

**EL “TRAMITE RÁPIDO” Y SU IMPORTANCIA EN EL PROCESO
DISCIPLINARIO ADELANTADO POR LA PROCURADURÍA PROVINCIAL DE
FREDONIA EN EL AÑO 2005**

GUSTAVO ALONSO LOPERA ECHEVERRI
EDISON FREY OSORIO HERNÁNDEZ

ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN
MEDELLÍN
2006

**EL “TRAMITE RÁPIDO” Y SU IMPORTANCIA EN EL PROCESO
DISCIPLINARIO ADELANTADO POR LA PROCURADURÍA PROVINCIAL DE
FREDONIA EN EL AÑO 2005**

GUSTAVO ALONSO LOPERA ECHEVERRI – 15.386.990
EDISON FREY OSORIO HERNÁNDEZ – 71.378.640

Trabajo de grado como requisito para optar al título de
Especialista en Derecho Administrativo

Asesora Metodológica
MARÍA DEL CARMEN SANDINO RESTREPO
Socióloga, Magíster en Sociología de la Educación

Asesora Temática
MARY LUZ BERRÍO PUERTA
Abogada, Especialista en Derecho Administrativo

ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN
MEDELLÍN
2006

CONTENIDO

	Pág.
GLOSARIO	6
RESUMEN	13
ABSTRACT	14
INTRODUCCIÓN	15
1. EL PROCESO DISCIPLINARIO	19
1.1 DEFINICIÓN	19
2. PRINCIPIOS DEL PROCESO DISCIPLINARIO	20
2.1 PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES	20
2.2 PRINCIPIOS LEGALES	85
3. FORMALIDADES PROCESALES	41
4. FINALIDAD DEL PROCESO DISCIPLINARIO	44
5. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA EN EL PROCESO DISCIPLINARIO	47
5.1 JURISDICCIÓN EN MATERIA DISCIPLINARIA	47
5.2 COMPETENCIA EN MATERIA DISCIPLINARIA	48
5.2.1 Órganos	49
5.2.1.1 Procuraduría General de la Nación	49
5.2.1.2 Las Personerías Distritales y Municipales	51
5.2.1.3 Las oficinas de Control Interno Disciplinario	51
5.2.1.4 Los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado	52

5.2.1.5	La jurisdicción disciplinaria de la rama judicial	52
5.2.1.6	La Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia o la Sala Plena del Consejo de Estado	53
5.2.1.7	Superintendencia de Notariado y Registro	53
5.3	COMPETENCIA POR CONEXIDAD.	54
6.	LA QUEJA	56
6.1	DEFINICIÓN	56
6.2	TIPOS DE QUEJA	57
6.2.1	Anónima	58
6.2.2	Temeraria	58
6.2.3	Irrelevante	58
6.2.4	Imposible ocurrencia	59
6.2.5	Inconcreta o difusa	59
6.2.6	Infundada	59
6.3	REQUISITOS DE LA QUEJA	60
6.4	FORMULACIÓN DE LA QUEJA	61
7.	EL “TRÁMITE RÁPIDO”	63
7.1	DEFINICIÓN	63
7.2	FUNDAMENTO	63
7.2.1	Constitucional	63
7.2.2	Legal	64
7.3	EL “TRÁMITE RÁPIDO” EN LA PROCURADURÍA PROVINCIAL DE FREDONIA.	64

7.4	IMPORTANCIA Y FINALIDAD	78
8.	CONCLUSIONES	79
9.	RECOMENDACIONES	81
	BIBLIOGRAFÍA	84

GLOSARIO

ACCIÓN: derecho subjetivo público que tienen todos los ciudadanos para acudir ante las autoridades judiciales o administrativas para garantizar la preservación de un derecho.

ACCIÓN DISCIPLINARIA: facultad que poseen la propia administración y todos los ciudadanos de acudir ante las autoridades competentes para que se adelanten las investigaciones y se impongan las sanciones legales, contra servidores públicos que cometan irregularidades en el desempeño de sus funciones.

ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA: conjunto de decisiones y operaciones que emanan de las autoridades administrativas tendientes a cumplir los cometidos estatales, prestar satisfactoriamente los servicios públicos y hacer efectivos los derechos e intereses reconocidos a los administrados.

ARCHIVO DEFINITIVO: decisión motivada que se adopta en cualquier etapa de la actuación disciplinaria, cuando aparezca plenamente demostrado que el hecho atribuido no existió, que la conducta no está prevista en la ley como falta disciplinaria, que el investigado no la cometió, que existe una causal de exclusión de responsabilidad o que la actuación no podía iniciarse o proseguirse.

AUTO DE APERTURA DE INVESTIGACIÓN: providencia mediante la cual el operador disciplinario da inicio a la investigación formal del asunto. Requiere que se encuentre demostrado objetivamente el comportamiento presuntamente constitutivo de falta y su posible autor.

CELERIDAD: rapidez y oportunidad con la que se deben realizar las diversas actuaciones administrativas. Implica la supresión de pasos, tiempos, movimientos, soportes, documentos, firmas, copias, no indispensables.

COMPETENCIA: presupuesto del proceso consistente en la cualidad de un órgano jurisdiccional que le permite o le exige conocer válidamente de un tipo de asuntos y tener preferencia legal respecto de otros órganos jurisdiccionales, para conocer de un litigio o causa determinados.

COMPETENCIA PREFERENTE: facultad otorgada a la Procuraduría General de la Nación y a las Personerías Municipales o Distritales, para desplazar a las Oficinas de Control Disciplinario Interno de las diferentes entidades públicas, en el conocimiento de una actuación disciplinaria en cualquiera de las etapas.

CONTROL INTERNO: es aquel que se realiza bajo la responsabilidad de la misma entidad. Es un sistema de autocontrol institucional.

CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO: potestad que ejercen las entidades y organismos del Estado para regular el comportamiento de los servidores públicos y de los particulares que ejercen funciones públicas y garantizar que las cumplan adecuadamente.

DEBERES: relación de obligaciones establecidas en el Código Disciplinario para los servidores públicos y particulares que ejerzan funciones públicas, encaminadas al efectivo cumplimiento de la función pública.

DEBIDO PROCESO: en sentido amplio el debido proceso es el conjunto no sólo de procedimientos legislativos, judiciales y administrativos que deben cumplirse para que una ley, sentencia o resolución administrativa que se refiera a la libertad individual sea fundamentalmente válida, sino también para que se constituya en

garantía del orden, de la justicia, de la seguridad en cuanto no se lesione de manera indebida la seguridad propuesta como intangible para el ciudadano en el Estado democrático.

DIGNIDAD HUMANA: principio inherente al ser humano que constituye un límite al ejercicio del poder punitivo del Estado, que impide convertir al imputado en objeto de prueba y someterlo a tratos inhumanos, crueles o degradantes.

FACTOR FUNCIONAL: aspecto que determina la competencia del funcionario que debe conocer la investigación en razón de la calidad del disciplinado.

FACTOR TERRITORIAL: aspecto que determina la competencia del funcionario que debe conocer la investigación en razón del territorio donde se cometió la falta.

FALTA DISCIPLINARIA: es la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en la Ley 734 de 2002, que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad.

INCONCRETOS O DIFUSOS: es la queja que narra hechos abstractos, no claros, generalidades sin especificación alguna, sin detalles de tiempo, modo y lugar.

INDAGACIÓN PRELIMINAR: es el procedimiento que se adelanta en los casos donde no se encuentra mérito para iniciar inmediatamente la investigación disciplinaria toda vez que existe duda sobre su procedencia, por cuanto no se ha verificado la conducta, o si esta es constitutiva de falta disciplinaria, si el autor o autores actuaron al amparo de una causal de exclusión de responsabilidad o para lograr la individualización e identificación del autor o autores.

INHIBITORIO: providencia que emite el operador disciplinario cuando la información o queja sea manifiestamente temeraria o se refiera a hechos disciplinariamente irrelevantes o de imposible ocurrencia o sean presentados de manera absolutamente inconcreta o difusa.

JURISDICCIÓN DISCIPLINARIA: atribución asignada a la Procuraduría General de la Nación, Personerías Municipales y Distritales y órganos de Control Interno Disciplinario de las diferentes entidades públicas, para investigar y sancionar a los servidores públicos en ejercicio de la función pública.

LEGALIDAD: principio consagrado en nuestro ordenamiento jurídico, en virtud del cual, sólo se podrán adelantar investigaciones e imponer sanciones por conductas que previamente estén descritas como falta en la ley vigente al momento de su realización.

LEY DISCIPLINARIA: conjunto de normas que regulan el comportamiento oficial de los servidores públicos y particulares en ejercicio de funciones públicas.

MINISTERIO PÚBLICO: función y autoridad que tiene como misión hacer cumplir la ley y velar por la defensa de los intereses generales de la sociedad. Radica en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, las Personerías Distritales y Municipales y la Defensoría del Pueblo.

MORALIDAD PÚBLICA: conjunto de valores éticos vigentes en la sociedad. En la Administración Pública la moralidad está determinada por normas que fijan las funciones, obligaciones y prohibiciones de los servidores públicos.

POTESTAD DISCIPLINARIA: facultad del Estado para investigar y sancionar a los servidores públicos y particulares que ejerzan funciones públicas, que incurran en faltas disciplinarias.

PRINCIPIO DE MORALIDAD: significa que los servidores públicos, en cada una de sus actuaciones, deben ser honestos, transparentes, éticos y pulcros.

PROCEDIMIENTO ORDINARIO: es aquel que se imprime a la actuación disciplinaria cuando no concurren circunstancias que ameriten su desarrollo mediante trámites especiales.

PROCESO DISCIPLINARIO: es el conjunto de normas sustanciales y procesales, que aseguran la garantía constitucional y el debido proceso y regulan el procedimiento a través del cual se deduce la correspondiente responsabilidad disciplinaria¹.

PROVIDENCIA: pronunciamiento mediante el cual el operador disciplinario impulsa el trámite del proceso o adopta decisiones.

QUEJA ANÓNIMA: se trata de una queja sin firma, sin nombre o identificación de su autor.

QUEJA DE IMPOSIBLE OCURRENCIA: como su nombre lo dice, es la queja que narra hechos que son imposibles de ocurrir, de suceder, ilógicos, de difícil suceso.

QUEJA INFUNDADA: cuando los hechos narrados en la queja son falsos, no ciertos o carecen de todo fundamento.

QUEJA IRRELEVANTE: significa que no es sobresaliente, es un hecho de poca trascendencia que para nada afecta o que no pone en peligro, la debida gestión pública.

¹ Sentencia C-641 de 1996.

QUEJA O DENUNCIA: debe entenderse la noticia que una persona da a la autoridad sobre la realización de una conducta de indisciplina administrativa, de la cual ha tenido conocimiento².

También ha sido definida como un supuesto de reclamación, denuncia o crítica de la actuación administrativa en relación con las anomalías observadas en el funcionamiento de los servicios administrativos. Por regla general constituyen el fundamento de la acción disciplinaria.

QUEJA TEMERARIA: por temerario se entiende imprudente o que actúa con la intención de causar temor; la queja se presenta con el fin de causar daño a una persona, de satisfacer un interés personal, por ejemplo venganza, desquite o simplemente para incomodarla.

QUEJOSO: particular que pone en conocimiento de la autoridad competente, una anomalía o irregularidad del comportamiento de los servidores públicos en ejercicio de sus funciones.

SERVIDOR PÚBLICO: persona natural vinculada a un organismo público por un procedimiento electoral, reglamentario o contractual, en cargos previamente creados, para el ejercicio de funciones y deberes señalados por autoridad competente, relacionados con los fines y las actividades del Estado.

TRÁMITE RÁPIDO: También denominado estudio preliminar de la queja. Consiste en un procedimiento ágil de carácter más preventivo que represivo, donde se evalúa una queja y según su importancia se solicita la información correspondiente a la autoridad respectiva.

² HIGUITA RIVERA, Lina María. El Proceso Disciplinario, Guía Práctica, 1ª Edición, Biblioteca Jurídica DIKE, 2004.

De la respuesta o respuestas aportadas se estudia la posibilidad de abrir una indagación preliminar o una investigación disciplinaria por la presunta violación de la norma disciplinaria y demás normas legales existentes.

Si por el contrario se establece que la queja puesta en conocimiento de la dependencia carece de pruebas que conlleven a una actuación disciplinaria, entonces se archiva de manera definitiva mediante auto inhibitorio debidamente motivado, luego se comunica por oficio al quejoso y se le anexa copia del auto para su conocimiento o por si lo considera, haga uso del recurso de apelación que le otorga la ley.

TÉRMINOS: plazo otorgado legalmente al operador disciplinario para adelantar cada una de las etapas de la investigación y para emitir determinadas decisiones, y a los sujetos procesales para ejercitar sus derechos.

TRÁMITE RÁPIDO: También denominado estudio preliminar de la queja. Consiste en un procedimiento ágil de carácter más preventivo que represivo, donde se evalúa una queja y según su importancia se solicita la información correspondiente a la autoridad pertinente.

De la respuesta o respuestas obtenidas, se estudia la posibilidad de abrir una indagación preliminar o una investigación disciplinaria por la presunta violación de la norma disciplinaria y demás normas legales existentes.

Si por el contrario, se establece que la queja puesta en conocimiento de la dependencia carece de pruebas que conlleven a una actuación disciplinaria, entonces se archiva de manera definitiva mediante auto inhibitorio debidamente motivado, luego se comunica con un oficio al quejoso y se le anexa copia del auto para su conocimiento y si lo considera, haga uso del recurso de apelación que le otorga la ley.

RESUMEN

El Código Disciplinario Único en el párrafo primero del artículo 150, ordena realizar un estudio preliminar de las quejas que se presentan a los titulares de la acción disciplinaria, y con base en ello la Procuraduría Provincial de Fredonia inserta en sus averiguaciones disciplinarias el “trámite rápido”. Este procedimiento determina la procedibilidad de abrir una indagación preliminar o una investigación disciplinaria por la presunta violación de la norma disciplinaria o por el contrario, inhibirse de iniciar actuación alguna porque la información o queja sea manifiestamente temeraria o se refiera a hechos disciplinariamente irrelevantes o de imposible ocurrencia o sean presentados de manera absolutamente inconcreta o difusa, procediendo a su archivo definitivo. Bajo estas circunstancias de procedibilidad, tal ente de control encuentra en el “trámite rápido”, la manera de adelantar eficazmente las quejas que no cumplen con los requisitos para ser investigadas, evitando iniciar cualquier actuación disciplinaria, y permitiendo no sólo la descongestión del despacho sino también y más importante una forma de fortalecimiento de su legitimidad en la medida en que puede dedicarse a resolver aquellos asuntos que son de verdadera trascendencia social, cumpliendo con el principal derrotero que guía la aplicación de las normas disciplinarias, esto es, el normal y correcto funcionamiento de la gestión pública.

ABSTRACT

The Unique Disciplinary Code in the paragraph first of article 150, orders to make a preliminary study of the complaints that appear the holders of the disciplinary action, and with base in it the Provincial Office of the judge advocate general of inserted Fredonia in its disciplinary inquiries the “fast proceeding”. This procedure determines the procedibilidad to open to a preliminary investigation or a disciplinary investigation by the presumed violation of the disciplinary norm or on the contrary, to stay out to initiate performance some because the information or complains is manifestly reckless or it talks about disciplinarily to irrelevant facts or of impossible occurrence or are presented/displayed of absolutely inconcreta or diffuse way, coming to his definitive file. Under these circumstances of procedibilidad, such being of control finds in the “fast proceeding”, the way to effectively advance the complaints that do not fulfill the requirements to be investigated, avoiding to initiate any disciplinary performance, and allowing not only to the clearing of and the also more important office but a form of fortification of its legitimacy in the measurement in which it can be dedicated to solve those subjects that are of true social importance, fulfilling the main map course that guides the application of the disciplinary norms, this is, the normal and correct operation of the public management.

