

DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE DOCENCIA UNIVERSITARIA

Por
Libardo Orlando Riascos Gómez
Doctor en Derecho
Lriascos@udenar.edu.co
2011

LA POTESTAD SANCIONADORA DISCIPLINARIA EN LA UNIVERSIDAD Y SU BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

1. ENTORNO DE LA POTESTAD Y DEL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

La potestad sancionadora disciplinaria, como una manifestación del *ius puniendi* del Estado, hemos concluido en el capítulo anterior, se encuentra en cabeza de esa persona jurídica de derecho público que es el Estado, pero también hemos comprobado que dicha potestad se distribuye entre las ramas del poder público, los diversos organismos estatales, las personas jurídicas de derecho público autónomo territorial (tales como el Distrito, Municipio y el Departamento) y las varias entidades autónomas como la Universidad, según se desprende prioritariamente de las previsiones del artículo 69, constitucional.

Esta potestad sancionadora disciplinaria, le permite al Estado y en su nombre y representación a la Universidad, aplicar todo el régimen disciplinario a los miembros de la Comunidad universitaria: docentes, discentes y personal administrativo vinculado a la universidad. Régimen plasmado en sus reglamentos o Estatutos internos generales, docentes, estudiantiles, administrativos y en algunas universidades colombianas, previstos en forma subespecializada en Estatutos disciplinarios, todo como lo ha confirmado la Corte Constitucional, sin violar la reserva legal que en materia disciplinaria se le irroga al legislador ordinario en Colombia (Sentencia C-289-2002, C-328-2003, C-530-2003 y T-662-2003).

El régimen disciplinario de universitario, abarca la regulación de los principios rectores, los derechos, deberes, el subrégimen de incompatibilidades, inhabilidades, conflicto de intereses y prohibiciones, la constitución de faltas, sanciones y procedimientos disciplinarios de única o primera instancia, reglamentación especializada de etapas procesales del procedimiento, como la probatoria, de investigación y de juzgamiento y finalmente, la previsión de normas remisorias a los regímenes generales disciplinarios de carácter nacional, como norma subsidiaria para llenar los vacíos o lagunas jurídicas no reglamentadas en los Estatutos disciplinarios universitarios como normas principales en materia disciplinaria. Aunque en varias universidades colombianas este aspecto es a la inversa, por claudicación de su potestad sancionadora disciplinaria, como también hemos concluido en el capítulo anterior.

En tal virtud, la potestad sancionadora disciplinaria en las entidades universitarias autónomas reside en la Universidad, como persona jurídica de derecho público y/o privado, según el caso, en nombre y representación del Estado y frente a la comunidad universitaria docente, discente y personal administrativo. Potestad que como todo derecho constitucional atribuido a las personas (jurídicas o físicas), no es autónoma e ilimitada, pues se ejerce, administra e impone de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, el cual se constituye en un límite sustancial y formal de la aplicabilidad y ejercicio de la potestad disciplinaria.

Más aún, este límite sustancial y formal del ordenamiento jurídico vigente interno frente a la potestad sancionadora disciplinaria universitaria, presenta una variante importante que bien podríamos llamarla límite a los límites del ordenamiento jurídico interno y se presenta en los casos en que haya entronque —como casi siempre los hay en materia sancionadora disciplinaria— de ésta potestad con los derechos humanos de quienes se hallan involucrados en un proceso administrativo sancionador disciplinario, bien sea como autoridades disciplinantes o como sujetos disciplinados. Ese límite a los límites del ordenamiento jurídico interno se configura cuando debe aplicarse prioritariamente los tratados y Convenios internacionales en materia de derechos humanos, cuando prohíben su limitación en los estados de excepción, según lo prescribe el artículo 93, constitucional.

En este caso, las normas jurídicas que son aprobados e incorporados al derecho interno por leyes especiales denominadas aprobatorias de tratados públicos, no sólo tienen una

aplicabilidad prevalente en el ordenamiento jurídico interno, sino que constituyen a nivel interpretativo el tamiz hermenéutico por el cual deben pasar los derechos y deberes constitucionales, bien sea cuando cualquier operador jurídico aplica una norma a un caso concreto o conflicto jurídico presente, o como cuando un juez constitucional (juez de la república o Corte Constitucional) en ejercicio del poder de control de constitucionalidad de las leyes o normas con rango igual o inferior a éstas debe ejercerlo, ya por vía de acción, de excepción o automáticamente, según fuere el ámbito de competencia, eventos y forma de iniciación (a instancia de parte o *ex officio*).

Basado en éste control de constitucionalidad de las normas jurídicas legislativas o con fuerza de ley y ejercido por la Corte Constitucional con fundamento en el ordenamiento jurídico vigente interno y como norma cabecera de éste la Constitución, es que la Corte misma ha recurrido a ampliar su campo de operatividad de control, cuando se encuentra ante la posible vulneración de derechos humanos contenidos en tratados o convenios internacionales que prohíben su limitación en estados de excepción. En este caso, “la validez constitucional de las disposiciones sometidas a su control”, se realiza con normas que “aunque no tienen el rango de constitucional”, constituyen los parámetros de análisis de dicha validez. Esas normas contenidas en tratados o convenios internacionales e incorporadas al derecho interno mediante leyes especiales, hacen parte del llamado “*Bloque de constitucionalidad strictu sensu*” (Sentencia C-774-2001).

A efectos de nuestra obra, utilizaremos el concepto de Bloque de constitucionalidad *latu sensu*, pero no en torno al control de constitucionalidad ejercido por el juez constitucional, sino al cuadro normativo jerárquico o *kelseniano*, aplicable en materia sancionadora disciplinaria de los docentes universitarios, pues creemos que el concepto jurídico de bloque de constitucionalidad no debe ser exclusivo y excluyente para el control de constitucionalidad de las normas, sino y también para estudiar qué normas deberán ser aplicadas a una materia jurídica determinada con carácter preventivo, identificativo y jerárquico en un caso concreto o conflicto de normas, bien por las autoridades disciplinantes o por los sujetos disciplinados.

2. EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DISCIPLINARIA UNIVERSITARIA

2.1. Bloque de constitucionalidad strictu sensu y latu sensu

La conceptualización jurisprudencial de lo que entendemos por bloque de constitucionalidad ha sido objeto reiterado de la Corte Constitucional en diferentes pronunciamientos y para diferentes materias, pero con un mismo común denominador en cuanto a la finalidad de su utilización: para potenciar el control de constitucionalidad de las normas jurídicas ejercido por la Corte Constitucional o por los jueces constitucionales por vía constitucional de excepción. Revisión constitucional de los textos demandados ante la Corporación judicial que lo hace en principio confrontándolo con la Constitución y con las normas que no teniendo rango constitucional se las considera a éstos efectos como tales, por estar estipuladas en tratados y convenios internacionales que regulan derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción (artículo 93). En estos casos, la Corte estima que el grupo normativo formado entre la Constitución y estas normas incorporadas al derecho interno mediante leyes aprobatorias de tratados o convenios públicos, a efectos del control de constitucionalidad, constituyen el “*bloque de constitucionalidad strictu sensu*”, pero que por la evolución del derecho, los bienes jurídicos por tutelar más efectivamente y por la jerarquía prevista en la propia constitución para ciertas leyes expedidas por el Congreso de la República sobre otras, fundadas en sus contenidos y formas de expedición, como son las leyes estatutarias y las leyes orgánicas reguladoras en la mayor de la veces sobre derechos fundamentales, se debe considerar que el bloque de constitucionalidad se amplía también a estas normas. En este caso, el bloque de constitucionalidad, según la sentencia relacionada *ut supra* denomina “*bloque de constitucionalidad latu sensu*” (Sentencias C-358-97 y C-708-99).

Pese a esa palmaria realidad jurisprudencial, hemos avanzado antes, que la utilización del concepto de bloque de constitucionalidad ampliado o *latu sensu*, lo hacemos no desde el punto de vista del control de constitucionalidad sino desde el punto de la aplicabilidad de la normatividad, la cual deben hacerla las autoridades disciplinantes, sean de supercontrol o de control exógeno o de autocontrol o control endógeno sancionador disciplinario, así mismo observar o hacer corregir, según fuere el caso, dicha aplicabilidad por parte de los sujetos disciplinados, involucrados o investigados en un procedimiento administrativo disciplinario, y finalmente, cuando el operador jurídico debe hacer el análisis sobre su aplicabilidad en materia disciplinaria general, especial o autónoma, como en el caso de la Universidad colombiana.

De esta forma, no queremos deformar la conceptualización del bloque de constitucionalidad sino acercarlo al ciudadano, al viandante, al docente universitario que

un buen o mal día se halla ante un procedimiento disciplinario y no sabe cuales son las normas aplicables a su caso dentro del Estado de Derecho en el que vive.

En tal virtud, el bloque de constitucionalidad en materia sancionadora disciplinaria aplicable a los docentes universitarios, está conformado por el grupo normativo constitucional estricto (Constitución, Actos legislativos, Actos constituyentes de la Asamblea Nacional Constituyente o los aprobados mediante referéndum) y el asimilado o ampliado (leyes estatutarias, orgánicas y ordinarias, cuando regulen derechos fundamentales) y por el grupo normativo estatutario interno de la Universidad (Estatutos o reglamentos universitarios docentes o subespecializados disciplinarios).

