

**CONTINGENCIAS EN LA GESTIÓN DISCIPLINARIA DE LA RAMA
LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO**

LUIS FELIPE CABALLERO GARCÍA



**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

2014

**CONTINGENCIAS EN LA GESTIÓN DISCIPLINARIA DE LA RAMA
LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO**

Presentado por:
LUIS FELIPE CABALLERO GARCÍA

**Trabajo de Investigación para optar por el título de Magister en Derecho
Administrativo**

Director de Trabajo:
Dr. Cesar Olivero Aya

Coordinador Maestría en Derecho Administrativo:
Dr. Jairo A. Sandoval Carranza



**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

2014

Nota de Aceptación

Firma del Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

Bogotá D.C., Diciembre de 2014

TABLA DE CONTENIDO

	<u>Pág.</u>
INTRODUCCIÓN_____	5
CONTINGENCIAS EN LA GESTIÓN DISCIPLINARIA DE LA RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO_____	9
1. El Derecho Sancionador_____	9
1.1 El Derecho Disciplinario_____	13
1.1.1 Antecedentes_____	16
1.1.2 El Poder Preferente_____	20
1.1.3 Las Oficinas de Control Interno Disciplinario. La Dificultad de la Independencia en las Providencias Disciplinarias_____	23
1.1.3.1 La Problemática en La Rama Legislativa del Poder Público – El Senado de la República_____	31
1.1.4 Controles del Derecho Disciplinario en las Oficinas de Control Interno Disciplinario_____	36
2. El Derecho Disciplinario en la Rama Legislativa del Poder Público_____	41
2.1 El Derecho Disciplinario en la Cámara de Representantes_____	42
2.1.1 En vigencia de la Ley 200 de 1995_____	42
2.1.2 En vigencia de la Ley 734 de 2002_____	44
2.2 El Derecho Disciplinario en el Senado de la República_____	51
2.2.1 En vigencia de la Ley 200 de 1995_____	51
2.2.2 En vigencia de la Ley 734 de 2002_____	54
2.3 Escenarios comunes_____	60
3. Estudio de caso_____	66
3.1 Contextualización de las Circunstancias en Donde Acontece el Hecho Materia de Reparación Disciplinario_____	69
3.2 El Hecho que Originó la Investigación_____	72
3.3 Expediente No 531 del 26 de abril de 2011 del Senado de la Rep.____	74
3.4 Contingencias e Implicaciones_____	88
3.5 El ejercicio del Poder Preferente de la Procuraduría General de la Nación_____	92
3.6 Consideraciones finales_____	93
CONCLUSIONES_____	96
BIBLIOGRAFÍA_____	99

INTRODUCCIÓN

Surge el Derecho Disciplinario, como aquella expresión normativa encaminada a proteger la función pública, como bien jurídicamente tutelado dentro de la organización estatal, con la finalidad de salvaguardar así sus propios fines, los cuales se encuentran categorizados constitucionalmente.

Es así entonces, como emerge dicho andamiaje jurídico-normativo de carácter positivo, el cual se constituye con observancia al principio de legalidad, al debido proceso y todas aquellas garantías que le asisten al disciplinado, en busca de la verdad real como fin último del mismo.

La conquista de la actual confección normativa, la cual fue esgrimida como resultado al combate contra la corrupción y demás actuaciones irregulares por parte de agentes del Estado, reconoció indistintamente los derechos que le asistían a los disciplinados en este tipo de procedimientos, en respuesta al desequilibrio existente entre el sujeto destinatario de la codificación y la administración pública. De tal manera, que fuera concebida en el ejercicio de la función disciplinaria, una igualdad de armas entre el estamento y el encartado, con la finalidad se efectuara un debate jurídico paritario entre los intervinientes.

El artículo 1º de la Ley 734 de 2002, estableció que el Estado es titular de la potestad disciplinaria, encomendando específicamente a ciertos órganos de la administración pública (artículo 2 del CDU), el ejercicio del control disciplinario con observancia de las normas propias que han de regir la materia (artículo 20 de la Ley 734 de 2002). Sin embargo, la realidad puede demostrar que ello no siempre es así, toda vez que pueden surgir elementos subjetivos derivados de aspectos exógenos que motiven y marquen un derrotero particular al interior de los procesos, buscando un resultado específico de los mismos, alejándose de la finalidad que establece el ordenamiento jurídico por quien posee dicha función, el

cual es, el correctivo a la afectación de deberes funcionales en el ejercicio de la función pública.

Bajo esta última perspectiva, circunda el problema jurídico que rige la presente investigación, la cual lleva consigo el verificar, específicamente en la Rama Legislativa del Poder Público, si las providencias de tipo disciplinario se profieren con observancia íntegra del ordenamiento jurídico, o por el contrario, son susceptibles de aspectos exógenos y particulares que confluyen en la toma de decisiones que en principio, revisten completa legalidad. Aspecto este último, que va en detrimento de los intereses propios del Estado Social de Derecho, al ser en ocasiones, sujeto de control social y control de legalidad ante tribunales contencioso administrativos, poniendo en riesgo la credibilidad del estamento y la seguridad jurídica que debe primar en el ejercicio de la función pública.

En ese orden de ideas, el objetivo general del presente análisis va encaminado a explicar si la actividad disciplinaria en la Rama Legislativa del Poder Público (Cámara de Representantes y Senado de la República), se adecúa o no a los estándares normativos que demanda el Estado Social de Derecho para el cabal cumplimiento de sus funciones. Con lo cual, resultará pertinente revisar su implementación y gestión administrativa.

Así entonces, los objetivos específicos a desarrollar son, en primer lugar, determinar de donde surge el Derecho Disciplinario en Colombia, su confección histórico-normativa, su ejercicio y las autoridades que lo materializan, así como los controles que existen respecto al ejercicio que la actividad disciplinaria posee. Aterrizando la situación en la problemática que en ocasiones puede llegar a surgir al interior del Senado de la República.

El segundo es, verificar la actividad disciplinaria tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Representantes, con la finalidad de medir el impacto de juzgabilidad en relación con sus funcionarios. Lo que en consecuencia,

proporcionará un referente relacionado con la implementación, gestión administrativa y efectividad sobre el ejercicio de la función disciplinaria por parte del órgano interno encargado de dicha actividad. Aspectos estos, que vislumbren problemáticas y contingencias al interior de las entidades.

Por último, evidenciar con un estudio de caso, la aplicabilidad idónea y/o adecuada de la normatividad disciplinaria vigente por parte del órgano de control interno disciplinario de una de las cámaras legislativas, con la finalidad de determinar si la misma goza de completa legalidad, o por el contrario, es susceptible de controversia, originada por aspectos exógenos al material inmerso al expediente.

De tal manera, que en la realización de la presente investigación, se utilizarán los métodos deductivo, descriptivo y crítico, basado en un análisis documental contenido en fuentes legales, jurisprudenciales, doctrinales, revistas especializadas, documentos autenticados de orden público, artículos de revista, diarios y comunicaciones personales; empleando un enfoque weberiano relacionado con la sociología de la dominación.

En ese orden de ideas, la importancia de la presente investigación, gira en torno a la aplicabilidad por parte de la administración de la normatividad disciplinaria destinada a los servidores públicos, la cual en su afán de buscar los correctivos necesarios y/o sancionar las conductas consideradas como faltas, puede revestir en ocasiones, desconocimiento de garantías fundamentales para quienes se ven inmersos en este tipo de procesos, abriendo la posibilidad a condenas judiciales que derivan en sanciones pecuniarias para el Estado. De tal manera, que resulta pertinente evidenciar las situaciones que suscitan al interior de las corporaciones legislativas, con el objeto puedan ser superadas con las acciones correctivas a que haya lugar.

De allí, el nombre de la presente investigación, toda vez que si se encuentran contingencias en la gestión disciplinaria de la rama legislativa del poder público, las mismas puedan ser superadas, en ocasión a decisiones de carácter administrativo que apunte a sobrepasar dichos obstáculos.

CONTINGENCIAS EN LA GESTIÓN DISCIPLINARIA DE LA RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

1. El Derecho Sancionador

El Estado se define, como aquella «*Agrupación humana, fijada en un territorio determinado y en la que existe un orden social, político y jurídico orientado hacia el bien común, establecido y mantenido por una autoridad dotada de poderes de coerción*» (André Hauriou, 1980, p. 118).

De ello, se puede afirmar entonces, que los elementos básicos del Estado son: a) La Población, como elemento humano; b) El Territorio, como espacio o asentamiento físico; y c) el Poder Político, como forma de organización colectiva en busca de sus propios fines.

Así las cosas, el Estado está llamado a buscar las herramientas necesarias para mantener la solidez y consolidación de los citados elementos constitutivos del mismo. De tal manera, que a través de la potestad punitiva que le asiste a la organización estatal, el Derecho Sancionador va encaminado a ejercer el respectivo control sobre el elemento poblacional.

Partir del concepto de «*Derecho Sancionador*» dentro del ordenamiento jurídico interno, implica referirnos a aquél sistema normativo que compila reglas conductuales que en sociedad involucran un reproche por parte del Estado. Quiere decir entonces, que va encaminado a regular las relaciones entre el Estado y los ciudadanos desde un punto de vista coercitivo, en tanto, está facultado para restringir derechos e imponer sanciones.

De aquí, que el Derecho Sancionador se enfoque en dos frentes: el primero, denominado «*relación general de sujeción*», que indica ser aquella relación Estado-Ciudadano, donde el individuo posee un vínculo con el Estado como

asociado o ciudadano común; y el segundo, denominado «*relación especial de sujeción*», encaminada a regular el nexo existente entre el Estado y los ciudadanos que le sirven, a fin de lograr los propósitos de la cosa pública.

La reserva del «*ius puniendi*» que le asiste al aparato estatal, esgrime el derecho sancionador como género de las especies, derecho penal, derecho sancionatorio administrativo y derecho disciplinario (Gómez Pavajeau, 2011, p. 116). El primero y segundo, encaminados a regular la relación general de sujeción, y el tercero, ligado a la citada relación especial de sujeción.

En ese orden de ideas, distinguiremos renglón seguido cada uno de ellos de manera general, haciendo especial énfasis en el régimen disciplinario.

En primer lugar, el derecho penal, esencialmente busca proteger bienes jurídicamente tutelados dentro de un ordenamiento legalmente constituido, que al vulnerarse implican un reproche por parte del Estado. Hace referencia al «*conjunto de reglas jurídicas establecidas por el Estado, que asocian el crimen, como hecho, a la pena como legítima consecuencia*» (Von Liszt, 1926, p. 5).

Es por ello, que Jiménez de Asúa (1958) expresa que esta rama del derecho «[...] se divide en subjetivo y objetivo. El primero consiste en la facultad de hacer o no hacer una cosa; el segundo es "*ley, regla o norma que nos manda, que nos permite o que nos prohíbe*"» (p. 21). En otras palabras, el derecho penal objetivo se manifiesta con la concreción del derecho sancionador en el Estado, y el subjetivo, en la potestad de establecer normas que consecuentemente tienen que aplicarse. Es decir, que el primero siempre será expresión concreta del segundo.

Así, la justicia criminal se enfoca en la prohibición que en sociedad ameritan ciertas conductas consideradas como punibles, a las cuales se le relaciona intrínsecamente la coerción del Estado, a través de sanciones como razonable

derivación de aquellas. Esto es, la pena, la cual posee una función preventiva y retributiva (artículo 4 de la Ley 599 de 2000).

Por otra parte, el derecho sancionatorio administrativo, enfatiza su regulación en situaciones administrativas, ocasionadas en virtud de actividades realizadas por particulares y autoridades públicas que requieren inspección, vigilancia y control por parte del Estado. Al respecto, la Sentencia C-818 de 2005 establece que:

«Es innegable que a través del derecho administrativo sancionador se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no sólo repruebe sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades públicas».

Es así entonces, como en Colombia lo vemos ejercido por las diferentes superintendencias que ostentan la potestad punitiva, al imponer sanciones a personas jurídicas que realizan o desarrollan actividades públicas o privadas, las cuales necesitan ser supervisadas por parte del Estado. Verbigracia, la relación de sujeción que posee cualquier entidad bancaria con la Superintendencia Financiera (artículos 78, 116, numerales 24 y 25 del 189 y 335 constitucional).

Finalmente, el régimen disciplinario implica conceptualizar el mismo desde la esfera de la función pública, por cuanto, es éste el bien jurídicamente tutelado. En ese orden de ideas, es esgrimido atendiendo la labor de personas que prestan sus servicios al Estado, es decir, atendiendo al deber funcional. Por ello, Brito Ruiz manifestó que: *«[...] las personas que se encuentren al servicio del Estado deben cumplir de manera adecuada y eficiente las funciones que le han sido encomendadas, lo que pasa por el cumplimiento de las tareas asignadas, dentro de los horarios previstos, mediante el desempeño idóneo de las tareas y funciones comprometidas, lo mismo que con el trato adecuado que deben dispensar los*

funcionarios públicos a los usuarios del servicio o a los asociados que reclaman alguna actividad del Estado» (2007, p. 23), además de lo relacionado con el uso apropiado de los bienes, recursos públicos y las garantías para el ejercicio de derechos y libertades públicas de los asociados inquiriendo los fines de la organización estatal, como redundancia ética de la función pública (Maya Villazón, 2003). Situaciones que de no cumplirse, hacen poner en marcha la potestad punitiva del Estado, en ocasión a la relación de sujeción que tienen como subordinados.

El derecho disciplinario, es aquél predicable de las conductas de los servidores públicos, e incluso, de algunos particulares que ejercen funciones públicas. De allí, que acolitara Ballén que *«La naturaleza jurídica del régimen o derecho disciplinario aplicable a los servidores públicos no debería tener discusión si se partiera del hecho cierto de que se trata de un instrumento auxiliar para lograr el buen funcionamiento de los organismos de la administración pública en lo que respecta a la conducta de las personas naturales que laboran con el Estado y a la eficiencia de los bienes y servicios a los que tiene derecho la comunidad»* (1998, p. 7), habida cuenta de la relación especial de sujeción que tienen con el Estado, cumpliendo una función preventiva y punitiva. En tanto, la disciplina por parte del personal con funciones públicas es esencial en el logro de los propósitos y fines de la organización estatal.

Respecto a la citada relación especial de sujeción, Gómez Pavajeau (2011) menciona que: *«El Derecho comparado y la jurisprudencia constitucional han entendido que, entre el servidor público y el Estado, con el acto de aceptación del cargo y la toma de posesión, se genera un vínculo especial de particulares connotaciones, a través del cual se imponen cargas superiores a aquellas a las cuales están sometidas las personas que no tienen vínculo alguno con la Administración Pública, que de alguna manera implican el recorte de ciertas libertades en pos de la neutralidad, objetividad, transparencia, eficiencia, eficacia y*

moralidad pública» (p. 127), situación que es concebida desde el artículo 6° constitucional y que configura así, el fundamento mismo del derecho disciplinario.

En resumen, el «*ius puniendi*» del Estado se materializa con la puesta en marcha de los tres sistemas normativos sancionatorios. Los cuales, son constituidos a fin de conservar obediencia por parte de sus administrados, concurriendo una exigencia en su cumplimiento (función preventiva), que de ser contraria, se hace merecedora a un castigo (función retributiva).

Con ello dilucidado, es prudente verificar la pertinencia que en esta oportunidad nos ocupa el derecho administrativo disciplinario.

1.1 El Derecho Disciplinario

El derecho disciplinario se configura como «*una rama esencial al funcionamiento del Estado enderezado a regular el comportamiento disciplinario de su personal, fijando los deberes y obligaciones de quienes lo integran, las faltas, las sanciones correspondientes y los procedimientos para aplicarlas*» (Sentencia C-417 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

En Colombia, se establece el régimen jurídico de derecho disciplinario, como aquél que fuese esgrimido bajo dos (2) parámetros; por una parte, el control de la corrupción y, por otra, el establecimiento de derechos, deberes y características del empleo a nivel estatal en todos los ámbitos del territorio nacional (Maya Villazón, 2007, p. 5). El Derecho disciplinario viene entonces, a sopesar el poder del Estado contra el ciudadano-servidor como individuo, por cuanto, existe un desequilibrio abrumador entre éste y aquél, en tanto, el Estado en su afán de corregir y reprochar conductas de sus agentes respecto a los deberes impuestos, puede incurrir en arbitrariedad.

Es menester colegir, que si bien, dicho régimen no tuvo su origen legal ni interpretativo desde la jurisprudencia, es evidente que se vislumbra como una corriente del derecho público que parte de postulados constitucionales, y ha contado con su respectivo desarrollado legal y jurisprudencial al amparo de la norma superior (Ordoñez Maldonado, 2011, p. 5). En ese sentido, el Congreso de Colombia sancionó la Ley 734 de 2002 donde se preceptúan las normas tendientes a la regulación de esta disciplina del derecho frente al ejercicio de las funciones por parte de los servidores públicos, estipulando derechos, deberes, prohibiciones, faltas, procedimientos, entre otras temáticas de la misma estirpe.

Ahora bien, el Ministerio Público llegó a la conclusión, que las actuaciones disciplinarias son actuaciones administrativas con características propias que conforman el llamado derecho administrativo disciplinario. El cual sin duda, tiene similitudes con el derecho penal, en tanto, ambos son expresión del «*ius puniendi*» que le asiste al Estado, pero ello no quiere decir, que no goce en ser un régimen independiente, con objetivos y particularidades propias, como la conservación de la organización y buen funcionamiento de las entidades del Estado. Al igual, que la de velar por la conducta ética y adecuada de quienes se desempeña en la función pública.

El derecho disciplinario, como se dijo, se encuentra destinado a incursionar en el marco de las relaciones de subordinación entre el funcionario y el Estado, en virtud de la relación especial de sujeción, para requerir sumisión y disciplina en el ejercicio de la función administrativa. En ese orden de ideas, suscita la potestad de imponer sanciones por el incumplimiento de los deberes, las obligaciones y la incursión en las prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses que la ley establece para el ejercicio de la función pública. Es así, como la actividad disciplinaria, se enfoca especialmente en la indisciplina de los funcionarios, como por ejemplo, el trato indebido al público, la demora en la realización de los deberes o el incumplimiento de los horarios.

A diferencia de la sanción que establece el derecho penal, que estima la función de la pena como «[...] *prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y protección al condenado*» (artículo 4, Ley 599 de 2000), la función de la sanción administrativa disciplinaria, se enfoca en que su naturaleza sea netamente preventiva y correctiva, la cual, busca asegurar la realización de los fines constitucionales y legales que corresponden en el cumplimiento de la función pública.

Por lo tanto, el derecho disciplinario ha de adaptarse completamente a las garantías propias del derecho punitivo o correccional, como lo ha señalado insistentemente el alto tribunal constitucional, y desplegado íntegramente en el artículo 29 de la Constitución Política, según el cual, «*el debido proceso debe aplicarse a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*».

Como se ha dejado ver entre líneas; por una parte, el Estado es el titular de la potestad disciplinaria (Artículo 1º, Ley 734 de 2002 - CDU), y su función está encaminada a sancionar y corregir las conductas de sus agentes que no cumplan con los deberes asignados por parte de la administración pública, en virtud de la relación especial de sujeción; y por otra, en lo que respecta a la titularidad de la acción, encontramos que la misma, se encuentra en cabeza de la Procuraduría General de la Nación y de las Personerías Distritales y Municipales, las cuales ejercen el respectivo poder preferente dentro del Estado, sin dejar de lado, las diferentes oficinas de control interno disciplinario y los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, que conocen de manera ordinaria los asuntos disciplinarios adelantados contra los servidores públicos de sus propias dependencias (Artículo 2º, del Estatuto Disciplinario). De esa manera, es concebida y consagrada la génesis de nuestra legislación disciplinaria vigente.

1.1.1 Antecedentes

En el país, se desarrolló una proliferación desmesurada de regímenes disciplinarios de distintas orbes y colores, fundamentada en la especificidad en que cada servidor cumplía sus labores de acuerdo al posicionamiento del ente donde desarrollaba sus funciones o actividades, dificultando así la revisión, conocimiento y ejercicio del mismo por parte del Ministerio Público de forma expedita. Y no es sino hasta el año de 1995, donde se pretende consagrar la aplicabilidad de una normatividad única a todos los trabajadores y servidores del sector público.

Rodríguez Santos menciona que:

«[...] el régimen del Estado siempre fue concebido básicamente como instrumento de gestión de la carrera administrativa, que tenía por objeto la moralidad, la responsabilidad y la conducta correcta de los empleados de carrera, si se tiene como antecedentes, entre otros, la ley 11 de 1950, el Decreto 1679 y 1732 de 1960, el D.E. 2400/68 y la ley 13 de 1984» (2003, p. 4).

Sin embargo, debemos estimar pertinente citar los antecedentes legales que fueron confeccionando poco a poco la materia disciplinaria en el país, que desembocasen finalmente en la Norma Superior y en la Ley 734 de 2002 que hoy rige. Respecto a ellos, encontramos la Ley 4ª de 1913, la Ley 165 de 1938, el Decreto ley 2091 de 1939, el Decreto 1192 de 1940, el Decreto 1679 de 1960, el Decreto 1732 de 1960, los Decretos leyes 2400 y 3074 de 1968, la Ley 20 de 1972, el Decreto 1950 de 1973, la Ley 25 de 1974, el Decreto 2447 de 1975, el Decreto 2942 de 1975, el Decreto 2791 de 1979, la Ley 13 de 1984, el Decreto 482 de 1985, la Ley 4ª de 1990, la Ley 27 de 1992, la Ley 190 de 1995 o Estatuto Anticorrupción, y la Ley 200 de 1995.