INTRODUCCIÓN

La Ley 734 de 2002 -Código Disciplinario Único- estableció de manera unánime el procedimiento sancionador de aquellas conductas o faltas disciplinarias en las cuales pueden incurrir los funcionarios públicos titulares de la acción o particulares disciplinados, en procura de garantizar los principios rectores de la actuación pública como son la moralidad pública, la transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia, los cuales se encuentran referenciados en el Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia³ y demás normas legales.

El nuevo estatuto disciplinario, dispuso que su normatividad será dirigida a la investigación y juzgamiento de las presuntas faltas disciplinarias de todos los servidores públicos y particulares que ejerzan funciones públicas, como serían los que cumplen labores de interventoría en los contratos estatales; que ejerzan funciones públicas, en lo que tienen que ver con éstas; presten servicios públicos a cargo del Estado, de los contemplados en el artículo 366 de la Constitución Política⁴, administren recursos de este, salvo las empresas de economía mixta que se rijan por el derecho privado. Dichas faltas podrán exteriorizarse por la acción u omisión en los deberes propios del cargo o función, con ocasión de ellos o extralimitación en su ejercicio.

³ La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

⁴ El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

En este orden de ideas, la mencionada normatividad unificó para todo el territorio nacional, en todos los sectores públicos, los principios, procedimientos, faltas y sanciones que rodean la violación de los deberes, de las prohibiciones o de las inhabilidades o incompatibilidades, a que están sujetos los funcionarios o empleados públicos, derogándose de esta manera los procesos disciplinarios que al tenor de regulaciones particulares adelantaba cada entidad de derecho público.

Es así como el inicio de la actuación disciplinaria por parte de los funcionarios competentes, como son los jefes de las Oficinas de Control Interno Disciplinario, los personeros distritales y municipales y la Procuraduría General de la Nación, podrá adelantarse con la formulación de una queja o denuncia por parte del ciudadano que se crea perjudicado con la prestación de un servicio público; o de oficio, caso en el cual el funcionario competente disciplinariamente que por cualquier medio se entere de la comisión de una presunta falta disciplinaria, podrá iniciar la correspondiente investigación o remitirla al funcionario que lo sea, de acuerdo con las reglas que sobre jurisdicción y competencia establece el Código Único Disciplinario, Ley 734 de 2002.

De acuerdo a lo anterior, se hace necesario determinar que la presentación de la queja o denuncia, ya sea en forma verbal o escrita, debe cumplir con unos requisitos mínimos de identidad en cuanto a sus elementos estructurantes; con el fin de que le permitan al investigador tener una visión clara de los hechos objeto de debate, la presunta falta disciplinaria cometida, al igual que el autor o autores de la misma, y en la medida de lo posible, de los medios de prueba necesarios para lograr la verificación real de lo acontecido; de esta manera se encuentra garantizada la consolidación del principio constitucional del debido proceso, Artículo 29 C.P., como derecho fundamental del servidor público que se ve abocado a un proceso disciplinario.

En consecuencia, toda queja o denuncia interpuesta ante la Jurisdicción Disciplinaria que sea manifiestamente temeraria, o referida a hechos disciplinariamente irrelevantes o de imposible ocurrencia, o presentados de manera inconcreta o difusa, dará lugar a que el funcionario investigador se abstenga de iniciar cualquier actuación, evitándose de esta manera el desgaste de la administración en diligencias innecesarias, procediéndose inmediatamente a la expedición de un auto inhibitorio, con fundamento en el Artículo 150 parágrafo 1º de la Ley 734 de 2002⁵.

Dentro de este ámbito de actuaciones jurídicas, la Procuraduría Provincial de Fredonia - Antioquia, ha emitido diversidad de providencias tendientes al análisis previo de las quejas o denuncias que llegan a su despacho en razón de su competencia, sin necesidad de expedir autos de apertura de indagación preliminar, ni mucho menos adelantar la investigación disciplinaria propiamente tal, en el marco de lo que se ha denominado por parte de esta entidad, **“trámite rápido”**.

Bajo estas circunstancias de procedibilidad, la Procuraduría Provincial de Fredonia - Antioquia, ha encontrado en el denominado **“trámite rápido”**, la manera de adelantar eficazmente las denuncias que no cumplen con los requisitos esenciales, evitando iniciar cualquier actuación disciplinaria, y permitiendo la descongestión del despacho y la posibilidad de brindarle más atención a los asuntos de mayor entidad por su contenido material e importancia jurídica, en pro de preservar la moralidad pública y los demás principios rectores de la gestión administrativa.

⁵ Parágrafo 1º. Cuando la información o queja sea manifiestamente temeraria o se refiera a hechos disciplinariamente irrelevantes o de imposible ocurrencia o sean presentados de manera absolutamente inconcreta o difusa, el funcionario de plano se inhibirá de iniciar actuación alguna.

Así las cosas, es importante determinar si las actuaciones disciplinarias que terminan con la expedición de una providencia de carácter inhibitorio por haber adelantado “**trámite rápido**”, cumplen realmente con la finalidad de la actuación disciplinaria, es decir, que el Estado asegure la obediencia, la disciplina, la actitud ética, la moralidad pública y la eficiencia de los servidores públicos, tendientes a lograr el buen funcionamiento de los distintos servicios a su cargo, buscando siempre la prevalencia de la justicia, la efectividad del derecho sustantivo, la búsqueda de la verdad material y el cumplimiento de los derechos y garantías debidos a las personas que en él intervienen, esto es, tanto del ciudadano que interpone la queja, como del presunto funcionario público a investigar, por haber incurrido en una falta catalogada como disciplinaria.

Es por ello, que el presente trabajo de grado busca determinar y analizar la naturaleza jurídica del denominado “**trámite rápido**”, su fundamento legal y constitucional y su importancia dentro de las diligencias disciplinarias adelantadas por la Procuraduría Provincial de Fredonia – Antioquia en el año 2005, como un mecanismo de descongestión administrativa, sin desconocimiento de la finalidad de la actuación disciplinaria consagrada en el Artículo 20 de la Ley 734 de 2002⁶.

Por último, se considera de importancia y utilidad social el análisis que se propone, toda vez que sus resultados permitan determinar la pertinencia institucional del “**trámite rápido**” adelantado por la Procuraduría Provincial de Fredonia y además, se pueda producir un paralelo entre eficiencia y eficacia, es decir entre la rapidez y buen desempeño de la Procuraduría en el trámite de las quejas.

⁶ En la interpretación y aplicación de la ley disciplinaria el funcionario competente debe tener en cuenta que la finalidad del proceso es la prevalencia de la justicia, la efectividad del derecho sustantivo, la búsqueda de la verdad material y el cumplimiento de los derechos y garantías debidos a las personas que en él intervienen.

1. EL PROCESO DISCIPLINARIO

1.1 DEFINICIÓN

En virtud del desarrollo académico de la presente monografía, se adoptará la definición que sobre PROCESO DISCIPLINARIO ha establecido la Corte Constitucional a la luz de la Ley 200 de 1995, a cuyo tenor literal indicó: *“El proceso disciplinario ha sido definido como el conjunto de actos concatenados que conducen a la formación y expresión de la voluntad administrativa, en el sentido de determinar si hay lugar o no a exigir responsabilidad disciplinaria a un servidor público”*⁷.

Por lo tanto debe tenerse en cuenta que el proceso disciplinario está constituido por todas aquellas normas de carácter sustantivo o procesal que comprenden los actos que debe tener en cuenta el Estado, por medio de los funcionarios competentes, para fallar responsabilidad disciplinaria de un sujeto investigado.

Por otra parte, es importante determinar el objeto de proceso disciplinario en los siguientes términos: *“El proceso disciplinario, entendido como el conjunto de actos concatenados que conducen a la formación y expresión de la voluntad administrativa, tiene su desarrollo inicial en las llamadas diligencias preliminares, las cuales buscan establecer la veracidad de los hechos ocurridos o informados y a determinar la procedencia legal de la apertura del proceso disciplinario”*⁸.

⁷ Sentencia T - 713 de 1999, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

⁸ Sentencia T - 404 de 1995, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

2. PRINCIPIOS DEL PROCESO DISCIPLINARIO

2.1 PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

- **PREEXISTENCIA DE LA LEY.** Este principio impone que el juez o funcionario investigador en los casos del Proceso Disciplinario, actúe conforme a la Ley y de conformidad con lo que en el proceso se propone y se prueba. Algunas sentencias de la Corte Constitucional han abordado este principio de rango constitucional así: *“Lo que hace el juez o exige debe estar conforme a la Ley y a la determinación del derecho”*. *“Todo pronunciamiento judicial debe producirse de conformidad con lo que en el proceso se propone y se prueba, todo bajo el imperio de la Ley, que es la que faculta taxativamente a la autoridad judicial para actuar dentro del proceso”*. *“Rodea la actividad judicial de una plena garantía de independencia funcional frente a la intromisión de cualquier otro órgano público o privado”⁹*.
- **FUNCIONARIO COMPETENTE.** El Artículo 29 de la Constitución Política de 1991, establece claramente como un principio general, que nadie podrá ser juzgado sino ante Juez o Tribunal Competente, garantía procesal que se aplica igualmente en el ámbito del proceso disciplinario, conforme lo establecido en la Ley 734 de 2002, en la medida que se prohíbe la creación de autoridades competentes para sancionar, de manera inesperada o con posterioridad a la comisión de una presunta conducta irregular.

Igualmente la doctrina colombiana ha determinado el alcance de este principio en los siguientes términos:

“Esta garantía de la jurisdicción la desarrolla la ley cuando consagra los

⁹ Ver sentencias de la Corte Constitucional T - 158 de 1993 y C - 486 de 1993.

factores y fueros para determinar la competencia para el conocimiento de los casos; pero también se tutela cuando se establecen mecanismos de control de la competencia como los rechazos de demanda, los conflictos, o los incidentes de excepciones previas o de nulidad por falta de competencia.

En todo caso, el principio proscribe la institución del juez o tribunal ad hoc, en consideración a factores o fueros diferentes de los que previamente la Ley ha establecido para determinar la competencia. No veda si la creación de un juez ex post facto, siempre que su competencia esté definida por factores que a priori señala la ley. Empero, como lo comenta la Corte Constitucional, las Constituciones modernas se inclinan por un criterio contrario exigente de que siempre sea una ley anterior al caso la encargada de definir la competencia del órgano jurisdiccional”¹⁰.

▪ **FORMAS DE CADA JUICIO.** El cumplimiento de las formalidades procesales se constituye en una garantía del debido proceso, el derecho a la defensa y la seguridad, consagrados en los Artículos 29, 84 y 228 de la Carta Superior.; por lo anterior, la Ley 734 de 2002 establece claramente cuales son las formalidades que se deben tener en cuenta para la imposición de una sanción de carácter disciplinario (Artículo 21 del Código Disciplinario Único), las cuales deben ser respetadas por el operador jurídico, so pena de menoscabar derechos fundamentales.

▪ **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA.** Como garantía fundamental, la presunción de inocencia debe pregonarse en todas las actuaciones judiciales y administrativas, incluyendo el derecho administrativo sancionatorio. Al respecto vale la pena destacar lo indicado por el Dr. JOSÉ FERNANDO RAMÍREZ GÓMEZ, citando un aparte de jurisprudencia constitucional, respecto a la naturaleza de este principio: *“El derecho a la presunción de inocencia, se encuentra en estrecha relación de interdependencia con el derecho de defensa y el debido proceso. En efecto, la*

¹⁰ RAMÍREZ GÓMEZ, José Fernando. Principios Constitucionales del Derecho Procesal Colombiano, Investigación en torno a la Constitución Política, Primera Edición, Señal Editora, 1999. p. 140.

presunción de inocencia se vincula a dos postulados en relación con las pruebas. En primer lugar, éstas se encuentran sometidas a la libre apreciación por parte del juez, de tal manera que su decisión en esta materia, salvo los recursos correspondientes, resulta irreversible de acuerdo con el principio de la independencia judicial. En segundo lugar, los únicos medios válidos para desvirtuar la presunción de inocencia son los utilizados en el proceso como pruebas, siempre y cuando se haya respetado el derecho de defensa”¹¹.

- **DERECHO A LA DEFENSA.** El ejercicio del derecho de defensa dentro del proceso disciplinario, implica garantizarle al sujeto disciplinable todos los medios procedimentales válidos para que pueda demostrar su inocencia, que pueda solicitar, aportar, controvertir e intervenir en las pruebas conducentes, pertinentes y procedentes, conocer las decisiones que se profieran en el transcurso de las diligencias, es decir, que su derecho fundamental a defenderse de lo que se imputa sea plenamente respaldado por el funcionario investigador.

- **DEFENSA TÉCNICA.** Representa este principio el derecho que le asiste a una persona de tener un abogado que lo represente de manera seria, responsable y profesional en las diligencias disciplinarias, el cual deberá velar por el respeto de todas las garantías procesales de su representado y en demostrar su inocencia en los hechos objeto de investigación. Conforme lo establecido en el Artículo 17 de la Ley 734 de 2002, la defensa técnica la puede ejercer el abogado que voluntariamente designe el sujeto investigable o el que de oficio le nombre la entidad investigadora.

- **PRINCIPIO DE PUBLICIDAD.** La publicidad del proceso es un derecho constitucional del investigado, en virtud del cual se le deberá dar a conocer a éste último, por medio de las notificaciones que establece la ley, todas y cada una de

¹¹ Ibíd, p. 204.

las providencias dictadas dentro del proceso¹², e igualmente indicarle los fundamentos de hecho y de derecho y las pruebas en que se fundamentan los fallos proferidos en su contra.

Sin embargo, la Ley 734 de 2002 en su Artículo 95 establece una excepción a la reserva legal de los procesos disciplinarios, al disponer que los mismos serán reservados hasta cuando se formule el pliego de cargos o la providencia que ordene el archivo definitivo, por lo cual el proceso de ahí en adelante será público¹³.

La mencionada limitación impone a las autoridades que adelantan la investigación un patrón de cautela y prudencia, para evitar que piezas de la actuación que tengan relevancia probatoria salgan a la luz pública o sean conocidos por terceros ajenos al proceso y evitar que con el uso que se haga de ellas pueda entorpecerse la investigación, desviarse el rumbo de la misma o de la decisión respectiva, que solo puede adoptarse dentro de los parámetros procedimentales establecidos o simplemente, que públicamente sea debatida la conducta de los servidores que se ven comprometidos en este tipo de procedimientos, a quienes les asisten unos derechos fundamentales de orden personal y procesal que deben ser respetados, como son el buen nombre, la intimidad, el debido proceso y la presunción de inocencia¹⁴.

▪ **PRINCIPIO DE CELERIDAD.** La Corte Constitucional mediante la Sentencia

¹² Ver Artículos 101, 103, 109 y 174 de la Ley 734 de 2002.

¹³ Ley 734 de 2002, Artículo 95. "Reserva de la actuación disciplinaria. En el procedimiento ordinario las actuaciones disciplinarias serán reservadas hasta cuando se formule el pliego de cargos o la providencia que ordene el archivo definitivo, sin perjuicio de los derechos de los sujetos procesales. En el procedimiento especial ante el Procurador General de la Nación y en el procedimiento verbal, hasta la decisión de citar a audiencia.

El investigado estará obligado a guardar la reserva de las pruebas que por disposición de la Constitución o la Ley tengan dicha condición".

¹⁴ Código Único Disciplinario Actualizado. Doctrina de la Procuraduría General de la Nación y Jurisprudencia de la Corte Constitucional, Bogotá, D.C. Noviembre de 2005, p. 323.