2.2. Grupo normativo constitucional *stritu sensu*

Al estudiar el sistema de fuentes escritas y no escritas, fuente de fuentes (normas constitucionales), principales o creadoras derecho, secundarias o complementarias o interpretativas del derecho en otra obra nuestra (60), abordamos el sistema de jerarquización kelseniana del Derecho y el tema del bloque de constitucionalidad general, pues nuestro derecho público estatal es legislado mayoritariamente y jurisprudencial en forma excepcional, a la inversa de muchos otros derechos estatales principalmente los de origen anglosajón o partidarios del *Common Law* mayoritariamente jurisprudenciales. En el sistema jerárquico del derecho, en el presente caso no sirve para ilustrar esa doble tensión de constitucionalidad que siempre esta presente en un caso de control de constitucionalidad o de aplicabilidad del derecho al caso concreto: ¿vulneración o respeto del ordenamiento jurídico vigente? . Análisis de esta Dicotomía constitucional que sólo es posible en la medida que se ascienda desde la norma jurídica de mejor jerarquía hasta la norma cabeza de grupo máxima: La Constitución (a efectos de la vulneración o violación); o en la medida que se descienda desde la norma cabecera de grupo hasta la de inferior jerarquía (respeto, cumplimiento o conformidad con las normas superiores). En la constitución de 1991, éste análisis aparece plasmado en el artículo 4º.

Ahora bien, en materia sancionadora disciplinaria, ya analizamos en esta obra (61) dentro de los principios aplicables en el derecho sancionador disciplinario de los docentes, cual

(60) RIASCOS GOMEZ, Libardo O. ***El acto y el procedimiento...*** *Ob., ut supra cit.* 37 y ss.
 (61) Parte Segunda, Capítulo primero, numeral 2.2.

es la jerarquía normativa vigente para el servicio público de la educación superior y por lo tanto nos referiremos en este aparte al comentario del grupo normativo constitucional como tal, dando por sentado su jerarquización.

2.2.1. La Constitución Política de Colombia

Dicho de una forma simple, la Constitución es un gran diccionario ciudadano que contiene normas jurídicas, valores y principios constitucionales que obligan, protegen y garantizan derechos y deberes a todas las personas por igual dentro del territorio colombiano, bien sean nacionales por nacimiento o por adopción; extranjeros o simplemente transeúntes por nuestro país; particulares o servidores o funcionarios del Estado (62).

La Constitución contiene un Preámbulo o introducción (Parte Dogmática) y un texto normativo (Parte Orgánica) compuesto por trece títulos, cincuenta y un Capítulos, trescientos ochenta artículos y sesenta y un artículos transitorios, referidos a los principios, valores, derechos y deberes de las personas; a la estructura, organización y funcionamiento del poder público y los organismos de control fiscal, conductual o sancionador disciplinario y electoral; a las entidades territoriales (Departamento, Distrito, Municipio, territorios indígenas) o especiales (La Universidad, El Banco de la República y la Comisión de TV) autónomas: a los procedimientos de control de constitucionalidad de las normas jurídicas de rango legal o de inferior rango, realizados por la Corte Constitucional o el Consejo de Estado, según el caso (control de constitucionalidad difuso); y finalmente, a los mecanismos de reforma de la propia Constitución. Por todo esto, también la Constitución se denomina Código Constitucional sustantivo y procesal.

En materia sancionadora disciplinaria, son muchas las normas constitucionales que en particular se refieren a aquella, tal como ha quedado explicitado en el capítulo anterior bajo el estudio de los principios previstos en la Constitución de 1991, desde el preámbulo hasta la parte normativa propiamente dicha y sobre todo en los artículos 2, 4, 5, 6, 11, 16, 23, 25, 29, 68, 69, 118, 122 a 129, 209 y 275, constitucionales.

(62) RIASCOS GOMEZ, Libardo O. *La Constitución leída en familia para todos*. Ed. UNED, Universidad de Nariño, Pasto, 2004, p. 6

En estas normas se plasman los temas capitales del régimen disciplinario, a saber: a) El conjunto de valores y principios constitucionales atinentes a las personas dentro de un Estado Social, democrático, participativo y de derecho; b) Los marcos de responsabilidad sancionadora, derechos y deberes de los servidores públicos o de los particulares con funciones públicas, en particular de la educación dentro del Estado de derecho; c) Los derechos y deberes fundamentales que iluminan, regulan y estructuran las faltas, sanciones y procedimientos sancionadores disciplinarios, a partir de la potestad sancionadora del Estado y esparcida en su nombre y representación a los diferentes órganos y dependencias pertenecientes a las ramas del poder públicos, los organismos de control fiscal, conductual o disciplinario y electoral, las entidades territoriales y especiales autónomas (La Universidad) e incluso a las personas particulares con funciones públicas en la educación superior; d) Los subregímenes --a efectos de configuración de faltas y sanciones disciplinarias— de inhabilidades, incompatibilidades, conflicto de intereses y prohibiciones de los servidores públicos de la educación superior y por extensión la de los particulares con funciones públicas educativas; e) Las autoridades estatales que ejercen la titularidad de la acción sancionadora disciplinaria prevalente, es decir, las autoridades que conforman el Ministerio Público en Colombia: Procuraduría General de la República, procuradurías delegadas, regionales, distritales y provinciales y por extensión a las personerías municipales. Así mismo, las Oficinas o Unidades de Control disciplinario interno, que ejercen el control en todas las entidades del Estado, excepto en la rama judicial donde es ejercido por el Consejo Superior de la Judicatura Nacional y regionales o seccionales; f) La potestad sancionadora disciplinaria autonómica de las Universidades colombianas, sobre su comunidad universidad: docentes, discentes y personal administrativo vinculado a aquellas.

2.2.2. Actos legislativos y Actos constituyentes

Sea lo primero decir que los actos legislativos y actos constituyentes producto de la Asamblea Nacional constituyente o aprobados por el pueblo mediante referéndum, son normas constitucionales que tienen independencia normativa perfectamente identificable en la iniciativa, procedimiento y efectos jurídicos, pero que por pasar casi automáticamente a incorporarse en el texto constitucional propiamente dicho o Constitución, muchas veces se los desvirtúa o peor aún parecen no existir en la vida jurídica constitucional en forma autónoma. Sin embargo, como ya lo demostramos en otro

trabajo nuestro (63), la independencia y efectos jurídicos e incluso políticos son evidentes, cuando se expide un Acto legislativo o constituyente reformativo de la Constitución. En nuestro país, con la Constitución “quinceañera” que tenemos ya tenemos igual número de Actos legislativos, unos de capital importancia para el pueblo colombiano y otros ni siquiera debieron tramitarse en el seno del Congreso por su escasa o nula importancia. De otro lado y como es de público y notorio conocimiento en Colombia sólo hemos tenido un referéndum del pueblo colombiano a iniciativa del Gobierno Nacional en donde una sola norma de más de una decena propuestas pasó el escrutinio público aprobatorio y casi automáticamente se incorporó a la Constitución de 1991. Esta norma precisamente hace parte del régimen sancionador disciplinario general en Colombia.

En forma directa, mediante el Acto Legislativo No. 2º de 2004, se reformó el artículo 126, constitucional al adicionarlo con cinco incisos más sobre prohibiciones constitucionales para participar en actividades de movimientos y partidos políticos y contiendas políticas de algunos servidores públicos de elección popular (Presidente y vicepresidente), de carrera judicial o administrativa especial, de libre nombramiento o remoción vinculados a la rama ejecutiva y jurisdiccional del poder público, a los organismos electorales, de control y seguridad del Estado e incluso a los miembros de las fuerzas Armadas y por extensión “ *a los empleados no contemplados en esta prohibición solo podrán participar en dichas actividades* (se refiere a las de los partidos y los movimientos políticos) *y controversias* (se refiere a las políticas) *en las condiciones que señala la Ley Estatutaria*”. Y a reglón e inciso aparte, señala: “*La utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política constituye causal de mala conducta*” (Inciso 3º del artículo 127, adicionado por el artículo 1º del Acto legislativo 2 de 2004). En esta extensión podrían quedar ubicados entre otros los servidores públicos de la educación en general.

Siendo las prohibiciones constitucionales, parte constitutiva, en principio de las faltas disciplinarias, es apenas obvio que el régimen sancionador disciplinario general, y en particular el docente universitario quedó afectado y ampliado por disposición de un Acto Legislativo del Congreso de la República.

De otra parte, mediante Acto constituyente aprobado por el pueblo colombiano mediante

(63) RIASCOS GOMEZ, Libardo O. ***El acto y el procedimiento...*** Ob., *ut supra cit.* 37 y ss.

referéndum de iniciativa gubernamental, reformó también el régimen disciplinario general, al ampliarse el subrégimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos en Colombia, a partir de 2004, aunque el Acto constituyente tomó la forma “Acto Legislativo No. 1 de 2004”, estimar el legislador colombiano que el mecanismo que plasma la reforma constitucional definitiva en la Carta Constitucional, así sea por referéndum debe ser a través de un Acto Legislativo. Este Acto legislativo, adicionó el artículo 122 de la Constitución de 1991, con un inciso más a los cuatro que ya tenía.