De las normas aludidas, se destacan:

- 1) La Ley 4ª de 1913, la cual manejó todo lo relacionado con el régimen político y municipal haciendo hincapié al Ministerio Público y a las funciones del Procurador General de la Nación, respecto a la vigilancia de la conducta de los servidores públicos;
- 2) La Ley 165 de 1938, siendo ésta la primera en ser considerada como estatuto sobre administración de personal en Colombia, debido a que instauró la carrera administrativa para los trabajadores nacionales;
- 3) El Decreto Ley 2091 de 1939, el cual implantó sanciones disciplinarias y el procedimiento de aplicación de las mismas;
- 4) El Decreto 1192 de 1940, que expresa la privacidad de la persona que está prestando el servicio, acerca de su tarjeta profesional y hoja de vida, especificando así que la falsificación de documentos e información acarrearía una falta grave;
- 5) La Ley 19 de 1958, que renovó y reorganizó la administración pública, la cual desencadenó la promulgación de los Decretos 1679 y 1732 de 1960, Decretos Leyes 2400 y 3074 de 1968 y Decreto 1950 de 1973;
- 6) En el año de 1972 con la Ley 20, se estableció la composición y funcionamiento del Tribunal Disciplinario;
- 7) La Ley 25 de 1974 y Decreto 2447 de 1975, formularon cánones o normas acerca de la organización, ejercicio y régimen disciplinario del Ministerio Público, y se instituyeron los cargos profesionales especializados para que éstos desarrollaran las investigaciones pertinentes dentro de las entidades públicas;

- 8) La Ley 190 de 1995, conocida como “Estatuto Anticorrupción”, se esgrimió con la finalidad de regular la moralidad en la administración pública y erradicar la corrupción, luchando contra prácticas delictivas e inmorales de servidores públicos y particulares que buscan dilapidar o apropiarse de los recursos públicos; y
- 9) La Ley 200 de 1995, que se constituyó como el primer Código Único Disciplinario, el cual consolidó e instituyó normativamente, el régimen de faltas, sanciones y procedimientos, destacándose la finalidad del deber funcional del servidor público en cumplimiento de los llamados fines esenciales del Estado.

De la citada ley 200, dijo al respecto Rodríguez Santos (2003), que: *«[...] Esta ley concibió el régimen disciplinario como un conjunto de normas jurídicas que buscan asegurar el cumplimiento de los fines y funciones del Estado en relación con las conductas de los servidores públicos que los afectan o pongan en peligro; por consiguiente, abarcó a todos los servidores públicos del Estado, incluyendo a los particulares que desempeñen funciones públicas»* (p. 4). Sin embargo, al poco tiempo de ser promulgada, se evidenciaron falencias, como la enumeración taxativamente escasa de las faltas gravísimas, sanciones irrisorias y descomedidas respecto al daño ocasionado, y poca claridad frente al procedimiento aplicable.

Dicha problemática, respecto a la difusión de inconvenientes sobretodo de carácter interpretativo que subyacía de la mencionada norma, suscitó la necesidad de replantear la regulación trazada. Es así, como fue concebida la Ley 734 de 2002, la cual buscaba una armonización de la legislación disciplinaria, dotándola de una estructura lógica que garantizara a sus destinatarios seguridad jurídica que se derivara de interpretaciones inspiradas en criterios uniformes y coherentes (Gaceta del Congreso No 291 del 27 de julio del 2000; iniciativa legislativa

presentada por el Procurador General de la Nación de la época, Jaime Bernal Cuellar).

Finalmente, el nuevo «*estatuto anticorrupción*» o Ley 1474 de 2011, intentó robustecer la lucha contra la corrupción administrativa, y en la temática que nos atañe, en la toma de medidas disciplinarias contra los actos considerados corruptos; caducidad y prescripción de la acción disciplinaria; entre otros, que marcan un retroceso en el marco procesal disciplinario que imprimen una evidente inseguridad jurídica, en tanto, los artículos 47, 48 y 49 posicionan el principio del “*non bis in ídem*” en penuria, en la medida que las providencias disciplinarias, específicamente, autos de archivo o fallos absolutorios, pueden ser revocados y no hacen transito a cosa juzgada. Esta situación fue examinada en Sentencia C-306 de 2012 (M.P. MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO), la cual estimó:

«[...] la garantía de “no ser juzgado dos veces por el mismo hecho”, no constituye desarrollo de un derecho absoluto, y por lo mismo, admite restricciones legales en función de un interés constitucional relevante, como en este caso sería la lucha contra la corrupción, la integridad y la transparencia de la administración, y en últimas, la igualdad y dignidad de los ciudadanos ante la ley.

La decisión del Legislador, que optó en este caso por darle prelación a los valores protegidos por la lucha contra la corrupción sobre el principio de la cosa juzgada, no aparece como contraria a la Constitución, puesto que las causas analizadas y valoradas por él aparecen como razonables de cara a la realización de los valores fundamentales contenidos en la Carta. Esto se concluye no solamente por el contraste aislado de la disposición, sino por las consideraciones que frente a la lucha contra la corrupción, como desarrollo directo de los principios fundamentales del Estado Social de Derecho [...]»

Así entonces, el alto tribunal constitucional, consideró que la decisión del legislador de dar prelación a la lucha contra la corrupción sobre el principio de cosa juzgada y la garantía de «*non bis in ídem*», no extralimitaba su facultad en busca de la protección de principios constitucionalmente legítimos, con la finalidad

de hacer posible la consecución de justicia material. Sin embargo, seguiría en vilo el principio del «*non bis in ídem*» que ya no supondría la inmutabilidad e irrevocabilidad de la cosa decidida.

Ello connota entonces, un retroceso en los postulados generales del Estado Social de Derecho que propugna por las garantías individuales, so pretexto, de volver a la premisa de permitir «*el todo vale*» a favor de la administración bajo la excusa de cumplir a como de lugar sus propios fines, desconociendo avances del derecho sancionatorio en general, y particularmente del derecho disciplinario, en garantías que colocaran en situación de igualdad al servidor público respecto de la administración.

Esta situación, evidencia la actividad paquidérmica que comúnmente posee la administración pública en el adelantamiento de este tipo de procesos, en tanto, la ley le otorga el tiempo prudencialmente pertinente para la respectiva instrucción y juzgamiento dentro de los parámetros procedimentales establecidos por quien posee la reserva legal. De donde resulta palpable, que el sacrificar principios inmersos dentro del derecho fundamental al debido proceso, implica reconocer por parte del Estado, la imposibilidad del mismo, en juzgar conforme a postulados constitucionales y legales dentro de los términos nomotéticamente establecidos.

1.1.2 El Poder Preferente

El numeral sexto del artículo 277 de la Constitución Política establece que una de las funciones del Procurador General de la Nación es «*Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley*». Quiere decir, que desde el mismo orden superior se le otorga la potestad disciplinaria a quien encabeza el Ministerio Público o a quienes funjan como sus delegados o agentes.

Indistintamente, se establece desde el mismo artículo constitucional precitado, en concordancia con el Código Disciplinario Único vigente, que las oficinas de control interno disciplinario de cada entidad son las primeras llamadas a avocar conocimiento respecto al control disciplinario ejercido para cada uno de sus servidores públicos, en tanto, son las instancias ordinarias para aplicar dicha normatividad.

En ese orden de ideas, cabe destacar que el poder preferente establecido en el artículo 3° de la Ley 734 de 2002, se enfoca en la facultad de asumir o desplazar del conocimiento de un asunto al disciplinador ordinario. Ello, teniendo en cuenta que lo establecido en el artículo 2° de la misma normatividad, consagra, que si bien las oficinas de control interno disciplinario de cada entidad poseen la titularidad de la acción disciplinaria respecto a sus funcionarios, también lo es, que se ejercerá por la Procuraduría General de la Nación sin perjuicio del poder preferente que pueda ejercer. Así, el ente de control se constituye como el más alto vigilante de las conductas oficiales de los servidores, bajo ciertos parámetros y conforme a ciertos criterios, donde se instituye como titular de la acción disciplinaria (artículo 2, CDU).

Por otro lado, el Proyecto de ley número 19 de 2000 Senado, por el cual se expide el Código Disciplinario Único, estableció en su exposición de motivos que:

«[...] la potestad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación se manifiesta en tres ámbitos más: en primer lugar, la vigilancia superior de la conducta oficial, que le permite a la Procuraduría velar porque en las actuaciones disciplinarias se respeten los derechos y garantías de los investigados y se apliquen correctamente las normas; segundo, la intervención como sujeto procesal en las actuaciones disciplinarias cuya titularidad esté radicada en las oficinas de control interno o en los funcionarios con potestad disciplinaria y, finalmente, la emisión de conceptos en los procesos disciplinarios que adelante el Congreso de la República contra los altos funcionarios de la rama judicial que gozan de fuero constitucional, de conformidad con los artículos 174 y 178 superiores» (Gaceta

del Congreso No 291 del 27 de julio del 2000; iniciativa legislativa presentada por el Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuellar).

Conforme a ello, es posible afirmar entonces, que además del poder preferente ejercido por la Procuraduría General de la Nación sobre cualquier proceso disciplinario adelantado por algún operador disciplinario ordinario, el Ministerio Público también cumple con un papel de garante dentro de dichos procesos con la finalidad de velar por los derechos individuales reconocidos en la Carta Política y tratados internacionales. Igualmente, el ejercicio de la supervigilancia administrativa, donde se constituye como sujeto procesal dentro del proceso disciplinario adelantado en instancia y competencia ordinaria. Y finalmente, los pronunciamientos conceptuales sobre la materia destinados al legislativo, en procesos adelantados contra funcionarios que ostentan fuero constitucional.

El ejercicio del poder preferente conforme a los artículos 2° y 3° de la ley 734 de 2002, lo encontramos reglado en las Resoluciones 346 de 2002, 289 de 2009 y 187 de 2010; Circulares 42 de 2007 y 67 de 2008; y Directiva 10 de 2006 de la Procuraduría General de la Nación, donde se encuentra extensivamente que se contempla la facultad legal que tiene el Ministerio Público para desplazar al operador disciplinario ordinario.

Por ejemplo, el artículo sexto de la Resolución 346 de 2002 señala los criterios de decisión sobre la pertinencia del ejercicio del poder disciplinario preferente por parte del ente de control, y en donde se considera que el mismo debe ejercerse cuando:

«a) En principio habrá ejercicio del poder preferente siempre que nos encontremos ante hechos de trascendencia por atentarse 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;[...];

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. [...];

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

y 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.»

Estos eventos, marcan la pauta para evidenciar que el Ministerio Público desde hace más de una década, identificó los puntos de álgida penuria que pueden socavarse en las distintas oficinas de control interno disciplinario de las entidades. En donde el ejercicio del poder preferente que le asiste a la Procuraduría General de la Nación, es llamado excepcionalmente a amparar las garantías legalmente establecidas, que concurrentemente limitan situaciones que implican desconocimiento o inaplicabilidad del ordenamiento jurídico.

En resumen, ha de observarse como el poder preferente tiene su génesis en el mismo texto constitucional, descendiendo en los artículos 2 y 3 del Código Disciplinario Único, el cual termina siendo materializado siguiendo criterios expresamente consagrados en los diferentes actos administrativos emitidos por el Ministerio Público.

1.1.3 Las Oficinas de Control Interno Disciplinario. La Dificultad de la Independencia en las Providencias Disciplinarias.

Como se había citado en el acápite anterior, las oficinas de Control Interno Disciplinario de cada entidad, poseen la titularidad de la acción disciplinaria en instancia ordinaria, conforme a lo preceptuado en el artículo 2° de la Ley 734 de

2002, y finalmente explayado en el artículo 76, el cual establece, que las autoridades públicas de la nación, están obligadas a constituir una oficina del más alto nivel cuya estructura jerárquica permita salvaguardar y garantizar la doble instancia, la cual estará facultada para conocer y fallar en primera, los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores. Y la segunda instancia, en todo caso, será competencia del nominador de la entidad (Circular Conjunta DAFP-PGN 001 de 2002).

La labor de las oficinas de control interno disciplinario en las entidades, se encuentra normativizada dentro del ordenamiento jurídico, sin embargo, puede suceder que sin existir los controles jurídicos pertinentes, la poca o nula operatividad en la aplicación de criterios ajustados a derecho, y que por demás, se encuadren dentro de las causales preestablecidas en el artículo sexto de la Resolución 346 de 2002 de la Procuraduría General de Nación, entre otras, puedan afectar el normal desarrollo de los diferentes procesos que se adelanten dentro de la entidad en estos asuntos. Es decir, que podría llegar a forjarse una decisión que debiera ser tomada «*in jure*», al sometimiento de una voluntad particular revestida de legalidad por aquél que ostenta el direccionamiento de una autoridad administrativa y/o la instrucción del proceso, desconociendo así, derechos y garantías de los investigados.

En este sentido, en los diferentes despachos de Control Interno Disciplinario de los órganos que conforman el Estado, las decisiones, podrían ser subjetivas y susceptibles del interés particular, conforme a la voluntad de la máxima autoridad administrativa o de cualquier otro, apartándose del fin último que el derecho sancionador persigue dentro del Estado Social de Derecho, la cual es el verificar la no afectación de deberes funcionales (Gómez Pavajeau, 2011, p. 121), y el respeto al debido proceso; de tal manera, que surge el gran inconveniente de establecer si entonces, el derecho disciplinario es el resultado de una función de carácter especial y meramente administrativa, o una voluntad de interés particular revestida de autoridad, lo cual en principio gozaría de total legitimidad y legalidad.

Cierto resulta, que por mandato legal fuese el primero, sin embargo, existen evidencias que muestran que el segundo es perceptible, al denotar arbitrariedades administrativas en sentido material que revelan fisuras en su regulación. Quiere decir, que si bien existe una normatividad legal vigente en materia disciplinaria que subyace del derecho administrativo, y que amplía su radio de acción con la finalidad de ser efectiva en la salvaguarda de la funcionalidad administrativa y el patrimonio del Estado; existen falencias en la implementación y puestas en marcha de manera idónea de las diferentes dependencias competentes en el ejercicio de la función disciplinaria en entidades de orden nacional o que ostentan el poder central, y para el caso que nos atañe, los que respecta a la rama legislativa del poder público, donde concurre un gran riesgo de que las decisiones que deban ser falladas conforme al acervo probatorio que se encuentran inmersos en cada uno de los procesos conforme al Código Único Disciplinario, sean contaminadas por una voluntad particular. Decisiones estas, revestidas de autoridad administrativa. Resultando entonces, que respecto a los procesos disciplinarios que instruyan sus subalternos, influyan aspectos exógenos, que denoten el rumbo de aquellos.

Rodríguez Santos (2003) estima que:

«[...] dentro del Estado se está presentando los vicios capitales de donde nacen todos los demás vicios; existe soberbia, avaricia, ira, envidia y la pereza. Por mucho que el legislador establezca un régimen disciplinario, si no se combate estos vicios capitales, que sin lugar a duda están invadiendo al Estado, no tendrá nunca sentido la elaboración y aplicación del régimen disciplinario.

En consecuencia, son indispensables antes que un régimen disciplinario, acciones disciplinarias preventivas como:

- *Hacer esfuerzos por identificar candidatos que se caractericen por practicar las virtudes morales y con mayores posibilidades de adaptarse a la cultura y naturaleza del Estado y que en verdad ingresen a los cargos públicos basado en su talento y aptitudes;*

- *Establecer claramente las funciones y requisitos de los cargos públicos y acorde con los propósitos de la Organización Estatal (análisis ocupacional), pues esto va a permitir establecer responsabilidades entre los servidores públicos y precisión de sus deberes;*
- *El reconocimiento de los derechos del servidor público, como el pago oportuno del sueldo, el disfrute de la seguridad social, la capacitación, el bienestar social, estímulos morales y pecuniarios;*
- *Y sí, luego, un régimen disciplinario correctivo eficaz» (p. 6 y 7).*

Situaciones preventivas que van acorde al debilitamiento de la corrupción administrativa, los cuales hacen *«que el empleo del concepto “Burocracia” no sea manejado en un sentido despectivo, sino como aquél cuerpo completo de funcionarios públicos, organizado en oficinas jerárquicamente y subordinados a los gobernantes formales, que tienen el encargo de cumplir unos deberes y prohibiciones en relación con sus funciones, para el desarrollo de las funciones del poder público»* (Rodríguez, 2003, p. 7). Sin embargo, la realidad es otra. Ante ello, González-Varas Ibáñez esgrimió:

«Es característico que el Derecho Administrativo presente o descubra ámbitos de arbitrariedad administrativa. Aunque esto no es, por tanto, privativo del régimen sancionador, lo cierto es que éste es ámbito o campo propicio para dicha arbitrariedad, porque no es descartable que los procedimientos disciplinarios se abran en el seno de las oficinas de trabajo, presentando con un halo de objetividad algo que camufla o encubre en realidad intereses personales o actitudes humanas marcadas por el subjetivismo puro. Ante esta situación es preciso estar atentos [...]» (2005, p.83).

Se vislumbra entonces, que en la aplicación del régimen disciplinario, al instruir procesos, se encuentran elementos susceptibles de factores subjetivos y personales que aparentemente marcan un derrotero en los componentes que influyen al operador, para la determinación del derecho bajo postulados de justicia.

González-Varas dice:

«Generalmente, mientras no se presente un denunciante (a veces un testaferro de otros) todo vale. Y cuando se presenta una denuncia, el rigor más extremo puede manifestarse contra la persona denunciada que, de pronto, se ve envuelta en una autentica telaraña. Los tipos de ilícito o de infracción suelen ser manipulables fácilmente mediante interpretaciones posibles. En el desarrollo de la propia tramitación del expediente sancionador seguirán determinando factores subjetivos tales como los apoyos personales del denunciado o su posible relación con grupos de presión social.

De lo que se trata es de que se abran los expedientes sancionadores que tengan que abrirse. Los incumplidores suelen quedar al margen de sanción y el peligro es que, cuando de pronto se introduce un expediente disciplinario, éste recaiga sobre un <<sujeito a medida>> que paga para todos, muchas veces quien menos culpa tiene. Estas injusticias deben remediarse con un mayor desarrollo jurídico de esta materia» (2005, p.85).

Ante tal hecho, cierto y pertinente es que Carlos Arturo Gómez Pavajeau en el Tercer Encuentro Nacional de Operadores Disciplinarios, realizado en el Salón Rojo del Hotel Crowne Plaza – Tequendama en Bogotá el 23 de agosto de 2010, utilizase coloquialmente la expresión «*Secundum Marranus*» con la cual identifica el derecho disciplinario, refiriéndose, a que el mismo sería ejercido dependiendo el calibre y status que ostentara el funcionario denunciado. Denotando un claro factor de subjetividad que pende de factores exógenos y no implícitos en la conducta indagable conforme a principios de justicia y derecho demandables por el ordenamiento jurídico.

Factores exógenos, a los cuales indistintamente González-Varas estima como que: *«no es descartable que el propio <<órgano competente>> le interese tramitar la denuncia en el marco de sus buenas relaciones con el colectivo denunciante, en especial en aquellos casos en los cuales dicho colectivo pueda tener alguna incidencia de tipo electoral sobre dicho <<órgano competente>> o sus aledaños»* y

más adelante, «Así pues, las bases del sistema, en la fase de iniciación del procedimiento disciplinario, están en la discrecionalidad del órgano competente y en la irrecurribilidad del acto de incoación» (2005, p. 87).

Nieto por su parte, refiere qué: «para las Administraciones Públicas ofrece el Derecho administrativo sancionador una cobertura ideal para el abuso y la arbitrariedad, para las represalias políticas y personales y para la extorsión más descarnada. [...], la potestad sancionadora –cuando quiere puede ejercerse- no es otra cosa que la legitimación de la violencia del poder» (1994, 25).

Otro escenario que agrava aún más la situación, es la interpretación de la ley disciplinaria en la actividad hermenéutica desarrollada por las oficinas encargadas del ejercicio de la potestad disciplinaria, en tanto conlleva efectos adversos respecto al control de las mismas, tales como los expuestos por Gómez Pavajeau:

«1. Como la postura jurídica no se toma a partir de la legalidad sino de la interpretación que de la misma se hace, el subjetivismo opera con doble intensidad, habida cuenta que el sujeto que realiza el control antepone, al sujeto que profirió el acto controlado, su propia opinión o criterio personal, lo que se repite respecto de la segunda instancia; todo lo cual resulta desastroso para un correcto desempeño de la autoridad, pues cada juez al tener su particular criterio de una <<supuesta legalidad>> del acto, la misma dependerá del sujeto particular del control, sin posibilidad alguna de suministrar derroteros o guías de interpretación y mucho menos de construcción de líneas jurisprudenciales, lo cual genera desasosiego y desconfianza;

[...];

3. Ante tan negativa situación la autoridad disciplinaria experimenta temor por las responsabilidades fiscales, administrativas y aun penales que puedan devenir de su ejercicio funcional, lo que significa en la práctica, que como el control se realiza es en torno a las sanciones impuestas, el camino facilista queda abierto para los archivos y absoluciones, que nunca llegan a control y por supuesto no generan

trabajo adicional a los operadores jurídicos disciplinarios, pero incentivan la impunidad y el relajamiento del mencionado control;

4. El mejor blindaje contra la acción de repetición, en materia disciplinaria, debido a tan nefasta práctica de control, es también el antes señalado, pues las declaratorias de nulidad tienen como denominador común la afirmación de un <<desvío de poder>>, base sobre la cual ya está construido el éxito de aquélla, en tanto supone necesariamente la preexistencia de un acto calificado como doloso o gravemente culposo (artículo 90 inciso 2° de la Carta Política);

5. Prácticamente toda declaratoria de nulidad genera efectos patrimoniales para el Estado, de tal manera que, por virtud del mal entendimiento del control, las indemnizaciones en su contra no tienen como base un acto antijurídico como lo reclama el artículo 90 ibídem, sino el criterio personal de interpretación del juez administrativo» (2010, p. 15-16).

En este punto, encontramos situaciones que hacen preguntarse ¿qué tan efectiva es la jurisdicción disciplinaria dentro de los postulados legalmente establecido? Ha de considerarse que el fundamento mismo del régimen disciplinario es sano, al partir de axiomas necesarios que propugnan por la consecución de los fines del Estado desde la esfera de la función pública, sin embargo, la existencia de factores exógenos e influyentes en el ejercicio del poder disciplinario por aquellos que lo producen de manera ordinaria, hacen que se pierda el enfoque del derecho imparcializado.

Circunstancias como «*el amiguismo*» dentro de una entidad, hacen que los procesos tomen rumbos distantes de lo que el ordenamiento jurídico establece dentro de un plano de objetividad. Situación que se traduce en la parcialidad del operador disciplinario respecto de aquél. Incluso, obedeciendo la camaradería existente entre el investigado y el superior de quien adelanta o instruye el proceso.