037 de 1996 respecto al principio de celeridad, señaló: *“El derecho fundamental de acceder a la administración de justicia implica necesariamente que el juez resuelva en forma imparcial, efectiva y prudente las diversas situaciones que las personas someten a su conocimiento. Para lograr lo anterior, es requisito indispensable que el juez propugne la vigencia del principio de la seguridad jurídica, es decir que asuma el compromiso de resolver en forma diligente y oportuna los conflictos a él sometidos dentro de los plazos que define el legislador. Por ello esta corporación, ha calificado, como parte integrante del derecho al debido proceso y de acceder a la administración de justicia, el “derecho fundamental de las personas a tener un proceso ágil y sin retrasos indebidos”¹⁵.*

En este orden de ideas, la celeridad en los procesos disciplinarios implica que el mismo debe ser ágil, dinámico, sin dilaciones injustificadas en las actuaciones y con observancia a plenitud de las formas propias de cada juicio, esto es, sin dejar vencer los términos que consagra la misma Ley 734 de 2002.

- **PRINCIPIO NON BIS IN ÍDEM.** En virtud de lo establecido en el artículo 29 de la Constitución Política, este principio fundamental bajo el entendido de que *“nadie podrá ser juzgado dos veces por el mismo hecho”*, también se aplica a las actuaciones disciplinarias; sin embargo, cuando se trata de la violación de dos intereses jurídicamente tutelados, sí procede el diligenciamiento de dos procesos. Este principio constitucional se vulnera cuando se advierta la existencia de dos procesos por los mismos hechos contra una misma persona, por la misma causa y por el mismo funcionario investigador.

- **PRINCIPIO DE NULIDAD DE LA PRUEBA.** El Código Disciplinario Único, Ley 734 de 2002, entre los Artículos 128 y 142 establece las condiciones procesales para el decreto, práctica y obtención de las pruebas necesarias para determinar la

¹⁵ Sentencia C - 037 de 1996.

responsabilidad del sujeto investigado. Es así, como el principio constitucional de nulidad de la prueba reviste de garantía los procesos disciplinarios, al disponerse que *“Es nula de pleno derecho la prueba obtenida con violación del debido proceso”*¹⁶, por lo tanto las pruebas allegadas dentro del proceso deben ser decretadas y practicadas por el funcionario competente, con observancia del derecho de defensa y contradicción, y bajo los preceptos de conducencia, pertinencia y relevancia, a fin de que se encuentre la verdad material de lo ocurrido.

Sobre la legalidad en la obtención de la prueba, el destacado doctrinante en asuntos de principios constitucionales JOSÉ FERNANDO RAMÍREZ GÓMEZ ha señalado: *“La ilegitimidad en la obtención de la prueba afecta su valor probatorio. Si de entrada el juez verifica la anomalía, procede su rechazo in límine, como prueba legalmente prohibida. Si la prueba obra en el proceso y es en el decurso de éste donde se comprueba su ilegitimidad estamos frente a una prueba inapreciable, ineficaz o carente de valor. Las garantías del debido proceso y el derecho de defensa, así como los principios del reconocimiento de la dignidad humana, de la libertad, de la lealtad y buena fe, de la autorresponsabilidad, de la publicidad y contradicción, entre otros, permiten sacar adelante la tesis de que las pruebas ilegalmente obtenidas no son admisibles y mucho menos eficaces”*¹⁷.

2.2 PRINCIPIOS LEGALES

- **“TITULARIDAD DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA.** *El Estado es el titular de la potestad disciplinaria”.*

Es menester precisar, que el titular de la potestad disciplinaria es el Estado a través de sus ramas y órganos, la cual se ejerce por medio de un proceso que

¹⁶ Constitución Política de Colombia de 1991, Artículo 29.

¹⁷ RAMÍREZ GÓMEZ, José Fernando. Op cit., p.. 178.

requiere de un acto interno o externo que lo ponga en movimiento. La acción disciplinaria corresponde al Estado, de conformidad con lo señalado en el artículo 1 de la Ley 734 de 2002.

En materia disciplinaria, radica en el Estado tanto la titularidad de la potestad disciplinaria como de la acción, recayendo ambas en cabeza de las Oficinas de Control Interno y en la Procuraduría General de la Nación, entidad esta última que tiene un poder preferente como ya lo señalamos anteriormente.

Implica lo anterior, que la acción disciplinaria debe ser ejercida directamente por las Ramas y Órganos del Estado, lo que se denomina el Control Disciplinario Interno, por lo que les corresponde conocer de los asuntos disciplinarios de los servidores públicos de sus dependencias. Por ello el legislador dispuso que toda Entidad u Organismo deba organizar una unidad u oficina del más alto nivel, cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia. (Arts. 76 y 77 de la Ley 734 de 2002)¹⁸.

▪ ***“TITULARIDAD DE LA ACCIÓN DISCIPLINARIA.*** *Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las Personerías Distritales y Municipales, corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias.*

El titular de la acción disciplinaria en los eventos de los funcionarios judiciales, es la jurisdicción disciplinaria.

La acción disciplinaria es independiente de cualquiera otra que pueda surgir de la

¹⁸ Código Único Disciplinario Actualizado. Op cit., p. 3-4.

comisión de la falta”.

En relación a la potestad de iniciar las investigaciones disciplinarias en contra de los servidores públicos, por principio legal les corresponde, en orden de preferencia a los siguientes organismos:

- La Procuraduría General de la Nación.
- Las Personerías Distritales y Municipales.
- Las Oficinas de Control Disciplinario Interno.
- Los Funcionarios de las ramas, órganos y entidades del Estado con potestad disciplinaria.
- La Jurisdicción Disciplinaria para los funcionarios judiciales.

Igualmente debe tenerse en cuenta que el inciso 3° del Artículo 2 de la Ley 734 de 2002, expresamente excluye la acción disciplinaria que pueda surgir en contra de cualquier funcionario público, de cualquier otra acción que pueda surgir por la comisión de una falta disciplinaria.

▪ **“*PODER DISCIPLINARIO PREFERENTE.*** *La Procuraduría General de la Nación es titular del ejercicio preferente del poder disciplinario en cuyo desarrollo podrá iniciar, proseguir o remitir cualquier investigación o juzgamiento de competencia de los órganos de control disciplinario interno de las entidades públicas. Igualmente podrá asumir el proceso en segunda instancia.*

En virtud de la misma potestad, mediante decisión motivada, de oficio o a petición de cualquier persona, podrá avocar el conocimiento de aquellos asuntos que se tramitan internamente en las demás dependencias del control disciplinario. También se procederá en la misma forma cuando se desprenda del conocimiento de un proceso.

El Consejo Superior de la Judicatura es el competente para conocer hasta la terminación, de las faltas atribuidas a los funcionarios de la rama judicial, salvo los que tengan fuero constitucional¹⁹.

Las personerías municipales y distritales tendrán frente a la administración poder disciplinario preferente”.

Resulta procedente destacar que la potestad disciplinaria a que alude el artículo transcrito, se encuentra radicada de manera preferente en la Procuraduría General de la Nación y en las Personerías Distritales y Municipales, en virtud de la cual podrán iniciar, proseguir, remitir o asumir los procesos que se adelanten en las demás dependencias de control interno disciplinario, lo cual podrá ser de oficio o a petición de parte o del mismo funcionario que adelanta el proceso.

Sobre las anteriores competencias, la doctrina ha establecido las siguientes definiciones: “A. *Iniciar: Empezar, instaurar, comenzar, actuar de manera original en un proceso; B. Proseguir: Continuar con un proceso disciplinario que ya se ha iniciado; C. Remitir: Enviar, distribuir a quien legalmente sea competente para adelantar dicho trámite; D. Asumir el proceso en segunda instancia*”²⁰.

▪ **“LEGALIDAD.** *El servidor público y el particular en los casos previstos en este código sólo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización”.*

Resulta procedente considerar que la Ley 734 de 2002, en su Artículo 48 establece expresamente cuales son las faltas disciplinarias calificadas como gravísimas, dejando simplemente unos criterios objetivos para que el funcionario

¹⁹ Sentencia C - 948 del 6 de noviembre de 2002. M.P. Dr. Álvaro Tafur Galvis.

²⁰ HIGUITA RIVERA, Lina María. Op cit., p. 53.

competente determine las faltas graves y las leves, conforme lo preceptuado en el Artículo 43 en concordancia con el Artículo 50 del mencionado Código.

- **“ILICITUD SUSTANCIAL.** *La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna”.*

Sobre el alcance de este principio del proceso disciplinario, la Honorable Corte Constitucional mediante la sentencia C - 948 de 2002, ha manifestado:

“En este sentido y dado que, como lo señala acertadamente la vista fiscal, las normas disciplinarias tienen como finalidad encauzar la conducta de quienes cumplen funciones públicas mediante la imposición de deberes con el objeto de lograr el cumplimiento de los cometidos fines y funciones estatales, el objeto de protección del derecho disciplinario es sin lugar a dudas el deber funcional de quien tiene a su cargo una función pública.

El incumplimiento de dicho deber funcional es entonces necesariamente el que orienta la determinación de la antijuridicidad de las conductas que se reprochan por la Ley Disciplinaria. Obviamente no es el desconocimiento formal de dicho deber el que origina la falta disciplinaria, sino que, como lo señala la disposición acusada, es la infracción sustancial de dicho deber, es decir, el que se atente contra el buen funcionamiento del Estado y por ende contra sus fines, lo que se encuentra al origen de la antijuridicidad de la conducta”²¹.

En este orden de ideas, debe entenderse que la antijuridicidad de la conducta calificada como falta disciplinaria acarrea por parte del servidor público que la comete, la puesta en peligro o lesión de los bienes jurídicos protegidos por la ley disciplinaria, como son el decoro, la eficiencia y la eficacia de la Administración Pública.

²¹ Sentencia C - 948 de 2002.

- **“DEBIDO PROCESO.** *El sujeto disciplinable deberá ser investigado por funcionario competente y con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos de este código y de la ley que establezca la estructura y organización del Ministerio Público”.*

El principio legal del debido proceso²², se entiende no solo en que el sujeto disciplinable (entendiéndose por tal como el servidor público o el particular) sea investigado por el funcionario competente, sino también con la observancia de las normas materiales y formales que regulan el proceso, de las cuales se ampliará en detalle más adelante. Sobre el primer concepto, el Código Único Disciplinario entre los artículos 74 a 83, establece los factores para determinar la competencia del investigador, para lo cual alude a los preceptos generales que al respecto ha dispuesto el Derecho Procesal, como serían la calidad del sujeto disciplinable, la naturaleza del hecho, el territorio donde se cometió la falta, el factor funcional y el de conexidad.

Es así como la vigencia del derecho al debido proceso en el ámbito del derecho disciplinario, se justifica entonces no sólo por el mandato constitucional expreso en el artículo 29 Superior, sino también por tratarse de una manifestación del poder punitivo o sancionador del Estado (Sent. C – 095 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil y C - 088 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett). La Corte ha explicado que si bien los diversos regímenes sancionadores tienen características en

²² Sobre el alcance del debido proceso, la Corte Constitucional ha manifestado lo siguiente: “Así pues, aparece como consecuencia inmediata de la vigencia de este derecho, el deber de adelantar los juzgamientos de las personas según las leyes preexistentes al acto que se les imputa, mediante autoridades competentes, imparciales e independientes, con observancia de las formas propias de cada juicio, con determinación de la responsabilidad de la conducta investigada, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente y la imposición proporcionada de las correlativas sanciones.

Por lo tanto, dentro del marco constitucional establecido en el artículo 29 superior, se tiene que las garantías mínimas del debido proceso deben aplicarse en las actuaciones administrativas, como ocurre con aquellas tendientes a cumplir con la finalidad de la investigación disciplinaria, en cuanto participan de dicha connotación administrativa, en virtud de la naturaleza misma de las autoridades que la instruyen y de las faltas y sanciones que la comprenden, con la consiguiente facultad sancionatoria que presenta”. Sentencia C-187 de 1998.

común, sus especificidades exigen un tratamiento diferencial que modula necesariamente el alcance y la forma de aplicación de las garantías constitucionales propias del debido proceso (Sent. C - 597 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero). En esa medida, se precisa que las funciones y procedimientos disciplinarios tienen, según lo ha reconocido la Corte, naturaleza administrativa. (Sent. C-098 de 1995. M.P. Hernando Herrera Vergara). En atención a esa naturaleza administrativa, las garantías propias del debido proceso no cuentan en el proceso disciplinario con el mismo alcance que las que se aplican en las actuaciones desarrolladas en materia penal²³.

- **“EFECTO GENERAL INMEDIATO DE LAS NORMAS PROCESALES.** *La ley que fije la jurisdicción y competencia o determine lo concerniente a la sustanciación y ritualidad del proceso se aplicará desde el momento en que entre a regir, salvo lo que la misma ley determine”.*

La aplicación de este principio, en los procesos disciplinarios que se adelantaron con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 734 de 2002, esto es, desde el 5 de Mayo del año 2002, debe entenderse en concordancia con lo estipulado en el artículo 223 de la misma normatividad, al disponer que los procesos disciplinarios ya iniciados con anterioridad a la vigencia de la Ley, y que se encuentren con auto de cargos, continuarán su trámite hasta el fallo definitivo, con la Ley 200 de 1995.

- **“RECONOCIMIENTO DE LA DIGNIDAD HUMANA.** *Quien intervenga en la actuación disciplinaria será tratado con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.*

La dignidad humana, debe ser reconocida a todos los sujetos que intervengan en

²³ Código Único Disciplinario Actualizado. Op cit., p. 381.

la actuación disciplinaria, como serían los servidores públicos o particulares en los casos contemplados en el artículo 53 de la Ley 734 de 2002, los indígenas que administren recursos del Estado, los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen por el Estado o con su participación mayoritaria²⁴, el funcionario investigador y sus colaboradores y los apoderados, cuando los hubieren.

En la sentencia T - 499 de 2002, el máximo tribunal constitucional respecto a la dignidad humana, precisó: *“El principio fundamental de la dignidad humana no es solo una declaración ética sino una norma jurídica de carácter vinculante para todas las autoridades (CP art. 1). Su consagración como valor fundante y constitutivo del orden jurídico obedeció a la necesidad histórica de reaccionar contra la violencia, la arbitrariedad y la injusticia, en búsqueda de un nuevo consenso que comprometiera a todos los sectores sociales en la defensa y respeto de los derechos fundamentales”*²⁵.

▪ **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA.** *A quien se atribuya una falta disciplinaria se presume inocente mientras no se declare su responsabilidad en fallo ejecutoriado.*

Durante la actuación toda duda razonable se resolverá a favor del investigado cuando no haya modo de eliminarla”.

La Corte Constitucional mediante la sentencia C – 244 del 30 de mayo de 1996, con ponencia del Magistrado Dr. Carlos Gaviria Díaz, determinó el alcance que dentro del proceso disciplinario, adquiere el principio de la *“Resolución de la duda a favor del investigado”*, en los siguientes términos:

²⁴ Artículo 25 de la Ley 734 de 2002. Código Disciplinario Único.

²⁵ Sentencia T - 499 de 1992.

“El “in dubio pro disciplinado” al igual que el “in dubio pro reo”, emana de la presunción de inocencia, pues esta implica un juicio en lo que atañe a las pruebas y la obligación de dar un tratamiento especial al procesado. Como es de todos sabido, que el juez al realizar la valoración de la prueba, lo que ha de realizar conforme a las reglas de la sana crítica, debe llegar a la certeza o convicción sobre la existencia del hecho y la culpabilidad del implicado. Cuando la Administración decide ejercer su potestad sancionatoria tiene que cumplir con el deber de demostrar que los hechos en que se basa la acción están probados y la autoría o participación en la conducta tipificada como infracción disciplinaria. La carga probatoria corresponde a la Administración o la Procuraduría General de la Nación, según el caso, dependiendo de quien adelante la investigación y son ellas quienes tienen que reunir todas las pruebas que consideren pertinentes y conducentes para demostrar la responsabilidad del disciplinado”²⁶.