Este acto constituyente de 2004, amplió el régimen sancionador disciplinario casi en forma automática, porque por disposición del artículo 378 de la constitución, cuando es a iniciativa del Gobierno o de los ciudadanos, “*el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo congreso incorpore a la ley*”. La Corte Constitucional al estudiar el acto constituyente de 2002 de reforma constitucional votado por el pueblo colombiano a iniciativa del Gobierno Nacional, denominó a dicha “ley” como “*una ley convocante que incorpora un proyecto de reforma constitucional...con unas características especiales; que han sido definidas por la propia Constitución...que no reforman per se las disposiciones de la Carta, ya que no han sido aprobadas aún por la ciudadanía*” (Sentencia C-551-2003). La aprobación de reforma a la Constitución por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, y que el número de éstos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral, según el inciso 2º del artículo 378. Precisamente del largo y extenso cuestionario normativo presentado al pueblo colombiano en aquella oportunidad, sólo la primera norma obtuvo la votación requerida y paso a constituirse en norma constitucional.

El artículo 122 de la Constitución que plantea, entre otros aspectos, el principio de legalidad y la reglamentariedad (64) de la función y el empleo públicos y los requisitos

(64) La prohibición constitucional de que no habrá empleo público que no tenga funciones detallados en la ley o el reglamento, se entiende no como una reserva de ley o exclusivo de los textos legales, como se ha generalizado en ámbito *ius administrativo* nuestro. La prohibición abarca también a los Manuales de funciones, Reglamentos Internos de la Entidades públicas territoriales o autónomas especiales (como la Universidad). En tal virtud, cuando deba confrontarse si un servidor público cumplió o incumplió una función pública, y en particular, si es docente universitario, debe además de revisarse la ley general y especial que rigen las funciones del docente, los manuales de funciones o normas reglamentarias sobre funciones establecidas en los Estatutos Docente, General o de Investigaciones. Esta es una correcta interpretación del término “Reglamento” que aparece en el artículo 122.

previos y concomitantes (posesión) para ocupar un cargo o destino públicos, pasó a ser adicionado en una forma poco técnica y sin guardar estrictamente una unidad de materia, pues el inciso 5º, en el que se convirtió el Acto Legislativo No.1º de 2004, es configurativo de causales de inhabilidad e incompatibilidad del servicio público y no propiamente constitutivos de la legalidad, reglamentariedad y requisitos de la función y el empleo públicos que es de lo que tratan los cuatro primeros incisos del mismo artículo. Esta adición constitucional temáticamente hubiese sido más acorde con lo previsto en el artículo 126, constitucional que relaciona causales de incompatibilidad general de los servidores públicos.

El inciso 5º del artículo 122, constitucional reza: *“Pérdida de derechos políticos. Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que atenten contra el patrimonio del Estado. Tampoco quien haya dado lugar, como servidor público, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia judicial ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño”*.

En muchas universidades colombianas, incluida la Universidad de Nariño, se eligen, hoy por hoy, por medio del voto popular al Rector, los Decanos y los Directores de programa académico. En estas eventualidades la norma constitucional podría aplicarse por extensión. Así mismo es aplicable la norma en todas las formas de vinculación de docentes universitarios, bien sea mediante concurso público de méritos o por contrato de prestación de servicios públicos.

2.3. Grupo normativo constitucional ampliado o latu sensu

El grupo constitucional ampliado lo constituyen todas las normas jurídicas estatutarias, orgánicas, ordinarias y aprobatorias de tratados o convenios públicos internacionales y que éstas últimas contengan regulaciones sobre derechos humanos y que se prohíba la limitación de aquellos en los estados de excepción, según el artículo 93, constitucional. Pero además como lo ha aclarado la Corte Constitucional, al analizar el régimen sancionador disciplinario de los funcionarios y empleados de la rama judicial en el

contexto de la demanda de inexecutable del artículo 27 de la Ley 200 de 1995, sobre “criterios para determinar la gravedad o levedad de la falta”, sostiene que “*no todo el contenido de una ley estatutaria es apto para ostentar esa condición (es decir ser parte del bloque de constitucionalidad), sólo es viable a través de un mandato expreso del Constituyente de 1991 que apunta a esa dirección...*” (Sentencia C-708-1999).

En consecuencia y teniendo en cuenta que en materia educativa colombiana, no existen normas jurídicas con el carácter de estatutarias, ni orgánicas, pero sí normas legales ordinarias, tales como la Ley 30 de 1992, Decreto-Ley 1210 de 1993 y Ley 805 de 2003, actualmente vigentes para la Universidad colombiana en general, para la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad Nueva Granada de Colombia, respectivamente y éstas son reglamentarias de derechos humanos o fundamentales como el de la educación, la vida digna, el libre desarrollo de la personalidad, el de la autonomía personal e institucional, entre otros, consideramos que hacen parte de la aplicabilidad del bloque de constitucionalidad del régimen disciplinario de los docentes universitarios. Máxime, cuando en líneas anteriores, sostuvimos que la naturaleza jurídica de las normas que regulan la educación en general y en particular la universitaria, era “legal estatutaria” y no ordinaria como ahora esta prevista, por desarrollar en su integridad derechos fundamentales como los relacionados anteriormente y previstos en los artículos 11,16,23,25,26,27,29, 68 y 69, constitucionales (artículo 152, literal a.).

Igualmente en materia sancionadora disciplinaria, es aplicable la Ley 734 de 2002, como norma subsidiaria dentro del sistema jurídico disciplinario de la universidad colombiana y por ello, hace parte de este bloque de constitucionalidad ampliado.

Finalmente, son parte de este bloque de constitucionalidad, las leyes especiales que regulan derechos humanos y han sido incorporadas al derecho interno mediante las denominadas leyes aprobatorias de tratados y convenios públicos, tales como la Ley 16 de 1972 aprobatoria de la Convención suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 (65) y La Ley 74 de 1968, de Diciembre 16, por el cual se incorporó a la legislación interna colombiana, “*El Pacto Internacional de Derechos Económicos, socia-*

(65) Véase, aparte 3.3.3.1.1., Capítulo I, Parte Primera, al comentar los principios universales del derecho que éste Convenio contiene y que se han positivado en el derecho colombiano con normas jurídicas de valor jurídico prevalente y en criterio de la Corte (Sentencia SU-640-1998 y C-067-2003), son normas que al hacer parte del Bloque de constitucionalidad en la materia contenida, tienen valor constitucional a los efectos de interpretación y confrontación del control de constitucionalidad.

les y culturales” o Pacto de New York (66).

Por lo anterior, en este aparte comentaremos brevemente la Ley de Educación Superior y el denominado Código Disciplinario colombiano.

2.3.1. Ley de la Educación Superior

Mediante la Ley 30 de 1992, Diciembre 28, “*por la cual se organiza el servicio público de la educación superior*”, recoge, organiza y estructura varias décadas de normatividad sobre la educación superior en Colombia. Por los contenidos y alcances jurídicos de ésta Ley es más una Ley orgánica que una Ley ordinaria; pero más aún por regular en su integridad el derecho fundamental a la educación superior (artículos 67 a 69, constitucionales) y los derechos conexos de la vida, la igualdad, la intimidad, el libre desarrollo de la persona, el derecho petición, el debido proceso, educación general, entre otros, se considera a tenor del Artículo 152, literal a, una Ley Estatutaria, con todo lo que ello implica en el actual panorama jurídico constitucional y legal. Uno de esos efectos jurídicos es que la ley hace parte del bloque de constitucionalidad *latu sensu*, cuando se trata de confrontar una norma violatoria con es bloque de constitucionalidad y a nuestros efectos, que dicha norma hace parte del bloque a los efectos de aplicabilidad en los casos concretos de naturaleza sancionadora disciplinaria.

La Ley refundió varias temáticas, objetivos y finalidades sobre la educación superior, al punto que hoy, ésta regula los siguientes subregímenes jurídicos:

a) Los fundamentos principales de la educación de los cuales hacen parte los principios rectores, los objetivos, el campo de acción y programas académicos, las instituciones de educación superior, los títulos y exámenes de Estado, la autonomía de las instituciones de educación superior y el fomento, la inspección y vigilancia;

b) Los organismos de fomento, planeación, coordinación y asesoría y de vigilancia y con-

(66) Véase, aparte 3.3.3.1.2. Capítulo I, Parte Primera. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales (Fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea de las Naciones Unidas en la Resolución 2200 A (XXI) de 16 de Diciembre de 1968) y los comentarios a los principios universales del derecho que éste Pacto contiene y que en nuestro país se hallan positivados constitucional y legalmente, como ante se analizó.

trol de la educación del Estado, tales como el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) y del Instituto colombiano para el fomento de la educación superior (ICFES);

c) El proceso sancionador correccional adelantado por el Ministerio de Educación contra las universidades que incumplan los predicamentos de la Ley 30 de 1992, así como “a los representantes legales, a los rectores y a los directivos de las instituciones de Educación Superior les podrán ser aplicadas las sanciones” (67) de amonestación pública, amonestación privada y Multas sucesivas hasta de cien veces el salario mínimo legal mensual vigente en el país, “las cuales serán impuestas por el Ministro de Educación Nacional, previo concepto del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), mediante resolución motivada, una vez adelantado y concluido el correspondiente proceso administrativo, con observancia de la plenitud de sus formas propias”, según el párrafo único del artículo 48 de la Ley citada.