Ello, contrario a lo que llegase a suceder, con aquellos servidores que no gocen de las mencionadas prerrogativas, y que peor aún, ostenten rencillas o enemistades coexistentes con el operador disciplinario o su superior, donde se

aplica en estricto sentido la normatividad disciplinaria, pero que en ocasiones desborda la legalidad, al ser concebida desde el subjetivismo mismo. Contexto que roza, en algunas ocasiones, con la arbitrariedad administrativa.

Igualmente, en aquellas ocasiones donde no es posible excusar los hechos como faltas, el servidor disciplinado que posee un poder de influencia sobre el operador disciplinario, hace que la responsabilidad recaiga sobre alguno de menor jerarquía, en donde en últimas, era posiblemente quien menos responsabilidad tenía.

Proferir decisiones disciplinarias acomodaticias, a fin de favorecer o no a un investigado, dependiendo de los mencionados factores exógenos que impregnan al operador disciplinario, denota un problema funcional por parte de quienes laboran en las dependencias que ostentan el poder disciplinario, en tanto, posibilitan cierto margen de emancipación normativa, a fin de emitir providencias distorsionadas. Escenarios que en ocasiones, son acompañados de la ignorancia jurídica del disciplinado, a quien no le es obligatorio ser asistido por un profesional del derecho.

Se suma a lo anterior, la viabilidad subjetiva que el mismo ordenamiento provee al operador, en la medida que éste no parte del criterio jurídico de legalidad sino del de interpretación, y se cimenta en el criterio particular de «*supuesta legalidad*». Ello, al no contar con derroteros de interpretación claros y precisos. Situaciones que generan preocupación y suspicacia.

Ahora bien, existe también la otra cara de la moneda, la cual hace que la función de la autoridad disciplinaria se presente como una actividad inoperante e ineficaz, en tanto, ejerce su labor con miedo a las posibles repercusiones que genere su ejercicio disciplinario, lo que origina impunidad e ineficiencia en el ejercicio del derecho administrativo disciplinario.

Para finalizar, cierto es que las decisiones disciplinarias de las oficinas de control interno de las entidades, cuando son alejadas de la realidad probatoria o no cumplen los postulados normativos como el debido proceso, pueden ser objeto de control contencioso por parte de juez administrativo, que por lo general, son ligadas a la causal de desviación de poder, que consecuentemente generan su nulidad y los respectivos efectos patrimoniales al Estado, seguida de la de sus agentes.

Dichas eventualidades, resultan ser determinantes frente a la existencia de situaciones que circundan las administraciones en la actualidad, que al verse obligadas a ejercer la potestad disciplinaria que les asiste de conformidad con el ordenamiento jurídico, se ven avocadas a pregonar sus acciones en linderos de penuria normativa, dentro del margen de amplia interpretación que esboza el entramado jurídico-normativo disciplinario, marcando su trasegar, en algunas ocasiones, en ámbitos distantes, disimiles y alejados del fin mismo de la salvaguarda de los deberes funcionariales; esto es, la impunidad y la arbitrariedad.

1.1.3.1 La Problemática en La Rama Legislativa del Poder Público – El Senado de la República

El artículo 375 de la ley 5ta de 1992 establece que el Director General Administrativo, quien indistintamente es el nominador, será elegido por la Plenaria del Senado para un período de dos (2) años, de terna que para el efecto presente la Comisión de Administración; y podrá ser removido previa evaluación del desempeño por la Plenaria de la Corporación en cualquier tiempo y a solicitud de por lo menos tres (3) de los cinco (5) miembros de la Comisión de Administración (artículo 373, del Reglamento del Congreso).

Cabe preguntarse entonces, conforme a la problemática que nos atañe, si ante irregularidades presentadas por parte de algunos servidores protegidos por algunos congresistas, o por el contrario, que no gocen de prerrogativas ante las

altas esferas de la entidad, los nominadores de la rama en cuestión y las oficinas de control interno disciplinario, inician las acciones disciplinarias correspondientes midiendo con el mismo rasero a todos ellos, conforme al régimen sancionador?, ¿se originan las decisiones disciplinarias viciadas por parte del nominador y/o instructor, siguiendo órdenes de quienes los eligen, salvaguardando así intereses particulares?

Son respuestas que tal vez, son un poco difíciles de responder, en tanto, implican develar la corrupción administrativa que podría ocurrir al interior de la entidad, debido a que en principio, goza de cierta intangibilidad. Sin embargo, el plantearlas denota la factibilidad de que ello acontezca, sin dejar de lado, que posterior a las decisiones que pudiesen llegar a calificarse como arbitrarias en materia disciplinaria, habrá de contenderlas en la jurisdicción contenciosa administrativa. Aunque característica definitoria del Derecho Disciplinario Jurisdiccional es que lo decidido por sus autoridades no pueden ser sometido a nueva revisión por ninguna otra autoridad, salvo que se trate de un asunto que competa, por la vía de la acción de tutela, por construir uno de sus presupuestos de procedibilidad, a la jurisdicción constitucional (Gómez Pavajeau, 2010, p.6). Pero, es de la naturaleza del derecho disciplinario tomar decisiones que sean factibles de control jurisdiccional en razón de ser decisiones inicuas, incluso, respecto a la interpretación? Creemos que sí, y al ocurrir, evidencia falencias en el accionar disciplinario por parte del Estado.

Ahora bien, en relación a la problemática que hemos esbozado, ha de estimarse que en lo que respecta al Senado de la República, las acciones disciplinarias a la luz de la ley 200 del 95, eran adelantadas por la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, sin que hiciera mella en lo atinente a lo que el ordenamiento jurídico demandaba para el adelantamiento de las mismas. Incluso, en vigencia de la expedición de la ley 734 de 2002.

Sin embargo, con la expedición de las Resoluciones 076 del 04 de diciembre de 2003 de la Mesa Directiva y 1329 del 16 de diciembre 2003 de la Dirección General Administrativa de dicha corporación, de conformidad con en el artículo 370 de la Ley 5ta de 1992, se creó como grupo de trabajo la Oficina de Control Interno Disciplinario, con la tarea esencial de adelantar las investigaciones disciplinarias pertinentes en primera instancia dentro de la entidad, respecto de aquellas conductas realizadas por sus funcionarios que denotaran perceptiblemente faltas disciplinarias. En ella se estimó, que dicha oficina estuviera inmersa en la División Jurídica del Senado. Donde ésta última, es jerárquicamente inferior, y por demás, dependiente de la oficina del nominador.

Es menester igualmente aclarar, que la competencia disciplinaria de dicha oficina sólo se predica de aquellos funcionarios de planta inscritos a la carrera administrativa y en calidad de provisionales, y quienes laboran en las Unidades de Trabajo Legislativo (artículo 388 del Reglamento del Congreso). Dejando por fuera, tanto a congresista, como al director general administrativo (nominador y segunda instancia disciplinaria dentro de la entidad) y el secretario general de la corporación. Curiosamente, estos dos últimos atribuyéndose competencias disciplinarias entre sí. Es decir, el director es competente para adelantar investigaciones disciplinarias contra el secretario, y viceversa. Situación, que materialmente nunca arrojará resultados eficaces, en tanto, es incongruente la potestad disciplinaria que configura un círculo vicioso, que propugna una perpetua impunidad. Por lo cual, se hace necesaria, la intervención de un tercero neutral de manera permanente, como lo es, el Ministerio Público.

Como quiera que jerárquicamente la entidad se compone de dependencias que coadyuvan o apoyan la labor administrativa conforme a la directriz impartida por la alta dirección de la corporación, es evidente que la División Jurídica del Senado, donde se encuentra la oficina de Control Interno Disciplinario, sea susceptible de intervenciones por parte del director de la entidad. Decantando así, posibles

intromisiones impertinentes frente a las decisiones disciplinarias de primera instancia, que dificultan su autonomía.

González-Varas Ibáñez estima que: *«La propia imparcialidad del instructor es cuestionable. Primero, porque éste es nombrado por el propio órgano que incoa el procedimiento y que resolverá. Segundo, porque no siempre será fácil mantener una predisposición en favor de la neutralidad, sobre todo en aquellos casos en los cuales el alto funcionario que ha incoado el expediente muestre su intención o ánimo de sancionar al modesto funcionario inculpado»* (2005, p. 110). Ello, en razón a ser juez y parte al mismo tiempo. Sin embargo, es igualmente conmensurable que las decisiones de carácter disciplinario, deban ser el resultado de una función de características administrativas ajustadas a la legalidad, sin apartarse de los postulados de justicia y derecho pregonados por la misma Carta Política.

Tales situaciones, llaman la atención debido a los citados factores exógenos que invaden de manera inicua la labor de los operadores disciplinarios, en particular las adelantadas por aquella corporación donde se hace prevalecer con mayor peso decisiones de carácter político, sobre aquellas consideraciones de carácter jurídico. González-Varas, refiere:

«[...] de lo que se trata es de que se abran los expedientes sancionadores que tengan que abrirse; son pocos en comparación con los ilícitos existentes. Los incumplidores suelen quedar al margen de la sanción y el peligro es que, cuando de pronto se introduce un expediente disciplinario, éste recaiga sobre un <<sujeito a medida>> que paga por todos, muchas veces quien menos culpa tiene. Estas injusticias deben remediarse con un mayor desarrollo jurídico de esta materia. En especial hay que hacer hincapié en los tipos de la legislación funcional que admite interpretaciones muy diversas. En estos casos, la <<interpretación>> del instructor terminará primando y el juez o tribunal no corregirá dicha interpretación por carecer de facultades para impedir la discrecionalidad administrativa[...]» (2005, p. 94).

Así entonces, lo que se estima pertinente es, que se instruyan los procesos de manera objetiva, es decir, que se verifique la conducta desplegada del agente con observancia del ordenamiento jurídico, y no de manera desfigurada dependiendo la trascendencia del sujeto investigado.

Como se ha expuesto, coadyuva a la mencionada situación, la libre interpretación en la aplicabilidad de la norma, que colinda con la subjetividad, la cual resulta en campos de arbitrariedad administrativa.

El sector político propiamente dicho, se concentra en la representación del pueblo que reposa en la rama legislativa del poder público, como prueba y respuesta inmediata del modelo de democracia en que se cimienta el Estado Social de Derecho colombiano. Donde es evidente el desfile día tras día de la clientela partidista, amigos y protegidos de congresistas que se desempeñan como funcionarios improvisados sin nociones claras de lo que es la organización administrativa, donde se originan componendas políticas, y que en últimas, derivan incluso en delitos contra la administración pública (tráfico de influencias, cohecho, peculado, etc). Situación que debe, efectivamente ser indagada conforme a la ley, por las oficinas a las cuales se les atribuye la función disciplinaria. Obviando, decisiones indebidas y acomodaticias que en principio gozan de total legalidad. Pero qué en últimas, de ser llevadas a un examen de legalidad a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (artículo 138, ley 1437 de 2011) ante la jurisdicción contencioso administrativa resultan perjudiciales para el mismo Estado, en tanto, puede generar compromisos patrimoniales para la entidad y al mismo operador disciplinario.

Esto último, también hace que en la práctica, quienes operan disciplinariamente en una entidad, opten por tomar decisiones de archivo respecto a las conductas que indagan cuando en realidad son llamados a imponer sanciones, evitándose una responsabilidad patrimonial. Lo cual, constituye posiciones generadoras de impunidad, que en efecto, ponen en constante riesgo a la función pública.

Situación que concibe desconfianza, respecto a la materialización del derecho administrativo disciplinario.

1.1.4 Controles del Derecho Disciplinario en las Oficinas de Control Interno Disciplinario.

Dentro del ordenamiento jurídico disciplinario, encontramos el ejercicio del poder preferente y la supervigilancia administrativa en cabeza del Ministerio Público, respecto de la función que realizan las diferentes oficinas de Control Interno Disciplinario de las entidades estatales (Constitución Política: artículo 277 numerales 6° y 7°; Ley 734 de 2002: artículos 3, 69, 77 y 89; Resolución 346 de 2002 del Procurador General; y Sentencias C-429-01, C-948-02 y C-1079/05 de la Corte Constitucional).

En relación al poder preferente, el mismo tiene como objetivo: 1) La aprehensión del conocimiento de un asunto disciplinario desde el inicio de la investigación, ó 2) De oficio o a solicitud del disciplinado, de un servidor público del órgano de control interno o de un tercero, cuando el proceso disciplinario ya se está tramitando en la Oficina de Control Interno Disciplinario.

Por su parte, la supervigilancia administrativa, es aquella realizada por un servidor de la Procuraduría General de la Nación para actuar como sujeto procesal en el proceso disciplinario que adelanta la misma Procuraduría o una Oficina de Control Interno Disciplinario, en defensa del orden jurídico, los derechos y garantías fundamentales.

Existen otro tipo de controles respecto a la función disciplinaria que realizan las Oficinas de Control Interno Disciplinario de las entidades, como lo es, el ejercicio de las distintas auditorías internas por parte de las oficinas de control interno administrativo o de gestión (Ley 87 de 1993), en la cual tendremos la verificación del ciclo PHVA (NTCGP1000 – MECI) conforme a los procesos y procedimientos

establecidos para el ejercicio del Control Interno Disciplinario en la misma organización pública, en concordancia con la Constitución, la Ley y los Reglamentos vigentes. Donde la función de ésta, va encaminada por directriz administrativa interna en busca de un autocontrol; de tal manera, que al vislumbrarse los respectivos hallazgos, se puedan tomar de manera inmediata las correspondientes acciones correctivas.

Finalmente, ha de considerarse pertinente, el control posterior y jurisdiccional contencioso administrativo de los actos proferidos en sede administrativa, entiéndase, los proferidos por las Oficinas de Control Interno Disciplinario. Ésta, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (Ley 1437 de 2011, artículo 138), en el cual se pretende la anulación del acto administrativo acusado de ser contrario a derecho, y en consecuencia, se restablezca el derecho trasgredido. Ello, teniendo en cuenta los títulos de imputación establecidos en el inciso 2° del artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los cuales se dan: 1) Cuando se quebrantan las normas en que deberían fundarse; 2) Cuando han sido expedidos por autoridad incompetente; 3) Cuando son expedidos en forma irregular o desconociendo el derecho de audiencias y defensa; 4) Por falsa motivación, ó 5) Por desviación de poder.

Respecto al control contencioso administrativo, existen propuestas doctrinales como la establecida por Esiquio Manuel Sánchez Herrera, el cual estima que:

«[...] el control jurisdiccional administrativo realizado por el juez que revisa la decisión disciplinaria por virtud de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, además de encontrar un límite material en los métodos interpretativos que hoy se imponen, y que de ser acatados por el juez disciplinario no deben ser desconocidos por el juez administrativo, encuentra otro límite, por supuesto de contenido sustancial, y es la importancia que en el Estado Social y Democrático tienen los principios de independencia y autonomía de los jueces [...]» (2010, p. 41).

La independencia judicial, radica en la exclusividad de la función judicial de aquellos que ostentan la calidad de jueces, concepto de independencia que sólo supone subordinación jurídica, en tanto, queda asegurado su punto de vista jurídico, con el exclusivo sometimiento al imperio de la ley conforme al artículo 230 constitucional (Otto Pardo citado por Ordoñez Solís, 2004, p. 103), respetando los criterios de autonomía e independencia a los demás poderes del Estado.

Es decir, el control jurisdiccional contencioso, funge con respeto al principio de autonomía e independencia de los jueces, predicable del juez disciplinario, donde el reconocer la nulidad y el restablecimiento del derecho respecto a una providencia disciplinaria, no puede entenderse nunca como una tercera instancia. En relación a ello, el Consejo de Estado estimó:

«[...] No se puede admitir la nulidad de un proceso disciplinario, con fundamento en la ausencia de pruebas o disputando la valoración de las mismas, pues la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, no puede operar como una tercera instancia para debatir si la prueba debió ser decretada, o para discrepar de la valoración hecha, pues constitucionalmente los procesos solo conocen dos instancias y no puede trasladarse a la acción contenciosa lo que es propio de cada uno de los procesos, en este caso de la doble instancia del proceso disciplinario [...]» (Sentencia del 23 de Julio de 2009, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, Subsección B, Con. Pon. Víctor Hernando Alvarado Ardila).

Y más adelante, el mismo tribunal consideró:

«[...] En síntesis, debe distinguirse radicalmente la tarea del juez contencioso que no puede ser una tercera instancia del juicio disciplinario, y tal como se ha pretendido con la demanda contenciosa administrativa de que hoy se ocupa la Corporación, demanda que por tanto está condenada al fracaso [...]» (Sentencia del 01 de Octubre de 2009, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, Subsección B, Con. Pon. Víctor Hernando Alvarado Ardila).

Por otro lado, un punto álgido se da respecto a la interpretación de la ley disciplinaria, en la que Gómez considera:

«[...] la interpretación sistemática de la norma jurídica. Ello contribuye al autocontrol de la misma y a su solidez, toda vez que, evita que el jurista dé rienda suelta a sus apetitos personales y conveniencias prácticas en la interpretación; como también, a tener que explicar dentro del todo y viceversa; sus postulados son sólidos y coherentes, habida cuenta que encuentran explicación objetiva más allá de lo personal, refrenando todo intento de interpretación acomodaticia [...]» (2011, p. 123).

Dicha situación, es llamada interpretación «*ad-hoc*», la cual es rechazada enfáticamente por el tribunal constitucional (Sentencia T-086 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa). Resultado de ello, se encontraron cantidad de procesos disciplinarios que finalizaron convenientemente con fallos sancionatorios, en los que se incurrió en claros y paradigmáticos ejemplos de corrupción administrativa, los cuales fueron revocados por la jurisdicción contenciosa administrativa al partir de interpretaciones efectuadas «*contra legem*» (Gómez P. 2011, p. 143).

Al respecto, el mismo Gómez Pavajeau menciona que: *«[...] los vacíos legislativos deben llenarse, en primer lugar con el Código Contencioso Administrativo, sin medir las consecuencias a que ello puede conllevar, las cuales irán aflorando con el tiempo y los problemas que surjan, ante lo cual, se tendrá que improvisar caso por caso para solventarlos [...]» (2011, p. 142)*, ejemplo de ello, lo planteado por la Corte Constitucional en Sentencia C-107 de 2004, donde se aplicó el régimen probatorio del Código de Procedimiento Civil.

En otras palabras, el control jurisdiccional a los fallos disciplinarios se surte no como una tercera instancia, sino como aquel control de legalidad que se le hace al mismo, el cual hace que la interpretación aplicable al caso en concreto, basada en cualquier razón, se repute como irresoluta.

En ese orden de ideas, si bien es cierto que la potestad disciplinaria reposa en cabeza del Estado (artículo 1°, Ley 734 de 2002), la cual se hace efectiva a través del control disciplinario interno y externo, donde éste último es ejercido en ocasión al poder preferente del cual es titular la Procuraduría General de la Nación y las personerías en cualquier momento del proceso (artículo 3° del CDU), se hace ineludible connotar que se vislumbra la necesidad de identificar cuáles son los puntos de álgida penuria material dentro de la administración, y para el caso que nos atañe, en las corporaciones legislativas, en ocasión a la toma de decisiones de estirpe disciplinario, con observancia a los derechos que le asisten al procesado, erradicando todo tipo de arbitrariedad, la cual en ocasiones, raya en el plano de la ilegalidad.

2. El Derecho Disciplinario en la Rama Legislativa del Poder Público

El Derecho Disciplinario en Colombia, se condensó propia y normativamente con la ley 200 de 1995, en tanto, ya no pregonaba ser una materia de especial aplicación a todas aquellas conductas realizables por servidores públicos que ejecutaban actividades de cierta especificidad, que se soportaban en una proliferación de reglas dentro del ordenamiento jurídico, sino que se consolidaba como una norma única aplicable a todas las esferas estatales del orden nacional y territorial.

Tal situación, llevó a que el Congreso de la República tomara medidas concernientes en la implementación del régimen disciplinario dentro de las corporaciones legislativas. En la medida, que tanto la Cámara de Representantes, como el Senado de la República, previos a la expedición de la citada normativa, no poseyeran dentro de sus estructuras organizacionales y administrativas, dependencias que adelantaran las respectivas investigaciones contra sus servidores.

La llegada de la ley 734 de 2002, hizo que el marco normativo disciplinario se robusteciera, y sobre todo, en lo concerniente a la implementación de las oficinas encargadas de adelantar las respectivas investigaciones disciplinarias contra sus servidores (artículo 76 del CDU). Escenario que impuso a las corporaciones legislativas, la obligación de tomar las decisiones pertinentes y ejecutarlas conforme a la ley.

En ese orden de ideas, se observará en el presente capítulo, cómo se implementaron organizacionalmente las oficinas competentes para adelantar las respectivas investigaciones disciplinarias en contra de sus servidores, tanto en la Cámara de Representantes, como en el Senado de la República; específicamente, las relacionadas con las actuaciones encaminadas a poner en marcha tales tareas en vigencia de la ley 200 de 1995, así como en la ley 734 de 2002, haciendo especial énfasis en esta última.

Así mismo, se abordara toda aquella temática relacionada con la gestión administrativa de los procesos adelantados en cada una de ellas, y las principales características que en el ejercicio de dicha función se han arrojado en planos de resultados, buscando la salvaguarda de la función pública y no afectación de deberes funcionales.

2.1 El Derecho Disciplinario en la Cámara de Representantes

2.1.1 En vigencia de la Ley 200 de 1995

En primer lugar, conforme a los postulados constitucionales, la cámara baja del Congreso de la República, estableció en el artículo 128 de la Resolución No. 137 de 1992, que en la Cámara de Representantes, el Jefe de la División de Personal sería el funcionario competente para adelantar la acción disciplinaria contra cualquier servidor de la entidad, indistintamente del nivel jerárquico que ostentaran los presuntos responsables.

Posteriormente, el numeral 2° del artículo 38 de la Resolución MD 0975 de 1995 de la misma corporación, establecería que son funciones de la División de Personal, entre otras, el «*Velar por el cumplimiento y aplicación de las normas del sistema de calificación de servicios, del régimen disciplinario, y demás disposiciones de administración de personal [...]*». Y el artículo 185 ibídem, establecía expresamente que la competencia para adelantar la acción disciplinaria en la corporación, radicaba en la jefatura de la División de Personal.