- **“GRATUIDAD DE LA ACTUACIÓN DISCIPLINARIA.** *Ninguna actuación procesal causará erogación a quien intervenga en el proceso, salvo el costo de las copias solicitadas por los sujetos procesales”.*

El carácter de gratuidad de la actuación disciplinaria, atiende al principio constitucional de la igualdad, por cuanto los sujetos procesales sin ningún tipo de discriminación, podrán acceder a la acción del Estado para lograr la salvaguardia de los bienes jurídicos protegidos por el Derecho Disciplinario.

- **“EJECUTORIEDAD.** *El destinatario de la ley disciplinaria cuya situación se haya decidido mediante fallo ejecutoriado o decisión que tenga la misma fuerza vinculante, proferidos por autoridad competente, no será sometido a nueva investigación y juzgamiento disciplinarios por el mismo hecho, aun cuando a este se le dé una denominación distinta.*

Lo anterior sin perjuicio de la revocatoria directa establecida en el Capítulo IV del Título V del Libro IV de este Código”.

²⁶ Sentencia C - 244 de 1996.

El Artículo 29 de la Constitución Política, consagra expresamente el principio legal del non bis in ídem, aplicable en todos los procesos donde se adopten decisiones con el carácter de cosa juzgada; por lo tanto, y en criterios adoptados doctrinalmente por la Corte Constitucional²⁷ en virtud del cual, para que proceda la vulneración del principio señalado, se requiere que se investigue y juzgue dos veces a la misma persona, existiendo en ambos procesos identidad de causa, objeto y persona.

- **“CELERIDAD DE LA ACTUACIÓN DISCIPLINARIA.** *El funcionario competente impulsará oficiosamente la actuación disciplinaria y cumplirá estrictamente los términos previstos en este código”.*

En relación al principio de la celeridad en la actuación disciplinaria, entendida esta última como la tolerancia de diligencias y providencias retardadas injustificadamente por parte del investigador, debe precisarse que los tramites del proceso se adelantarán oficiosamente por quien ostente la potestad disciplinaria, en estricto cumplimiento de los términos consagrados en la Ley 734 de 2002.

- **“CULPABILIDAD.** *En materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva. Las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa”.*

Al igual que en los asuntos de carácter penal, en el proceso disciplinario queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva, por lo tanto toda sanción debe

²⁷ Véase la Sentencia C - 391 de 2002, donde expresamente se analizan las circunstancias de derecho, para la consagración del principio non bis in ídem en los procesos disciplinarios, de la siguiente manera: “No obstante lo expuesto por el actor, la Corte advierte que no por generarse en un mismo supuesto fáctico una actuación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y un proceso disciplinario, se incurre en vulneración del principio non bis in ídem. Ello es así porque la proscripción de generar dos o más juzgamientos por un mismo hecho exige mucho más que la simple identidad del supuesto de hecho que desencadena los distintos procesos. Por el contrario, para que el derecho fundamental a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho se consolide, se requiere que en esos procesos exista identidad de causa, objeto y persona, pues sólo esa múltiple identidad es la que permite afirmar que se esta ante hechos ya juzgados y, en consecuencia, ante la imposibilidad de que el Estado proceda nuevamente”.

imponerse a título de dolo o culpa por parte del titular de la falta disciplinaria. Al respecto la Dra. LINA MARIA HIGUITA RIVERA, señala: *“A este principio no se le introdujo modificación alguna en la actual legislación y es claro que la exigencia está en que los elementos “culpa” y “dolo” tienen que ser probados dentro del desarrollo de un debido proceso, de lo contrario nunca podría emitirse un fallo sancionatorio, lo cual significa “...queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva”²⁸.*

- **“FAVORABILIDAD.** *En materia disciplinaria la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Este principio rige también para quien esté cumpliendo la sanción, salvo lo dispuesto en la Carta Política”.*

En virtud de este principio, se deberán aplicar las normas sustantivas y procesales posteriores que sean más favorables al sujeto incurso en una investigación disciplinaria, o aún, a quien ya se encuentre sancionado por medio de fallo ejecutoriado.

- **“IGUALDAD ANTE LA LEY DISCIPLINARIA.** *Las autoridades disciplinarias tratarán de modo igual a los destinatarios de la ley disciplinaria, sin establecer discriminación alguna por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”.*

En virtud de garantizar la igualdad de todos los sujetos procesales en las actuaciones disciplinarias, las personas con potestad disciplinaria, no podrán hacer ningún tipo de diferenciación, salvo las excepciones expresamente consagradas en la misma Ley.

²⁸ HIGUITA RIVERA, Lina María. Op cit., p.. 74.

- **“FUNCIÓN DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA.** *La sanción disciplinaria tiene función preventiva y correctiva, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública”.*

Con la finalidad de darle estricto cumplimiento a los fines de la función pública, consagrados en la Carta Magna y las demás normas legales que la desarrollan, es que el legislador ha establecido las sanciones disciplinarias, para aquellos servidores públicos y demás sujetos disciplinables que no los acojan en el ejercicio diario de sus funciones. En este orden de ideas, la función preventiva de la sanción, alude a la prevención de actuaciones irregulares en el ejercicio de la función pública; mientras que la correctiva, buscará redimir el perjuicio o daño causado por la persona que con su conducta dolosa o culposa, atentó contra los principios referidos en la norma.

- **“DERECHO A LA DEFENSA.** *Durante la actuación disciplinaria el investigado tiene derecho a la defensa material y a la designación de un abogado. Si el procesado solicita la designación de un defensor así deberá procederse. Cuando se juzgue como persona ausente deberá estar representado a través de apoderado judicial, si no lo hiciere se designará defensor de oficio, **que podrá ser estudiante del Consultorio Jurídico de las universidades reconocidas legalmente**²⁹.*

La presente disposición es una muestra que del desarrollo legal del Artículo 29 superior, ha querido el legislador en todas aquellas actuaciones donde se ven afectados los derechos fundamentales de las personas, no solo en materia penal o policiva, sino igualmente en los casos donde es impuesta una sanción desfavorable, al ser un castigo que se impone para cumplir una función preventiva

²⁹ El aparte subrayado fue declarado EXEQUIBLE, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C - 948 de 2002, M.P. Dr. Álvaro Tafur Galvis.

o correctiva. En virtud de lo anterior, el investigado podrá nombrar un abogado para que lo represente en el proceso, garantizándose de esta manera el derecho a la defensa técnica; el defensor podrá ser de confianza, de oficio para los casos del investigado ausente que no designe defensor o no se notifique del pliego de cargos, en los términos del Artículo 165 de la Ley 734 de 2002, y el apoderado que es designado por la Defensoría del Pueblo a solicitud del investigado, el Ministerio Público o el funcionario investigador.

Por último, la Corte Constitucional declaró mediante la Sentencia C - 070 del 4 de febrero de 2003, con ponencia del Magistrado Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, estarse a lo resuelto en la Sentencia C - 948 de 2002, donde se permite la defensa material y técnica de los estudiantes de Consultorios Jurídicos para las personas ausentes.

▪ **“PROPORCIONALIDAD.** *La sanción disciplinaria debe corresponder a la gravedad de la falta cometida. En la graduación de la sanción deben aplicarse los criterios que fija esta ley”.*

Este principio significa que la sanción deber ser adecuada o ajustada a la falta cometida por el servidor público o el particular que desempeñe funciones públicas, conforme a los criterios establecidos en el Artículo 47 de la Ley 734 de 2002³⁰.

³⁰ Ley 734 de 2002. Artículo 47. Criterios para la graduación de la sanción:

1. La cuantía de la multa y el término de duración de la suspensión e inhabilidad se fijarán de acuerdo a los siguientes criterios:

- a) Haber sido sancionado fiscal o disciplinariamente dentro de los cinco años anteriores a la comisión de la conducta que se investiga;
- b) La diligencia y eficiencia demostrada en el desempeño del cargo o de la función;
- c) Atribuir la responsabilidad infundadamente a un tercero;
- d) La confesión de la falta antes de la formulación de cargos;
- e) Haber procurado, por iniciativa propia, resarcir el daño o compensar el perjuicio causado;
- f) Haber devuelto, restituido o reparado, según el caso, el bien afectado con la conducta constitutiva de la falta, siempre que la devolución, restitución o reparación no se hubiesen decretado en otro proceso;
- g) El grave daño social de la conducta;
- h) La afectación a derechos fundamentales;

- **“MOTIVACIÓN.** *Toda decisión de fondo deberá motivarse”.*

Este principio se constituye en una exigencia axiológica, en el sentido de que las decisiones adoptadas dentro del proceso, deben contener los fundamentos de hecho y de derecho en que se fundan, los cuales deben ser ciertos, reales, serios adecuados, suficientes y debidamente relacionados con la parte resolutive de la providencia.

- **“INTERPRETACIÓN DE LA LEY DISCIPLINARIA.** *En la interpretación y aplicación de la ley disciplinaria el funcionario competente debe tener en cuenta que la finalidad del proceso es la prevalencia de la justicia, la efectividad del derecho sustantivo, la búsqueda de la verdad material y el cumplimiento de los derechos y garantías debidos a las personas que en él intervienen”.*

Doctrinariamente se han determinado los fines del proceso disciplinario, a que alude el artículo precedente, con el siguiente alcance:

“Prevalencia de la justicia: El proceso disciplinario se desarrolla para hacer justicia, es decir, que frente al hecho que se investiga se decida en derecho, ajustado a las leyes preexistentes, con una debida retribución por las actuaciones realizadas.

-
- i) El conocimiento de la ilicitud;
 - j) Pertenecer el servidor público al nivel directivo o ejecutivo de la entidad.

2. A quien, con una o varias acciones u omisiones, infrinja varias disposiciones de la ley disciplinaria o varias veces la misma disposición, se le graduará la sanción de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) Si la sanción más grave es la destitución o inhabilidad general, esta última se incrementara en otro tanto, sin exceder el máximo legal;
- b) Si la sanción más grave es la suspensión e inhabilidad especial, se incrementará hasta en otro tanto, sin exceder el máximo legal;
- c) Si la sanción más grave es la suspensión, esta se incrementará hasta en otro tanto, sin exceder el máximo legal;
- d) Si las sanciones son de multa se impondrá la más grave aumentada en otro tanto, sin exceder el máximo legal;
- e) Si las sanciones a imponer para cada una de las faltas son la multa o la amonestación, se impondrán todas”.

Efectividad del derecho sustantivo: Esto es que a través del proceso disciplinario el derecho escrito se haga efectivo, es decir, que tenga una real aplicación, que no se quede en el papel, y que lo que se encuentra consagrado en la norma tenga total coincidencia y uso con la vivencia en sociedad.

Búsqueda de la verdad material: El proceso disciplinario debe tener siempre como objetivo, el esclarecimiento de los hechos que se investigan; a través del proceso que se debe desentrañar y conocer lo que es objeto de investigación, para que a la luz de todos aquellos que de una u otra manera están interesados en la investigación, quede lo suficientemente claro lo sucedido. De ahí, la necesidad que el Código Disciplinario en su artículo 142, establezca que: No se podrá proferir fallo sancionatorio sin que obre en el proceso prueba que conduzca a la certeza sobre la existencia de la falta y de la responsabilidad del investigado.

Cumplimiento de los derechos y garantías debidos a las personas que en él intervienen: El proceso disciplinario, independiente de quienes en él participen, debe ser un total garante de los derechos y deberes que la Ley les otorga³¹.

- **“APLICACIÓN DE PRINCIPIOS E INTEGRACIÓN NORMATIVA.** *En la aplicación del régimen disciplinario prevalecerán los principios rectores contenidos en esta ley y en la Constitución Política. En lo no previsto en esta ley se aplicarán los tratados internacionales sobre derechos humanos³² y los convenios internacionales de la OIT ratificados por Colombia, y lo dispuesto en los Códigos Contencioso Administrativo, Penal, de Procedimiento Penal y de Procedimiento Civil en lo que no contravengan la naturaleza del derecho disciplinario”.*

Estableció el legislador del Código Disciplinario Único, Ley 734 de 2002, la aplicación preferente de los principios rectores contenidos en esta misma Ley y en

³¹ HIGUITA RIVERA, Lina María. Op cit., págs. 89-90.

³² El aparte subrayado fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional en Sentencia C - 067 de 2003, Magistrado Ponente, Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

la Carta Magna, en todas las actuaciones disciplinarias. Por otra parte dispuso que los aspectos no regulados por la referida normatividad, sean superados con otras disposiciones, jerarquizadas de la siguiente manera:

- Los Tratados Internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.
- Los Convenios de la OIT. ratificados por Colombia.
- El Código Contencioso Administrativo.
- El Código Penal.
- El Código de Procedimiento Penal.
- El Código de Procedimiento Civil.

3. FORMALIDADES PROCESALES

Las siguientes formalidades deben tenerse en cuenta por el investigador al momento de adelantar las actuaciones necesarias para la imputación de responsabilidad disciplinaria al sujeto investigado, por lo tanto, su desconocimiento acarrearía indudablemente la violación al principio constitucional del debido proceso. Dentro las formalidades más apremiantes se destacan las siguientes:

▪ **Requisitos formales de la actuación³³:**

- ✓ La actuación disciplinaria deberá adelantarse en idioma castellano.
- ✓ Toda la actuación se surtirá por duplicado.
- ✓ Se adelantará en el medio más idóneo posible.
- ✓ La Procuraduría General de la Nación ejercerá funciones de policía judicial, conforme lo establecido en el Código de Procedimiento Penal, en lo que no se oponga a lo establecido en la Ley 734 de 2002.
- ✓ Las demás formalidades se adelantarán según los preceptos legales establecidos en el Código Contencioso Administrativo³⁴.

▪ **Motivación y término de interposición de las decisiones disciplinarias:**

Todas las decisiones interlocutorias (se refieren al fondo de un asunto de incidencia procesal, pero no definen el proceso) y los fallos (decisiones definitivas que ponen fin a un proceso en primera o segunda instancia), proferidos en el proceso disciplinario deberán motivarse.

³³ Ley 734 de 2002, Artículo 96.

³⁴ “El Estatuto Administrativo establece que los funcionarios tendrán en cuenta que la actuación administrativa tiene por objeto los cometidos estatales como lo señalan las leyes, la adecuada prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados, reconocidos por la Ley (Artículo 2^a). HIGUITA RIVERA, Lina María. Op cit., pág. 89.

Las decisiones que requieren motivación deberán proferirse en el término de diez (10) días y las de mero impulso procesal en el de tres (3) días, salvo que la misma Ley fije un término diferente³⁵.

- **Utilización de medios técnicos.** El Código Único Disciplinario permite la utilización de medios técnicos para la práctica de pruebas y el desarrollo de la actuación, salvo que los medios atenten contra los derechos y garantías constitucionales.

Seguidamente la norma legal³⁶, establece que los medios técnicos podrán ser utilizados para la recepción y conservación de las pruebas y su contenido se conservará por escrito sólo cuando sea estrictamente necesario.

Igualmente para la evacuación de audiencias, diligencias en general y la práctica de pruebas pueden llevarse a cabo en lugares diferentes al del conductor del proceso, como la audiencia verbal, siempre que otro servidor público controle materialmente su desarrollo en el lugar de su evacuación. De ello se dejará constancia expresa en el acta de la diligencia.