A la Instituciones de Educación Superior se le podrá imponer por el incumplimiento de lo ordenado por la Ley 30 de 1992, por parte del Ministerio de Educación previo concepto del CESU, las siguientes sanciones: a) Suspensión de programas académicos y de admisiones por el término hasta de un (1) año; b) Cancelación de programas académicos; c) Suspensión de la personería jurídica de la institución; d) Cancelación de la personería jurídica de la institución. Sanciones que serán viables cuando se pruebe que estas instituciones, han incurrido en las siguientes infracciones administrativas: a) Por desconocer, incumplir o desviarse de los objetivos señalados a la Educación Superior en el artículo 6o. de la presente Ley; b) Por incumplir o entorpecer las facultades de inspección y vigilancia que corresponden al Gobierno Nacional; y, c) Por ofrecer programas sin el cumplimiento de las exigencias legales. Contra los actos administrativos impositivos de sanciones procederá el recurso de reposición que deberá interponerse en la forma y términos previstos por el Código Contencioso Administrativo;

d) El régimen especial de las Universidades del Estado y de las otras instituciones de

(67) Mediante Sentencia C-923-99, al declararse inexecutable el artículo 267 del Decreto 1122 de 1999 que subrogaba al párrafo único del artículo 48 de la Ley 30, la Corte confirmó la exequibilidad de las sanciones imponibles a los funcionarios administrativos de las instituciones de educación superior (Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas y Universidades). Sanciones que encubren un proceso disciplinario administrativo más que correccional a los funcionarios a quienes se les aplican.

Educación Superior estatales u oficiales: Naturaleza jurídica, organización y elección de sus directivas, sobre el personal docente y administrativo, del sistema de universidades y el régimen financiero, de contratación y control fiscal;

e) Sobre las instituciones de Educación Superior de carácter privado y de economía solidaria; y,

f) Sobre el régimen de estudiantes o discentes universitarios: organización, fomento y crédito, disciplina y bienestar.

En relación al régimen sancionador disciplinario de la comunidad universitaria, es decir, de los docentes (artículos 75, literal d, y artículo 123), los discentes (artículo 109) y el personal administrativo (artículo 79), la Ley 30 de 1992, hace énfasis en que las autoridades académico-administrativas colegiadas (Consejo Superior o Directivo, según el caso), son las competentes para reglamentarlos mediante los Estatutos correspondientes de Docentes, estudiantiles y administrativos, o en Estatutos Generales universitarios como ocurre en varias universidades de Colombia.

Potestad sancionadora correccional y disciplinaria de las instituciones de educación superior que como se ha comentado antes, han pasado el filtro y análisis de constitucionalidad de la Corte Constitucional en varios pronunciamientos de exequibilidad y conformidad con el actual ordenamiento jurídico vigente.

2.3.2. Ley Disciplinaria de Colombia

Mediante Ley 734 de 5 de Febrero de 2002, y que por disposición de la misma norma entró a regir el 5 de Mayo de aquél año, se expidió el “Código Disciplinario Único” (CDU), el cual en materia sancionadora disciplinaria universitaria constituye la norma subsidiaria, por las razones jurídicas, doctrinales y jurisprudenciales que se han venido defendiendo a lo largo de esta obra.

La Ley Disciplinaria General de Colombia de 2002, contiene los siguientes aspectos: a) Los principios rectores que iluminan y guían todo el régimen sancionador disciplinario (68)

(68) Véase, el tema tratado amplia e integralmente en el Capítulo I, de esta parte de la obra en el punto 3.3.3.3.

estatal; b) El ámbito de aplicabilidad de la Ley disciplinaria; c) El régimen de responsabilidad disciplinaria: acción, omisión, exclusión y extinción de la acción; así mismo el tríptico de constitución disciplinar del Estado: tipicidad, antijuricidad y culpabilidad; d) El régimen de derechos, deberes, impedimentos, prohibiciones, incompatibilidades, inhabilidades y régimen de conflicto de intereses en el servicio público; e) El régimen de faltas y sanciones disciplinarias; f) Regímenes disciplinarios especiales de los particulares cuando cumplen funciones públicas (69) y notarios;

f) El procedimiento sancionador disciplinario: Acción, competencia, impedimentos y recusaciones, sujetos procesales y actuación procesal: notificación, comunicaciones, recursos, revocatoria directa, pruebas, nulidades y policía judicial; g) El procedimiento disciplinario ordinario: Indagación preliminar, investigación disciplinaria, evaluación de la investigación, descargos, pruebas y fallo. Segunda Instancia; h) Procedimiento disciplinarios especiales: 1. Verbal: iniciación, audiencia y fallo; 2. Procesos ante la Procuraduría General de la Nación. 3. Procedimientos disciplinarios en la rama judicial.

2.4. Grupo normativo estatutario o reglamentario de las universidades colombianas

Hoy por hoy en Colombia, subsisten Estatutos disciplinarios universitarios con normatividad preconstitucional a 1991 y con normatividad prelegal al Código Disciplinario de 1995, pero también existen otros dictados post legalmente al Código Disciplinario de 2002 y, finalmente otros expedidos al amparo de la Constitución de la Constitución de 1991 de la cual se nutren en sus principios rectores, catálogo de derechos y deberes, régimen de inhabilidades e incompatibilidades, régimen de prohibiciones y conflicto de intereses y hasta en el ejemplo de su técnica constituyente de asimilar los principios universales del derechos y positivarlos como derechos o deberes en su propio Codex constitucional. Todos estos Estatutos universitarios disciplinarios, como tuvimos la oportunidad de analizarlos (70), tienen como común denominador el ejercicio amplio o pleno de la potestad sancionadora disciplinaria de la universidad colombiana, muy a pesar

(69) Tales como los árbitros en tribunales civiles, laborales o comerciales, interventores en contratación estatal, conciliadores en diversas materias jurídicas, docentes vinculados por contrato de prestación de servicios o docentes “hora cátedra”, excepto en las universidades en donde estos docentes están vinculados a la carrera docente, como es el caso de la Universidad Nacional de Colombia

(70) Véase, el Capítulo I, de esta parte de la Obra en el punto 3.

de existir en Colombia un “Código Disciplinario Único”, que como un *fumus boni iuris* y supuestamente derogó todos los regímenes jurídicos disciplinarios especiales, excepto el de las fuerzas armadas, que dicho sea de paso es el mismo planteado el CDU, con contadas peculiaridades propia del régimen de excepción.

A título de ejemplo, comentaremos brevemente algunos Estatutos que se hallan en las anteriores previsiones.

2.4.1. Estatuto Disciplinario de la Universidad de Caldas

El Estatuto de la Universidad de Caldas (Acuerdo 21 de Noviembre 19 de 2002), regula en este cuerpo normativo autónomo el régimen disciplinario de los docentes universitarios, así:

1. Normas sustantivas y procesales del régimen

Se reglamenta con amplitud lo atinente a las siguientes materias: a) Sobre los principios generales del procedimiento administrativo disciplinario; la actuación de las autoridades disciplinantes y los disciplinados (artículos 99 a 106); b) El régimen de las faltas, las que califica de leves y graves, según el artículo 108; c) Las sanciones disciplinarias, las que clasifica según las faltas probadas en sanciones de amonestación verbal o amonestación escrita con o sin anotación de hoja de vida (artículo 109), suspensión del ejercicio del cargo hasta por 90 días o destitución (artículo 110) y las causales para destituir (artículo 111); d) Competencia del Secretario General de la Universidad para investigar disciplinaria a los docentes (artículo 114), y llegado el caso, para recomendar ante el Decano o el Rector, la imposición de la sanción correspondiente (artículo 115), separando así la competencia para investigar y sancionar en materia disciplinaria; e) Procedimiento disciplinario y recursos arbitrados por los sujetos disciplinados (artículos 116 a 125); f) Régimen de transitoriedad de las normas y procedimientos disciplinarios anteriores a 2002 (artículos 126 a 127).

2. Catalogo de derechos y deberes del régimen

El artículo 32 reglamenta los derechos que tiene el docente en la Institución universitaria en general, pero también en particular en el régimen sancionador disciplinario; tales como ejercer con plenitud sus libertades académicas (libertad de cátedra, de investigación y de

estudio); acceder a programas universitarios orientados al desarrollo, la promoción y prevención en todos los aspectos de la vida en sociedad y en las labores funcionariales; disfrutar las comisiones de estudio y de año sabático; Desempeñar cargos en el sector público o privado, en comisión no remunerada; Elegir y ser elegidos para las posiciones que correspondan a los docentes en los órganos directivos, asesores y de representación académica o gremial, conforme a las normas legales y estatutarias que regulan la materia; Participar de los incentivos previstos por las leyes y reglamentos; y, Recibir orientación específica por parte de su superior académico y las instancias pertinentes acerca de sus funciones.

Respecto de los deberes de los docentes con relación al régimen disciplinario, el artículo 33, los establece así: Cumplir las obligaciones que se deriven de la Constitución, las leyes, los estatutos y los reglamentos de la universidad; Cumplir la labor académica en los términos del presente estatuto y los reglamentos de la institución; Dar tratamiento respetuoso a las autoridades universitarias, colegas, estudiantes y colaboradores; Hacer conocer de las directivas los hechos que puedan perjudicar a la universidad y proponer las iniciativas que estime útiles para el progreso de la institución y el mejoramiento de los diferentes niveles académicos; No ejercer actos de discriminación política, étnica, religiosa, de género o de otra índole; No presentarse ni ejercer su actividad laboral en estado de embriaguez, o bajo el influjo de drogas psicotrópicas; y, Responder por la conservación de los documentos, materiales y bienes confiados a su guarda o administración; Incorporarse al ejercicio de sus funciones al vencimiento de toda licencia, vacaciones, permisos, comisión, año sabático y suspensión.

