





**LECCIONES DE  
DERECHO  
DISCIPLINARIO  
VOLUMEN III**

**OBRA  
COLECTIVA**

Coordinadores Académicos:  
**Carlos Arturo Gómez Pavajeau  
Esiquio Manuel Sánchez Herrera**



Instituto  
de Estudios  
del Ministerio  
Público



© Procuraduría General de la Nación  
© Instituto de Estudios del Ministerio Público - IEMP  
Carrera 5ª No. 15-80 piso 16  
Bogotá, D. C., Colombia  
PBX (1) 3520066 – 3360011  
Ext. 11618 – Tel.: 337 5422  
<http://iemp.procuraduria.gov.co>

Diseño de portada  
Hernán Hel Huertas Olaya  
Diseñador gráfico IEMP

Coordinador Editorial  
José Patrocinio Castañeda

Diagramación e Impresión  
Imprenta Nacional de Colombia

Primera Edición  
Se permite su producción parcial con debido crédito  
de la Procuraduría General de la Nación

Los conceptos y opiniones expresados en este documento  
son de exclusiva responsabilidad de su autor y no  
comprometen a la Procuraduría General de la Nación

Impreso en Colombia  
Bogotá, D. C., diciembre de 2007

ISBN 978-958-8295-56-5

PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN  
**EDGARDO JOSÉ MAYA VILLAZÓN**

VICEPROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN  
**CARLOS ARTURO GÓMEZ PAVAJEAU**

DIRECTORA INSTITUTO DE ESTUDIOS  
DEL MINISTERIO PÚBLICO  
**ELSA BARÓN DE RAYO**



## CONTENIDO

	Págs.
<b>PRESENTACIÓN .....</b>	<b>15</b>
<b>LIBRO PRIMERO</b> <b>PARTE GENERAL</b>	
<b>ESTADO ACTUAL DE LA DOGMÁTICA DEL DERECHO DISCIPLI- NARIO.....</b>	<b>19</b>
<i>Edgardo José Maya Villazón</i>	
<b>SOBRE LOS ORÍGENES DE LA RELACIÓN ESPECIAL DE SUJECIÓN Y SUS REPERCUSIONES ACTUALES .....</b>	<b>27</b>
<i>Carlos Arturo Gómez Pavajeau</i>	
<b>GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN EL ÁMBITO DISCIPLI- NARIO DE LOS SERVIDORES ESTATALES. ANÁLISIS NOR- MATIVO, JURISPRUDENCIAL Y DOCTRINAL DESDE LA ÓPTICA DE UN DERECHO DISCIPLINARIO AUTÓNOMO ..</b>	<b>41</b>
<i>José Rory Forero Salcedo</i>	
Sumario .....	41
Resumen .....	42
Palabras clave .....	42
Abstract .....	42
Key words .....	42
Introducción .....	42
Problema por investigar .....	43
Metodología .....	44
Resultado .....	45
1. Desarrollo normativo, jurisprudencial y doctrinal .....	45

	Págs.
1.1. Generalidades .....	45
1.2. Desarrollo jurisprudencial .....	48
1.3. Un reto para la doctrina .....	53
1.4. Fundamento dogmático del Derecho disciplinario: La teoría de las relaciones especiales de sujeción .....	55
1.5. Un Derecho en busca de su propia identidad .....	58
2. Modulación de las garantías constitucionales .....	61
2.1. Generalidades .....	61
2.2. Garantías constitucionales de orden material .....	62
2.2.1. Reserva de Ley .....	62
2.2.2. Legalidad .....	63
2.2.3. Tipicidad .....	63
2.2.4. Antijuridicidad-ilicitud sustancial .....	64
2.2.5. Culpabilidad .....	65
2.3. Garantías constitucionales de orden procedimental .....	66
2.3.1. Legalidad sancionadora disciplinaria .....	66
2.3.2. Impugnación de los actos disciplinarios .....	67
2.3.3. Prohibición de la indefensión .....	67
2.3.4. Presunción de inocencia .....	68
2.3.5. La prueba como manifestación clara e inequívoca del fenómeno disciplinario .....	68
2.3.6. Derecho de defensa y asistencia letrada .....	70
2.3.7. Publicidad de los actos disciplinarios .....	70
2.3.8. Competencia del operador disciplinario .....	71
2.3.9. Celeridad de la actuación disciplinaria .....	71
Conclusiones .....	71
<b>LAS CAUSALES DE AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA. BREVES REFLEXIONES .....</b>	<b>75</b>
<i>Esiquio Manuel Sánchez Herrera y A. Nataly Bermúdez Sánchez</i>	
1. Fuerza mayor y caso fortuito .....	82
2. Colisión de deberes .....	85
3. En cumplimiento de orden legítima de autoridad competente emitida con las formalidades legales .....	88
4. Por salvar un derecho propio o ajeno al cual deba ceder el cumplimiento del deber en razón de la necesidad, adecuación, proporcionalidad y razonabilidad .....	91
5. Por insuperable coacción ajena o miedo insuperable .....	92
6. Convicción errada e invencible de que su conducta no constituye falta disciplinaria .....	95
7. Inimputabilidad .....	97