- **Reconstrucción de expedientes.** En los casos de pérdida o destrucción de un expediente procesal, le corresponde al funcionario competente adelantar todas las diligencias que sean necesarias para la reconstrucción del mismo. Para lograr el anterior cometido, se allegarán las copias recogidas previamente por escrito o medio magnético y solicitará la colaboración de los sujetos procesales y de las entidades oficiales, a fin de obtener copia de las diligencias de decisiones que se hubieren proferido.

³⁵ Ley 734 de 2002, Artículo 97.

³⁶ Ley 734 de 2002, Artículo 98.

Cuando los procesos no pudieren ser reconstruidos, deberá reiniciarse la actuación oficiosamente.

4. FINALIDAD DEL PROCESO DISCIPLINARIO

La Ley 734 de 2002, en su artículo 20 establece: *“En la interpretación y aplicación de la ley disciplinaria el funcionario competente debe tener en cuenta que la finalidad del proceso es la prevalencia de la justicia, la efectividad del derecho sustantivo, la búsqueda de la verdad material y el cumplimiento de los derechos y garantías debidos a las personas que en el intervienen”*.

La Corte Constitucional en cuanto a la finalidad del derecho disciplinario, se ha referido en la Sentencia C – 280 de 1996 al reiterar la naturaleza y finalidad del derecho disciplinario, analizada en diferentes pronunciamientos, en los siguientes términos: *“... este es consustancial a la organización política y absolutamente necesario en un estado de derecho (CP art. 1 º), por cuanto de esta manera se busca garantizar la buena marcha y buen nombre de la Administración Pública, así como asegurar a los gobernados que la función pública sea ejercida en beneficio de la comunidad y para la protección de los derechos y libertades de los asociados (C.P. Arts. 2º y 209). Por ello el derecho disciplinario “está integrado por todas aquellas normas mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones”, ya que los servidores públicos no sólo responden por la infracción a la Constitución y a las Leyes sino también por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (C.P. art. 6º).*

Gran parte de los cometidos del Estado Social de Derecho deben ser realizados por la Administración, la cual funda su eficiencia y eficacia en cuanto los pueda traducir en hechos y obras concretas.

La Administración en dicho Estado ha sido instituida para servir a los altos intereses de la comunidad, lo cual se traduce en el deber de desarrollar actividades concretas de beneficio colectivo para satisfacer las necesidades insatisfechas de éstas, mediante el ejercicio de los diferentes poderes de intervención de que dispone. Ello impone la necesidad de que la actividad de los funcionarios estatales se adecue a los imperativos de la eficacia, la eficiencia y la moralidad administrativa. Así se asegura el adecuado funcionamiento de los servicios estatales, el correcto manejo y la preservación del patrimonio público, y la buena imagen de la Administración, la cual gana legitimidad y credibilidad frente a la comunidad”.³⁷

Conviene anotar que el Derecho Disciplinario se ha ido consolidando como una rama propia y autónoma del Derecho Administrativo, en cumplimiento de una función de naturaleza sancionadora, actualmente regulada por la Ley 734 de 2002, previendo los principios que rigen la potestad disciplinaria, las normas sustantivas y de procedimiento aplicables y las sanciones correspondientes a las conductas irregulares de los funcionarios públicos.

Al Derecho Disciplinario le corresponde velar para que las funciones que deben desempeñar los servidores públicos (o los particulares que temporal o transitoriamente cumplen determinadas funciones públicas), se lleven a cabo de tal manera que permitan alcanzar los fines que le han sido atribuidos a un Estado Social de Derecho como el nuestro, lo cual se logra a través de la respectiva acción disciplinaria. Ésta desde luego, se adelanta con el objeto de establecer la existencia de faltas disciplinarias, entendidas como el incumplimiento de los deberes, el abuso o extralimitación de los derechos y funciones, y la incursión en prohibiciones, impedimentos, inhabilidades y conflictos de intereses, de conformidad con el artículo 23 de la Ley 734 de 2002.

³⁷ Sentencia C - 341 de 1996, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

Por tanto, las conductas objeto de reproche del derecho disciplinario son aquellas que quebrantan sustancialmente los deberes que impone el ejercicio de la función pública, contrariando los fines esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho.

La función disciplinaria, como parte de la función pública que ejerce el Estado a través de las autoridades de la República, entre éstas, las administrativas, se cumple al servicio de los intereses generales y en desarrollo de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, entre otros. En consecuencia, las autoridades deben coordinar sus actuaciones para la adecuada ejecución de los fines del Estado consagrados en el artículo 2º superior.³⁸

³⁸ BRITO RUIZ, Fernando. La Función Pública y el Derecho Disciplinario, Aspectos Constitucionales. Procuraduría General de la Nación, Instituto de Estudios del Ministerio Público, Agosto 2004.

5. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA EN EL PROCESO DISCIPLINARIO

5.1 JURISDICCIÓN EN MATERIA DISCIPLINARIA

La jurisdicción es la potestad estatal de administrar justicia, es definido por algunos como la función soberana que tiene como fin establecer, si en el caso concreto, es o no aplicable una determinada norma jurídica y puede darse o no la voluntad que ella manifiesta, lo que en materia disciplinaria se concreta en la potestad de conocer y declarar la certeza de las infracciones disciplinarias y de excluir o realizar una determinada pretensión legal.

De acuerdo a la Constitución Política de Colombia y la Ley 734 de 2002, en Colombia tienen la potestad disciplinaria, los siguientes órganos.

- La Procuraduría General de la Nación
- Las Personerías Distritales y Municipales
- Las Oficinas de Control Disciplinario Interno
- Los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, para conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias. Esto cuando no hay oficina de control disciplinario interno
- La jurisdicción disciplinaria de la rama judicial
- La sala plena de la Corte Suprema de Justicia o la Sala Plena del Consejo de Estado
- La Superintendencia de notariado y registro

5.2 COMPETENCIA EN MATERIA DISCIPLINARIA

La competencia es definida como la medida en que se distribuye la autoridad y la jurisdicción entre los funcionarios que ejercen una y otra objetivamente, la competencia es el conjunto de negocios o actuaciones en el que puede un funcionario ejercer legalmente sus atribuciones.

Subjetivamente, es la facultad legal conferida a un servidor público para conocer de un asunto con prescindencia de las demás autoridades.

La competencia puede fijarse de acuerdo con los siguientes factores:

- Objetivo: que mira la naturaleza del asunto o la materia que lo constituye.
- Económico: de acuerdo a su cuantía.
- Subjetivo: según la calidad de las personas que tienen el carácter de peticionarios o de partes.
- Territorial: que mira el ámbito geográfico dentro del cual puede el funcionario desempeñar sus atribuciones.
- funcional: de acuerdo al modo de ser de la actuación o del proceso.
- Conexidad: según el vínculo entre las materias sometidas a juzgamiento.

La competencia se determinará teniendo en cuenta la calidad del sujeto disciplinable, la naturaleza del hecho, el territorio donde se cometió la falta, el factor funcional y el de conexidad. En los casos que resulte incompatible la aplicación de los factores territorial y funcional, para determinar la competencia, prevalecerá este último.³⁹

³⁹ Ley 734 de 2002, Artículo 74.

5.2.1 Órganos

5.2.1.1 Procuraduría General de la Nación. La Carta Política en el Título V, se ocupa genéricamente de la estructura del Estado colombiano, estableciendo que el Ministerio Público es un órgano de control (Art. 116) y que, entre otras funciones, le incumbe la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas (Art. 118). Luego, en el Título X, al desarrollar los organismos de control, dedica el Capítulo 2 (Arts. 275 a 284), al Ministerio Público, refiriéndose en dos disposiciones al ejercicio de la potestad disciplinaria por cuenta de ese organismo.

El artículo 277 Constitucional, dispone que el Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá varias funciones y entre ellas las previstas en el numeral 6: *“Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan 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”*.

Por otro lado, el artículo 278 dispone que el Procurador General ejercerá directamente varias funciones y entre ellas, la indicada en el numeral 1: *“Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas...”*.

Como puede advertirse, la primera de estas disposiciones se refiere a la vigilancia superior, al ejercicio preferente del poder disciplinario y a la realización de investigaciones e imposición de sanciones; poderes que ejerce el Procurador General de la Nación por sí o a través de sus delegados. La segunda disposición,

en cambio, consagra una función disciplinaria que ejerce el Procurador de manera directa.⁴⁰

- **Factor Subjetivo.** Según la calidad del sujeto disciplinable, de conformidad con la Ley 734 de 2002, la competencia de este órgano de control recae sobre:

- Los procesos que se adelanten contra sus servidores públicos, es decir, los de la Procuraduría General de la Nación (Art. 76);

- Los procesos que se adelanten contra los particulares disciplinables a excepción de los notarios (Art. 75);

- Los procesos en los cuales en la comisión de una o varias faltas disciplinarias conexas intervengan servidores públicos y particulares disciplinables (Art. 75);

- Los procesos que se adelanten contra todos los servidores públicos, en razón de su poder disciplinario preferente, bien sea por petición o de oficio (Art. 3).

- **Factor funcional**

- Será segunda instancia de los procesos que adelanten las personerías municipales y distritales cuando en ellas no fueron posible la segunda instancia (Art. 73);

- Será segunda instancia de los procesos que se adelanten contra los servidores públicos de toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de los Consejos Superiores y Seccionales de la Judicatura, donde

⁴⁰ Código Único Disciplinario Actualizado. Op cit., p. 199 – 200.

no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional (Art. 76).

5.2.1.2 Las Personerías Distritales y Municipales

- **Factor subjetivo.** Según la calidad del sujeto disciplinable, la competencia de este órgano de control es sobre:
 - Los procesos que se adelanten contra sus servidores públicos (Art.76);
 - Los procesos que se adelanten contra todos los servidores públicos de la Administración territorial en la que tienen competencia, en razón de su poder disciplinario preferente, por petición o de oficio (Art. 3).

Por último la ley dispone que los procesos disciplinarios que estas entidades como la Procuraduría, adelanten, se tramitaran de conformidad con las competencias establecidas en la Ley que determina su estructura y funcionamiento y resoluciones que la desarrollan, con observancia del procedimiento establecido en esta normatividad (Art. 76).

5.2.1.3 Las Oficinas de Control Interno Disciplinario

- **Factor funcional.** Estas dependencias conocerán de los procesos que se adelanten contra los servidores públicos de la entidad a la que se encuentran adscritos o pertenecen, sin importar su jerarquía o cargo.

La Ley Disciplinaria que en toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de los Consejos Superiores y Seccionales de la Judicatura, deberán organizar una entidad u oficina del más alto nivel, cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia, encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten

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

Tenemos entonces que el control disciplinario es un elemento indispensable de la Administración Pública, en la medida en que, como lo ha dicho la Corte, el mismo se orienta a garantizar que la función pública sea ejercida en beneficio de la comunidad y para la protección de los derechos y libertades de los asociados. De esta manera, el derecho disciplinario *“... está integrado por todas aquellas normas mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones, ya que los servidores públicos no sólo responden por la infracción a la Constitución y a las leyes sino también por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (CP Art. 6)”*.⁴¹

5.2.1.4 Los Funcionarios con potestad disciplinaria de las Ramas, Órganos y Entidades del Estado

- **Factor subjetivo.** Conocen de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias, donde no se hayan implementado oficinas de control interno disciplinario, el superior inmediato del investigado en primera instancia y la segunda instancia corresponderá al superior jerárquico de aquél (Arts. 2 y 76).

5.2.1.5 La Jurisdicción Disciplinaria de la Rama Judicial

- **Factor subjetivo.** Conoce de los asuntos disciplinarios contra los funcionarios judiciales (Art. 2).

⁴¹ Sentencia C - 597 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

5.2.1.6 La Sala Plena de La Corte Suprema de Justicia o La Sala Plena del Consejo de Estado

- **Factor subjetivo.** Conoce del proceso disciplinario que se adelanta contra el Procurador General de la Nación, en única instancia y mediante el procedimiento ordinario.

En el evento en que el Procurador haya sido postulado por esa corporación, conocerá la sala plena del Consejo de Estado. La conducción del proceso estará a cargo, de manera exclusiva y directa, del presidente de la respectiva corporación (Art. 83).

5.2.1.7 Superintendencia de Notariado y Registro

- **Factor subjetivo.** El régimen especial para los notarios se aplica por la Superintendencia de Notariado y Registro como órgano de control especial con todos sus requisitos y consecuencias, sin perjuicio del poder preferente que podrá ejercer la Procuraduría General de la Nación (Arts. 59 y 75).

- **Factor territorial.** Es competente en materia disciplinaria el funcionario del territorio donde se realizó la conducta.

Cuando no pueden ser adelantadas por las correspondientes oficinas de control interno disciplinario, las faltas cometidas por los servidores públicos en el exterior y en ejercicio de sus funciones, corresponderá a los funcionarios que de acuerdo con el factor subjetivo y objetivo, fueren competentes en el Distrito Capital.

Cuando la falta o faltas fueren cometidas en diversos lugares del territorio nacional, conocerá el funcionario competente que primero hubiere iniciado la investigación (Art. 80).

5.3 COMPETENCIA POR CONEXIDAD

La competencia por conexidad es aquella que se da en virtud del vínculo que existe entre las materias que se encuentran sometidas a juzgamiento, rompiendo así con el principio de unidad procesal, el cual señala que por cada infracción se adelantará una sola actuación procesal, cualquiera que sea el número de autores o partícipes, salvo las excepciones constitucionales o legales.

Pero las infracciones conexas se investigarán y juzgarán conjuntamente. Esta ruptura de la unidad procesal no genera nulidad siempre que no afecte las garantías constitucionales (Art. 81).

De acuerdo a lo anterior la conexidad puede darse, según el nuevo Régimen Disciplinario, en los siguientes casos:

- Cuando un servidor público cometa varias faltas disciplinarias conexas.
- Cuando varios servidores públicos de la misma entidad participen en la comisión de una falta o de varias conexas.
- Cuando se trate de la comisión de una o varias faltas conexas en las que hubieren participado servidores públicos pertenecientes a distintas entidades, el servidor público competente será el que primero haya tenido conocimiento del hecho, donde informará a las demás para que inicien la respectiva acción disciplinaria. Salvo que la investigación sea asumida por la Procuraduría o la Personería que en tal caso se conservará la unidad procesal.

Estas formas de conexidad son taxativas, es decir, sólo puede darse la conexidad por las circunstancias que únicamente allí se señalen (Art. 81).

Una vez conocida la conexidad, debe conocer del proceso el funcionario que tenga la competencia para juzgar al de mayor jerarquía.

6. LA QUEJA

6.1 DEFINICIÓN

En sentido amplio las quejas constituyen un supuesto de reclamación, denuncia o crítica de la actuación administrativa en relación con las anomalías observadas en el funcionamiento de los servicios administrativos. En otros casos se utiliza esta expresión, más en concreto, para aludir a las alegaciones formuladas dentro de un procedimiento administrativo, especialmente cuando se canalizan a través del trámite de información pública.⁴²

Es la noticia que una persona da a la autoridad sobre la realización de una conducta de indisciplina administrativa, de la cual se ha tenido conocimiento.⁴³

También se puede hablar del término QUERELLA, que ha sido definida como el acto procesal consistente en una declaración de voluntad dirigida al órgano jurisdiccional competente, por la que el sujeto de la misma, además de poner en conocimiento de aquel la “noticia criminis”, ejercita la acción penal contra algún sujeto, determinado o indeterminado, y de constituirse en parte acusadora en el proceso, dando noticia además del hecho que reviste caracteres de delito.⁴⁴

Teniendo en cuenta las definiciones anteriores, se observa una diferencia entre estos dos términos, es decir, la querella se diferencia de la denuncia porque ésta

⁴² ESCRICHE, Joaquín. Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia, Tomo I, Temis 1998, Santa Fe de Bogotá, p. 334.