3. Relativas a la suspensión de funciones y salario del docente y la destitución

Según el artículo 84 del Estatuto Docente citado, La suspensión se presentará en los siguientes casos: 1. Durante el trámite del proceso disciplinario, cuando así lo dispusiere el funcionario competente; 2. Como sanción disciplinaria; y, 3. Por orden de autoridad competente.

La destitución de un profesor sólo procederá como sanción disciplinaria, con observancia del procedimiento señalado en este estatuto y en las normas legales sobre la materia, según el artículo 85 *Ibídem*.

2.4.2. Estatuto Disciplinario de la Universidad Jorge Tadeo Lozano

La Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, mediante Acuerdo 51 de Octubre 3 de 2000, expide su Estatuto Docente y plantea su régimen disciplinario, a partir del artículo 32. Este Estatuto hace énfasis en los siguientes aspectos del régimen:

1. En lo referente al catálogo de derechos y deberes de los docentes (artículos 14 y 15). En relación a los derechos, se resalta, los siguientes: a) Recibir un trato respetuoso por parte de estudiantes, personal administrativo, colegas y superiores. Respecto de los deberes, se exalta los siguientes: a) Cumplir y hacer cumplir los reglamentos y normas de la Universidad; y b) Ser el responsable directo de la calidad de las actividades de docencia, investigación y extensión para las cuales ha sido contratado y desarrollarlas en coordinación con la Unidad Académica a la que se encuentra adscrito.

2. Según el artículo 33, se crea una falta disciplinaria especial cuando la evaluación docente es negativa. En efecto, la evaluación negativa del desempeño académico del docente, la ausencia de producción artística, técnica o intelectual de aquellos docentes comprometidos con la investigación, así como cualquier incumplimiento grave de sus funciones, de los reglamentos particulares o del reglamento interno de trabajo, podrá dar lugar a su retiro, sin perjuicio de las demás consecuencias legales.

3. Constituyen faltas disciplinarias, según el artículo 34 del Estatuto citado, las siguientes: a) Incumplir con las funciones señaladas en el artículo 14º del Estatuto (71), según sea el caso; b) Actuar dentro o fuera de la Universidad en forma que comprometa negativamente la imagen de la Institución o realizar actos que riñan o atenten contra las normas o las buenas costumbres; y, c) Las demás que se incorporen en los contratos de vinculación del docente. Faltas que a los efectos de los contratos celebrados con los docentes, se consideran graves.

(71) Entre otras: a) Cumplir y hacer cumplir los reglamentos y normas de la Universidad; b) Ser el responsable directo de la calidad de las actividades de docencia, investigación y extensión para las cuales ha sido contratado y desarrollarlas en coordinación con la Unidad Académica a la que se encuentra adscrito; c) Desarrollar el contenido de las asignaturas a su cargo de acuerdo con los lineamientos institucionales y los derroteros de los respectivos programas académicos; d) Evaluar constructivamente con objetividad y equidad el desarrollo, el progreso y los logros académicos de los estudiantes a su cargo; e) Orientar y asesorar a los estudiantes que para el efecto le asigne la respectiva Unidad Académica.

4. Como sanciones disciplinarias, según el artículo 35, se establecen: a) La Amonestación privada, verbal o escrita. La amonestación escrita puede ser con o sin anotaciones en la hoja de vida. Estas amonestaciones las impondrá el Director de la Unidad Académica respectiva; b) Solicitud de terminación del respectivo contrato ante la autoridad competente de la Universidad, luego de cumplido el debido proceso; y, c) La destitución conlleva la terminación del contrato de trabajo o servicios.

2.4.3. Estatuto Disciplinario de la Universidad del Cauca

Mediante Acuerdo 024 de Abril 29 de 1993, la Universidad del Cauca, expide su Estatuto Docente, el cual reglamenta el régimen disciplinario en forma amplia y pormenorizada, así:

1. Principios Rectores de la Actividad Universitaria y el régimen disciplinario.

En el Preámbulo del Estatuto, reglamenta los principios de la misión y visión de la universidad, Universidad, pero también los referentes al régimen disciplinario, tales como la autonomía universitaria, la dignificación de la carrera docente universitaria y la dignificación del ser humano. Así mismo, el artículo 87 del Estatuto, los principios de legalidad, moralidad, imparcialidad, responsabilidad, cooperación y eficiencia de la función académica de la Universidad.

2. Régimen de las faltas disciplinarias. En los artículos 88 a 90 del Estatuto, regula la constitución de faltas disciplinarias, las cuales las hace recaer en el incumplimiento de los deberes (72) estatutarios y la violación de las normas sobre incompatibilidades e inhabilidades a que están sujetos los empleados públicos docentes.

En forma, por demás denodada, el Estatuto Disciplinario universitario, clasifica dos grupos de las faltas disciplinarias, a saber: a) Conductas disciplinarias específicas contrarias a la eficacia de la función académica (8 eventos); y b) Conductas disciplinarias

(72) Entre otros: a) Cumplir las obligaciones que se deriven de la Constitución Política, las leyes, el Estatuto General y demás normas expedidas por la Universidad; b) Actuar conforme a los principios de la ética en su profesión y en su condición de formador y miembro de la comunidad universitaria; c) Desempeñar con responsabilidad y eficiencia las funciones relativas a su cargo; y, d) Cumplir las labores asignadas, concurrir a sus actividades y cumplir la jornada de trabajo a que se ha comprometido con la Universidad.

específicas contrarias a la dignidad de la función académica (7 eventos). *Ut infra*, las comentaremos a espacio.

3. Régimen de las sanciones disciplinarias. En los artículos 91 y 92, el Estatuto Docente, clasifica las sanciones, regula el campo de aplicación y la pertinencia de las mismas, según su naturaleza, sus efectos, las modalidades y circunstancias del hecho, los motivos determinantes los antecedentes personales del profesor. En efecto, los profesores de dedicación exclusiva, tiempo completo y de medio tiempo que incurran en faltas disciplinarias serán objeto, de acuerdo con la gravedad de las mismas, de una de las siguientes sanciones, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que su acción pueda originar: a) Amonestación; b) Censura; c) Multa que no exceda de la quinta parte del sueldo mensual, d) Suspensión en el ejercicio del cargo hasta por un (1) año calendario sin derecho a remuneración, y e) Destitución. La Amonestación y la censura se aplicarán cuando las faltas han sido calificadas de leves. La Multa que no exceda de la quinta parte del sueldo mensual, cuando se trate de la primera infracción y la suspensión en el ejercicio del cargo hasta por “*un (1) calendario*” sin derecho a remuneración, se aplica en el caso de las faltas cuando son contrarias a la eficacia de la función académica. Las faltas disciplinarias contrarias a la dignidad de la función académica serán sancionadas con suspensión en el ejercicio del cargo o destitución. El abandono del cargo será sancionado con destitución.

Son competentes para ejercer “*El poder disciplinario*”, según el artículo 94, la Universidad de conformidad con las normas siguientes: a) Las sanciones de amonestación o de censura las impondrá el superior inmediato del profesor; b) Corresponde al Rector de la Universidad imponer las sanciones de multa o de suspensión; y, c) El Rector aplicará la sanción de destitución, previo concepto del Consejo académico.

A tenor del artículo 104, los profesores catedráticos que son vinculados por medio de contrato de prestación de servicios y que incurran en faltas disciplinarias serán objeto de acuerdo con la gravedad de las mismas de una de las siguientes sanciones, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que su acción pueda originar: 1) Amonestación; 2) Censura; 3) Multa que no exceda de la quinta parte de la asignación; y 4) Terminación unilateral del contrato.

3. El Procedimiento sancionador disciplinario universitario. Según el artículo 96, el

proceso disciplinario se adelantará de conformidad con las normas establecidas en el presente estatuto y en lo no previsto se recurrirá a las disposiciones de la Ley 13 de 1984 y su Decreto reglamentario 0482 de 1985, es decir, el procedimiento disciplinario establecido para la universidad colombiana con carácter preconstitucional. Este proceso contará con una etapa de iniciación, investigación previa y propiamente dicha, etapa de descargos y pruebas y etapa de sanción, con la plenitud de las garantías procesales y sustantivas para el investigado o disciplinado. El investigador será el “superior inmediato”, que a los efectos de los docentes universitarios será el Decano de la facultad a la que pertenezca el investigado. El secretario académico de cada facultad, hará las veces de secretario del investigador.

2.4.4. Estatuto Disciplinario de la Universidad del Magdalena

La Universidad del Magdalena, expide el Estatuto Docente mediante Acuerdo 007 de Marzo 19 de 2003, y aunque en el artículo 173 de dicho Estatuto manifiesta que el régimen disciplinario de los docentes es el previsto en el Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002) y en efecto así se hace en líneas generales respecto de las etapas del procedimiento disciplinario, la competencia para adelantar los procesos disciplinarios por la Unidad de Control Interno Disciplinario, la configuración general de las faltas gravísimas, graves y leves y las sanciones de destitución, inhabilidad, suspensión del cargo y sueldo, la multa y la amonestación y diversas eventualidades del proceso (caducidad, prescripción, incidentes procesales, etc.), advierte a reglón seguido el Estatuto que *“se detallan algunas disposiciones que tienen por objeto asegurar la legalidad, moralidad, imparcialidad, responsabilidad y eficiencia de la función académica en la Universidad del Magdalena”*, pero en el contexto de la reglamentación hace más que eso, como veremos.