	Págs.
<b>AMIGABLE COMPOSICIÓN EN EL CONTEXTO DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL.....</b>	<b>101</b>
<i>Patricia Murcia Páez</i>	
1. La amigable composición como mecanismo alternativo de solución de controversias contractuales.....	101
1.1. Definición.....	101
1.2. Naturaleza jurídica .....	102
1.3. Amigable componedor .....	104
1.3.1. Génesis .....	104
1.3.2. Reconocimiento normativo en Colombia.....	104
1.3.3. Características .....	104
1.4. Rasgos y responsabilidades de los intervinientes en la amigable composición .....	106
1.4.1. Obligaciones del mandante y responsabilidad en el entorno de la contratación pública .....	107
1.4.2. Obligaciones y responsabilidad del mandatario.....	109
1.4.3. Alcance de la responsabilidad atribuible al amigable componedor.....	109
2. Reglas especiales para tramitar la amigable composición. ....	113
3. Selección del mecanismo alternativo de la amigable composición en el ámbito de lo público - contratación estatal.....	114

LIBRO SEGUNDO  
PARTE ESPECIAL

<b>REFLEXIONES SOBRE LA REFORMA AL ESTATUTO GENERAL DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL.....</b>	<b>121</b>
<i>Mario Roberto Molano López</i>	
I. Modalidades de selección .....	121
I.1. La licitación pública.....	122
I.2. Contratación abreviada .....	122
I.3. El concurso de méritos.....	126
I.4. La contratación directa.....	127
II. Reglas básicas de la selección objetiva .....	128
III. Regímenes especiales.....	132
IV. Normas relacionadas con la ejecución de los contratos .....	135
IV.1. Distribución de riesgos .....	136
IV.2. Poderes coactivos de la administración.....	138
IV.3. Condiciones de ejecución .....	140

	Págs.
IV.4. Liquidación del contrato.....	141
V. Control a la corrupción .....	141
<b>CONVENIOS Y CONTRATOS CELEBRADOS CON ORGANISMOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y CON ENTIDADES ESTATALES COOPERATIVAS: UN EXAMEN A LA LUZ DE LA TEORÍA GENERAL DE LOS CONVENIOS DE LA ADMINISTRACIÓN .....</b>	<b>143</b>
<i>Augusto Ramón Chávez Marín</i>	
Presentación .....	143
Primera parte	
Convenios y contratos celebrados con organismos de cooperación internacional	
Introducción .....	144
1. Previsión legal y objeto de los contratos y convenios celebrados con los OCI.....	145
2. Acuerdos de voluntades con los OCI: ¿convenios o contratos?.....	147
3. Alcance del inciso cuarto del artículo 13 de la Ley 80 o el régimen aplicable a los contratos celebrados con los OCI.....	150
4. Utilización de los contratos celebrados con los OCI: el rápido compromiso presupuestal y la huída del Derecho Administrativo.....	152
5. Tratamiento disciplinario de la gestión que implican los contratos y los convenios celebrados con los OCI.....	153
6. Reacción de la Corte Constitucional o intervención administrativa del órgano judicial .....	154
7. Reglamentaciones expedidas por el Gobierno Nacional: distorsión regulada y acatamiento a la intervención judicial .....	157
8. La decisión directiva de la Procuraduría General de la Nación .....	162
9. Epílogo legislativo: Hacia una nueva regulación de los contratos y convenios celebrados con organismos internacionales .....	171
Segunda parte	
Los contratos interadministrativos celebrados con entidades estatales cooperativas	
1. La previsión de las entidades estatales cooperativas en la Ley 80 de 1993 .....	175
2. Los subcontratos celebrados en desarrollo de un contrato interadministrativo.....	177
3. La regulación contenida en el Decreto 2170 de 2002 y su modificación por el Decreto 4375 del 4 de diciembre de 2006.....	180