⁴³ HIGUITA RIVERA, Lina María. Op cit., p. 109.

⁴⁴ Diccionario Jurídico Espasa. Siglo XXI, Editorial Espasa Calpe S.A., Madrid, 1998, p. 297, 829, 953.

es meramente una declaración de conocimiento, donde no se constituye en parte al denunciante.

Así mismo es posible hablar del término DENUNCIA, definido como aquel acto, oral o escrito, por el cual cualquier persona declara el conocimiento que tiene de un hecho que reviste caracteres delictivos ante el juez, el ministerio fiscal o la Policía, o en la materia que aquí se trata ante la Procuraduría.

Todo lo anterior, lleva a hablar del QUEJOSO como aquella persona que pone la falta disciplinaria en conocimiento de la autoridad, y como no se trata de un sujeto procesal, su intervención se limita, a poner en movimiento el aparato administrativo o judicial del Estado, con miras a la investigación de una falta disciplinaria y la sanción de los responsables. De allí que sus facultades de intervención en el proceso sean limitadas, pues si bien puede presentar la queja, ampliarla, aportar pruebas y recurrir la decisión de archivo y el fallo absolutorio, no está legitimado para otras intervenciones procesales. Esta limitación de la intervención del quejoso en el proceso disciplinario es compatible con la índole de los intereses que se debaten en éste.⁴⁵

6.2 TIPOS DE QUEJA

La ley 734 de 2002, en su artículo 150, establece: *“Cuando la información o queja sea manifiestamente temeraria o se refiera a hechos disciplinariamente irrelevantes o de imposible ocurrencia o sean presentados de manera absolutamente incorrecta o difusa, el funcionario de plano se inhibirá de iniciar actuación alguna”*.

⁴⁵ Código Único Disciplinario Actualizado. Doctrina de la Procuraduría General de la Nación y Jurisprudencia de la Corte Constitucional, Bogotá, D.C., Noviembre de 2005. p. 340, 341, 342, 343, 344.

6.2.1 Anónima. Se trata de una queja sin firma, sin nombre o identificación de su autor. La Ley 190 de 1995 artículo 38, consagra que sólo proceden los anónimos en caso de que estén acompañados de medios probatorios suficientes que permitan adelantar una actuación de oficio. Esto es, que contengan datos o elementos claros o determinantes que permitan adelantar una indagación o investigación disciplinaria.⁴⁶

Tratándose de quejas anónimas, deben aportarse con el escrito o en documentos anexos, elementos de juicio suficientes, de los cuales se infiera la necesidad de disponer la apertura de diligencias preliminares, es decir, que se pueda verificar la ocurrencia del hecho y el responsable.

Si se desea formular la denuncia de forma anónima, se deben realizar los siguientes pasos:

- Enviar la información sobre el hecho que desea denunciar, de la manera más completa y exacta posible.
- Si se tienen pruebas digitalizadas, anexar el archivo; si se tienen documentos originales, fotocopias, fotografías, videos o grabaciones en audio enviarlas a la dependencia correspondiente.

6.2.2 Temeraria. Por temerario se entiende imprudente o que actúa con la intención de causar temor; la queja se presenta con el fin de causar daño a una persona, de satisfacer un interés personal, por ejemplo, venganza, desquite o simplemente para incomodarla.

6.2.3 Irrelevante. Significa que no es sobresaliente, que es un hecho de poca trascendencia que para nada afecta o que pone en peligro, la debida gestión

⁴⁶ HIGUITA RIVERA, Lina María. Op cit., p 115.

pública. Es una queja que narra hechos sin importancia para la administración pública, porque para nada la daña o perjudica, no tienen incidencia en la buena gestión.⁴⁷

6.2.4 Imposible Ocurrencia. Como su nombre lo dice, es la queja que narra hechos que son imposibles de ocurrir, de suceder, ilógicos, de difícil suceso.⁴⁸

6.2.5 Inconcreta o Difusa. Es la queja que narra hechos abstractos, no claros, generalidades sin especificación alguna, sin detalles de tiempo, modo y lugar.⁴⁹

6.2.6 Infundada. Cuando los hechos narrados en la queja son falsos, no ciertos o carecen de todo fundamento.

Sobre este tipo de quejas, tanto la Corte Constitucional como la Procuraduría General de la Nación se han pronunciado y han dicho que:

“La queja no es una prueba, porque de serlo no necesitaría demostrarse, a menos que sea ratificada con las formalidades propias de la prueba testimonial. Ella puede dar origen a la acción disciplinaria..., es decir, eventualmente puede poner en movimiento la actividad disciplinaria y en tal situación determinar la posibilidad de que se surta la indagación preliminar y que se cite al funcionario denunciado para que exponga su versión sobre los hechos constitutivos de aquella, o bien que se abra la investigación si del contenido de la queja se deduce que hay mérito para ello.

Pero no toda queja necesariamente origina una actuación disciplinaria, indagación preliminar o investigación, porque desde el principio puede descartarse por

⁴⁷ Ibíd., p. 115

⁴⁸ Ibíd., p. 115

⁴⁹ Ibíd., p. 115

*descabellada o intrascendente, con lo cual al no admitírsela como presupuesto de la acción disciplinaria, no necesariamente desencadena la obligación del funcionario titular del poder disciplinario de ponerla en conocimiento del presunto inculpado. Sin embargo, de todas maneras según los términos del artículo 80 en referencia, el denunciado tiene el derecho de conocer la queja ya sea en la indagación preliminar o en la investigación, más aún, cuando ella se perfecciona como una prueba testimonial*⁵⁰.

“Si del análisis de la queja se concluye con certeza que las conductas denunciadas no darían lugar a un proceso disciplinario, se podría, por celeridad procesal, archivar las diligencias sin que se requiera agotar la etapa de indagación preliminar, puesto que ésta sólo tiene lugar cuando no se cuenta con suficientes elementos de juicio. La decisión de archivo debe ser comunicada al quejoso para efectos de la impugnación a que tiene derecho”.⁵¹

6.3 REQUISITOS DE LA QUEJA

Para que las denuncias se investiguen, se debe tener en cuenta lo contemplado en las siguientes normas:

Ley 962 de 2005, Artículo 81. *“Ninguna denuncia o queja anónima podrá promover acción jurisdiccional, penal, disciplinaria, fiscal, o actuación de la autoridad administrativa competente (excepto cuando se acredite, por lo menos sumariamente la veracidad de los hechos denunciados) o cuando se refiera en concreto a hechos o personas claramente identificables”*.

Ley 734 de 2002, Artículo 69. *“OFICIOSIDAD Y PREFERENCIA. La acción disciplinaria se iniciará y adelantará de oficio, o por información proveniente de*

⁵⁰ Sentencia C – 430 de 1997

⁵¹ Procuraduría General de la Nación, Concepto 208 de 2000.

servidor público o de otro medio que amerite credibilidad, o por queja formulada por cualquier persona, y no procederá por anónimos, salvo en los eventos en que cumpla con los requisitos mínimos consagrados en los artículos 38 de la Ley 190 de 1995 y 27 de la Ley 24 de 1992”.

Ley 190 de 1995, Artículo 38. “Lo dispuesto en el artículo 27 numeral 1º de la Ley 24 de 1992 se aplicará en materia penal y disciplinaria, a menos que existan medios probatorios suficientes sobre la comisión de un delito o infracción disciplinaria que permitan adelantar la actuación de oficio”.

Ley 24 de 1992, Artículo 27. “Para la recepción y trámite de quejas esta Dirección se ceñirá a las siguientes reglas: Inadmitirá quejas que sean anónimas o aquellas que carezcan de fundamento. Esta prohibición será obligatoria para todo el Ministerio Público...”.

6.4 FORMULACIÓN DE LA QUEJA

Si se desea formular la denuncia con todos los datos de identificación, se deben realizar los siguientes pasos:

- Enviar la información sobre el hecho que se desea denunciar, de la manera más completa y exacta posible.
- Si se tienen pruebas digitalizadas, se debe anexar el archivo; si son documentos originales, fotocopias, fotografías, videos o grabaciones en audio, deben remitirlas a la oficina correspondiente.
- También se pueden presentar denuncias a través de Correo, Telefax.

En conclusión, toda persona puede poner en conocimiento, de forma verbal, escrita, telefónica o electrónica, ante la autoridad correspondiente, cualquier irregularidad que exista por parte de los servidores públicos, con el propósito de que sean subsanadas y se tomen las medidas correctivas; así como hacer sugerencias respetuosas para mejorar el servicio.

La queja disciplinaria debe ser presentada y suscrita por el particular que conoció los hechos materia de averiguación. En la misma se identificará plenamente al profesional involucrado en la realización de las conductas, con indicación de la dirección de su residencia o el lugar de su ubicación, de ser posible. El interesado deberá anexar a la queja los documentos que sirvan de soporte a las afirmaciones formuladas.

La queja presentada debe ofrecer elementos de juicio suficientes, de los que se infiera la presunta comisión de falta ético-disciplinaria, en los términos previstos por la Ley 43 de 1990.⁵²

Sobre este punto la Procuraduría General de la Nación, en la consulta C - 158 de 1997, señaló: *“Cuando la queja es formulada por cualquier persona, la exigencia de su procedibilidad es que ésta tenga ciertos elementos que permitan a la Procuraduría iniciar diligencias contra algún servidor público, tales como poder establecer la ocurrencia de la conducta, si ésta es constitutiva de falta disciplinaria, y si puede identificarse o individualizarse el autor”*.

⁵² Circular Externa Número 041 de Agosto de 2004, Junta Central de Contadores.

7. EL “TRAMITE RÁPIDO”

7.1 DEFINICIÓN

También denominado estudio preliminar de la queja. Consiste en un procedimiento ágil de carácter más preventivo que represivo, donde se evalúa una queja y según su importancia se solicita la información correspondiente a la autoridad respectiva.

De la respuesta o respuestas aportadas se estudia la posibilidad de abrir una indagación preliminar o una investigación disciplinaria por la presunta violación de la norma disciplinaria y demás normas legales existentes.

Si por el contrario se establece que la queja puesta en conocimiento de la dependencia carece de pruebas que conlleven a una actuación disciplinaria, entonces se archiva de manera definitiva mediante auto inhibitorio debidamente motivado, luego se comunica por oficio al quejoso y se le anexa copia del auto para su conocimiento o por si lo considera, haga uso del recurso de apelación que le otorga la ley.

7.2 FUNDAMENTO

7.2.1 Constitucional. La Constitución Política de Colombia de 1991, señaló en el Título X, De los Organismos de Control, Capítulo 2, todo lo relacionado con el Ministerio Público, y en el artículo 277 numeral 6, establece que son funciones del Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes: Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan 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.

En otros términos y de conformidad con la jurisprudencia constitucional la Ley disciplinaria tiene como finalidad la prevención y buena marcha de la gestión pública, así como la garantía del cumplimiento de los fines del Estado en relación con las conductas de los servidores públicos que los afecten o los coloquen en peligro.

El “trámite rápido” como procedimiento preventivo cumple de acuerdo a su fundamento constitucional, con el principal derrotero que guía la aplicación de las normas disciplinarias, esto es, el normal y correcto funcionamiento de la gestión pública.

7.2.2 Legal. Tiene su fundamento legal en lo establecido en el párrafo 1° del artículo 150 de la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, al establecer que: *“Cuando la información o queja sea manifiestamente temeraria o se refiera a hechos disciplinariamente irrelevantes o de imposible ocurrencia o sean presentados de manera absolutamente inconcreta o difusa, el funcionario de plano se inhibirá de iniciar actuación alguna”.*

7.3 EL “TRÁMITE RÁPIDO” EN LA PROCURADURÍA PROVINCIAL DE FREDONIA

Según informe de gestión del año 2005, rendido por la Procuraduría Provincial de Fredonia, los “trámites rápidos” se registran en la secretaría y obran en dos libros radicadores, los cuales son seguidos por el señor secretario, abierto el primero de ellos en octubre 8 del año 1998 y de aquella época a la actual se han tramitado año por año la cantidad de:

Año 1998: Se radicaron y archivaron 19 quejas.

Año 1999: Se radicaron y archivaron 126 quejas.

Año 2000: Se radicaron y archivaron 125 quejas.

Año 2001: Se radicaron y archivaron 160 quejas.

Año 2002: Se radicaron y archivaron 103 quejas.

Año 2003: Se radicaron y archivaron 103 quejas.

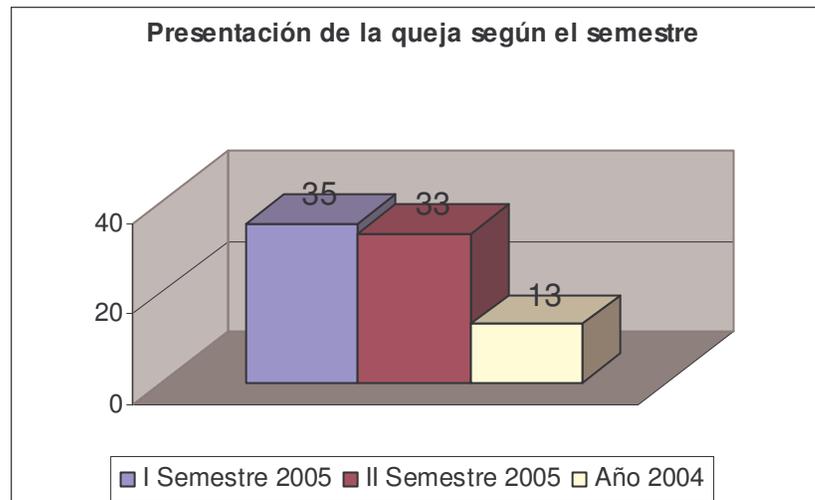
Año 2004: Se radicaron y archivaron 35 quejas.

En estos años ningún trámite rápido fue apelado.

Año 2005: Se radicaron 81 quejas por trámite rápido, existen 4 activos, se inició una investigación disciplinaria, se acumuló uno, se remitieron 4 a otras entidades, 6 terminaron con constancia, 17 se archivaron de manera física sin auto inhibitorio y 48 terminaron con auto inhibitorio, 2 de estos últimos, fueron apelados y confirmados su archivo definitivo por la Procuraduría Regional de Antioquia.

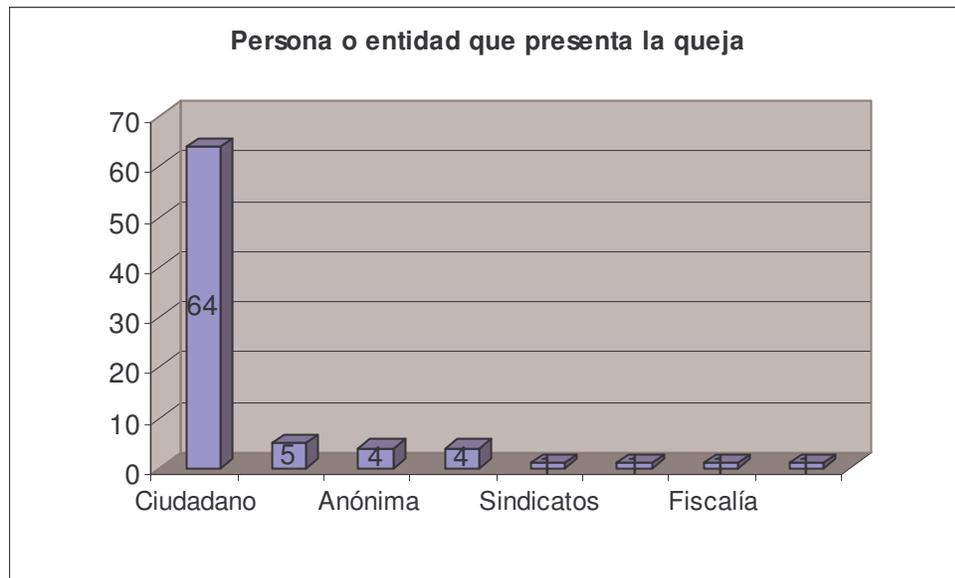
A continuación se presenta la relación de la información obtenida después de recoger y analizar los trámites rápidos adelantados por la Procuraduría Provincial de Fredonia en el año 2005.