1. Ampliación de supuestos de faltas disciplinarias. Pese a que el artículo 173 del Estatuto citado, prevé que constituyen falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en el Código Disciplinario Único, como tal, el artículo 175 adiciona los siguientes supuestos de falta gravísimas disciplinarias:

a) Presentarse al trabajo, o desempeñar sus tareas en estado de embriaguez o bajo el influjo de narcóticos o drogas enervantes, o consumirlas en las horas de su labor en la

Universidad del Magdalena; b) Agredir verbal o físicamente a las autoridades universitarias; c) Abandonar o suspender sus labores sin autorización previa; c) Ser calificado reiterativamente en la evaluación docente como deficiente sin haber cumplido con el plan de capacitación docente que para estos casos define la universidad; d) Impedir el normal ejercicio de las actividades académicas; e) Violar las normas inherentes a la ética profesional y a su condición de docente; f) Incurrir en plagio de orden intelectual; y, g) Incurrir en Falsedad en documentos.

2. Ampliación de supuestos de sanciones disciplinarias. A la sanción principal de multa, le adiciona en el artículo 189, la de inhabilidad al sostener que *“queda inhabilitado para ascender en el escalafón docente y/o disfrutar de comisión de estudio, dentro del año siguiente a la fecha de habersele aplicado la sanción. En caso de suspensión, la inhabilidad será de dos (2) años, contados a partir de la fecha de haber finalizado la sanción”*.

3. Período de pruebas disciplinario cualificado. Según el artículo 185, vencido el término de 10 días corrido para que el investigado presente descargos y pueda aportar o solicitar pruebas, *“el Jefe de la Oficina Asesora de Control Disciplinario ordenará la práctica de las pruebas que hubieren sido solicitadas, de acuerdo con los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad”*. Así mismo y en reglón e inciso aparte, *“ordenará de oficio las que considere necesarias. Las pruebas ordenadas se practicarán en un término no mayor de noventa días”*.

El mentado artículo concede facultades discrecionales amplias al investigador al momento de considerar si *“las pruebas decretadas oportunamente dentro del término probatorio respectivo que no se hubieren practicado o aportado al proceso, se podrán evacuar en los siguientes casos: 1. Cuando hubieran sido solicitadas por el investigado o su apoderado, sin que los mismos tuvieran culpa alguna en su demora y fuere posible su obtención; 2. Cuando a juicio del investigador, constituyan elemento probatorio fundamental para la determinación de la responsabilidad del investigado o el esclarecimiento de los hechos”*.

Finalmente, el artículo citado previene que *“recibido el escrito de descargo con las pruebas solicitadas, se practicarán las que se consideren conducentes para la defensa, y las que de oficio estimen necesarias para el esclarecimiento de los hechos. Para lo*

anterior, se tiene un término de diez (10) días y hábiles, contados a partir del auto que ordene la práctica de las mismas”.

4. Régimen jurídico amplio de derechos y deberes del docente universitario. En los artículos 105 y 106, el Estatuto Docente prevé un catálogo amplio de derechos y deberes, advirtiendo que los regulados son sin perjuicio de los establecidos en la Constitución, la ley *“y los reglamentos como derechos de todo servidor público”*.

A título de ejemplo, dentro de los derechos establece: a) Beneficiarse de las prerrogativas que se derivan de la Constitución Política, de las Leyes, del Estatuto General y demás normas de la Universidad del Magdalena; b) Ejercer plena libertad en sus actividades académicas para exponer y valorar las teorías y los hechos científicos, culturales, sociales, económicos y artísticos dentro del principio de la libertad de pensamiento y de cátedra; c) Recibir tratamiento respetuoso por parte de sus superiores, colegas, discípulos y dependientes de la Universidad del Magdalena; d) Elegir y ser elegido para las disposiciones que correspondan a docentes en los órganos directivos y asesores de la Universidad del Magdalena, de conformidad con la Ley 30 de 1992 y el Estatuto General de la Universidad del Magdalena; y, e) Ascender en el escalafón Docente y permanecer en el servicio dentro de las condiciones previstas en este Estatuto para efectos académicos.

A título de ejemplo, dentro de los deberes se incluyen: a) Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los Estatutos de la entidad, los reglamentos, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo, y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente las obligaciones que se deriven de la Constitución Política, las Leyes, el Estatuto General y demás normas de la Universidad del Magdalena; b) Observar las normas inherentes a la moral, a la ética de su profesión profesional y a su condición de docente; c) Ejercer las funciones inherentes a su cargo sin discriminación política, racial, religiosa o de otra índole; d) Presentarse al trabajo sin el influjo del licor, narcóticos o drogas enervantes; e) Cumplir las disposiciones que sus superiores jerárquicos adopten en ejercicio de sus atribuciones, siempre que no sean contrarias a la Constitución Nacional y a las leyes vigentes, y atender los requerimientos y citaciones de las autoridades competentes; y, f)

Utilizar los bienes y recursos asignados para el desempeño de su empleo, cargo o función, las facultades que le sean atribuidas, o la información reservada a que tenga acceso por razón de su función, en forma exclusiva para los fines a que están afectos

2.4.5. Estatuto Disciplinario de la Universidad de Nariño

El Estatuto Docente de la Universidad de Nariño, adoptado mediante Acuerdo 057 de 1993 y expedido por el Consejo Superior, en materia sancionadora disciplinaria estableció un régimen jurídico de remisión a normas jurídicas nacionales aplicables en forma genérica para todos los servidores del Estado, según el artículo 96. Sin embargo, hizo énfasis en la competencia del Rector para imponer sanciones a los docentes, previo procedimiento administrativo disciplinario con todas las garantías sustantivas y procedimentales constitucionales y legales y con la advertencia de que todos los actos dictados en el transcurso de dicho proceso son de naturaleza jurídica administrativa, según el artículo 97 *ibidem*. Estableció paralelamente a dicha advertencia, el reconocimiento del principio de la doble instancia en materia disciplinaria, por cuanto estableció que contra las sanciones impuestas por el Rector, sólo cabría el recurso de reposición, indicando con ello, que con la interposición y resolución de dicho recurso se agotaba la vía gubernativa disciplinaria, quedando en plena libertad el disciplinado presuntamente afectado con la sanción, para acudir a la vía contencioso administrativa en ejercicio de la acción de nulidad y/o nulidad y restablecimiento del derecho (artículos 84 y 85 del C.C.A.) para impugnar el acto administrativo de gravamen o sanción disciplinaria, entre otras de las posibilidades jurídicas que le quedarían al afectado con la decisión administrativa disciplinaria de la Universidad.

1. La reformas al régimen disciplinario son de naturaleza procedimental. La Universidad de Nariño desde la expedición de su Estatuto Docente de 1993, que reclama reformas sustanciales urgentes en todos los aspectos contenidos en éste, en materia disciplinaria se ha pronunciado puntualmente en 1995 y en 2002, para reformar el Estatuto en relación a la competencia y jurisdicción de las denominadas Unidades de Control Interno Disciplinario, creadas en el Código Disciplinario de 1995 y ratificadas en el CDU de 2002. En la primera ocasión, como *ut supra* se comentó, para regular la conformación colegiada de dichas unidades y la competencia para avocar la investigación en primera instancia de los procesos disciplinarios contra miembros de la Comunidad Universitaria (Docentes, Discentes y personal administrativo) y por extensión de la de los

docentes del Liceo de Bachillerato de la Universidad de Nariño. En la segunda, es decir, en 2002, mediante Acuerdo 042 de 2002, emanado del Consejo Superior, reguló el ámbito de competencia de la Unidad de Control Interno Disciplinario como organismo unipersonal y con jurisdicción en toda la Universidad y por extensión al Liceo de Bachillerato integrado a la Universidad. En una y otra reglamentación procedimental, ratificó la segunda instancia del Rector para conocer de los procesos sancionadores disciplinarios contra miembros de la Comunidad universitaria y el agotamiento de la vía administrativa disciplinaria en manos del representante legal de la Universidad.

2. Establecimiento de un amplio catálogo de derechos y deberes para los docentes universitarios. El Estatuto de la Universidad de Nariño, al igual que la mayoría de Estatutos universitarios en Colombia, relacionan un amplio catálogo de derechos y deberes para los docentes universitarios, que no son otros que los previstos en la Constitución de 1991, así como en normas especiales de educación superior (Ley 30 de 1992) y algunos adicionados por el Consejo Superior como máxima autoridad académico-administrativa universitaria.

A título de ejemplo, de entre los diez eventos de derechos y uno más como cláusula abierta y remisoría a otras normas de rango jurídico superior, se relacionan: a) Beneficiarse de las prerrogativas que se deriven de la Constitución, de las leyes, Estatuto General y demás normas de la Institución; b) Ejercer sus actividades en armonía con las de enseñanza, de aprendizaje, de investigación y principio de libertad de cátedra; y, c) Ascender en el escalafón docente y permanecer en el cargo y no ser desvinculado o sancionado, sino de acuerdo con las normas que se establecen en el Estatuto”.