De esta manera, se reglamentaría interna y organizacionalmente la dependencia que avocaría conocimiento en primera instancia, contra servidores públicos de la Cámara de Representantes, por presuntas conductas constitutivas de falta disciplinaria en vigencia de la ley 200 de 1995.

Por su parte, la mesa directiva de la corporación legislativa, era la competente para resolver los recursos de apelación interpuestos contra las decisiones tomadas por el *a-quo*.

Ahora bien, en la División de Personal de la Cámara de Representantes, se logró establecer según oficio D.P.788.2013 de la corporación legislativa, que fueron adelantados 148 procesos disciplinarios entre los años de 1994 y el 2001, del cual resultaron archivados 56, equivalente a un 37.8%. Sin embargo, la información suministrada goza de inexactitudes, en tanto, no se tiene conocimiento de cuantos procesos se fallaron en primera instancia imponiendo sanciones o absolviendo al sujeto disciplinable, cuantos fueron objeto de recurso de apelación, y tampoco, lo atinente a posibles demandas contra la entidad en la jurisdicción contencioso administrativa, a través de acciones de nulidad y restablecimiento del derecho conforme al Decreto-Ley 01 de 1984, suscitadas por yerros en las decisiones disciplinarias. En ese orden de ideas, ha de sintetizarse la información suministrada de la siguiente manera:

AÑO	PROCESOS ADELANTADOS	ARCHIVADOS
1994	23	No existe información en los archivos
1995	31	18
1996	36	29
1997	10	3
1998	21	6
1999	19	No existe información en los archivos
2000	No existe información en los archivos	No existe información en los archivos
2001	8	No existe información en los archivos
Total	148	56

Se encuentra entonces, que aunque es no es posible realizar una análisis lógico, pormenorizado y absoluto teniendo en cuenta la información suministrada, también es cierto, que llama la atención el nivel porcentual tan alto, respecto a

diligencias adelantadas que terminaron siendo archivadas, las cuales fueron equivalente al 37.8% del total adelantado durante los mencionados siete años, indistintamente de los motivos que los soportaran, como la inoccurrencia de los hechos, la inexistencia de las faltas o peor aún, por cualquier otro impulso que sobrepasare el conocimiento jurídico, aterrizando en planos de influencia política o personal ante el operador disciplinario o funcionario instructor.

Nótese cómo los procesos archivados en 1995 equivalen al 58%, y en 1996, al 77.7%. Situación, que evidencia uno de dos escenarios, el primero, la aplicación de la norma conforme a lo pregonado por el sujeto disciplinable y el influjo que ejerza sobre quien adelanta la acción disciplinaria, o segundo, la imposibilidad o inoperancia técnica o jurídica del despacho disciplinario. Realidades que por donde se examinen, proyectan resultados de impunidad, como consecuencia de la ausencia de control y eficacia en la obtención de los propósitos establecidos por vía legal.

2.1.2 En Vigencia de la Ley 734 de 2002

Con la entrada en vigencia del nuevo Código Disciplinario Único o Ley 734 de 2002, el jefe de personal de la corporación perdió la competencia disciplinaria que ejercía en virtud del artículo 48 de la Ley 200 de 1995, el numeral 2° del artículo 38 y 185 de la Resolución MD 0975 de 1995 de la Cámara de Representantes.

De tal manera, que la entidad se vio en la obligación de organizar administrativamente la función disciplinaria dentro de la corporación legislativa, siguiendo lineamientos previos, esgrimidos en Concepto de la Procuraduría Delegada ante la Corte Constitucional, de fecha 29 de septiembre de 1997, donde se estableció que la organización de la oficina de control interno disciplinario, constituye un acto de obligatorio cumplimiento para todas las entidades u organismos públicos.

Es así, como inicialmente, la Mesa Directiva de la cámara baja del Congreso de la República, mediante Resolución No. MD 1903 del 09 de octubre de 2002, estableció por primera vez en la entidad la función disciplinaria en los términos del parágrafo 3° del artículo 76 de la Ley 734 de 2002.

En ella, para su implementación, resolvió que durante el tiempo que se organizara administrativamente la Oficina de Control Interno Disciplinario en la corporación, se le reconocería competencia para instrucción y fallo en primera instancia sobre sus subordinados a los jefes inmediatos de las dependencias existentes en la Cámara de Representantes, y la segunda instancia, radicaba en los superiores de éstos. Resaltando además, que establecería como oficina coordinadora de la actuación disciplinaria, el despacho de la Dirección Administrativa de la entidad.

En virtud de lo anterior, el Coordinador del Control Interno Administrativo o de Gestión de la Cámara de Representantes, a través de oficio OCCI.1.7.331/04 de 09 de junio de 2004, allegó a la presidencia de la corporación legislativa, informe sobre cumplimiento de la Ley 734 de 2002 y la Resolución No. MD – 1903 de 2002 en la entidad, donde entre otras recomendaciones, se sostuvo:

«Que en la aplicación de la acción disciplinaria llevada a cabo por la Cámara de Representantes, se dé en los procesos la total imparcialidad por parte de los funcionarios que cumplen la función disciplinaria, y en especial dar las garantías procesales consagradas en el artículo 29 de la Constitución Nacional y la Ley al disciplinado»

Además, que con la finalidad de «[...] evitar la prescripción de la acción disciplinaria, conforme los artículos 30 y subsiguientes de la Ley 734 de 2002 [...] debe avocarse el conocimiento de la queja dentro del menor tiempo posible, practicar las pruebas a que haya lugar, y en general dar estricta aplicación a la norma disciplinaria».

Indudablemente, tales recomendaciones fueron el resultado de hallazgos previa auditoría interna, encontrados en el ejercicio disciplinario en la Cámara de Representantes, debido a que por un lado, algunas decisiones resultaron ser parcializadas, y por otro, hubo dilación de la acción disciplinaria por quienes eran responsables de ejercer dicha tarea. Verbigracia, los procesos disciplinarios identificados con números de radicado: 3631/03, 014-94520-03 y 143-97.186/03.

Se hace entonces necesario denotar respecto a este último, ser un proceso de características impropias, que vislumbran la prelación de asuntos políticos sobre aspectos de orden jurídico. En él, se inicia la acción disciplinaria contra el Secretario de la Comisión Legal de Ética y Estatuto del Congresista, por la presunta intervención y/o participación en actividades políticas, en hechos ocurridos en el mes de septiembre de 2003 en el municipio de Melgar (Tolima). Sin embargo, existen evidencias en el plenario, que traslucen la poca aplicación al principio de celeridad establecido en el artículo 12 de la ley 734 de 2002, y la mora sistemática para resolver las actuaciones correspondientes, lo que en consecuencia, terminó favoreciendo al sujeto disciplinable, que muy seguramente, ostentaba un respaldo político de gran envergadura, en razón a su cargo, el cual es de elección por parte de aquellos que ostentaban representación dentro de la corporación legislativa, que posiblemente pudieron intervenir y direccionar el normal desempeño del operador en su ejercicio disciplinario.

Ahora bien, mediante Resolución No. MD-0219 del 14 de febrero de 2005, se conformó como grupo de trabajo, el Grupo de Control Disciplinario Interno, con la finalidad de adelantar procesos disciplinarios contra los funcionarios de la Cámara de Representantes. En el mencionado acto administrativo, se estableció, que éste ejercería su labor estando adscrito a la Dirección Administrativa de la corporación, y que el coordinador de dicha función sería el Director Administrativo, quien tendría competencia para fallar los asuntos en primera instancia, y en todo caso, la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, tendría la competencia para fallar en segunda.

Finalmente, a través de Resolución No. MD-0620 del 08 de marzo del 2011, modificatoria de la MD-0219 de 2005, el Grupo de Control Disciplinario Interno pasaría a quedar adscrito a la División Jurídica de la Cámara de Representantes. En ella, igualmente se estableció, que el Jefe de la División Jurídica ejercería la función de coordinador, indicando las competencias correspondientes en primera instancia, además, de sostener que este grupo de trabajo ejercería la función disciplinaria en la corporación, hasta tanto no se creara la Oficina de Control Disciplinario Interno. Asimismo, se consagró que en el Director Administrativo se radicara la competencia para conocer procesos disciplinarios en segunda instancia; hecho que por cierto, va en contra vía del artículo 76 de la Ley 734 de 2002, en tanto, esa dirección administrativa no ostenta la calidad de nominador al tenor del artículo 385 de la Ley 5ta de 1992..

Con todo, el Director Administrativo conocería en primera instancia de los procesos que se adelanten contra funcionarios que ostenten cargos jerárquicamente superiores a los del Jefe de la División Jurídica, y la segunda instancia la ejercerá el presidente de la corporación. De la misma forma, en lo que se refiere a procesos contra el Director Administrativo o el Secretario General de la corporación, éstos, entre ellos, ejercerán la primera instancia, y la segunda instancia, será en todo caso, de conocimiento del presidente de la Cámara de Representantes, la cual también puede ser avocada por la Procuraduría General de la Nación.

Ahora bien, se pudo establecer según oficios No. 4.2.33.6/101/13 del 05 de abril de 2013 y el D.J. 4.2-0895-2013 de 15 de mayo de la misma anualidad, que desde que entró a operar la el Grupo de Control Disciplinario Interno de la entidad, se han adelantado 305 procesos al mes de abril de 2013, desglosados de la siguiente manera:

AÑO	No. DE PROCESOS DISCIPLINARIOS	No. DE PROCESOS ARCHIVADOS	FALLADOS EN PRIMERA INSTANCIA (Absolutorio o prescritos)	FALLADOS EN PRIMERA INSTANCIA (imponiendo sanción disciplinaria)	FALLADOS EN SEGUNDA INSTANCIA (Sancionatorio - Modificatorio)	REMITIDOS A OTRAS ENTIDADES POR FALTA DE COMPETENCIA
2004	19	17	2	-	-	-
2005	45	40	-	-	-	10
2006	41	11	29	.	-	1
2007	30	16	12	-	-	2
2008	49	27	14	2	-	6
2009	26	11	9	-	-	5
2010	54	14	29	4	2 (Confirmatorio de la 1ra Inst. en Presidencia de la Cámara)	7
2011(*)	39	3	19	6	3 (Confirmatorio de la 1ra inst. en Dir, Admin. de la Cámara)	1
					2 (Confirmatorio de la 1ra instancia en Procuraduría Gral.)	
					1 (Modificatorio de la 1ra instancia en Procuraduría Gral.)	
2012(*)	33	7	-	-	-	1
2013	2	-	-	-	-	-
TOTAL ES	305	146	114	12	8	33

(*)Existen procesos en curso actualmente aperturados en el año 2011, sin que reporten una decisión concreta por parte del Grupo de Control Disciplinario Interno.

Examinado el anterior cuadro, se observa entonces, que del total de procesos adelantados por el Grupo de Control Disciplinario Interno de la Cámara de Representantes, se esgrime: 1) Un 47.8% de los procesos como archivados; 2) Un 37.3% con fallos absolutorios o situaciones donde opera el fenómeno de la prescripción de la acción disciplinaria; 3) Un 10.8% de procesos remitidos a otras autoridades por falta de competencia, y 4) Un 3.9% de fallos sancionatorios en primera instancia, del cual el 2.6% ha sido apelado. Sumado, a que de esos 12 procesos fallados imponiendo sanción disciplinaria, uno, impuesto el 14 de febrero de 2011, se encuentra actualmente siendo objeto de control de legalidad ante la jurisdicción contenciosa administrativa (identificado con el número de radicación 11001333171820110009801).

Las estadísticas nos muestran contundentemente, que la labor de la administración en el ejercicio de la acción disciplinaria, muestra dilaciones y omisiones para cumplir el deber legal y funcional de disciplinar a los servidores públicos que se encuentran a su cargo, en virtud de la relación especial de sujeción que recae sobre éstos.

Conocer en cifras, que tan sólo el 3.9% de los procesos disciplinarios de la entidad han sido fallados imponiendo sanción disciplinaria, evidencia que la dependencia no cumpla en cabal forma con los preceptos legales impuestos, o que no se encuentre capacitada en adelantar los expedientes, o sufra un posible tráfico de influencias al interior de la misma, que denotaría cierta descomposición administrativa. Situación que raya con políticas públicas encaminada a combatir actos de corrupción y lucha contra la impunidad, en tanto muestra altos niveles de inoperabilidad.

Acrecienta la alarma, el obtener cifras desbordantes como en aspectos de procesos archivados, absolutorios o donde opera el fenómeno de la prescripción de la acción disciplinaria, equivalentes al 85.1% del total de expedientes iniciados por el Grupo de Control Disciplinario Interno.

Resulta entonces pertinente preguntarse, ¿Es eficaz la labor disciplinaria dentro de la Cámara de Representantes? No se trata de buscar catalogar una administración que pugne en la consecución de políticas retributivas en pro del castigo severo y legal ante cualquier irregularidad, sin embargo, ha de considerarse que los resultados son sumamente negativos respecto a lo que inicialmente buscaba la ley 734 de 2002. Debido a que en la práctica, ésta se ha manejado por la entidad con cierta cautela, con la finalidad de disciplinar a quien no ostenta un poder de decisión o por quienes tienen un grueso respaldo político en la corporación, si observamos que la mayoría de los sancionados ostentaban cargos y perfiles jerárquicamente modestos contemplados en la planta de personal, como lo fueran al pertenecer al nivel operativo o técnico (Resolución No. 3205 de 2008 ó Resolución No. 314 de 2010).

Por otro lado, también es posible encontrar situaciones donde resulta más fácil por parte del operador disciplinario optar por archivar las diligencias, abstenerse de la práctica de pruebas conducentes y pertinentes, y así, terminar absolviendo al investigado, o peor aún, dejando que opere el fenómeno de la prescripción, con la finalidad de evitarse problemas futuros en la administración, como lo es, una posible acción de repetición producto de una control de legalidad a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho por parte de la jurisdicción contencioso administrativa, respecto a decisiones disciplinarias que pudiesen afectar derechos de los sujetos disciplinables.

Tales problemáticas subsisten pese a que el ordenamiento jurídico prevé controles por parte del órgano que ostenta el poder preferente y la supervigilancia administrativa. Sin embargo, los hallazgos establecidos con anterioridad, demuestran que no se han tomado correctivos ante las irregularidades. Situación que posibilita concluir, que los controles no gozan de total efectividad.

2.2 El Derecho Disciplinario en el Senado de la República

2.2.1 En Vigencia de la Ley 200 de 1995

La cámara alta de la rama legislativa, inicialmente evidencia una función disciplinaria casi negligente en la labor encomendada por el ordenamiento jurídico en asuntos de esta índole. En tanto, con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 y la posterior expedición del Código Disciplinario Único de los años noventa, el Senado de la República, tuvo retardos injustificados para diseñar organizacional y administrativamente el ejercicio disciplinario interno que le correspondía.

Es así, como en vigencia de la ley 200 de 1995, un secretario en la División Jurídica de la Dirección General Administrativa del Senado de la República venía ejerciendo la labor disciplinaria interna en la entidad (Oficio CLE-3179 del 18 de diciembre de 2012). Tarea que ante la misma administración de la corporación, gozaría de pocas convicciones y renuencia para la realización de la función disciplinaria de forma proba y conforme a lo establecido en la normatividad legal vigente de la época.

Ello, si se tienen en cuenta los resultados arrojados entre el año de 1995 y agosto del año 2001, que muestran tan sólo nueve (9) procesos disciplinarios adelantados en la entidad, sin ninguna clase de actuaciones procesales ni pronunciamiento de mérito por parte de la administración en este sentido (Oficio CLE-3179). Incluso, éstos fueron remitidos con posterioridad y por competencia a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, sin que surtieran trámite alguno.

A través de Resolución 041 del 03 de octubre de 2001, la Mesa Directiva del Senado de la República, por primera vez en la entidad, fijó seriamente la competencia disciplinaria en la corporación legislativa. En ella, se le asignó la función del ejercicio del control interno disciplinario del personal administrativo de la entidad a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista en primera instancia,

y en segunda, conocería el Director General Administrativo, como nominador de la cámara alta del Congreso de la República.

Indistintamente, se estableció que en los procesos disciplinarios cuyos implicados sean el Director General Administrativo, el Secretario General o el Subsecretario General del Senado, conocería en primera instancia el Presidente de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, y en segunda instancia, la plenaria de la corporación.

Posteriormente, a través de Resolución 117 del 29 de mayo de 2002, la Mesa Directiva del Senado de la República, le asignó la función del control interno disciplinario contra los servidores de la corporación a la secretaria de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista en primera instancia, y la segunda, en cabeza del Director General Administrativo de la corporación.

Así las cosas, esta célula congresional ejerció la función disciplinaria, durante el periodo comprendido entre el 03 de octubre del 2001 y el 04 de diciembre del 2003, por cuanto con la expedición de la Resolución 076 del 2003, se creó la Oficina de Control Interno Disciplinario del Senado de la República, como dependiente de la División Jurídica de la corporación. La gestión de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista fue la siguiente:

<u>COMISIÓN DE ÉTICA Y ESTATUTO DEL CONGRESISTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA</u>			
(Procesos en Labor Disciplinaria - Octubre de 2001 a Diciembre de 2003-)			
Remitidos por la Dirección General Administrativa del Senado en virtud de la Resolución 041 de 2001	9 (procesos a los cuales no se les realizó ninguna gestión; y en consecuencia fueron prescritos)		
		21 Archivados	4 luego del estudio preliminar de la queja (Inhibitorios)

Adelantados propiamente por la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista	86		17 en etapa de indagación preliminar
		7 Remitidos por competencia a la Procuraduría General de la Nación	
		58 Remitidos a la Oficina de Control Interno Disciplinario de la División Jurídica, en virtud de la Resolución 076 de 2003	5 en estudio preliminar de queja
			39 en etapa de indagación preliminar
			12 en etapa de investigación disciplinaria
2 con fallo sancionatorio en primera instancia no ejecutoriados			
TOTALES		95	

La actividad disciplinaria encomendada a dicha comisión, establecería que del total de investigaciones aperturadas en la entidad durante los 26 meses que tuvo competencia, en tan solo el 2.3% sancionó disciplinariamente. Por otro lado, el 24.4% de los procesos terminaron siendo archivados; el 8.1% remitido al Ministerio Público por falta de competencia; y el 65.1% remitidos a la oficina de Control Interno Disciplinario de la misma corporación legislativa como procesos activos.

Dicha situación evidencia, que aunque se gestó organizacional y administrativamente el ejercicio disciplinario, regular actividad mostró por quienes ostentaron la función dentro del ente, en la medida que aunque contemplaron en su momento la actividad como necesaria, se reveló como notoriamente rezagada respecto a las funciones constitucional y legalmente impuestas a la rama legislativa del poder público.

2.2.2 En Vigencia de la Ley 734 de 2002

Con la entrada en vigencia del nuevo Código Disciplinario Único, y siguiendo las directrices que para entonces el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Procuraduría General de la Nación impartirían a nivel nacional a través de las Circular Conjunta No. 01 del 2002, el Senado se vio en la obligación de replantear organizacionalmente el ejercicio disciplinario dentro de la corporación legislativa.

Es así, como la Mesa Directiva del Senado expidió la Resolución 076 del 04 de diciembre de 2003, y la Dirección General Administrativa de la misma corporación profiere seguidamente la Resolución 1329 del 18 de diciembre de 2003.

En ellas se estableció, basados en los artículos 6 y 209 constitucional, los artículos 76 y numeral 32 del 34 de la ley 734 de 2002, el numeral 1° del artículo 41 y el artículo 370 de la ley 5ta de 1992, la creación del Grupo de Control Interno Disciplinario del Senado de la República, como grupo de trabajo dependiente de la División Jurídica de la misma corporación, encargado de adelantar los procesos disciplinarios respecto a los servidores públicos de la entidad en primera instancia.

Igualmente, se instituyó que el Director General Administrativo tendría la competencia para fallar en segunda instancia las investigaciones disciplinarias que se adelantasen contra servidores públicos del Senado de la República, siguiendo los criterios establecidos en el ya citado artículo 76 del CDU, esto es, ostentar legalmente la calidad de nominador de la corporación.

También, se tuvo como hecho predominante efectuar los movimientos necesarios del personal de planta idóneo y capacitado para prestar apoyo a la función disciplinaria. En donde, se esgrimió por vez primera, la profesionalización de dicha actividad de acuerdo a los postulados que exigía la normatividad.

Finalmente, establecería tal y como se expuso ampliamente en el capítulo 1.1.3.1 del presente análisis, que cuando el investigado fuera el Director General Administrativo o el Secretario General del Senado, la primera instancia la surtiría uno de ellos, y la segunda instancia se proporcionaría a través del Presidente del Senado de la República. Situaciones estas, que evidentemente nunca han ocurrido, en tanto, tales investigaciones contra funcionarios que han ejercido dichos cargos, sólo han sido adelantadas directamente por la Procuraduría General de la Nación en uso del poder disciplinario preferente que le asiste legalmente (artículo 3° de la Ley 734 de 2002 y artículo 25 del Decreto 262 de 2000).

Ha de observarse por ejemplo, la noticia publicada por el Diario El Espectador del día 24 de junio de 2012, donde se estableció que el entonces secretario general del Senado de la República, llevaba 10 años fungiendo dicho cargo, y lo calificaban como «*blindado*», en tanto, había cerca de «*10 denuncias penales y disciplinarias documentadas en contra del funcionario*», y que «*Pese a documentos, que podrían ser claras evidencias, las investigaciones no avanzan*». Todo debido al poder que había acumulado durante tanto tiempo.

Más adelante se dijo que:

«Las denuncias en su contra no son de poca monta. Van desde posibles irregularidades en multimillonarios contratos, supuesta injerencia ilegal en la aprobación de leyes, presuntos nombramientos ilegales y viajes sin tener autorización, hasta posibles nexos con personas vinculadas a la mafia. Curiosamente, los procesos que llegan a Procuraduría y Fiscalía avanzan un poco y luego se congelan. Hoy no tiene antecedentes registrados».

Por otro lado, también se denunció que:

«Uno de los casos que podría reflejar cómo [...] ha salido bien librado de los procesos es el de una sanción que le impuso la Procuraduría hace 14 años y que

jamás se hizo efectiva. En primera instancia lo destituyó por cinco años y en segunda instancia la sanción se rebajó a una suspensión de tres meses. El caso: presuntas irregularidades en la firma de tres contratos mientras fue director administrativo encargado del Senado en 1994 [...]».