PRESENTACIÓN DE LA QUEJA SEGÚN EL SEMESTRE	#	%
I Semestre 2005	35	43,21
II Semestre 2005	33	40,74
Año 2004	13	16,05
TOTAL	81	100,00



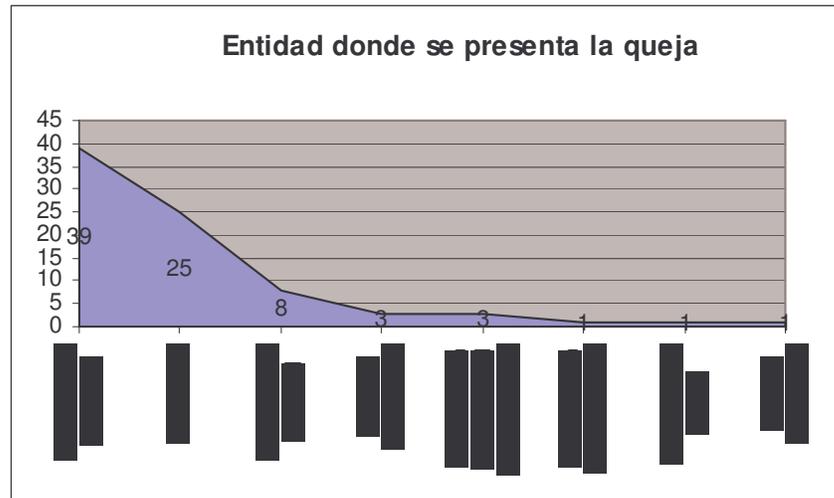
La presentación de quejas en el primer semestre del año 2005 fue del 43,21% de los trámites y de 40.74% en el segundo semestre. Por el contrario, en el año 2004 solamente se presentó el 16,05%, siendo tramitadas durante el año 2005.

PERSONA O ENTIDAD QUE PRESENTA LA QUEJA	#	%
Ciudadano	64	79,01
Policía Nacional	5	6,17
Anónima	4	4,94
Personeros	4	4,94
Sindicatos	1	1,23
De oficio	1	1,23
Fiscalía	1	1,23
Concejales	1	1,23
TOTAL	81	100,00



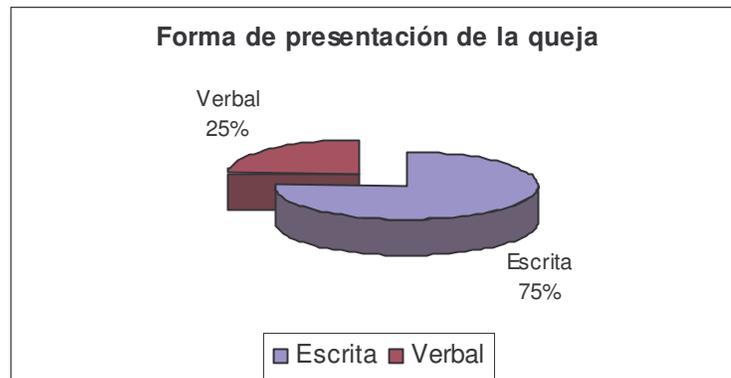
Es de anotar que el mayor porcentaje de personas que presentaron la queja corresponde a los ciudadanos en un 79,01%, lo que equivale a 64 trámites. Le sigue en orden descendente la Policía Nacional en un 6,17 (5), en un mismo porcentaje las quejas anónimas y las presentadas por el personero, esto es, 4,94%; por último los trámites de oficio, los cuales corresponden al 1,23%, al igual que las interpuestas por la Fiscalía y los concejales.

ENTIDAD DONDE SE PRESENTA LA QUEJA	#	%
Procuraduría Provincial	39	48,15
Personería	25	30,86
Procuraduría Regional	8	9,88
Grupo de quejas PGN	3	3,70
Procuraduría Provincial del Valle de Aburrá	3	3,70
Procuraduría Departamental	1	1,23
Inspección de Policía	1	1,23
Juzgado Promiscuo	1	1,23
TOTAL	81	100,00



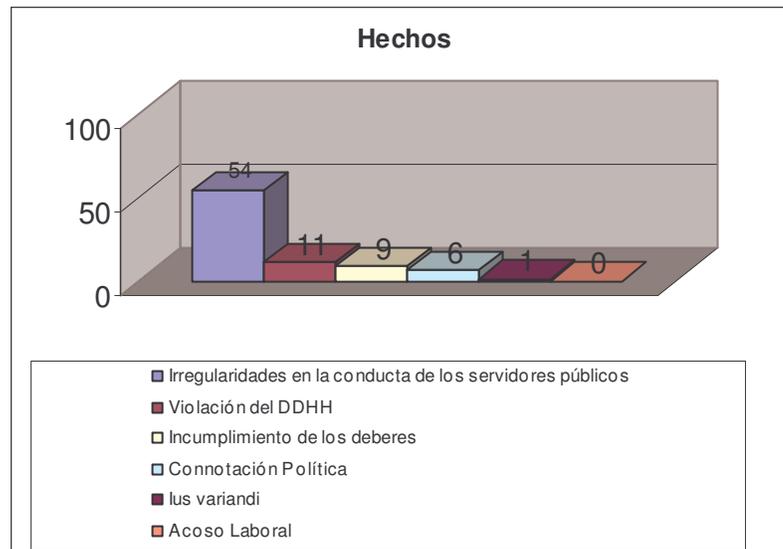
Es de considerar que la mayoría de las quejas fueron interpuestas directamente ante la Procuraduría Provincial de Fredonia, al arrojar un resultado del 48,15%; seguido por la personería con un 30,86%. En la Procuraduría Regional se presentaron 8 quejas lo que equivale al 9,88%. Un 7,40% (6) corresponde a las interpuestas ante el Grupo de Quejas de la Procuraduría General de la Nación y la Procuraduría Provincial del Valle de Aburrá. En última instancia en la Procuraduría Departamental, la Inspección de Policía y el Juzgado Promiscuo fue de un 1,23% (1) respectivamente.

FORMA DE PRESENTACIÓN DE LA QUEJA	#	%
Escrita	61	75,31
Verbal	20	24,69
TOTAL	81	100,00



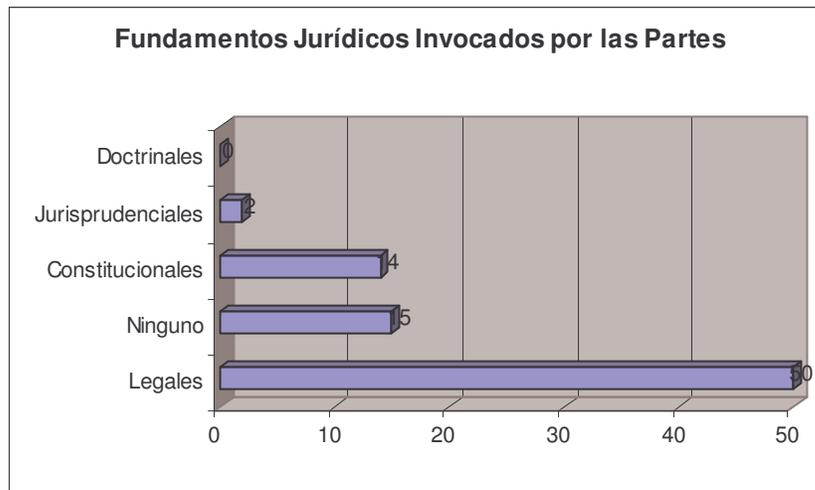
La mayoría de las quejas recibidas por la Procuraduría Provincial, fueron presentadas por escrito, esto equivale a un 75,31% (61), mientras que el 24,69% restante (20) se hizo en forma verbal con levantamiento de acta.

HECHOS	#	%
Irregularidades en la conducta de los servidores públicos	54	66,67
Violación del DDHH	11	13,58
Incumplimiento de los deberes	9	11,11
Connotación Política	6	7,41
los variando	1	1,23
Acoso Laboral	0	0,00
TOTAL	81	100,00



En un alto porcentaje los casos objeto de estudio señalan que la irregularidad en la conducta de los servidores públicos constituye los hechos por los cuales se adelantan los trámites rápidos, con un 66,67%. Seguidamente con un 13,58% se encuentra la violación de los Derechos Humanos y con un 11,11% por el incumplimiento de los deberes; le sigue muy de cerca los hechos que tienen connotación política con un 7,41% y finalizamos con los hechos que hacen referencia a las potestades del *ius variandi*, en un porcentaje del 1,23%.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS INVOCADOS POR LAS PARTES	#	%
Legales	50	61,73
Ninguno	15	18,52
Constitucionales	14	17,28
Jurisprudenciales	2	2,47
Doctrinales	0	0,00
TOTAL	81	100,00



Dentro de los fundamentos jurídicos invocados por las partes, los que son de carácter legal alcanzan un total del 61,73% (50), para encontrar que un 18,52% (15) de los casos no se invocó ninguno. Los fundamentos constitucionales alcanzaron un 17,28% (14) y con tan solo un 2,47% (2) las razones de tipo jurisprudencial.

REQUISITOS DE LA QUEJA	#	%
Se cumplen	71	87,65
No se cumplen	10	12,35
TOTAL	81	100,00



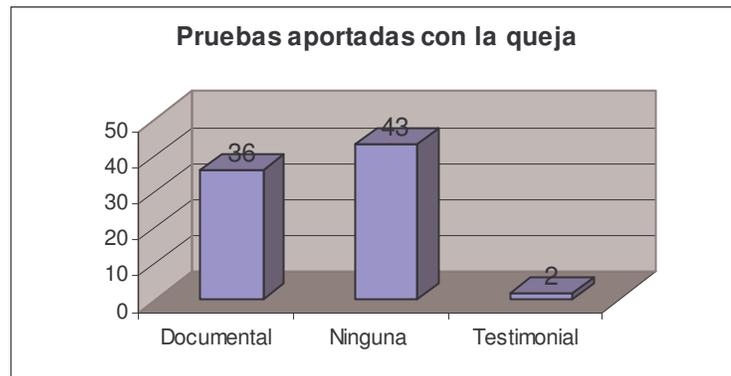
En un 87,65% (71) de los casos se cumplieron los requisitos de la queja, mientras que en apenas un 12,35% (10) no ocurrió lo mismo.

ELEMENTOS ESTRUCTURANTES	#	%
Se cumplen	74	91,36
No se cumplen	7	8,64
TOTAL	81	100,00



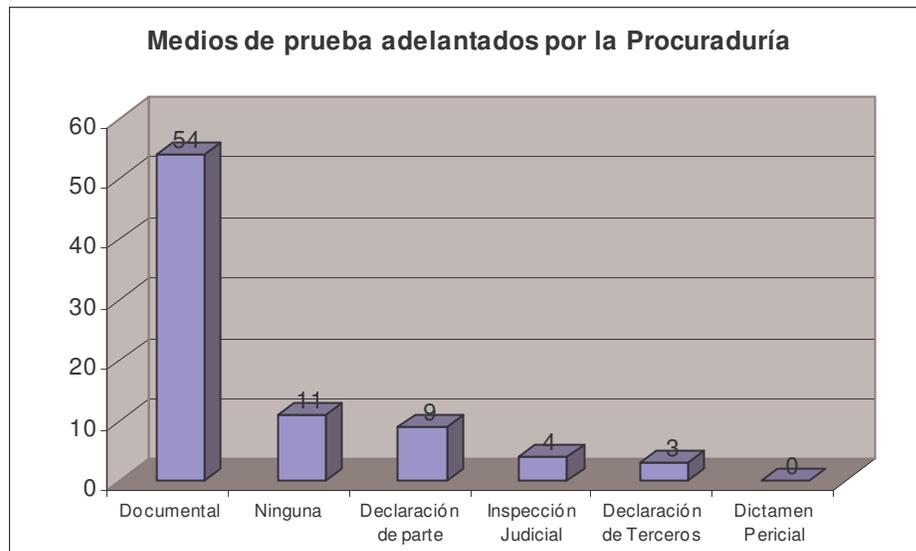
Se detectó que en relación a los elementos estructurantes del trámite rápido, dirigidos a mostrarle al investigador una visión amplia de los hechos, en un alto porcentaje que alcanzó el 91,36% se cumplió con la variable, mientras que en 8,64% no se cumplieron.

PRUEBAS APORTADAS CON LA QUEJA	#	%
Documental	36	44,44
Ninguna	43	53,09
Testimonial	2	2,47
TOTAL	81	100,00



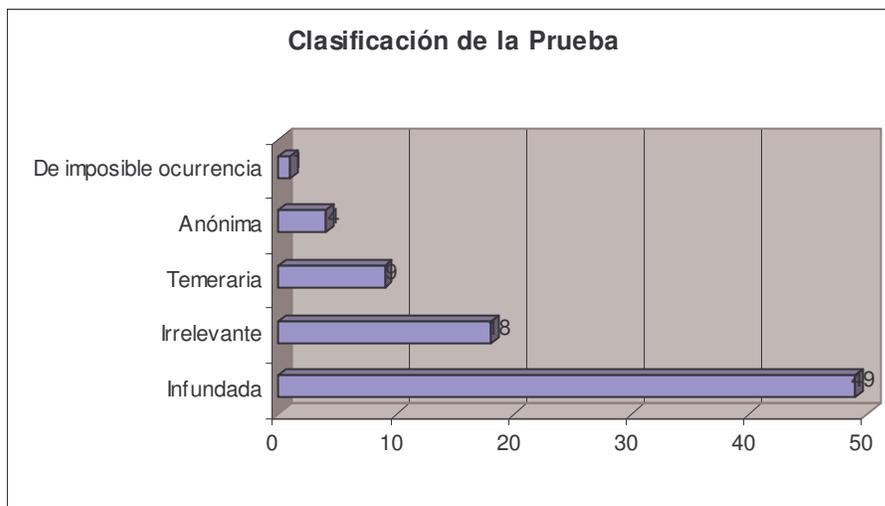
La prueba documental fue la que en mayor medida hizo presencia en las quejas presentadas, al alcanzar un porcentaje del 44,44%; sin embargo, en un 53,09% de los casos no se aportó ninguna prueba y en última instancia la prueba testimonial que se aportó alcanzó un porcentaje del 2,47%.

MEDIOS DE PRUEBA ADELANTADOS POR LA PROCURADURÍA	#	%
Documental	54	66,67
Ninguna	11	13,58
Declaración de parte	9	11,11
Inspección Judicial	4	4,94
Declaración de Terceros	3	3,70
Dictamen Pericial	0	0,00
TOTAL	81	100,00



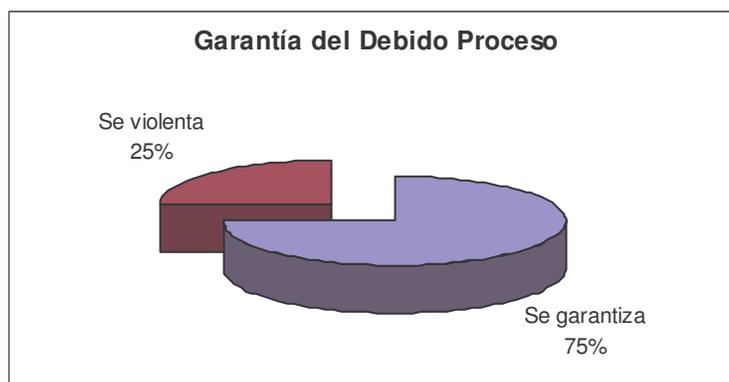
Se puede considerar que la prueba documental fue la más practicada por la Procuraduría Provincial de Fredonia, esto es en un 66,67% de los trámites rápidos adelantados. Se destaca igualmente que un 13,58% no se tuvo en cuenta ningún medio de prueba por el ente investigador y en 11,11% se realizaron declaraciones de parte, seguido por la inspección judicial con un 4,94% y la declaración de terceros con un 3,70%. En ningún caso se requirió del dictamen pericial.