	Págs.
3.1. El principio de libre competencia .....	181
3.2. El evento del único proveedor.....	182
3.3. La exigencia de inscripción en el RUP y la ejecución directa del objeto pactado .....	183
3.4. Los contratos con federaciones de municipios o departamentos..	184
4. Epílogo legislativo: Hacia una nueva regulación de los contratos y convenios interadministrativos celebrados con las EEC.....	185
<b>EL NUEVO CÓDIGO ÉTICO DE LOS ABOGADOS LITIGANTES.</b>	
<b>ALGUNOS COMENTARIOS A LA LEY 1123 DE 2007.....</b>	<b>189</b>
<i>Álvaro Díaz Brieva</i>	
A manera de introducción .....	189
<b>EL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO COMO FALTA DISCIPLINARIA EN LA LEY 734 DE 2002 .....</b>	<b>201</b>
<i>David Alonso Roa Salguero</i>	
1. Inconvenientes en la imputación de responsabilidad disciplinaria por dar lugar a la configuración del silencio positivo en materia contractual.....	202
2. Perplejidades jurídico-procesales en la calificación de la falta para determinar el procedimiento por seguir frente a un silencio administrativo positivo.....	203
<b>LAS RELACIONES ESPECIALES DE SUJECCIÓN EN LOS RÉGIMENES DISCIPLINARIOS DEL PERSONAL DOCENTE Y ADMINISTRATIVO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL.....</b>	<b>215</b>
<i>Efraín Aponte Giraldo, Freddy Osorio Patiño, Jorge Zuluaga Giraldo y Orlando Tirado González.</i>	
Introducción .....	215
1. La autonomía universitaria y el régimen disciplinario especial de los funcionarios de las universidades públicas.....	218
2. Fundamento jurisprudencial de los regímenes especiales disciplinarios docente y administrativo de la Universidad Nacional.....	223
2.1. La sentencia de constitucionalidad 829 de 2002.....	223
2.2. Debilidades argumentativas de la sentencia 829 de 2002 .....	227
2.2.1. Procedencia de una decisión inhibitoria.....	227
2.2.2. Presunta violación de la reserva legal .....	228
3. La función educativa como fundamento del régimen disciplinario especial del personal docente de la Universidad Nacional y de la relación especial de sujeción del profesor universitario.....	230

	Págs.
4. Estatutos del personal docente de la Universidad Nacional y sus consideraciones disciplinarias.....	232
4.1. Generalidades de los Estatutos del Personal Docente.....	232
4.2. Faltas vinculadas con el respeto a las libertades de pensamiento, expresión y cátedra.....	238
4.3. Faltas relacionadas con violaciones al régimen de propiedad intelectual de la Universidad.....	240
4.4. Faltas relacionadas con los principios de responsabilidad social y excelencia académica.....	242
4.5. Faltas relacionadas con la violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades de la Universidad Nacional.....	242
5. El régimen disciplinario del personal administrativo de la Universidad Nacional frente al régimen general disciplinario y las relaciones especiales de sujeción.....	244
Conclusiones.....	251

## LIBRO TERCERO PROCESAL DISCIPLINARIO

### **EL PODER PREFERENTE O PREVALENTE QUE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN TIENE FRENTE A LAS DEMÁS ENTIDADES ENCARGADAS DE APLICAR EL DERECHO DISCIPLINARIO COLOMBIANO.....**

*José Gregorio Maestre Bello*

<b>1. El ejercicio del poder preferente o prevalente, que la Procuraduría General de la Nación tiene, frente a las demás entidades encargadas de aplicar el derecho disciplinario colombiano.....</b>	<b>257</b>
1.1. A manera de introducción.....	257
1.2. Planteamiento del problema.....	258
1.2.1. En qué consiste el poder disciplinario preferente.....	259
1.2.2. Antecedentes del poder disciplinario preferente.....	263
1.2.3. Excepciones al poder disciplinario preferente.....	265
1.2.3.1. Frente al Consejo Superior de la Judicatura.....	265
1.2.4. En qué casos opera el poder disciplinario preferente.....	268
1.2.4.1. Criterios para que opere el poder disciplinario preferente.....	268
1.2.4.2. Quién tiene la facultad de ordenar el poder disciplinario preferente.....	272
1.2.4.3. El poder disciplinario de la Procuraduría General de la Nación prevalece sobre el del personero municipal y distrital.....	277
1.2.4.4. Cuál es el trámite para lograr el poder disciplinario preferente.....	278