Tal situación, refleja una de dos cosas. La primera, la inoperabilidad del ejercicio disciplinario por parte del Director General Administrativo de la corporación, quien está llamado a avocar conocimiento de manera ordinaria y en primera instancia contra las conductas que presuntamente se tipifiquen como faltas disciplinarias cometidas por el Secretario General, lo cual ha de ser calificado como un ejercicio disciplinario nulo contra las conductas de éste. Lo que sugiere concluir, que el ejercicio del control interno disciplinario atribuido por los artículos 3ros de las Resoluciones 076 y 1329 de 2003, son disposiciones que no sobrepasan el papel, es decir, son normatividades jurídicas que no son materializadas, tal vez, por el tráfico de influencias que pueda llegar a ejercer un funcionario de estos sobre el otro debido al gran poder y respaldo político que ostenta, o simplemente, se resume a una social frase coloquial que se esgrime como «*entre bomberos no nos pisamos la manguera*».

La segunda, el ejercicio del poder preferente por parte del Ministerio Público para avocar conocimiento respecto a las quejas y denuncias interpuestas ante un funcionario de estas características (Literal a) del Numeral 1° del Artículo 25 el Decreto 262 de 2000), en razón, a que consideró que el control interno disciplinario de la corporación no tenía eficacia. Situación que nos deja entre ver, que si bien se ha ejercido la acción disciplinaria, también es cierto, que los procesos presentan dilaciones injustificadas, en tanto, el acervo probatorio de las investigaciones es contundente para imponer las respectivas sanciones, y se opta por el «*laissez faire, laissez passer*».

Tales hechos, muestran un panorama desolador respecto al ejercicio del derecho disciplinario por parte de quienes están llamados a desplegar la acción. Debido a que por razones exógenas, como el tráfico de influencias entre los mismos

servidores de la entidad, las investigaciones tomen rumbos distintos a los preestablecidos en el ordenamiento jurídico. Situación que se traduce en impunidad, corrupción administrativa e indignidad social. Escenarios que nos colocan de manifiesto en un nuevo contexto y coyuntura social, como la poca confianza de los asociados para con sus instituciones.

Ahora bien, en lo que respecta al desarrollo de las labores del Grupo de Control Interno Disciplinario del Senado de la República desde que entró a operar en el año 2004, se encontró que al mes de julio de 2013 habían adelantado 767 procesos disciplinarios en primera instancia contra servidores públicos, los cuales se describen así, según oficio de fecha 21 de julio de 2013 de la División Jurídica de la corporación legislativa:

LABOR DEL GRUPO DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA (2004-2013)				
<u>767</u> Procesos Disciplinarios Aperturados:	Remitidos a otras entidades por falta de competencia: 144	A Procuraduría General de la Nación: 100		
		A otras entidades (Policía Nacional; DAS; etc.): 44		
	Remitidos por la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista con destino a la Oficina de Control Interno Disciplinario de la División Jurídica, en virtud de las Resoluciones 076 y 1329 de 2003: 58 Archivados: 154			
		Pendientes por la cumplir	En Segunda Instancia: 3	

	Fallados Con Sanción Disciplinaria: 14	Sanción: 4	En primera Instancia: 1
		Fallos Ejecutoriados cuya Sanción se hizo efectiva: 10	En Segunda Instancia: 4
			En primera Instancia: 6
	Operó la Revocatoria Directa sobre el fallo disciplinario en: 1		
	Acciones de Nulidad y Restablecimiento del Derecho suscitadas de fallos disciplinarios: 2	En primera instancia fallado desfavorable para la entidad: 1	En primera instancia fallado favorable para la entidad: 1
No existe información sobre el número de procesos disciplinarios donde operó el fenómeno de la prescripción, en relación a la acción y a la sanción.			
El número de procesos disciplinarios activos en la Oficina de Control Interno Disciplinario del Senado de la República es de: 77			
Están en etapas de indagación preliminar, investigación disciplinaria y alegatos.			

De lo anterior, puede colegirse entonces en primer término, que la misma entidad no posee registro de lo ocurrido respecto a 320 procesos disciplinarios,

equivalente al 41.7% de la presunta actividad disciplinaria emprendida entre el año 2004 y el año 2013, incumpliendo la ley general de archivo (Ley 594 de 2000).

Sin embargo, se vislumbra que un 18.7% de los procesos aperturados fueron remitidos por falta de competencia; el 20% fueron archivados; y tan sólo el 1.8% resultaron fallados.

Tal situación, resulta consonante con lo ocurrido en la cámara baja del Congreso de la República, respecto a las condiciones o características de los sancionados disciplinariamente, donde efectivamente se pudo constatar que son servidores públicos pertenecientes al nivel operativo, técnico o en muy pocas ocasiones administrativos o del nivel medio, más no directivos. Hecho que evidencia que no se surte la actividad disciplinaria dentro de la entidad de manera igualitaria, en tanto, los agentes que ostentan mayor categoría o se encuentran mejor escalafonados poseen mayor autoridad, dominio e influencias políticas y demás, respecto a aquellos que no la tienen, ante el servidor encargado del ejercicio de la acción disciplinaria. Contexto que hace irrumpir en el plano de la corrupción administrativa, el cual se presenta como fenómeno consustancial de dominación entre la clase política y quienes circundan sus lares, el cual es arraigado en el asunto que hasta el momento nos ocupa.

Indistintamente, como consecuencia de ello, cierto es que se encuentra probada la inoperabilidad del ejercicio disciplinario en la entidad, en tanto muestra una actividad paquidérmica respecto a lo demandado por el ordenamiento jurídico. Dilaciones, saboteos, tráfico de influencias y multiplicidad de factores exógenos al proceso disciplinario permean la tarea del agente público encargado de llevar a cabo el mismo, en tanto, se constituyen como componentes imprescindibles a la hora de marcar el derrotero respecto al curso y resultado de aquel. En otras palabras, la decisión del operador disciplinario depende en gran mayoría de aquellas circunstancias que rodean la investigación, más no las inmersas íntegramente al proceso o al expediente. Situación que pone de manifiesto las

pocas medidas preventivas y correctivas respecto a la afectación de la función pública por parte de sus agentes.

2.3 Escenarios Comunes

Hasta el momento, hemos desarrollado en la presente investigación evidencias que nos hacen preguntar ¿es la actividad disciplinaria eficaz en la rama legislativa del poder público?, ¿es el control interno disciplinario en el Congreso de la República inoficioso?, ¿funge el control interno disciplinario de la rama legislativa del poder público en planos de igualdad respecto a los agentes destinatarios de la misma?

Cierto es que la función disciplinaria es necesaria en cualquier Estado, con la finalidad de garantizar la consecución de sus propios fines en el ejercicio de la función pública respecto de sus agentes, los cuales deben cumplir sus deberes y no incurrir en las prohibiciones que exige el ordenamiento jurídico. Sin embargo, se considera que las vicisitudes, contingencias e irregularidades presentadas en la llamada «*casa de la de democracia*», denotan flaqueza cultural en los agentes de ese sector.

En ese orden de ideas, las circunstancias de labor infructuosa del ejercicio disciplinario desbordan el radar de aplicabilidad normativa, y nos enfrenta a grandes dificultades formativas de los agentes públicos, que no solo reviste crisis a nivel local sino en latitudes internacionales.

La confección normativa establecida por el legislador en el Código Disciplinario Único del año 2002, en general, no presenta problemas en sus disposiciones y tampoco en sus reglamentaciones, por cuanto propende salvaguardar las garantías fundamentales constitucionales, sin embargo, las dificultades suscitan en la aplicabilidad de la mencionada norma respecto de aquel quien funge como

operador, el cual, en ocasiones resulta permeado por factores exógenos que fomentan la impunidad respecto a la tutela de la función pública.

Se observan circunstancias comunes en el ejercicio disciplinario en las dos cámaras legislativas, donde encontramos poca actividad disciplinaria, una gran cantidad de procesos archivados, un pequeño número de sancionados disciplinariamente respecto al número total de investigaciones, y la calidad de funcionarios quienes fueron objeto de ella.

Sobre esto último, la investigación arrojó evidencias tendientes a esgrimir que ningún directivo o mando medio fuera objeto de sanción disciplinaria. En la medida que resultó ser tan solo respecto a funcionarios pertenecientes al nivel operativo, técnico y en algunas ocasiones del profesional o administrativo.

Aúna tal crisis, aquellos intereses particulares que pueda llegar a esbozar un operador disciplinario o su superior jerárquico (2da instancia), en la aplicabilidad de la norma y que marquen el derrotero respecto al curso que ha de llevar un proceso que se endilgue contra un determinado funcionario destinatario de este derecho sancionador. Lo cual nos incursiona en planos del subjetivismo.

Ejemplo de ello, se encuentra en el Expediente Disciplinario N° 415 de 2010 del Senado de la República, donde se le inicia investigación disciplinaria a una funcionaria por haber llegado tarde a laborar en más de tres oportunidades, y aunque en diligencia de versión libre, la misma allegó documentación original de una EPS que esgrimiera el cronograma de citas terapéuticas que motivaban sus retardos, el operador disciplinario presuntamente evaluó la situación partiendo de la mala fe de la disciplinada. Así, el despacho profirió auto que ordenaba la confirmación de la veracidad de la documentación, y aunque ésta fuera constatada como afirmativa, el operador prosiguió con la investigación descartando unos días, pero aferrándose única y exclusivamente al retardo de cuarenta minutos de una jornada laboral, inobservado lo preceptuado en el artículo 150 del CDU, al

extenderse a verificar asuntos o hechos distintos de los que fue objeto la denuncia.

En ese orden de ideas, profirió pliego de cargos, por el retardo injustificado de la funcionaria. Sin embargo, el proceso en últimas fue declarado nulo por violación al debido proceso en relación a la ausencia de notificaciones personales y comunicaciones en la práctica de pruebas, lo que condujo a su posterior archivo, ¿Pero qué había ocurrido por fuera del proceso para que esto sucediera? Aparentemente, el coordinador del control interno disciplinario no tenía empatía con la disciplinada, y traía conflictos personales de tiempo atrás, configurándose así, una perfecta oportunidad en busca de retaliaciones personales revestidas del poder sancionatorio que le otorgaba el ordenamiento jurídico (A. Betancurt, comunicación personal, 7 de junio de 2013).

Ahora bien, surgen los siguientes interrogantes: ¿y con ese panorama, la disciplinada no utilizó mecanismos jurídicamente establecidos en el código como la figura de la recusación?, ó ¿por qué razón el coordinador no se declaró impedido para conocer de tal proceso?, respecto al primero, podemos decir que la investigada era profesional en comunicación social y no contaba con conocimientos en ciencias jurídicas, aunado a la consagración normativa, que no constituye como obligatorio el ejercicio de una defensa técnica o de confianza en la controversia suscitada en el seno de la función disciplinaria. Por otro lado, el no contemplar el impedimento para avocar conocimiento por parte del funcionario, se constituyó como la pieza fundamental respecto a lo que éste quería lograr impulsado por un sentimiento particular y poco objetivo. Situaciones que desnaturalizan la función disciplinaria en el Estado Social de Derecho.

Se constituyen entonces, contextos donde concurren en ocasiones conductas donde «*un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares [...]»*, estableciéndose como «*comportamiento(s) desviado(s) de aquel que ocupa un*

papel en la estructura estatal [...]», es decir, situaciones donde puede ejercerse cierta influencia «[...] ilícita, ilegal e ilegítima» (Pasquino, 1988, págs. 438-440).

Tales conductas han sido objeto de reclamo social por parte de algunos sectores civiles, que con sentimiento preponderante esgrimen y exigen a las autoridades, el ejercicio de la ética pública en la lucha contra la inexistencia de valores comunes y el carácter expansionista de tal descomposición estatal.

Dichas vicisitudes, se contemplan como un mal que si bien es combatido desde el mismo orden legal, como el establecido en la ley 1474 de 2011 o Estatuto Anticorrupción, se consagran como una actividad intermitente, progresiva y que se manifiesta en una multiplicidad de formas en distintas esferas del sector público.

Al respecto, Michel Rowland manifiesta que lo tangible de las mencionadas conductas concebidas como irregulares se deben básicamente a dos elementos: *«por un lado, la falta de transparencia y «accountability» en los sistemas de administración pública [...]; y por otro lado, se ha desarrollado una mayor sensibilidad por parte de la comunidad frente al fenómeno de la corrupción» (1998, p.31).*

Es notoria dicha actividad, debido a que por un lado, las administraciones públicas efectúan su labor con poca claridad y no rinden cuentas a sus administrados. Aunque cierto es que hay que reconocer los avances que se han querido establecer con la Ley 1712 de 2014, para el acceso a la información pública. Y por otro, debido a que la sociedad civil haya percibido de manera desmesurada conductas irregulares por parte de sus agentes públicos. Es decir, las suscitadas de escenarios que denotan socialmente las anomalías que se presentan en las esferas públicas, las cuales resultan ser concebidas como cuerpos no confiables ante la misma comunidad a las cuales presuntamente le sirven.

Dichas situaciones nos colocan en planos de corrupción administrativa, donde Rowland (1998, p.32 y 33) las categoriza en dos, de la siguiente manera:

«[...] la primera acontece por los actos [...] que se cometen “de acuerdo con las reglas” y la segunda cuando las operaciones se desarrollan “en contra de las reglas”.

En la práctica, los ciudadanos pueden ignorar las definiciones legales de la corrupción administrativa y la opinión pública puede juzgar el fenómeno desde una perspectiva distinta a la jurídica. Dicho de otra manera, si la opinión pública y las definiciones legales divergen de manera muy acentuada, es muy probable que los funcionarios públicos se sometan a los códigos prácticos de la sociedad y comentan actos de corrupción sin sentirse culpables» (Reinsman, W, citado por Rowland).

Ahora bien, aunque tales situaciones puedan ser palpables en el clima estatal y el gobierno nacional las combata desde la legalidad, y puedan ellas colindar con la función disciplinaria (para el caso en concreto la esgrimida en el Congreso de la República), no resulta pertinente desbordar la presente investigación con dicha temática, aunque implique ser efectivamente preocupante y por demás, reprochable, en tanto, causan desazón por quienes se encuentran expectantes en la concreción de justicia material por quienes están llamados a efectivizar el «*ius puniendi*» del Estado.

Por último, sólo resulta adecuado esgrimir que para el efectivo cumplimiento por parte de quienes ejercen la función disciplinaria dentro de la rama legislativa, es necesaria la adecuada materialización de disposiciones previamente establecidas en el ordenamiento jurídico, es decir, la concreción de controles legales para el ejercicio objetivo de la función disciplinaria, con la finalidad de garantizar todas las garantías fundamentales de los sujetos disciplinables.

No quiere decir ello, que para todos los casos el Ministerio Público asista la función disciplinaria en el Congreso de la República a través de la supervigilancia

administrativa, o por medio del ejercicio del poder preferente, pues sería un absurdo, sino que la misma administración asuma la responsabilidad de implementar los controles adecuados a fin de evitar anomalías en las diferentes actuaciones que aparentan revestir legalidad, sin tenerla.

Ello es posible, empezando con el cambio cultural en los agentes que le sirven. Con profesionales íntegros, transparentes y ecuánimes ante las diferentes vicisitudes que pudiesen llegar a surgir, siguiendo los postulados -por analogía- del artículo 230 de la Constitución, donde el operador disciplinario sólo esté sometido al imperio de la ley. Y donde la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina le sean criterios auxiliares en la función disciplinaria.

3. Estudio de caso

Hasta lo aquí esgrimo, se ha establecido una serie de afirmaciones que conducen a revelar, cierto tipo de irregularidades al interior de las corporaciones legislativas, relacionadas en primer lugar, con la falta de gestión administrativa en materia disciplinaria que les acaece como responsabilidad suscitada del ordenamiento jurídico, y en segundo, por aquél animo subjetivista con el cual pueden llegar a instruirse los respectivos procesos, que derivan en ocasiones, con flagrantes vicios en el tramite procedimental de los mismos, el cual devela un resultado supremamente alejado de la voluntad tanto del constituyente como del legislador, los cuales se traducen en aspectos restrictivos de derechos, para con los sujetos procesales o en apología a la impunidad.

Así las cosas, en el presente acápite se esbozarán ejemplificada y metodológicamente, una serie de irregularidades que se evidencian tanto de un sentido como del otro, respecto a la conducta realizada por un ex funcionario del Senado de la República. El cual, en últimas, en lo que respecta a la actividad interna disciplinaria de la corporación, se tradujo en expresa impunidad, y ante la notoriedad y trascendencia de los hechos y aspectos suscitados, la Procuraduría General de la Nación, se vio avocada a ejercer el respetivo poder preferente.

En ese orden de ideas, se desarrollará un examen acucioso en relación con los aspectos facticos y jurídicos acaecidos en el Expediente Disciplinario No. 531 del Senado de la República, para en primer lugar, evidenciar las falencias jurídicas en las cuales cae la administración en su afán de disciplinar a como de lugar una conducta realizada por un servidor, y en segundo, los intereses que suscitaron en el tramite del mismo, en ocasión al resultado al cual se quiera llegar, que como se sostuvo con antelación, se aleja del fin mismo del régimen disciplinario, el cual es, la protección de la función pública como bien jurídicamente tutelado por parte del Estado, encaminado a salvaguardar sus propios fines.

Lo anterior, no sin antes advertir en relación a la temática a examinar, que el Manual de Funciones y Competencias Laborales del Área Administrativa del Senado de la República, dispone que el Jefe de la División Jurídica, entre otras, debe: 1) Dirigir y supervisar los estudios e investigaciones jurídicas; 2) Participar en el estudio, calificación y clasificación de contratos, contratistas y consultores; y asesorar y supervisar el cumplimiento de normas y procedimientos en la contratación administrativa de la corporación; y 3) Coordinar la defensa judicial de la entidad.

Nótese entonces, como dentro de la organización de la entidad el Jefe de la División Jurídica, tiene atribuidas tres funciones inescindibles en la administración, como lo es, la función de asesoría e intervención contractual, la defensa judicial de la entidad, y la actividad sancionatoria que debe emprender contra conductas disciplinables desplegadas por servidores de la corporación legislativa.

En relación con ésta última, tal y como ya fue expuesto en acápites precedentes, a través Resoluciones 076 del 04 de diciembre de 2003 y 1329 del 18 de diciembre de 2003, se implementó como grupo de trabajo la Oficina de Control Interno Disciplinario adscrita a la División Jurídica de la corporación, con lo cual se estipuló que las distintas providencias de primera instancia serían tomadas por el Jefe de la ya referida dependencia, y la segunda, por el nominador, atendiendo las previsiones legales establecidas en el artículo 76 del Estatuto Disciplinario.

Consecuente con ello, para la conformación e implementación del Grupo de Trabajo con facultades disciplinarias, se estableció por determinación expresa de la alta dirección, que mediante actos que resolvieran situaciones administrativas de su personal, serían encargados funcionarios del nivel profesional o asesor, como coordinador(es) del ejercicio y gestión disciplinaria, en relación con el personal asignado a la ejecución de esta labor, los cuales tienen como función esencial, instruir los procesos, ya sea con la practica de pruebas y/o la proyección de decisiones.

Pues bien, teniendo en cuenta que el desarrollo del presente acápite será circunscrito a la valoración integral del material que reposa en el expediente disciplinario No. 531, desde una orbita objetivamente contextualizada y apegada a la reglas propias de la sana critica, es importante señalar que algunos funcionarios públicos que intervinieron en las distintas diligencias, sostuvieron mediante entrevista, que en el trámite emprendido por el *a-quo*, el funcionario encargado de instruir la instancia, es decir, el coordinador del Grupo, nunca tuvo buenas relaciones laborales ni personales con el disciplinado, lo cual connotaba con gran notoriedad la aplicación severa y estricta de la normatividad sancionatoria, que en algunas ocasiones, según su parecer, rayaban con la arbitrariedad y se alejaban de los estándares y parámetros legales en los cuales podía actuar. Igualmente, esgrimieron que ya en más de una ocasión en la cual habían intervenido en distintos proceso disciplinarios adelantados en el Senado de la República, en calidad de testigos, se había observado el interés particular del funcionario en la instrucción y finalidad de los mismo, dependiendo el vinculo personal de amistad que tuviese con el implicado (S. Esguerra y J. Santacruz, comunicación personal, 28 de marzo de 2014).

Así mismo, sostuvieron que aunque la irregularidad que suscitó la investigación se originó por informes de directivos de la entidad, les causaba algo de curiosidad que la misma se haya iniciado, teniendo en cuenta el vinculo de gran amistad personal que sostuvieron el disciplinado y el nominador. En la medida, que éste último siempre que se encontraba ausente del cargo, delegaba sus funciones en aquél. Tan así, que del escenario de donde emerge el hecho disciplinable, fue originada otra obligación para con la corporación que originó serias dudas, y del cual se hará relación una vez finalizado el objeto del presente acápite.

Esgrimidas tales aclaraciones, entraremos a contextualizar las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos que dieron origen al ya referido Expediente No 531, y las distintas acciones tomadas por la administración ante las vicisitudes

acaecidas, para así proceder a examinar las situaciones correspondientes con la temática que nos atañe.

Lo anterior, no sin antes advertir, que con la finalidad de salvaguardar los derechos fundamentales de los ciudadanos que en las actuaciones administrativas y disciplinarias intervinieron, la descripción de los hechos y circunstancias suscitadas, sólo serán aludidas limitándose al rol o cargo que desempeñaron dentro de las diligencias.

3.1 Contextualización de las Circunstancias en Donde Acontece el Hecho Materia de Reparación Disciplinaria

El Senado de la República, con la finalidad de implementar sistemas tecnológicos que estuviesen a la vanguardia de las nuevas tendencias de modernización en la gestión de la administración, encaminados a facilitar el desempeño de la función pública que desarrolla en cumplimiento de la Constitución y la Ley, se vio en la necesidad de aplicar métodos y medidas necesarias para llevar a cabo la ventanilla única de correspondencia de la entidad.