CLASIFICACIÓN DE LA PRUEBA	#	%
Infundada	49	60,49
Irrelevante	18	22,22
Temeraria	9	11,11
Anónima	4	4,94
De imposible ocurrencia	1	1,23
TOTAL	81	100,00



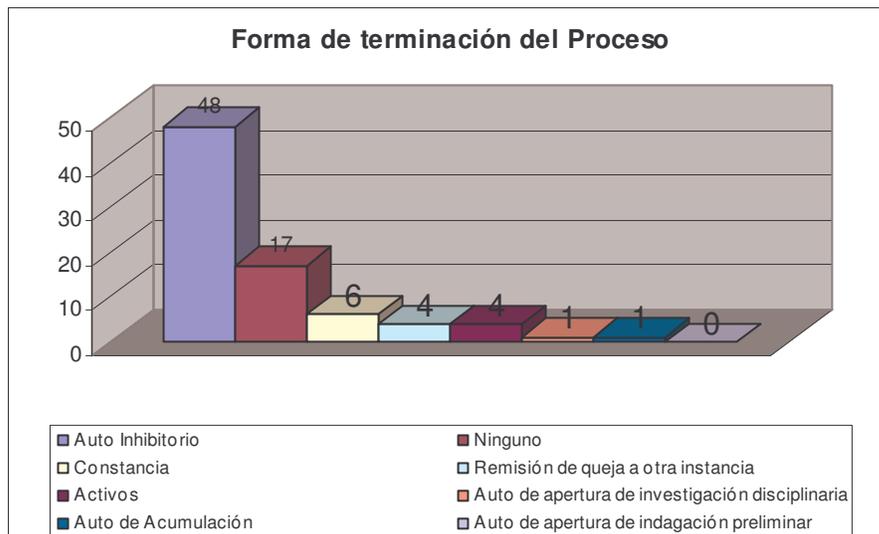
Una vez analizados los expedientes que manejó la Procuraduría, se pudo detectar que 49 (60,49%) de ellos dan lugar a considerar que la queja fue infundada, en 18 (22,22%) casos la misma fue irrelevante y en 9 (11,11) casos temeraria; en 4 (4,94%) trámites la queja fue anónima y en un solo caso (1,23%) hace alusión a hechos de imposible ocurrencia.

GARANTÍA DEL DEBIDO PROCESO	#	%
Se garantiza	61	75,31
Se violenta	20	24,69
TOTAL	81	100,00



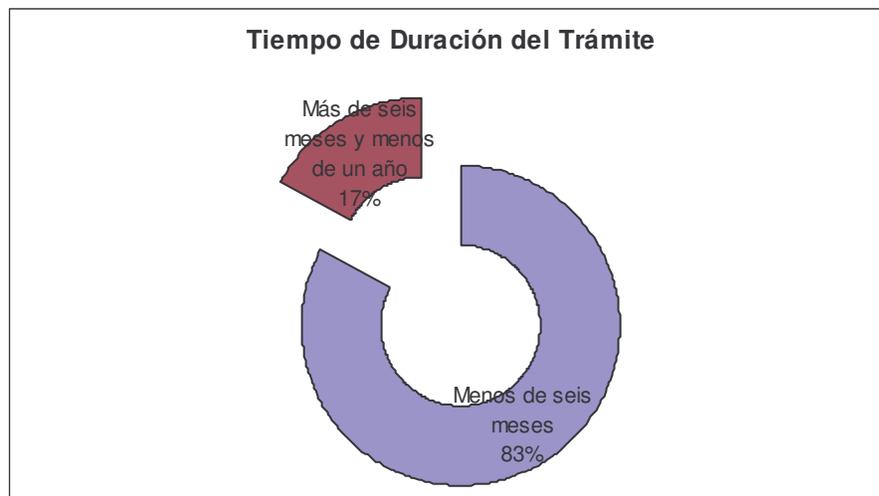
Frente a la violación o no del principio del debido proceso en el diligenciamiento de los trámites rápidos por parte de la Procuraduría Provincial de Fredonia, se obtuvo el siguiente resultado: en un 75,31% (61) se garantizó el debido proceso y en un 24,69% (20) se violentó.

FORMA DE TERMINACIÓN DEL PROCESO	#	%
Auto Inhibitorio	48	59,26
Ninguno	17	20,99
Constancia	6	7,41
Remisión de queja a otra instancia	4	4,94
Activos	4	4,94
Auto de apertura de investigación disciplinaria	1	1,23
Auto de acumulación	1	1,23
Auto de apertura de indagación preliminar	0	0,00
TOTAL	81	100,00



Del total de trámites analizados durante el trabajo de campo, un 59,26% de ellos terminó con la expedición de Auto Inhibitorio por parte de la autoridad competente; en un 20,99% no existe ninguna forma de culminación de los mismos y en un 7,41% se expidió constancia secretarial. Es de anotar, que un 4,94% de los casos fueron remitidos a otra instancia y siguen activos un 4,94%, lo que equivale a 4 trámites rápidos y en un porcentaje del 2,46% de los trámites, se expidió auto de apertura de investigación disciplinaria y auto de acumulación de procesos.

TIEMPO DE DURACIÓN DEL TRÁMITE	#	%
Menos de seis meses	67	82,72
Más de seis meses y menos de un año	14	17,28
TOTAL	81	100,00



En relación al tiempo de duración del trámite rápido en la Procuraduría Provincial de Fredonia, en un porcentaje que alcanza el 82,72% (67) de los casos, se culminó en menos de seis (6) meses, mientras que en 17,28% (14) se terminó en más de seis (6) meses pero en menos de un (1) año.

7.4 IMPORTANCIA Y FINALIDAD

La Procuraduría Provincial de Fredonia - Antioquia, ha emitido diversidad de providencias tendientes al análisis previo de las quejas o denuncias que llegan a su despacho en razón de su competencia, sin necesidad de expedir autos de apertura de indagación preliminar y ni mucho menos adelantar la investigación disciplinaria propiamente tal, en el marco de lo que se ha denominado por parte de esta entidad, *“trámite rápido”*.

Tal ente de control ha tenido en el denominado *“trámite rápido”*, la manera de adelantar eficazmente las denuncias que no cumplen con los requisitos esenciales, evitando iniciar cualquier actuación disciplinaria, permitiendo la descongestión del despacho y la posibilidad de brindarle más atención a los asuntos de mayor entidad por su contenido material e importancia jurídica, en pro de preservar la moralidad pública y los demás principios rectores de la gestión administrativa.

Como se dirá en las conclusiones el *“trámite rápido”* a que se hace mención no debe ser interpretado solamente como una manera de descongestionar la Procuraduría, sino también, y principalmente, como una forma de fortalecimiento de la legitimidad de la misma, en la medida en que éste órgano de control puede dedicarse a resolver aquellos asuntos que son de verdadera trascendencia social.

8. CONCLUSIONES

Con la implementación de la figura atípica del “trámite rápido”, por parte de la Procuraduría Provincial de Fredonia, se crea dentro de este ámbito del derecho sancionador la oportunidad de llevar a cabo el diligenciamiento de un procedimiento ágil, eficaz, y garante del derecho fundamental del debido proceso, como precepto básico a tener en cuenta en toda actuación judicial o administrativa como a bien lo señala el ordenamiento superior.

En este orden de ideas se puede considerar que la finalidad jurídica de la figura no es otra que el permitir en el menor tiempo posible y con un número preciso de actuaciones, la resolución de todas aquellas quejas presentadas en contra de los servidores públicos de los municipios en los que es competente dicho despacho, en pro de no desgastarse con denuncias referidas a hechos que presuntamente no son relevantes para el derecho disciplinario.

Es menester destacar que en el desarrollo de tales trámites se advierte constantemente la figura constitucional del debido proceso en lo que tiene que ver con el respeto de ciertos postulados básicos como son el derecho de defensa, el principio de legalidad, del juez competente, que permiten la no incursión de actos arbitrarios y caprichosos del ente investigador.

Durante la vigencia del año 2005, la mencionada dependencia, impulsó 81 quejas bajo los postulados del denominado “trámite rápido”, en los que se puede observar la adopción de actos procesales tendientes a la verificación y comprobación de sus circunstancias de hecho y de derecho, e igualmente la forma de terminación del trámite con la expedición de un auto inhibitorio por no encontrarse fundamento legal para abrir una indagación preliminar o una investigación disciplinaria.

En la mayoría de los casos adelantados bajo los preceptos objeto de la presente monografía, fue el ciudadano quien presentó la correspondiente queja, mientras que solo un trámite rápido se inició de oficio, lo cual permite concluir el carácter rogado que adquiere este tipo de procedimientos. Igualmente es notorio el hecho según el cual hoy en día la mayoría de los quejosos decida enviar la queja por escrito directamente ante la Procuraduría Provincial, que presentarla en forma oral ante el ente controlador.

En síntesis, el “trámite rápido” se constituye en una figura al servicio de los ciudadanos para la denuncia de las presuntas irregularidades en las conductas de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, a lo cual se le puede sumar el incumplimiento de los deberes que les asisten.

Por último, es necesario establecer que el “trámite rápido” a que se hace mención no debe ser interpretado solamente como una manera de descongestionar la Procuraduría, sino también, y principalmente como una forma de fortalecimiento de la legitimidad de la misma, en la medida en que éste órgano de control puede dedicarse a resolver aquellos asuntos que son de verdadera trascendencia social.

El “trámite rápido” entonces, cumple con el principal derrotero que guía la aplicación de las normas disciplinarias, esto es, el normal y correcto funcionamiento de la gestión pública.

9. RECOMENDACIONES

La implementación del “trámite rápido” por parte de la Procuraduría Provincial de Fredonia - Antioquia, resulta procedente bajo los postulados de los principios legales de economía, celeridad y eficacia, y en consecuencia como herramienta jurídica de descongestión judicial en la medida que las actuaciones adelantadas por el ente investigador se ajusten al cumplimiento y observancia permanente del debido proceso, consagrado en el Artículo 29 de la Carta Magna y en el Artículo 6° del Código Único Disciplinario. De esta manera puede considerarse que la actuación surtida con cada una de las quejas allegadas a la instancia provincial van a ser objeto de investigación y análisis concreto, en cuanto a sus supuestos de hecho y derecho, por parte del Procurador respectivo, con el cabal acatamiento de los factores de competencia, garantía del derecho de defensa, respeto de los parámetros de la recepción y práctica de las pruebas, y en general con la sumisión a las normas formales y materiales que determinan la ritualidad del proceso.

La existencia de las providencias procesales denominadas Autos Inhibitorios, dentro del proceso disciplinario en el cual se ven incursos los servidores públicos o particulares objeto de queja por parte de los administrados o entidades públicas, debe ser referencia permanente de terminación de dichas actuaciones cuando se pretenda archivar la actuación, a fin de garantizar no solo para el implicado, sino también para el quejoso la finalidad de un derecho disciplinario sancionador, del que hace alusión entre otras normas la Ley 734 de 2002, artículo 20, al indicar que es la prevalencia de la justicia, la efectividad del derecho sustantivo, la búsqueda de la verdad material y el cumplimiento de los derechos y garantías de las personas que en él intervienen. En este orden de ideas, la falta de acto administrativo que resuelva la procedencia o no de la indagación o investigación

correspondiente, redundaría en una grave y evidente violación de los preceptos principialísticos que pernean del derecho disciplinario.

Teniendo en cuenta la definición adoptada dentro de la presente monografía en relación al concepto de “trámite rápido”, consistente en un procedimiento ágil de carácter más preventivo que represivo, donde se evalúa una queja y según su importancia se solicita la información correspondiente a la autoridad pertinente, resulta necesario destacar la observancia a plenitud del término dentro del cual dichas diligencias se van a llevar a cabo. De no atenderse tal recomendación puede desnaturalizarse la figura en estudio, en la medida que el ente investigador, que para el caso concreto es la Procuraduría Provincial de Fredonia - Antioquia, tolere la dilatación injustificada en el tiempo de las actuaciones que resuelven las quejas.

En virtud que en los trámites analizados, el 60,49% de las quejas fue infundada, y un 11,11% temeraria, resulta procedente advertir la existencia del precepto legal consagrado en el inciso final del Artículo 69 de la Ley 734 de 2002, Código Único Disciplinario, que dispone la apertura de un juicio de responsabilidad patrimonial en contra del denunciante o quejoso exigible ante las autoridades judiciales competentes una vez ejecutoriada la decisión que así lo reconozca.

El trámite rápido se constituye en un procedimiento que puede ser implementado por todos los sujetos que tienen la titularidad de la acción disciplinaria, esto es, además de la Procuraduría General de la Nación (Procuraduría Provincial de Fredonia), las Personerías, las oficinas de control interno disciplinario interno y los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

Código Único Disciplinario Actualizado. Doctrina de la Procuraduría General de la Nación y Jurisprudencia de la Corte Constitucional. Bogotá, D.C. Noviembre de 2005.

Conceptos de la Procuraduría General de la Nación.

Constitución Política de Colombia de 1991.

BRITO RUIZ, Fernando. La Función Pública y el Derecho Disciplinario. Aspectos Constitucionales. Procuraduría General de la Nación, Instituto de Estudios del Ministerio Público. Agosto 2004.

Diccionario Jurídico Espasa. Siglo XXI. Editorial Espasa Calpe S.A., Madrid, 1998, páginas 297, 829, 953

Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia. Joaquín Escriche. Tomo I. Temis. 1998. Santa Fe de Bogotá. Pág. 334.

HIGUITA RIVERA, Lina María. El Proceso disciplinario, Guía práctica, 1ª Edición, 2004, Biblioteca Jurídica DIKE.

Jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Ley 734 de 2002.

PINEDA DE MARTÍNEZ, Rosa. Derecho disciplinario, Manual práctico, 2ª Edición, 2004, Librería Ediciones el Profesional Ltda.

RAMÍREZ GÓMEZ, José Fernando. Principios Constitucionales del Derecho Procesal Colombiano. Investigación en torno a la Constitución Política. Primera Edición, Señal Editora, 1999. Pág. 140.

VILLEGAS GARZÓN, Oscar. El Proceso Disciplinario, 2ª Edición, 2004, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

VELÁSQUEZ, Fernando. Comentarios al nuevo Código de Procedimiento Penal, Editorial Señal Editora, Medellín.

BIBLIOGRAFÍA GLOSARIO

Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, Editorial Espasa Calpe S.A., Vigésima Primera Edición, 1992.

Diccionario Jurídico Espasa. Editorial Espasa Calpe S.A., Vigésima, 1991.

Manual de procesos y procedimientos disciplinarios. Oficina de Control Interno Disciplinario. Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. agosto de 2004.

PACHÓN LUCAS, Carlos. "Diccionario de la Administración Pública Colombiana", Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, Primera Edición, 1999.

PAGINAS EN INTERNET

www.icontec.org.co

www.udea.edu.co

www.uexternado.edu.co

www.google.com

www.udem.edu.co