	Págs.
1.2.4.5. Resolución 346 de octubre 3 de 2002 y Directiva 010 de noviembre 2 de 2006 .....	290
1.2.4.6. En qué casos no opera el poder disciplinario preferente .....	291
<b>NOTAS PRELIMINARES SOBRE PRUEBAS EN LOS PROCESOS DISCIPLINARIOS.....</b>	<b>293</b>
<i>Fernando Brito Ruiz</i>	
Introducción .....	293
1. Consideraciones generales .....	295
2. Referencias normativas sobre pruebas en la ley disciplinaria .....	296
3. Forma de recaudarlas .....	297
4. Principios que rigen las pruebas en materia disciplinaria .....	299
5. Incorporación de las pruebas al expediente.....	301
6. Medios de prueba .....	307
7. Práctica de los distintos medios de prueba.....	309
8. Otros medios de prueba y su práctica, no previstos en la ley disciplinaria pero sí en la ley procesal penal .....	325
9. De otras pruebas y consideraciones respecto a la práctica de algunas de ellas .....	332
<b>LA ACUMULACIÓN DE PROCESOS POR CONCURSO DE FALTAS NO CONEXAS.....</b>	<b>335</b>
<i>Salvador Carranza Ruiz</i>	
1. Introducción .....	335
2. Antecedentes inmediatos .....	335
3. Directivas y conceptos de la PGN.....	339
4. Nuestra posición.....	343
<b>RECHAZO <i>IN LIMINE</i> DE LA PETICIÓN DE NULIDAD POR ESCRITO DE LIBRE FORMULACIÓN. INCONVENIENCIA DE LA INVOCACIÓN SINCRÓNICA DE VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO Y DERECHO DE DEFENSA - LÍNEA JURISPRUDENCIAL .....</b>	<b>349</b>
<i>Gloria Yaneth Quintero Montoya</i>	
1. Rechazo <i>in limine</i> de la petición de nulidad por escrito de libre formulación .....	349
2. Causales de nulidad. Inconveniencia de la invocación sincrónica de violación al debido proceso y del derecho de defensa .....	357

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

---

	<b>Págs.</b>
2.1. Incompetencia del funcionario para proferir el fallo.....	357
2.2. El Debido Proceso .....	366
2.3. El derecho de defensa.....	367
2.4. Inconveniencia de invocación sincrónica de conculcación al debido proceso y al derecho de defensa.....	369

## Presentación

**E**s motivo de verdadera complacencia el presentar a la comunidad académica, a los servidores públicos en general y, en especial, a aquellos que dedican su actividad al progreso del Derecho Disciplinario, el Tercer Volumen de las “Lecciones de Derecho Disciplinario”. Los dos tomos anteriores han sido de gran acogida por quienes laboran en el ámbito de esta especialidad. Este tercer volumen con seguridad seguirá contribuyendo en esa tarea de realización de una verdadera dogmática del derecho disciplinario, autónoma, garantista y respetuosa de los valores superiores del Estado Social y Democrático de Derecho.

En esta oportunidad la obra está integrada no solo por artículos de servidores de la entidad, sino también por reconocidos profesionales de otras dependencias del Estado. De igual manera, es importante la contribución prestada desde las aulas de la Universidad Externado de Colombia, por parte de aquellos que cursan su especialización en este importante centro académico en esta materia. Los dos tomos anteriores de la obra propiciaron que en esta se vincularan en su confección profesionales de otras instituciones y de la Procuraduría General de la Nación de niveles diferentes del central, mostrando con ello el interés que desde la provincia muestra el desarrollo de la disciplina, para el bien de la función pública.

Especial mención debe hacerse al trabajo con el cual colabora el doctor JOSÉ RORY FORERO quien, desde la Personería Distrital de Bogotá y atendiendo sus estudios en España sobre el tema, aborda una aproximación a las Relaciones Especiales de Sujeción, artículo que inicialmente fue publi-

cado en la Revista “Diálogo de Saberes” No. 25 de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Colombia, para lo cual obtuvimos su beneplácito y agradecemos su generoso gesto.

La diversidad de la temática, la contundencia de las propuestas y la innovación, que no improvisación, dan soporte a la existencia de la obra y le auguran una exitosa bienvenida. Por demás, debo agradecer a los servidores que se han integrado al desarrollo del Derecho Disciplinario, contribuyendo con sus aportes al mejoramiento del ejercicio de la función pública. Sus posturas constituyen criterios de responsabilidad personal.

Importante papel juegan los coordinadores académicos de la obra, doctores Carlos Arturo Gómez Pavajeau y Esiquio Manuel Sánchez Herrera, propiciando que los servidores de la entidad y de otras, los académicos y doctriantes, encuentren aquí una puerta abierta para la difusión del pensamiento. Sinceros agradecimientos para ellos.

No hay que olvidar que previniendo, educando y creando cultura se hacen y forman idóneos servidores públicos y se logran los cometidos de una buena administración pública.

EDGARDO JOSÉ MAYA VILLAZÓN  
Procurador General de la Nación