Tal situación, respondía a la necesidad de buscar una organización documental, que permitiera observar la hoja de ruta que debía seguir y cumplir un determinado documento bajo unos parámetros estandarizados acordes a la normatividad legal vigente (Ley 594 de 2000). Es decir, que el canal de información, en relación con el trámite administrativo documental interno y externo debía ser soportado en sistemas tecnológicos que permitieran un control veraz, seguro, adecuado y oportuno, desde la Unidad de Correspondencia con el resto de dependencias de la entidad

Dichas circunstancias, fueron las reflejadas por la División de Bienes y Servicios de la corporación, mediante oficio del 02 de diciembre de 2008 (sic), en el cual se esbozó:

«[...] El Senado de la República ha entrado en una nueva era de tecnología informática modernizando así la institución, sin embargo, el proceso vital y por el cual las instituciones perduran en el tiempo es a través de su memoria institucional, el estado de los documentos que son patrimonio histórico de la nación y que no está siendo implementado el día a día la gestión por personal especializado y calificado, así como la implementación de tecnologías que garanticen día a día su preservación sin esperar al paso de los años a que información vital se extraiga, extravié o se deteriore por la alta manipulación, se altere o se destruya con intención o sin intención. Es así como los Honorables Senadores y funcionarios de la administración que por las labores que desarrollan tienen que desplazarse hacía diferentes zonas de la geografía nacional, supeditando su agenda personal a la legislativa que se apruebe por parte de la Mesa Directiva; así como las sesiones plenarias de la corporación y reuniones de Comisiones constitucionales y legales tanto en las instalaciones del Senado como en la ciudad que apruebe la misma comisión, además que algunos viven fuera de la ciudad de Bogotá no tienen la información al día de todas las comunicaciones oficiales que allegan a sus despachos en el tiempo real, sino días después se dan por enterado (sic), debido a que el proceso de entrega de las comunicaciones oficiales se hace de manera manual, y el seguimiento, control y archivo no se está realizando de acuerdo a la normatividad archivística vigente, arriesgando así la integridad de los documentos y los posibles desacatos, silencios administrativos, multas o sanciones por no responder en el tiempo correspondiente [...]»

Es así entonces, como la administración del legislativo, mediante Resolución No. 1554 del 24 de septiembre de 2008, abre la Licitación Pública No. 008 de 2008, cuyo objeto iba encaminado a *«Contratar los Servicios para la Implementación y Operación del Sistema de Gestión Electrónico de Documentos [...]»*. Acto previo a la celebración del contrato, que permitió establecer dentro de su respectivo pliego de condiciones, entre otros, las especificidades técnicas que requería la implementación de dicho sistema.

Dentro de las referenciadas especificaciones técnicas, se encontraban genéricamente expresas, con sus respectivos requerimientos pormenorizados: 1)

El suministro de licencias de solución electrónica de documentos; 2) Licencias para clientes de consulta WEB (ilimitadas); 3) La implementación del sistema de Gestión Electrónico de Documentos para el Senado de la República (Presidencia, Secretaría General, Dirección Administrativa, Divisiones y 102 Unidades de Trabajo Legislativo); 4) La Capacitación de dos (2) horas por dependencias a usuarios de consulta Windows y WEB (Presidencia, Secretaría General, Dirección Administrativa, Divisiones y 102 Unidades de Trabajo Legislativo); 5) La Operación del Sistema de Gestión Electrónico de Documentos; y 6) Digitalización del día a día de la ventanilla única de correspondencia.

Como resultado, el proceso licitatorio arrojó y determinó, que la adjudicación del Contrato reposaría en cabeza de la empresa Siscorp de Colombia Ltda. (Resolución No. 1714 del 04 de noviembre de 2008), cuya materialización fuera efectuada mediante contrato No 411 del 12 de noviembre de 2008.

El citado contrato, entre otras cláusulas, estableció que el plazo de su ejecución sería hasta por doce (12) meses, y que la supervisión y control del mismo, se efectuaría a través de los jefes de la Divisiones de Bienes y Servicios, y de Planeación y Sistemas.

En efecto, el plazo de ejecución del mismo suscitó con la firma del acta de inicio fechada el 13 de noviembre de 2008, entre los supervisores y el contratista. Sin embargo, llegado el 12 de noviembre de 2009, por solicitud de la División de Planeación y Sistemas, la Dirección General Administrativa prorrogó su ejecución por el término de cuatro (4) meses y dieciocho (18) días (Prorroga No. 1), es decir, hasta el 30 de marzo de 2010. Lo que llevó a una adición en el valor del contrato.

Posteriormente, el día 26 de marzo de 2010, por solicitud del Jefe de la División de Planeación y Sistemas, se prorroga el contrato por el término de noventa (90) días mas, es decir, hasta el 30 de junio de 2010 (Prorroga No. 2). Pero llegado el día 31 de mayo de la misma anualidad, de común acuerdo, las partes deciden

suspender la ejecución del contrato, por el término de noventa (90) días calendario.

De tal manera, que el día 01 de septiembre de 2010, el Director General Administrativo y el representante legal de Siscorp de Colombia Ltda., suscriben acta de reinicio, y de conformidad con lo anteriormente pactado, la fecha de vencimiento y/o finalización del contrato sería el día 30 de septiembre de 2010.

Finalmente, el citado 30 de septiembre de 2010, el entonces Jefe de la División de Planeación y Sistemas, que valga la pena aclarar, estuvo durante todo el proceso de ejecución del contrato, suscribió con el contratista acta de finalización y recibo a satisfacción del mismo.

3.2 El Hecho que Originó la Investigación

De conformidad con lo esbozado en el acápite precedente, las circunstancias que dieron origen a la investigación, suscitan con Oficio DPS-CD-0345-2011, suscrito por el nuevo Jefe de Planeación y Sistemas de la corporación, el cual iba dirigido al Coordinador de la Oficina de Control Interno, donde informaba que una vez tomó posesión del cargo (01 de febrero de 2011), procedió a revisar y verificar la ejecución de los contratos que se encontraban bajo su orden o supervisión.

De esa forma, sostuvo que encontró en relación a la ejecución del Contrato No 411 de 2008, serias inconsistencias, y que pese a ello, su antecesor había suscrito acta de finalización y recibido a satisfacción el día 30 de septiembre de 2010. Por lo cual, dando aplicación al Manual Practico de Orientación para Ejercer la Supervisión de Contratos (Resolución No. 27 del 20 de Enero de 2010), procedió a a dar aplicación al numeral denominado «*Incumplimiento de Contrato*».

Lo anterior, llegado a la conclusión de que aún se encontraban pendientes de entregar por parte del contratista, trabajos y/o actividades, como lo fueron: 1) La capacitación de funcionarios, de dos (2) horas por dependencia de la entidad; 2) El suministro de equipos de scanner de última tecnología para el proceso de digitalización de documentos; 3) Requerimientos Software y Hardware: Aplicativo de Gestión Documental; 4) Soporte: Solución Integral de Gestión Documental, que incluye capacitación funcional y técnica a los usuarios; 5) No se evidencia la implementación y operación del Sistema de Gestión Electrónica de Documentos en todas las dependencias del Senado; y 6) Que en virtud del incumplimiento contractual, se había evidenciado la pérdida de 27.800 registros referentes a la correspondencia a través del sistema de ventanilla única, entre otros.

Ante dichas vicisitudes, el funcionario requirió al contratista, para lo cual éste último le había manifestado, que tuvo problemas en la ejecución del contrato por tres (3) razones; la primera, por que había muy poca participación del área de archivo administrativo en los procesos de gestión documental; la segunda, por la falta de aprobación de los procesos de mejoramiento por parte de los funcionarios de la entidad; y la tercera, por la falta de asignación de personal idóneo y suficiente que soportara la operación del proceso de correspondencia, ventanilla única y procesamiento del archivo físico que se iba conformando y acumulando a partir del proceso de correspondencia interna y externa.

En ese orden de ideas, se esgrimió que habiendo dado aplicación a lo preceptuado en la Resolución No. 27 del 20 de Enero de 2010, se encontraba a la espera de la toma de decisiones en materia contractual por parte de la División Jurídica de la corporación, para proceder a hacer efectiva o no, la garantía única de cumplimiento.

Finalmente, ha de sostenerse que el hecho determinante que suscita la investigación, se relaciona con el acta de recibo a satisfacción y cumplimiento del

objeto contractual suscrita por el Jefe de la División de Planeación y Sistemas de la época, en la cual se manifestaba lo siguiente:

“[...] El supervisor del contrato 411 de 2008 certifica que de acuerdo con el contenido de la presente acta y con la documentación de soporte anexa en tres AZ de toda la ejecución del contrato, se da recibo a satisfacción y cumplimiento del objeto del mismo. Quedando pendientes por parte del Senado de la República coordinar la adopción del proceso de gestión documental dentro de sus procesos de sistema de gestión de calidad, procurar con la continuidad del servicio de ventanilla única, procesamiento electrónico de la correspondencia [...]”.

Esbozado en los anteriores términos el hecho generador de la acción disciplinaria, el Grupo de Control Interno Disciplinario del Senado de la República, avocó conocimiento de la hasta ahora relatada, presunta irregularidad acaecida en la ejecución del contrato 411 de 2008. De tal manera, que en el siguiente acápite, se desarrollarán los aspectos procesales y sustanciales de la investigación, para así evidenciar las falencias suscitadas en el trámite de la misma.

3.3 El Expediente No 531 del 26 de abril de 2011 del Senado de la República

Allegada copia del Oficio DPS-CD-0345-2011 del 06 de Abril de 2011 al Grupo de Control Interno Disciplinario, con auto fechado 26 de abril de 2011, se dispuso aperturar investigación disciplinaria contra el entonces Jefe de la División de Planeación y Sistemas en los términos del artículo 152 de la Ley 734 de 2002, por la presunta irregularidad de recibir a satisfacción el cumplimiento del objeto contractual del Contrato No. 411 de 2008, el cual consistía en *«[...] los Servicios para la Implementación y Operación del Sistema de Gestión Electrónico de Documentos [...]»*.

Así, se procedió al recaudo de pruebas conducentes, pertinentes y necesarias para el esclarecimiento de la situación, lo cual en efecto evidenció, entre otras, que:

1. El disciplinado no contaba con antecedentes disciplinarios y ejercía un cargo directivo dentro de la entidad.
2. El Contrato No. 411 de 2008 del 12 de noviembre de 2008, cuyo objeto es, el servicio de implementación y operación del sistema de gestión electrónico de documentos que requiere el Senado de la República, fue suscrito por el Director General Administrativo de la época y el representante legal de Siscorp de Colombia Ltda.

Contrato que para el efecto, fuera prorrogado en dos (2) oportunidades, le fuera adicionado un (1) valor, y fuera suspendido en una (1) oportunidad durante su ejecución.

3. Según clausula decima del ya citado contrato, la supervisión de la ejecución, reposaba en cabeza del Jefe de la División de Bienes y Servicios, y el Jefe de Planeación y Sistemas.
4. El Jefe de la División de Planeación y Sistemas, el día 30 de septiembre de 2010, suscribió acta de recibo a satisfacción del cumplimiento del objeto contractual –Contrato 411 de 2008-. Así mismo, el citado documento, es rubricado por el representante legal y el jefe de sistemas de Siscorp de Colombia Ltda.
5. Con informe de la Oficina Coordinadora de Control Interno, se informó a la presidencia de la corporación legislativa, que el contrato 411 de 2008, presentaba una serie de inconsistencias, como lo son, entre otras: 1) el atraso del ochenta por ciento (80%) del tiempo estipulado para su ejecución; 2) la corporación presenta estudio de conveniencia y oportunidad para contratar la actualización y recolección de información de las tablas de retención documental, sin que se demuestre mediante estudios preliminares

cada una de las diferentes necesidades, presupuesto detallado de las acciones a realizar y un cronograma de actividades para el logro de estas; y 3) No hubo estudio técnico profundo para llevar a cabo dicho proyecto de cuantiables recursos, lo que ha originado una serie de imprevistos ocasionando retrasos y nuevas apropiaciones presupuestales en la ejecución.

Efecto de ello, se concluye; que hace falta una mejor planeación corporativa y estratégica, que conlleve a desarrollar estudios técnicos más profundos en cada una de las áreas, permitiendo con esto disminuir los riesgos en el cumplimiento de los objetivos estipulados en los diferentes contratos; y que hacen falta mecanismos de coordinación y control de las diferentes áreas cuando se desarrollen o implementen proyectos comunes y/o complementarios. Recomendando finalmente, fortalecer los procesos de planeación corporativa y estratégica del área de bienes y servicios, así como generar estudios de mayor contenido técnico, apoyados en recursos humanos interno y externo calificado con experiencia específica; establecer controles en el proceso precontractual en lo correspondiente a la fase de estudios; y el pronunciamiento del área jurídica en la ejecutoria de los contratos.

6. Con oficio DPS-CD-0243-2011 del 11 de marzo de 2011, el nuevo Jefe de Planeación y Sistemas requirió al representante legal de Siscorp de Colombia Ltda., evaluar el cumplimiento del Contrato No. 411 de 2008, debido a que una vez verificada su realización por la nueva jefatura, no se había efectuado en cabal forma.
7. En actas de reunión fechadas 15, 16 y 17 de marzo de 2011, se sostuvo que pese a ser recibido el proyecto establecido en el Contrato 411 de 2008, se habían encontrado algunas falencias, por cuanto son obligaciones que el contratista no había cumplido. Sin embargo, el representante legal de

Siscorp de Colombia Ltda., manifestó que la totalidad del contrato ya había sido entregado cumpliendo los términos de la referencia, de tal manera, que para el contratista dicho contrato ya se encontraba terminado, haciendo la salvedad, que si era necesario hacer ajustes al sistema, se harían a la mayor brevedad.

Hasta ese momento, entre las falencias mas notorias, se encontraba que no se había procedido con las respectivas capacitaciones a funcionarios de dos (2) horas por dependencias a usuarios de consulta Windows y WEB.

8. Con Oficios DPS-CD-280-2011 del 23 de marzo de 2011, y DPS-CD-0290-2011 del 25 de marzo del mismo año, la presunta irregularidad suscitada, se puso en conocimiento formalmente por parte del nuevo Jefe de la División de Planeación y Sistemas, al entonces Jefe de la División Jurídica del Senado de la República, para que tomara las decisiones que en derecho correspondiesen. En efecto, se informó:

«[...] el día 30 de septiembre de 2010, el Jefe de la División de Planeación y Sistemas mediante acta de recibo a satisfacción manifiesta lo siguiente: “...El supervisor del contrato 411 de 2008 certifica [...] toda la ejecución del contrato, se da recibo a satisfacción y cumplimiento del mismo [...].”

No obstante lo anterior y teniendo en cuenta que el sistema de gestión electrónica de documentos, no se encuentra implementado en su totalidad, esta jefatura [...] requirió al contratista a fin de que diera respuesta a los requerimientos y observaciones señalados en los ítems descritos en el oficio mencionado anteriormente, solicitud que debía responder. Así mismo se le solicitó verificar el cumplimiento estricto de los ítems señalados, en caso contrario proceder de forma inmediata a darle cumplimiento a las obligaciones señaladas [...] para dar solución a los inconvenientes presentados, sin que a la fecha el contratista de respuesta a lo solicitado [...].

De otra parte y de acuerdo a lo manifestado por el contratista en el acta de recibo a satisfacción, se puede observar que durante la ejecución del

contrato se presentaron algunas dificultades para dar cabal cumplimiento al mismo, estas evidencias se encuentran soportadas en los documentos de seguimiento del proyecto [...]».

9. En ampliación y ratificación de queja, el nuevo Jefe de la División de Planeación y Sistemas, sostuvo que se hizo una verificación conjunta entre el contratista y la entidad, y se identificó que habían unas obligaciones pendientes por dar cumplimiento. Además de no existir evidencia documental de la realización de las actividades que se debían realizar.
10. En el mes de mayo de 2011, se abrió Audiencia para precisar Circunstancias de Incumplimiento del Contrato No. 411 de 2008, a la cual asistieron el Gerente del Proyecto del objeto contractual (División de Planeación y Sistemas), el Jefe de la División Jurídica y el representante legal de Siscorp de Colombia Ltda.

En dicha audiencia se dejó establecido que la prestación del servicio correspondía a:

«1. Suministro de licencias de solución electrónica de documentos: Licencia de servidor (1) licencia para servidor con conexión a base de datos SQL server u Oracle. Licencias de producción o escaneo e indexación y consulta Windows (ilimitadas). El licenciamiento de escaneo y consulta Windows debe ser limitado..., 2. Licencias para clientes de consulta web (ilimitadas)... 3. Implementación del sistema de gestión electrónico de documentos para el Senado (...) 4. Capacitación de 2 horas por dependencia a usuarios de consulta Windows y Web (...) 5. Operación del sistema de gestión electrónico de documentos... 5.9 Suministro de impresoras para la impresión de rótulos de radicación con sus correspondientes repuestos e insumos por periodo de 12 meses. 5.10 Suministro de computadores de última tecnología. 5.11 Suministro de equipos de scanner de última tecnología para el proceso de digitalización. 5.12 Suministro de equipo servidores para el desarrollo del proyecto. 6.

Digitalización del día a día de la ventanilla única de correspondencia del Senado de la República».

De lo anterior, se había informado que el contratista no realizó las siguientes actividades: 1) Implementación de la solución por dependencias; 2) Capacitaciones de dos (2) horas por dependencia a usuarios de consulta Windows y Web; 3) Suministro de equipos escáner de última tecnología para el proceso de digitalización de documentos; 4) Requerimiento Software; 5) Requerimiento Hardware; y 6) Soporte: Solución integral de gestión documental – capacitación funcional y técnica a todos los usuarios de la solución en forma presencial -.

Una vez evaluados los documentos soportes del contrato, y las pruebas allegadas para el trámite administrativo, por presunto incumplimiento contractual, observó la División Jurídica (en cabeza de su Jefe), que de las obligaciones derivadas del Contrato No. 411 de 2008, no se evidencia incumplimiento por parte del contratista.

Se esgrimió igualmente, que las obligaciones contraídas por el contratista fueron desarrolladas de manera oportuna, tal y como quedó clara y expresamente en las actas de recibo a satisfacción suscrita por el supervisor y que sirvieron de prueba para la cancelación del 100% del contrato.

Finalmente, la administración se abstuvo de imponer multas y/o sanciones de cualquier tipo a Siscorp de Colombia Ltda., y en consecuencia se ordenó liquidar el contrato.

11. En versión libre de apremio, el disciplinado manifestó que realizó previo a la suscripción del acta de recibo a satisfacción, la verificación de cada uno de los requerimientos del contrato en compañía del contratista,

evidenciando el cumplimiento de las diferentes actividades, dejando claridad los alcances que por solicitudes posteriores a la suscripción y durante la ejecución del contrato, quedaron pendientes dentro del periodo de acompañamiento del mismo, que es de un año a partir de la entrega a satisfacción, es decir, hasta el 30 de septiembre de 2011.

12.El Gerente del Proyecto contenido en el Contrato No. 411 de 2008, manifestó bajo juramento, que el objetivo era poner en funcionamiento u operación la ventanilla única de la corporación, del cual sólo realizaba su seguimiento, y sostuvo que a 30 de septiembre de 2010, se había cumplido a satisfacción el objeto del contrato.

13.En Declaración juramentada, el representante legal de Siscorp de Colombia Ltda., sostuvo que era falso lo esgrimido en el informe suscrito por el nuevo Jefe de Planeación y Sistemas, toda vez que entregaron el sistema funcionando. Dejando claro que se había dado un año de garantía y acompañamiento, y que de ello, existía el soporte documental correspondiente. Finalmente, se dijo, que el sistema solo necesitó ajustes de forma y no de fondo o estructurales.

14.Con Acta de Visita a la División de Planeación y Sistemas el día 18 de julio de 2011, se realizó con el objetivo de verificar el funcionamiento del aplicativo ventanilla única, Sistema Documental, derivado del Contrato No. 411 de 2008.

La visita fue atendida por ingenieros de sistemas del Senado de la República, y en ella se dijo que los equipos se entregaron en el mes de junio de 2009, y que a 15 de diciembre de 2010, no se encontraban funcionando temas como: el escaneo de documentos, notificación a destinatarios, y ajustes para corregir errores por ingresos erróneos de los operadores del sistema.

Respecto al hardware, se cumplió. Sin embargo, también se dijo que la configuración de los equipos recibidos en el año 2009 en vigencia del Contrato 411 de 2008, no cumplían con las especificaciones técnicas requeridas en el contrato, por cuanto eran técnicamente inferiores a la propuesta.

15. Con Acta del 19 de junio de 2009, se recibo por parte del supervisor del contrato, equipos de computo, aclarando que la revisión sólo se hizo sobre las cantidades y seriales, más no sobre las especificaciones técnicas ni funcionamiento de los mismos.
16. Con Acta del 02 de diciembre de 2009, se realiza una nueva entrega de equipos por parte de la firma Siscorp de Colombia Ltda. al Senado de la República.
17. Con oficio fechado 05 de agosto de 2010, Siscorp de Colombia Ltda. hace entrega del Sistema de Ventanilla Única y correspondencia del Senado de la República.
18. El 22 de septiembre de 2010, se convoca a funcionarios del Senado de la República, para la capacitación de Windows 7 y Microsoft Office 2010.
19. Con oficio 27 de enero de 2011, el Jefe de Correspondencia del Senado, quien es ingeniero de sistemas, realiza una serie de observaciones para el 100% del funcionamiento del Sistema de Ventanilla Única en la corporación legislativa.
20. El día 30 de agosto de 2011, se hace entrega para el servicio de ventanilla única del Senado de la República, el servidor con su respectiva licencia.

21. Con Acta fechada 16 de febrero de 2011, se hace una nueva entrega de equipos de cómputo, para el funcionamiento de la ventanilla única del Senado de la República, en virtud del Contrato No. 411 de 2008.

Con dichos elementos, el Grupo de Control Interno Disciplinario, procedió el día 27 de octubre de 2011, a emitir auto de cierre de investigación, en los términos del artículo 53 de la Ley 1474 de 2011, 160A y 161 de la Ley 734 de 2002, con la finalidad de evaluar de mérito las diligencias.

Así entonces, surtido dicho trámite se profirió el respectivo auto de cargos el día 25 de noviembre de 2011 contra el Jefe de la División de Planeación y Sistemas, al haberse considerado que durante el desarrollo de la investigación, se verificó que el Contrato No. 411 de 2008, no se cumplió a cabalidad durante el plazo de ejecución, tal como lo establece el acta de recibo a satisfacción firmada por el Supervisor del mismo, el 30 de septiembre de 2010.