A título de ejemplo también respecto de los deberes, podemos citar: a) Cumplir con las obligaciones que se deriven de la Constitución Política, las leyes, el presente Estatuto y demás normas de la Universidad de Nariño; b) Observar las normas inherentes a la ética de su profesión y a su condición de docente; c) Desempeñar con responsabilidad y eficiencia las funciones inherentes a su cargo; d) Abstenerse de ejercer actos de discriminación política, racial, religiosa o de otra índole; e) Abstenerse de utilizar el nombre de la Universidad con fines comerciales; f) No incurrir en las inhabilidades que este Estatuto establece; y, g) Denunciar las faltas disciplinarias de que tenga conocimiento.

3. Régimen reforzado de obligaciones y deberes en cumplimiento de las diversas “Comisiones” de carácter universitario. Si bien el Estatuto Docente ha prodigado derechos y privilegios al docente universitario, ha establecido como equilibrio una serie de obligaciones y deberes, que en relación a una de las situaciones administrativas en las que puede verse beneficiado el docente, como son las comisiones universitarias de índole académica, de estudios y de servicio y por extensión al disfrute del período de “Año Sabático”, se imponen reforzados cuadros obligacionales y deberes de tipo económico (suscripción de pólizas de seguros por incumplimiento, “codeudor” y la suscripción de un convenio o contrato contentivo de deberes académicos y económicos) y de tipo sancionador disciplinario en caso de incumplimiento del convenio.

Sobre las obligaciones económicas anexas a los convenios de comisiones universitarias (o “contratos de prestación de servicios”) y de período de “Año Sabático”, la Universidad ha sido muy diligente al actualizar las previsiones normativas del Estatuto Docente (artículo 68 y 72), al expedir el Acuerdo 010 de 1997, Febrero 28

3. RÉGIMEN DE DERECHOS, DEBERES, INHABILIDADES, INCOMPATIBILIDADES, PROHIBICIONES Y CONFLICTO DE INTERESES DEL DOCENTE UNIVERSITARIO

3.1. Preliminares

Como se ha comentado anteriormente, estos subregímenes hacen parte del genérico régimen sancionador disciplinaria, cuando se trata de configurar las faltas disciplinarias, dosificar las sanciones disciplinarias, así como regular las garantías sustantivas procesales que tiene el involucrado, investigado o encartado en un proceso sancionador disciplinario. Igualmente cuando se hace referencia a los límites temporales, funcionales y materiales de las autoridades académico-administrativas, las unidades de control interno disciplinario y hasta las autoridades con potestad sancionadora disciplinaria de supercontrol o control exógeno disciplinario (Procuraduría General, regional, provincial, distrital o personerías municipales, según el caso). Por ello, estudiar brevemente estos subregímenes nos permitirá delimitar más aún, la potestad sancionadora disciplinaria de los docentes universitarios en Colombia.

3.2. Derechos y privilegios del servidor público de la educación superior

3.2.1. De ámbito constitucional

En la Parte primera, capítulo II, punto 2.2., de esta obra no hemos referido al cúmulo de derechos que los docentes universitarios como servidores públicos de la educación superior con régimen jurídico especial ostentan actualmente por disposición de la Constitución de 1991. Así mismo, nos hemos referido a los derechos de los docentes universitarios que no pertenecen a la carrera docente, tales como los de “hora-cátedra” o “catedráticos” vinculados a la universidad colombiana mediante contrato de prestación de servicios docentes, los cuales jurídicamente se consideran personas particulares con funciones públicas educativas (artículo 116, constitucional), a los cuales se les aplica el régimen jurídico de los servidores públicos por excepción en todos los ámbitos, incluso en materia sancionadora disciplinaria *mutatis mutandi*.

El docente universitario como servidor público o como particular con función pública en la educación, ostenta una serie de derechos constitucionales que lo hemos clasificado atendiendo su función frente a la universidad así:

a) Derechos inherentes e inalienables de todo ser humano y dentro de los cuales están el derecho a la vida, a la intimidad, a la honra, el honor, el buen nombre, el habeas data (almacenamiento legal de la información personal, derecho a la actualización, corrección, borrado, cancelación y extinción de efectos jurídicos de las informaciones negativas de carácter económico o personalísimo (73)), el libre desarrollo de la personalidad, el derecho de petición, entre muchos otros;

b) Los derechos constitucionales como miembro de una comunidad social, familiar y

(73) Sobre el tema, ampliamente lo hemos analizado en trabajos como: a) *El derecho a la Intimidad y la visión iusinformática de la intimidad..* Tesis doctoral, Universidad de Lleida (España), calificada cum Laude, Lleida, 1999, p. 1 y ss.. Abstract enriquecido publicada electrónicamente <http://derechopublico.udenar.edu.co> ; b) *Los datos personales informatizados en el derecho colombiano y comparado.* Trabajo para ascenso al escalafón docente, Evaluado por la Universidad Nacional, Bogotá, 200. Abstract publicado electrónicamente en: www.ambito-juridico.com.br ; c) *Los Datos personales de carácter económico y financiero en el proyecto de Ley estatutaria de habeas data colombiano de 2002.* Publicado electrónicamente en: www.uned.edu.cr y www.iberolatino.org.ar (II Congreso Internacional de Derecho e Informática, realizado en Buenos Aires (Argentina), Noviembre de 2002.

universitaria. Hacen parte de este grupo de derechos unos de naturaleza jurídica fundamental (derecho al trabajo, a las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación, estudio, al debido proceso, la pedagogía constitucional, etc.), como de ámbito social, económico y cultural (conformación de una familia, protección especial a “disminuidos”, Salud y Seguridad Social, vivienda digna, recreación, derechos de asociación y negociación sindical, derecho a la capacitación permanente profesional, derecho a la propiedad intelectual, educación y autonomía universitaria, derecho a la ciencia y a la cultura y derecho al secreto *profesionalis*); así como también derechos de tercera generación o derechos colectivos y del ambiente (Derecho al ambiente sano y a disfrutar y proteger los recursos naturales y derecho al disfrute y protección del espacio público).

c) Derechos constitucionales específicos de la educación, previstos en los artículos 67, 68 y 69, constitucionales, referidos al derecho-deber de la educación, la educación superior y la autonomía universitaria académica, administrativa, investigativa, para expedir Estatutos universitarios cuando actúe como miembro de alguna corporación o de elegir y ser elegido como miembro de alguna autoridad académico-administrativa colegiada o servidor público educativo ante una autoridad individual.

3.2.2. Previstos en las normas legales generales y especiales y en las leyes aprobatorias de tratados y Convenios internacionales

Los derechos de los docentes universitarios previstos en normas jurídicas legales generales y especiales, tales como, el Código Contencioso Administrativo (D.L.01/84, modificado por D.L.2304/89 y Ley 446 de 1998), la Ley 489 de 1998, Ley 734 de 2002 y la Ley 30 de 1992, Decreto-Ley 1210 de 1993 y Ley 805 de 2003, aplicables a la Universidad colombiana en general (pública y privada), la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad Nueva Granada de Colombia, correspondiente y las cuales, hemos tratado y comentado puntualmente en anteriores apartes. Por esta razón, en la presente sección de la obra, sólo nos referiremos a los derechos previstos en la Ley Disciplinaria General de Colombia o CDU.

Respecto de los derechos contenidos en las leyes aprobatorias de tratados públicos, sin perjuicio de lo referido anteriormente, digamos lo siguiente: Colombia como persona jurídica de derecho público internacional y sujeto por tanto de derecho y obligaciones,

puede celebrar tratados o convenios internacionales bi y multilaterales con otros Estados, sobre diversas materias, tales como educativas, científicas, tecnológicas, culturales, de protección a los menores, las mujeres, a los “disminuidos” sensoriales, físicos o mentales, sobre las normas procedimentales y de garantía a los procesos penales, sancionadores disciplinarios, etc., o también puede suscribir documentos jurídicos internacionales o tratados en materia de regulación, protección y defensa de derechos humanos (DH) o de derecho Internacional Humanitario (DIH), en estados de paz o de conflicto nuestro país, respectivamente.

Cuando esto ocurre, los diversos tratados o convenios internacionales ingresan al ordenamiento jurídico interno mediante leyes aprobatorias expedidas, previo trámite legislativo, por el Congreso de la República y con la sanción ejecutiva del Presidente de la República (artículo 224, constitucional).

Pero cuando esos mismos documentos jurídicos internacionales son contentivos de derechos humanos y en los cuales se prohíbe la limitación o suspensión de los derechos, aún (agregamos al artículo 93, constitucional) en estados de excepción (conmoción interior, guerra exterior o emergencia económica o medio ambiental, artículos 212 a 215, constitucionales), éstos se incorporan al derecho interno mediante leyes aprobatorias de tratados o convenios públicos, o en forma provisional, si se trata de asuntos económicos o comerciales, por aplicación directa del Presidente de la República, con la obligación constitucional posterior de enviarlos al Congreso para que éste los apruebe definitivamente o lo repruebe y en tal virtud, suspenderá su aplicabilidad.

En ese último caso, las leyes aprobatorias de tratados o convenios internacionales contentivos de derechos humanos tendrán una aplicabilidad preferente en el ordenamiento jurídico y harán parte del bloque de constitucionalidad de la materia jurídica pertinente, tal como lo hemos comentado anteriormente, en materia disciplinaria. Igualmente tendrán valor jurídico prevalente, cuando dichos documentos jurídicos internacionales constituyan mecanismos de hermenéutica y argumentalística jurídicas respecto de la interpretación jurídica de “mayor valer” de los derechos humanos.