El incumplimiento hace referencia específicamente al suministro de computadores de última tecnología para el correcto funcionamiento de la ventanilla única de correspondencia del Senado de la República, durante el tiempo que dure el contrato, los cuales serían entregados en propiedad de la corporación finalizados los doce (12) meses de ejecución. Lo cual es evidenciado por los siguientes acontecimientos:

- El día 19 de junio de 2009, la firma Siscorp de Colombia Ltda. hace entrega de unos equipos al Supervisor del Contrato, es decir, al Jefe de la División de Planeación y Sistemas, los cuales hacen parte de la infraestructura tecnológica para el manejo de correspondencia. La documentación que soporta dicho evento, esboza haberse anotado por parte del supervisor *«La revisión solamente se realizó sobre las cantidades y seriales. No se verificaron especificaciones técnicas ni funcionamiento de los mismo»*.

Pese a ello, el supervisor del contrato tenía dentro de sus funciones la obligación de revisar los equipos, para determinar el cumplimiento de las especificaciones técnicas solicitadas por parte del contratante.

- El día 05 de mayo de 2010, el Director de Sistemas de Siscorp de Colombia Ltda., envía oficio al entonces Jefe (E) de la Unidad de Correspondencia de la corporación, donde se le informa del suministro de cinco (5) computadores de última tecnología para el funcionamiento de la ventanilla única de correspondencia del Senado de la República. Hecho que se materializa el día 04 de septiembre de 2010, con el recibo del entonces Jefe de la División de Planeación y Sistemas investigado.
- El 27 de enero de 2011, el Jefe de Correspondencia envía oficio al representante legal de Siscorp de Colombia Ltda., mediante el cual describe una *«serie de observaciones a las cuales es necesario darle pronta solución para tener una ventanilla única del Senado 100% funcional; entre estas observaciones se encuentra: la configuración de equipos de cómputo dados, no son las que se relacionan en el acta de entrega de los mismos, ni las ofrecidas en las especificaciones y requerimientos técnicos a las cuales se comprometió Siscorp Ltda»*.
- El día 16 de febrero de 2011, se suscribe acta de entrega entre el Jefe del Departamento de Sistemas de Siscorp de Colombia Ltda. y el Jefe de Correspondencia del Senado de la República, donde se hace entrega de equipos que reemplazarían los dados a la corporación con anterioridad. Éstos últimos, devueltos el día 17 de febrero de la ya señalada anualidad.

Este cambio de equipos se realizó cinco (5) meses después de haber culminado el contrato, es decir por fuera de su ejecución.

Dichos aspectos, hicieron inferir al instructor de primera instancia, que el investigado omitió cumplir con su función de supervisor del contrato, debido a que firmó acta de recibo a satisfacción sin que el objeto del mismo se hubiese cumplido en su totalidad, en relación con los equipos de cómputo. En la medida que tales equipos habían sido entregados a la corporación sin cumplir con las especificaciones técnicas propuestas por el contratista.

Así las cosas, el cargo formulado fue el siguiente:

«En su calidad de Jefe de la División de Planeación y Sistemas del Senado de la República para la época de los hechos, [...], al parecer se sustrajo de cumplir con la norma establecida en el artículo 48 numeral 34 de la Ley 734 de 2002, modificado por el Artículo 84 Parágrafo 1º de la Ley 1474/2011; y contrario sensu, firmó el día 30 de septiembre de 2010, acta de recibo a satisfacción del contrato 411/2008 sin que este se hubiese cumplido a cabalidad dentro del término establecido para su ejecución. Lo anterior toda vez que los equipos de cómputo suministrados con ocasión al contrato 411/2008, fueron entregados al Senado de la República por la Firma Siscorp de Colombia Ltda., sin el cumplimiento de los requerimientos técnicos propuestos por el contratista; este hecho obligó al Jefe de la Unidad de Correspondencia del Senado de la República [...], solicitara a la firma contratista Siscorp de Colombia Ltda., el cambio de dichos computadores el día 27 de enero de 2011 [...]. En respuesta a esta petición, la firma Siscorp de Colombia Ltda., mediante acta de fecha 16 de febrero de 2011 [...], entrega los equipos que van a reemplazar a los computadores que no cumplieron con las especificaciones técnicas requeridas y ofrecidas por el contratista, prueba que demuestra en primer lugar, el incumplimiento de contrato por parte de la firma Siscorp de Colombia Ltda., y en segundo lugar, el incumplimiento por parte del Ing. [...] de su función como supervisor del contrato 411/2008, ya que debió informar este hecho a la administración para que se tomaran las medidas necesarias, absteniéndose en su momento de constituir y firmar el 30 de septiembre de 2010, un acta de garantizando (sic) el cumplimiento y recibiendo a satisfacción del objeto del contrato tema de investigación [...]»

Cargo que para el efecto, se calificara provisionalmente como Falta Gravísima Culposa, por cuanto el Jefe de la División de Planeación y Sistemas, al ser ingeniero de sistemas, por su experiencia en la dependencia de la corporación, y ser supervisor del contrato 411 de 2008, debió emplear todo el cuidado y la diligencia para realizar y ejecutar las funciones propias del cargo, y al no hacerlo, actuó negligentemente.

Una vez notificado el pliego de cargos, dentro de los términos legalmente establecidos por la normatividad, el disciplinado presentó memorial de descargos arguyendo en primera medida, que los equipos de cómputo durante el desarrollo o ejecución del contrato eran propiedad de Siscorp de Colombia Ltda., y sólo hasta la finalización del mismo, pasaban a ser propiedad de la corporación legislativa. Evento, con el cual el contratista podía cambiar o sustituir los equipos de cómputo las veces que estimaran necesarias por fallas técnicas o garantías; y en segunda, que no era posible achacarle responsabilidades partiendo de inferencias sin sus respectivos soportes, por cuanto, no existe dentro del plenario, prueba fehaciente que evidencie que los equipos recibidos en el mes de diciembre de 2010 no cumplieran con los requisitos técnicos ofrecidos por el contratista, más aún cuando en el mismo contrato no se contemplan sino que se describen como equipos de cómputo de última tecnología.

Con auto fechado 09 de febrero de 2012, se decretaron pruebas de descargo, con el cual se allegaron al expediente:

1. Testimoniales:

- 1.1. El Técnico en Sistemas de la División de Planeación y Sistemas, el cual intervino fácticamente durante la ejecución del contrato, sostuvo que comprobó la existencia de los equipos de cómputo sin comprobar las especificaciones técnicas de los mismos. Pero dando fe de que dichos equipos eran de última tecnología. Finalmente,

expresó que en ningún momento hubo inconformidad ni inconveniente con los equipos.

- 1.2. El Asesor que apoya la gestión de proyectos tecnológicos en la División de Planeación y Sistemas, sostuvo que nunca recibió ninguna observación o queja de los equipos recibidos por Siscorp Ltda.
- 1.3. El Jefe de la Unidad de Correspondencia, sostuvo que los equipos de cómputo aparentemente no cumplían con los requerimientos técnicos exigidos por la entidad.
- 1.4. El representante legal de Siscorp de Colombia Ltda., sostuvo que los equipos de cómputo cumplían con las especificaciones técnicas requeridas por la entidad y eran de última tecnología, entregándose con la garantía del fabricante. Y con respecto al cambio de equipos con posterioridad al acta de recibo a satisfacción, se entregaron para mejorar la actualización de los mismos. Es decir, se cambió una versión 2008 por una 2010, como valor agregado, dejando claro que el cambio se realizó no porque no cumplían con las especificaciones técnicas sino para que mejoraran su rendimiento.

2. Documentales:

- 2.1 Copia Activos Fijos, donde reposa el registro de los referidos equipos de cómputo que cumplen los requisitos técnicos exigidos, dentro del inventario del Senado de la República.

Practicada la totalidad de pruebas ordenadas, con auto fechado 12 de abril de 2012, se ordena el traslado para alegatos de conclusión por parte del disciplinado, los cuales son presentados en debida forma, y con el mismo sustento de *facto* y

de *iure* esbozados en el memorial de descargos. Haciendo especial énfasis en la postura errada del instructor disciplinario, el cual parte de supuestos de hecho, como lo es el deducir que de los equipos sustituidos el 16 de febrero de 2011 por solicitud del Jefe de la Unidad de Correspondencia, son los mismos que se habían recibido en ocasión al contrato 411 de 2008. Argumentando firmemente, que las declaraciones de los testigos, son enfáticas en argüir que los equipos recibidos eran de última tecnología y no presentaron indicios de bajo rendimiento que determinaran capacidades técnicas inferiores a las solicitadas. Lo que en consecuencia, solicitara se le absolviera de toda responsabilidad.

Surtido dicho trámite, el 15 de mayo de 2012, el Grupo de Control Interno Disciplinario del Senado de la República, profiere fallo de primera instancia contra el Jefe de la División de Planeación y Sistemas de la corporación, con el cual se halla responsable del cargo imputado. Para el efecto, se sanciona con suspensión del ejercicio del cargo por el término de doce (12) meses e inhabilidad especial para ejercer cargos públicos por el mismo término.

Notificada personalmente dicha providencia, el disciplinado interpone recurso de apelación dentro del término legal, el cual es conocido; y la Dirección General Administrativa del Senado de la República, a través de providencia fechada 10 de agosto de 2012, ordenó revocar en su totalidad el fallo sancionatorio de primera instancia, decretando la nulidad parcial de lo actuado hasta el auto de cargos.

Lo anterior, teniendo en cuenta que las actuaciones surtidas en primera instancia, si bien son congruentes (el pliego de cargo y el fallo sancionatorio), el instructor no adecuó la tipicidad de la conducta en legal forma, toda vez, que acudió a la aplicación de una norma contemplada como falta disciplinaria gravísima, cuando al momento de los hechos no se encontraba vigente –Principio de Legalidad-. Lo que en efecto, viciaba la actuación.

Se tuvo entonces, que al no existir correspondencia exacta entre la conducta endilgada y la presunta norma violada se estaría ante una conducta cuya tipicidad resulta cuestionable, lo que por consiguiente genera un vicio de validez insalvable.

Finalmente, la Procuraduría General de la Nación solicitó se allegaran las respectivas diligencias a las Procuradurías Delegadas para la Contratación Estatal, debido a que habían proferido Auto de Investigación Disciplinaria en el radicado IUS 2011-435066 / IUC-D-2010-652-486899, contra funcionarios de la corporación legislativa, por presuntas irregularidades descritas en hallazgos relacionados, entre otros, con el contrato No. 411 de 2008.

4.4 Contingencias e Implicaciones

Cómo se observó, la investigación disciplinaria instruida en el seno de la corporación legislativa, presentó situaciones que evidencian notoria preocupación, debido a su peculiar afán en disciplinar a como de lugar a sus servidores, sin la observancia debida de las normas legales que rigen la materia. Actuaciones procesales, que prueban las afirmaciones realizadas por funcionarios de la misma corporación, y que actuaron dentro de las diligencias en calidad de testigos.

Al respecto, habían sostenido que prueba de la subjetividad con la que se emprendía la tarea disciplinaria en la corporación, se reflejaba en el presente caso, toda vez que era bien sabido por el colectivo de empleados del Senado de la República, que tanto el instructor disciplinario, como el entonces Jefe de Planeación y Sistemas, no poseían buenas relaciones laborales y personales, y donde éste último, siempre había manifestado por fuera del proceso, que era la oportunidad de aquél para la toma de represalias de situaciones que habían ocurrido con antelación (S. Esguerra y J. Santacruz, 28 de marzo de 2014).

Ahora bien, tales aseveraciones se pueden apoyar en las mismas actuaciones surtidas al interior de las diligencias, por varias situaciones, a saber:

Primero, probado se tuvo dentro del plenario que si bien se presentó informe de servidor público sosteniendo que no se había cumplido con la ejecución del contrato No. 411 de 2008, señalando el incumplimiento de actividades específicas, que por demás, fuera comprobado en el mes de mayo de 2011 por la misma División Jurídica, que no era cierto, por cuanto una vez verificadas las citadas actividades, se evidenció que no había incumplimiento alguno por parte del contratista, el mismo instructor disciplinario fundó su investigación por fuera de circunstancias que le fueran señaladas inicialmente. Esto es, extendiéndose a hechos distintos del que fue objeto el informe.

Segundo, tal y como quedó reseñado al inicio del presente capítulo, el Jefe de la División jurídica del Senado de la República, posee según el Manual de Funciones y Competencias Laborales de la entidad, funciones de asesorías y actividades derivadas del ejercicio de la contratación, y la función disciplinaria que en esta oportunidad concita. Lo que efectivamente vislumbra dos situaciones de gran connotación, pero que bajo el radio de acción y ejecución de la misma persona o funcionario, son excluyentes y deriva en serias y graves situaciones administrativas, que ponen en riesgo la actividad sancionatoria del Estado, y paralelamente las garantías procesales que le asisten al sujeto destinatario de la acción disciplinaria.

Ello, teniendo en cuenta que se evidencia por parte de la administración en dos ámbitos diferentes, pero derivado el uno del otro, actuaciones contradictorias, por cuanto si bien la entidad consideró que el objeto contractual había sido cumplido a cabalidad, y por el cual no consideró pertinente multar al contratista, estimó discordantemente adecuado formular cargos a uno de sus servidores.

En tercer lugar, observamos como durante el trámite procesal a partir de la formulación del pliego de cargos, no se da aplicación del artículo 9º de la Ley 734 de 2002, toda vez que la imputación de los hechos al disciplinado, se describen y

concretan como hechos ciertos, que en efecto, derivan en la no presunción de inocencia del hasta ese momento encartado.

En cuarto lugar, no existe en el contrato, especificaciones técnicas que evidencien una característica cualificada de los equipos de cómputo que debían operar el sistema tecnológico de ventanilla única del Senado de la República, sino que simplemente se estableció que debían ser equipos de última tecnología, que tal como se relató y confirmó por parte de los testigos dentro del proceso, lo eran, cumplían con la tarea, y nunca fueron objeto de reparo sino hasta después de la ejecución del contrato por parte del Jefe de la Unidad de Correspondencia (e), que solicitó la actualización de los equipos, y es por ello, que suscita la nueva entrega del mes de febrero de 2011, que como se sostuvo, era parte de la garantía.

En quinto lugar, no existe evidencia dentro del plenario, que demuestre que era deber funcional del Jefe de la División de Planeación y Sistemas, verificar las características técnicas de los equipos de cómputo recibidos en el mes de junio de 2009, más aún, cuando no eran requeridas ni especificadas contractualmente.

En sexto lugar, no es posible concebir que el acta de recibo a satisfacción de la ejecución de un contrato fechada 30 de septiembre de 2010 posea plenos efectos jurídicos del cumplimiento, cuando la misma sólo es suscrita por uno de los dos supervisores del citado contrato. Lo anterior, teniendo en cuenta que claramente quedó establecido en la cláusula décima, que los mismos la debían ejercer la Jefatura de la División de Bienes y Servicios, y la Jefatura de la División de Planeación y Sistemas.

Por último, la formulación de cargos se basó en supuestos de *facto* y de *iure* en los cuales no debía fundarse, toda vez, que no existió evidencia dentro del plenario que demostrara plenamente la existencia de la irregularidad, sino que el mismo, pretendió ser esgrimido con inferencias que no probaban el hecho, y peor aún, imputó la tipificación de una falta inexistente para la fecha de los hechos,

situación que claramente fue vislumbrada por la segunda instancia, por cuanto desconocía flagrantemente el principio de legalidad consagrado en el artículo 4º del Código Disciplinario Único.

Tales situaciones, evidencian que ciertamente hubo un sentimiento particular y poco objetivo a la hora de evaluar el hecho materia de investigación, por cuanto como se observó, el instructor de primera instancia nunca tuvo los elementos probatorios y de juicio dentro del plenario que demostraran la incursión por parte del Jefe de la División de Planeación y Sistemas en la falta que pretendía ser endilgada. Más aún, cuando en la valoración probatoria no observó las previsiones legales del artículo 141 del estatuto disciplinario, consistente en la apreciación integral de las pruebas, sino que como se dijo, soportó su tesis en inferencias que no revelaban la certeza de lo sucedido.

Ello es notorio, cuando funda la responsabilidad del encartado, al sostener que si se había realizado una entrega de equipos de cómputo en el mes de febrero de 2011, es decir, con posterioridad a la suscripción del acta de recibo a satisfacción, era porque los recibidos durante la ejecución del contrato no cumplían las especificaciones técnicas, lo cual no es cierto partiendo del material probatorio aportado al expediente, por cuanto como se dijo, nunca se especificaron las características técnicas de los mismo, sino que solo se habían consagrado como equipos de última tecnología.

Así entonces, es notorio que el instructor de primera instancia no debió adelantar la investigación por hechos distintos a los señalados por el nuevo Jefe de la División de Planeación y Sistemas, aún cuando la misma División Jurídica evidenció y certificó previo a la formulación de cargos contra el disciplinado, que no había incumplimiento contractual alguno, y pese a ello lo realizó, inobservando la presunción de inocencia del mismo, concretando el hecho como cierto, y tipificando una conducta desconociendo el principio de legalidad y violentando las garantías constitucionales del sujeto procesal. Más aún, cuando a nuestro juicio, el

acta de recibo a satisfacción del contrato 411 de 2008, rubricado el 30 de septiembre de 2010, no cumple los requisitos legales para su plena validez, toda vez que no poseía el visto bueno de uno de los supervisores del mismo.

Partir de la aplicación del «*ius puniendi*» que demanda la normatividad para su ejecución por parte de la administración, denota serias dudas respecto a la reputación de los profesionales que ejercen el derecho disciplinario dentro de la corporación legislativa, ya sea por desconocimiento de la ley, o por sentimientos individuales que hacen perder el horizonte de lo exigido por la Constitución y la Ley, rayando con la arbitrariedad en detrimento de los intereses estatales.

Es así como una decisión revestida de legalidad, es germinada de sustentos que se producen ilegítimamente, en tanto, a la luz del derecho no son concebidos de manera proba y sostenible. Pues, qué sería de dicha situación, si el disciplinado no recurre tal decisión sesgada, y el *ad-quem* no vislumbra tal irregularidad? Seguramente, demandas y condenas contra la Nación por el actuar irresponsable de sus funcionarios, que tal como quedó evidenciado son distantes del ordenamiento jurídico.

3.5 El ejercicio del Poder Preferente de la Procuraduría General de la Nación.

Ciertamente la irregularidad respecto al cumplimiento contractual no surge propiamente por el recibo a satisfacción del mismo, sino con aspectos sustanciales previos a la firma del contrato, colindantes con la etapa precontractual y presupuestal, el cual ante su magnitud, no son del resorte propio de la Oficina de Control Interno Disciplinario del Senado de la República. Falencias que fueron evidenciadas previa auditoria del órgano de control y por el cual aperturó investigación disciplinaria en la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal, dentro del radicado IUS 2011-435066 / IUC D-2010-652-486899, en virtud de los artículos 2° y 3° de la ley 734 de 2002; las

Resoluciones 346 de 2002, 289 de 2009 y 187 de 2010; Circulares 42 de 2007 y 67 de 2008; y Directiva 10 de 2006 de la Procuraduría General de la Nación.

Lo anterior, teniendo en cuenta que como consecuencia del Contrato No. 411 de 2008, se firmó otro por un valor con cuantía considerable mediante contratación directa, y distinguido con el No. 639 del 21 de octubre del 2009, por el entonces Jefe de la División de Planeación y Sistemas, con funciones de Director General Administrativo encargado y la misma empresa Siscorp de Colombia Ltda., cuyo objeto consistió en el desarrollo, adquisición, implementación, soporte, puesta en marcha, capacitación del software necesarios para la integración de los archivos administrativos, procesos de gestión documental y archivo legislativo de la Corporación.

De esa manera, el Ministerio Público en la actualidad, lleva a cabo investigación contra el Director General Administrativo, el Secretario General, el entonces Jefe de la División de Planeación y Sistemas, y el Jefe de la División de Bienes y Servicios, un ingeniero de la División de Planeación y Sistemas, y el Gerente del Proyecto de Ventanilla Única del Senado de la República.

3.6 Consideraciones Finales

Como quedó demostrado, el ejercicio de la potestad disciplinaria por parte del órgano instructor de control interno disciplinario de la corporación legislativa, evidenció falencias de tipo estructural en la aplicación de la normatividad disciplinaria con pleno apego de garantías constitucionales y legales, y ello denotó la invalidez de las actuaciones, que se tradujo, por lo menos en lo que respecta al ejercicio del «*ius puniedi*» dentro del Senado de la República, en completa impunidad, por cuanto, ciertamente el órgano de control externo evidenció falencias en la actuación de la administración, como lo fue en los actos preparativos de la contratación, el cual evidenció igualmente la Oficina Coordinadora de Control Interno de la entidad, y que se constituían como

conductas disciplinables, y que pese a ello, no imprimió las actuaciones correspondientes.

Es así entonces, como los aspectos de seria trascendencia no conminaron al *a-quo*, a tomar las decisiones pertinentes en ocasión a la verdadera irregularidad, tendiente a esclarecer los hechos de gran relevancia como lo es, el cumplimiento de los principios de la contratación estatal, la modalidad y cuantía de los mismos. En la medida que probado estuvo, que la corporación presentó estudio de conveniencia y oportunidad para contratar la actualización y recolección de información de las tablas de retención documental, sin que se demostraran mediante estudios preliminares, cada una de las diferentes necesidades, presupuesto detallado de las acciones a realizar y un cronograma de actividades para el logro de las mismas, además de no existir un estudio técnico profundo para llevar a cabo dicho proyecto, originándose imprevistos, como retrasos y nuevas apropiaciones presupuestales para su ejecución.

De tal manera, que se puede afirmar, que para el caso estudiado, probado se tuvo que efectivamente, situaciones exógenas al procedimiento impartido en busca de la consecución de la verdad ante irregularidades suscitadas en ocasión de la celebración del contrato para la puesta en marcha de la ventanilla única de correspondencia del Senado de la República, influyeron para la impresión de actuaciones que conllevaron a la nulitable e improsperable decisión de responsabilidad disciplinaria contra un ex servidor público, por cuanto se intentó fundar la sanción en aspectos inadmisibles por parte del ordenamiento jurídico y que condenaban su destino a una reputabilidad cuestionada.

Finalmente, es pertinente manifestar que ante este tipo de complicaciones, en lo que respecta a las corporaciones legislativas, la implementación del Control Interno Disciplinario ordenado en el artículo 76 del CDU, no garantiza un cabal ejercicio de la potestad disciplinaria, toda vez que el mismo funcionario que ejerce su coordinación y/o toma las decisiones en primera instancia en dichos asuntos,

en ocasiones, como en la presente, se ve en la obligación de desplegar funciones que si bien son asignadas legalmente, en la practica se vuelven excluyentes e inconvenientes. Más aún, cuando aquellas funciones ajenas a la actividad disciplinaria pueden tornar la misma, en la incursión exacerbada de causales de impedimento y demás, sin deber serlo.

Ante este tipo de situaciones, lo que se considera pertinente es que las oficinas de Control Interno Disciplinario dentro de estas entidades, deban ser esgrimidas como Grupos de Trabajo independientes, no adscritos a ninguna otra dependencia que realice otro tipo de funciones. Así, lo que respecta al ejercicio del poder disciplinario, se configura como una actividad seria y demarcada bajo derroteros específicos de autonomía, que tal y como lo señala la normatividad, dependa funcional y jerárquicamente del nominador o funcionario que ejerza la segunda instancia.

CONCLUSIONES:

El derecho disciplinario, surge como expresión material del «*ius puniedi*» del Estado, el cual se configura como uno de aquellos destinados a controlar el elemento poblacional como pilar fundamental del andamiaje estamental.

Dicho régimen, se observó como aquel dirigido a ejercer el respectivo control sobre todos aquellos individuos que le sirven a la organización estatal en busca de sus propios fines, en virtud de la relación especial de sujeción, la cual surge con la sola aceptación y posesión de un cargo o empleo público, que automáticamente le impone obligaciones, deberes y prohibiciones en el ejercicio del servicio público.

Así, el derecho disciplinario se configura dentro del ordenamiento jurídico, con una función preventiva y correctiva, en busca de salvaguardar la tutela del bien jurídico que le atañe, el cual se circunscribe en el deber funcional en el ejercicio de la función pública.

Ciertamente la confección normativa del derecho disciplinario en Colombia, está constituida bajo la observancia de todas aquellas garantías fundamentales que le asisten al sujeto procesal al cual se vea avocado dentro de la investigación disciplinaria, en tanto, el mismo se esgrime como sistema inquisitivo, el cual otorga serias ventajas al Estado, respecto al servidor público. Así, se constituye un sistema normativo con observancia al debido proceso por parte de la administración, para ejercer el poder disciplinario de manera controlada y sin extralimitarse en sus funciones.

Sin embargo, como se observó a lo largo del presente, la puesta en marcha y materialización del control disciplinario en sede ordinaria, deja dudas respecto a la concreción y reconocimiento absoluto de derechos y garantías constitucionales a quienes resulten ser sujetos disciplinables dentro de investigaciones de este tipo, por cuanto si bien, el ordenamiento jurídico los reconoce, lo cierto es que en la

realidad, situaciones exógenas al plenario puedan determinar el rumbo de aquellos, desconociendo lo sustancial, e incluso las formas, más aún cuando no es obligatorio ser asistido por un profesional del derecho.

Se tuvo entonces, que situaciones que coadyuvan a ese tipo de eventos, son la interpretación sesgada de la norma, que gira en torno a dos situaciones; la primera, en relación a la severa, estricta, desenfrenada y extralimitada aplicación de la norma, bajo postulados de legalidad que revisten el apetito voraz de la administración, a veces motivado por sentimientos particulares; y la segunda, el buscar salidas convenientes o acomodaticias con la finalidad última de archivar diligencias o absolver sin el estricto apego legal en relación a la valoración del hecho, en razón al miedo de aquellas repercusiones que puedan surgir de un control de legalidad posterior de los actos por parte de la jurisdicción contencioso administrativa.

Bajo dichas premisas, se detectaron varias situaciones dentro de las corporaciones legislativas; por una parte, el retardo injustificado en la implementación y puesta en marcha del órgano disciplinario competente; y por otra, la falta de operatividad en el ejercicio de la función disciplinaria en instancia ordinaria, en tanto, reflejaron poca actividad, y de las pocas llevadas hasta su culminación, se detectaron aspectos subjetivos y/o particulares, que trascendieron en un craso y rotundo quebrantamiento del orden legal, que finalmente se tradujo en impunidad, por desatención elemental del profesional que instruyó el proceso, sin la observancia del ordenamiento jurídico, al estar sesgado en la búsqueda del resultado al cual quería llegar.

Este tipo de situaciones, existen pese a que el legislador ha otorgado ciertos instrumentos para llevar a cabo el respectivo control al ejercicio disciplinario, sin embargo, cierto es que estos solo son ejercidos de manera aleatoria y posterior, lo cual sin llegar a materializarse y/o a conocer de ella en forma oportuna, hacen que la actividad disciplinaria se vuelva desastrosa.

Ahora bien, se tiene que probables salidas a este tipo de situaciones, se dan por una lado, tal y como se estableció, con la rendición de cuentas o «*accountability*», en busca de la transparencia de la actividad de la administración, el cual denota mayor responsabilidad de quien ejerce la actividad disciplinaria para con los asociados, con lo cual, debe observar el ordenamiento jurídico con el fin de salvaguardar la función pública, y pormenorizando el porcentaje de impunidad que es sustancialmente alto; y por otro, el concebir como obligatorio, la asistencia de un abogado para el disciplinado durante todo el trámite procesal de la investigación hasta su culminación.

Respecto a este último asunto, ha de considerarse como un gran avance direccionado a subsanar este tipo de irregularidades, toda vez que el profesional del derecho, posee el conocimiento idóneo para poder contrarrestar aspectos subjetivos con los cuales pueda motivarse el ejercicio de la actividad disciplinaria. Y ciertamente, el Ministerio Público consideró esta situación como apropiada y necesaria, en la medida que posibilita al sujeto procesal el uso idóneo y adecuado de todas aquellas garantías que le asiste dentro del ordenamiento jurídico (Presentación Reforma: Nuevo Código Disciplinario Único; 06 de agosto de 2014 en PGN).

BIBLIOGRAFÍA

1. BALLEEN, R. (1998), *Derecho Administrativo Disciplinario*, Bogotá, Ed. Temis.
2. BRITO RUIZ, F. (2007), *Estudio Sistemático de los Principales Pronunciamientos de la Corte Constitucional en Materia Disciplinaria*, Bogotá, Grupo Editorial Ibáñez.
3. Colombia, Congreso de la República (2000), *Gaceta del Congreso No 291*, de 27 de julio de 2000, Bogotá.
4. Colombia, Presidencia de la República, (1940), Decreto 1192, Bogotá.
5. Colombia, Presidencia de la República, (1960), Decreto 1679, Bogotá.
6. Colombia, Presidencia de la República, (1960), Decreto 1732, Bogotá.
7. Colombia, Presidencia de la República, (1973), Decreto 1950, Bogotá.
8. Colombia, Presidencia de la República, (1975), Decreto 2447, Bogotá.
9. Colombia, Presidencia de la República, (1975), Decreto 2942, Bogotá.
10. Colombia, Presidencia de la República, (1979), Decreto 2791, Bogotá.
11. Colombia, Presidencia de la República, (1985), Decreto 0482, Bogotá.
12. Colombia, Presidencia de la República, (2000), Decreto 262, Bogotá.
13. Colombia, Presidencia de la República, (1939), Decreto - Ley 2091, Bogotá.
14. Colombia, Presidencia de la República, (1968), Decreto - Ley 2400, Bogotá.
15. Colombia, Presidencia de la República, (1968), Decreto - Ley 3074, Bogotá.
16. Colombia, Congreso de la República, (1913), Ley 4ta, Bogotá.
17. Colombia, Congreso de la República, (1938), Ley 165, Bogotá.
18. Colombia, Congreso de la República, (1972), Ley 20, Bogotá.
19. Colombia, Congreso de la República, (1974), Ley 25, Bogotá.
20. Colombia, Presidencia de la República, (1984), Decreto – Ley 01, Bogotá.
21. Colombia, Congreso de la República, (1984), Ley 13, Bogotá.
22. Colombia, Congreso de la República, (1990), Ley 4ta, Bogotá.
23. Colombia, Congreso de la República (1992, 18 de junio), Ley 5ta del 17 de junio 1992, por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y

- la Cámara de Representantes, en *Diario Oficial*, núm. 40.483, 18 de junio de 1992, Bogotá.
24. Colombia, Congreso de la República (1992, 29 de diciembre), Ley 27 del 23 de diciembre de 1992, por la cual se desarrolla el artículo 125 de la Constitución Política, se expiden normas sobre administración de personal al servicio del Estado, se otorgan unas facultades y se dictan otras disposiciones, en *Diario Oficial*, núm. 40.700, 29 de diciembre de 1992, Bogotá.
25. Colombia, Congreso de la República (1993, 29 de noviembre), Ley 87 del 29 de noviembre de 1993, por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones, en *Diario Oficial*, núm. 41.120 de 29 de noviembre de 1993.
26. Colombia, Congreso de la República (1995, 06 de junio), Ley 190 del 23 de diciembre de 1995, Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa, en *Diario Oficial*, núm. 41.878, 06 de junio de 1995, Bogotá.
27. Colombia, Congreso de la República (1995, 31 de julio), Ley 200 del 28 de julio de 1995, Por la cual se adopta el Código Disciplinario Único, en *Diario Oficial*, núm. 41.946, 31 de julio de 1995, Bogotá.
28. Colombia, Congreso de la República (2000, 14 de julio), Ley 594 del 14 de julio del 2000, por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones, en *Diario Oficial*, núm. 44.084 del 14 de julio de 2000, Bogotá.
29. Colombia, Congreso de la República (2000, 24 de julio), Ley 599 del 24 de julio del 2000, por el cual se expide el Código Penal, en *Diario Oficial*, num. 44.097 del 24 de julio del 2000, Bogotá.
30. Colombia, Congreso de la República (2002, 13 de febrero), Ley 734 del 05 de febrero de 2002, Por la cual se expide el Código Disciplinario Único, en *Diario Oficial*, núm. 44.708, 13 de febrero de 2002, Bogotá.

31. Colombia, Congreso de la República (2011, 18 de enero), Ley 1437, por el cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en *Diario Oficial*, núm. 47.956 el 18 de enero de 2011, Bogotá.
32. Colombia, Congreso de la República (2011, 12 de julio), Ley 1474 del 12 de julio de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, en *Diario Oficial*, núm. 48.128, 12 de julio de 2011, Bogotá.
33. Colombia, (2006), Constitución Política, Senado de la República.
34. Colombia, (2009), Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Sentencia de julio 23, C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.
35. Colombia, (2009), Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Sentencia de octubre 1°, C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.
36. Colombia, (1993), Corte Constitucional, Sentencia C-417, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.
37. Colombia, (2001), Corte Constitucional, Sentencia C-429-01, M.P. Jaime Araujo Rentería.
38. Colombia, (2002), Corte Constitucional, Sentencia C-948, M.P. Álvaro Tafur Galvis.
39. Colombia, (2005), Corte Constitucional, Sentencia C-818, M.P. Rodrigo Escobar Gil.
40. Colombia, (2005), Corte Constitucional, Sentencia C-1079, Rodrigo Escobar Gil.
41. Colombia, (2007), Corte Constitucional, Sentencia T-086, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
42. Colombia, (2009), Corte Constitucional, Sentencia C-763, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

43. Colombia, (2012), Corte Constitucional, Sentencia C-306, M.P. Mauricio González Cuervo.
44. Colombia, (2002), Procuraduría General de la Nación, *Resolución 346*, por medio del cual se regulan las competencias y trámites para el ejercicio del poder preferente de la Procuraduría General de la Nación y de su Intervención como Sujeto Procesal en los Procesos Disciplinarios, Bogotá..
45. Colombia, (2009), Procuraduría General de la Nación, *Resolución 289*.
46. Colombia, (2010), Procuraduría General de la Nación, *Resolución 187*.
47. Colombia, (2007), Procuraduría General de la Nación, *Circular 42*.
48. Colombia, (2008), Procuraduría General de la Nación, Circular 67.
49. Colombia, (2006), Procuraduría General de la Nación, Directiva 10.
50. Colombia, (2002), Departamento Administrativo de la Función Pública – Procuraduría General de la Nación, *Circular Conjunta 001*.
51. Colombia, (2013), Cámara de Representantes, *Oficio D.P.788.2013*, Bogotá.
52. Colombia, (2004), Cámara de Representantes, *Oficio OCCI.1.7.331/04*, Bogotá.
53. Colombia, (2003), Cámara de Representantes, *Proceso Disciplinario No. 3631/03*, Bogotá.
54. Colombia, (2003), Cámara de Representantes, *Proceso Disciplinario No. 014-94520-03*, Bogotá.
55. Colombia, Cámara de Representantes, *Proceso Disciplinario No. 143-97.186/03*, Bogotá.
56. Colombia, (1992), Cámara de Representantes, *Resolución No. 137*, Bogotá.
57. Colombia, (1995), Cámara de Representantes, *Resolución No. MD 0975*, Bogotá.
58. Colombia, (2002), Cámara de Representantes, *Resolución No. MD 1903, por la cual se implementa la función disciplinaria de que trata el artículo 76 de la ley 734 de 2002*, Bogotá.

59. Colombia, (2005), Cámara de Representantes, *Resolución No. MD-0219, por la cual se conforma el Grupo de Control Disciplinario Interno de la Cámara de Representantes*, Bogotá.
60. Colombia, (2008), Cámara de Representantes, *Resolución No. 3205*, Bogotá.
61. Colombia, (2010), Cámara de Representantes, *Resolución No. 314*, Bogotá.
62. Colombia, (2011), Cámara de Representantes, *Resolución No. MD-0610, por la cual se modifica la Resolución No. 0219 del 14 de febrero de 2005, mediante la cual se creó el Grupo de Control Disciplinario Interno de la Cámara de Representantes*, Bogotá.
63. Colombia, (2003), Senado de la República, *Resolución 076*, por medio del cual se crea la Oficina de Control Interno Disciplinario del Senado de la República, Bogotá.
64. Colombia, (2003), Senado de la República, *Resolución 1329*, por medio del cual se crea la Oficina de Control Interno Disciplinario del Senado de la República, Bogotá.
65. Colombia (2008), Senado de la República, *Contrato No. 411*, cuyo objeto es el servicio de implementación y operación del sistema de gestión electrónico de documentos que requiere el Senado de la República, Bogotá.
66. Colombia, (2008), Senado de la República, *Resolución 1554*, por medio del cual se abre la licitación No. 08 de 2008, Bogotá.
67. Colombia, (2008), Senado de la República, *Resolución 1714*, por medio de la cual se adjudica un contrato, Bogotá.
68. Colombia, (2009), Senado de la República, *Contrato No. 639*, cuyo objeto es el desarrollo, adquisición, implementación, soporte, puesta en marcha, capacitación del software necesario para la integración de los archivos administrativos, procesos de gestión documental y archivo legislativo de la corporación, Bogotá.
69. Colombia, (2010), Senado de la República, *Resolución No. 027*, por medio de la cual se adopta el Manual Práctico de Orientación para ejercer la Supervisión de Contratos, Bogotá.

70. Colombia, (2011), Senado de la República, División de Planeación y Sistemas, *Oficio DPS-CD-0243-2011*, Bogotá.
71. Colombia, (2011), Senado de la República, División de Planeación y Sistemas, *Oficio DPS-CD-0280-2011*, Bogotá.
72. Colombia, (2011), Senado de la República, División de Planeación y Sistemas, *Oficio DPS-CD-0290-2011*, Bogotá.
73. Colombia, (2011), Senado de la República, División de Planeación y Sistemas, *Oficio DPS-CD-02345-2011*, Bogotá.
74. Colombia, (2011), Senado de la República, Grupo de Control Interno Disciplinario, *Expediente No. 531*, Bogotá.
75. Colombia, (2012), Senado de la República, Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, *Oficio CLE-3179*, Bogotá.
76. Colombia, (2013), Senado de la República, División Jurídica – Control Interno Disciplinario, *Oficio del 21 de julio de 2013*, Bogotá.
77. Colombia, (2014), Senado de la República, Manual de Funciones y Competencias Laborales del área administrativa, recuperado el 07 de septiembre de 2014 en www.senado.gov.co/attachments/191_manual_de_funciones_administrativas.pdf
78. Comunicación Personal (2013), Entrevista, A. Betancurt, Bogotá.
79. Comunicación Personal (2014), Entrevista, S. Esguerra, Bogotá.
80. Comunicación Personal (2014), Entrevista, J. Santacruz, Bogotá.
81. Extractos del Tercer Encuentro Nacional de Operadores Disciplinarios, realizado en el Salón Rojo del Hotel Crowne Plaza – Tequendama en Bogotá el 23 de agosto de 2010.
82. GÓMEZ PAVAJEAU, C. (2009), Asuntos disciplinarios. Praxis y jurisprudencia, Bogotá, Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario y Ediciones Nueva jurídica.
83. GÓMEZ PAVAJEAU, C. (2010, enero – febrero), Control Contencioso y Justicia Disciplinaria, en *Cuaderno de Derecho Disciplinario, Líneas Doctrinales N° 1*, Alcaldía Mayor de Bogotá.

84. GÓMEZ PAVAJEAU, C. (2011, enero-junio), "El Derecho Disciplinario en Colombia: Estado del Arte", en *Revista Derecho Penal y Criminología*, vol. XXXII, núm. 92, pp. 115- 154.
85. GÓMEZ PAVAJEAU, C. (2010), *La Dogmática como Ciencia del Derecho. Sus especies penal y disciplinaria. Semejanzas y diferencias*, Bogotá, Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario.
86. GÓMEZ PAVAJEAU, C. (2008), *Problemas Centrales del Derecho Disciplinario*, Bogotá, Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario y Ediciones Nueva jurídica.
87. GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, S. (2005, Mayo), "El Régimen Disciplinario de los Funcionarios", en *Revista de Castilla y León*, N° 6, pp. 83-119.
88. HOURIAU, A. (1980) *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Editorial Ariel, 2ª Edición.
89. JIMENEZ DE ASÚA, L. (1958), *Principios del Derecho Penal. La Ley y el Delito*, Buenos Aires, Ed. Sudamericana.
90. LÓPEZ MOLANO, M. y GÓMEZ PAVAJEAU, C. (2007), *La relación especial de sujeción. Estudios*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
91. MARIN CORREA, A. y LAVERDE PALMA, J., (2012), "Emilio Otero Dajud, blindado", [en línea], disponible en <http://www.elespectador.com/impreso/investigacion/articulo-355110-emilio-otero-dajud-blindado>, recuperado 01 de agosto de 2013, Bogotá.
92. MAYA VILLAZÓN, E. (2002), *Cambios Fundamentales y Filosofía de la Reforma. Código Disciplinario Único*, Bogotá, Instituto de Estudios del Ministerio Público – Procuraduría General de la Nación.
93. MAYA VILLAZÓN, E. (2003), *La Función Pública. Aspectos Éticos, filosóficos, políticos y disciplinarios represivos y preventivos. Colección Derecho Disciplinario N° 6*, Bogotá, Instituto de Estudios del Ministerio Público.

94. MAYA VILLAZÓN, E. (2007), *Presentación en Código Disciplinario Único, Notas de Vigencias 2007*, Bogotá, Instituto de Estudios del Ministerio Público.
95. NIETO, A. (1994), *Derecho Administrativo Sancionador*, Madrid, Ed. Tecnos.
96. ORDOÑEZ MALDONADO, A. (2009), *Justicia Disciplinaria*, Bogotá, Procuraduría General de la Nación e Instituto de Estudios del Ministerio Público.
97. ORDOÑEZ MALDONADO, A. (2011), *Presentación en Código Disciplinario Único, Notas de Vigencias 2011*, Bogotá, Instituto de Estudios del Ministerio Público.
98. ORDOÑEZ SOLÍS, D. (2004), *Jueces, Derecho y Política. Los poderes del Juez en una nueva sociedad democrática*, Navarra, Editorial Thompson Aranzadi.
99. PASQUINO, G. (1988), *Diccionario de Ciencia Política. "Corrupción en Norberto Bobbio"*, México, Siglo XXI Editores.
100. REYES CUARTAS, J. (2004), *Estudios de Derecho Disciplinario*, Bogotá, Ediciones Nueva Jurídica – Gustavo Ibáñez.
101. RODRIGUEZ SANTOS, C. (2003), *El Régimen Disciplinario de los Servidores Públicos del Estado Colombiano a la Luz de la Ley 734 de 2002*, Montería, Centro de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad del Sinú.
102. ROWLAND, M. (1998). *La hora de la transparencia en América Latina. El manual de anticorrupción en la función pública. Visión Contemporánea de la Corrupción*. Buenos Aires, Argentina. Granica/Ciedla. Fundación Esquel, Ecuador.
103. SANCHEZ HERRERA, E. (2005), *Dogmática Practicable del Derecho Disciplinario*, Bogotá, Procuraduría General de la Nación e Instituto de Estudios del Ministerio Público.
104. SANCHEZ HERRERA, E. (2010 marzo - abril), *Los títulos de Imputación en el Control Contencioso Administrativo de las Decisiones*

Disciplinarias, en *Cuaderno de Derecho Disciplinario, Líneas Doctrinales No 2*, Alcaldía Mayor de Bogotá.

105. YATE CHINOME, D. (2008), *Tendencias y Proyecciones de la Ley Disciplinaria al amparo de los Principios Rectores*, Bogotá, Instituto de Estudios del Ministerio Público y Procuraduría General de la Nación.
106. YOUNES, D. (1993), *Derecho Administrativo*, Bogotá, Temis.
107. VON LISZT, F. (1926), *Tratado de Derecho Penal, traducido de la 18ª edición alemana y adicionada con la historia del derecho penal en España*, Saldaña, T. (trad.), Madrid.
108. WEBER, M., (1944), *Economía y Sociedad*, t. II, Bogotá, Fondo de Cultura Económica.