Las leyes 16 de 1972 y 74 de 1968, aprobatorias de los tratados y convenios internacionales de la Convención suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 y “*El Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales*” o *Pacto*

de New York de 1968, contienen un amplio catálogo de derechos del ser humano y de su vida en sociedad, en familia y en el ámbito laboral, profesional, ético e incluso universitario, como comprobamos anteriormente. En el ámbito universitario, apuntan a la denominada libertad académica prevista en el derecho ibérico (libertad de cátedra, de investigación y estudio), a las libertades de pensamiento, expresión y conocimiento, al derecho de petición, a la igualdad, a elegir y ser elegido; a tener procedimientos de diferente naturaleza jurídica, incluidos los disciplinarios con la plenitud de las garantías sustanciales y procesales; entre muchos otros derechos más.

3.2.2.1. Derechos de los Docentes universitarios en la Ley Disciplinaria colombiana

La ley 734 de 2002 o CDU, en el título IV, artículo 33, se refiere a los derechos que tienen las personas físicas o “todo servidor público”, se halle o no vinculado a un procedimiento administrativo disciplinario. Aunque creemos que la intención del legislador en este punto fue exaltar los derechos que tiene la persona física cuando se halle ante un procedimiento disciplinario. Si esto es así, resulta irrevalente la relación de estos derechos, pues estos no son más que los relacionados en otras leyes generales (Ley 489 de 1998 y el C.S.T.) o leyes especiales para la universidad colombiana (Ley 30 de 1992, Decreto-ley 1210 de 1993 y Ley 805 de 2003) e incluso en la propia Carta colombiana de derechos de 1991. Sin embargo, aquí es aplicable el aforismo popular de que si sobra y no afecta a algo o alguien, a pesar de su inocuidad es bueno que exista.

El término “servidor público”, utilizado por la norma citada, involucra también a los servidores públicos de la educación superior, a tenor de los artículos 67, 68, 69, 365 y 366 constitucionales, pero también abarca a los particulares con funciones públicas educativas que por excepción prestan sus servicios docentes en la universidad colombiana (artículo 116, constitucional), pues la misma Ley 734 reconoce en los artículos 52 a 57, que los particulares pueden ser sujetos de un procedimiento sancionador disciplinario como docentes no vinculados a la carrera docente universitaria. En tal virtud, el artículo 33 no sólo es aplicable a los servidores públicos de carrera docente, sino a los particulares con funciones públicas educativas por excepción, tales como docentes hora cátedra, catedráticos o docentes ocasionales, entre otros.

Estos derechos generales los podemos agrupar en la siguiente forma:

1. Derechos de vinculación, permanencia y garantía laborales. Estos son: a) Percibir puntualmente la remuneración fijada o convenida para el respectivo cargo o función; b) Disfrutar de la seguridad social en la forma y condiciones previstas en la ley; c) Recibir capacitación para el mejor desempeño de sus funciones; d) Participar en todos los programas de bienestar social que para los servidores públicos y sus familiares establezca el Estado, tales como los de vivienda, educación, recreación, cultura, deporte y vacacionales; e) Disfrutar de estímulos e incentivos conforme a las disposiciones legales o convencionales vigentes; f) Obtener permisos y licencias en los casos previstos en la ley; y g) Obtener el reconocimiento y pago oportuno de las prestaciones consagradas en los regímenes generales y especiales.

2. Derechos inherentes al tratamiento interpersonal y el servicio público. Estos son: a) Recibir tratamiento cortés con arreglo a los principios básicos de las relaciones humanas; y, b) Participar en concursos que le permitan obtener promociones dentro del servicio.

3. Derechos por remisión a normas jurídicas superiores e inferiores. Estos son: Los derechos consagrados en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, las ordenanzas, los acuerdos municipales, los reglamentos y manuales de funciones, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo, según la parte *in fine* del artículo 33.

Igualmente, se debe aclarar que los derechos previstos en el artículo 33 son de carácter general, en tanto que los derechos previstos en el artículo 92 de la Ley 734 de 2002, son aplicables al sistema sancionador disciplinario previsto al interior del proceso administrativo disciplinario y en particular a los derechos y garantías sustantivas y procedimentales del involucrado, encartado o investigado en dicho procedimiento. Los derechos que ostenta el disciplinado regulan aspectos específicos del investigado en relación con el desenvolvimiento procesal, las etapas y los derechos y garantías sustantivas y procesales del proceso disciplinario.

Estos derechos se clasifican así:

1. Derechos esenciales a todo el proceso disciplinario. Estos son: a) Acceder a la investigación; b) Designar defensor; c) Ser oído en versión libre, en cualquier etapa de la

actuación, hasta antes del fallo de primera instancia; d) Obtener copias de la actuación; y, e) Impugnar y sustentar las decisiones cuando hubiere lugar a ello.

2. Derechos esenciales a la etapa de descargos. El disciplinado tiene el derecho a rendir descargos en el proceso disciplinario, tan pronto sea comunicado y notificado en debida forma el pliego de cargos expedido por la autoridad disciplinante.

4. Derechos esenciales a la etapa probatoria. Estos son: Solicitar o aportar pruebas y controvertirlas, e intervenir en su práctica.

5. Derechos esenciales a la etapa de alegaciones. El disciplinado podrá presentar alegatos de conclusión antes del fallo de primera o única instancia. El disciplinado dispondrá del término de 10 días, contados a partir de la entrega del expediente, una vez vencido el período de pruebas o cuando se haya prescindido de éste en las eventualidades del artículo 186 del C.P.C., (a instancia de parte, por desistimiento o por inexistencia de pruebas) (74).

4. Derechos esenciales a la etapa de juzgamiento. El disciplinado podrá ser oído en cualquier etapa de la actuación e incluso presentar alegatos, hasta antes del fallo de primera instancia o única instancia.

(74) La sentencia C-107-2004, Febrero 10, sostiene que “la dinámica de los alegatos de conclusión tiene la virtualidad de facilitarle a los interesados o contendientes la oportunidad para esgrimir sus argumentos culminantes en procura de sus propios derechos e intereses”. El “Auto que deberá expedirse en concordancia con el artículo 169 de la ley 734 de 2002, a saber: (i) si no hubiere pruebas que practicar, el funcionario de conocimiento proferirá el auto el día siguiente al de la fecha de vencimiento del término para presentar descargos; (ii) si se decretaron y practicaron pruebas, dicho funcionario expedirá el auto el día siguiente al de la fecha de vencimiento del término probatorio. Quedando así claramente definido el término dentro del cual el investigado puede presentar sus alegatos de conclusión”. Lo anterior por cuanto la Corte acudiendo a integración normativa en materia disciplinaria prevista en el artículo 21 de la Ley 734, estudio el reenvío normativo hecho al C.de P.P., artículo 165, el cual en forma expresa habla del término durante el cual el afectado (en penal) puede presentar sus alegatos de conclusión, es decir, en cinco días. Sin embargo, ante la no previsión de un término legal para alegar en la Ley 734 de 2002 y siendo éste un proceso de índole administrativa, la remisión normativa debió hacerse al Código Contencioso Administrativo o C.C.A., y no al procesal penal. El artículo 210 del C.C.A., sostiene que el término para alegar vencido el término probatorio o cuando se prescinda de él (art.186 del C.P.C.), es de 10 días, que aplicando el principio de la favorabilidad, es más beneficioso al investigado disciplinariamente.

3.2.3. Derechos previstos en los Estatutos Docentes universitarios

Todos los Estatutos docentes de la universidad colombiana, sin excepción alguna plantean un catálogo de derechos a favor de los docentes universitarios. Sin embargo, se diferencian unos de otros, en la medida que algunos Estatutos plantean en forma ampliada dicho catálogo, como la universidad de Caldas, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Universidad del Cauca, Universidad del Magdalena y Universidad de Nariño, anteriormente analizados (75) y otras lo hacen como parte puntual del régimen general de la docencia.

A este segundo grupo pertenecen, los siguientes Estatutos Docentes universitarios:

3.2.3.1. Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca

En el artículo 53 del Estatuto Docente, aprobado por el Acuerdo 022 de Julio 5 de 2000, establece los derechos generales del docente que apuntan al ejercicio de la libertades académicas (libertad de cátedra, libertad investigativa y libertad de estudio), a la actualización, perfeccionamiento y permanente actualización en lo académico, humanístico, científico, técnico y artísticos mediante comisiones de estudio nacionales e internacionales. Así el de beneficiarse de los derechos y privilegios previstos en el Ordenamiento Jurídico vigente, en materia de propiedad intelectual e industrial, en el ámbito laboral, administrativo y en el sistema de ingreso, permanencia y ascenso de la carrera docente.

3.2.3.2. Universidad Sergio Arboleda de Bogotá

Mediante Acuerdo de 19 de Mayo de 2004, emanado del Consejo Académico, la Universidad Sergio Arboleda de Bogotá, expide su Estatuto Docente, el cual prevé un régimen general de derechos docentes, bajo la expectativa de “Distinciones e incentivos”. Las distinciones académicas son honores que otorga la Universidad como reconocimiento y estímulo a profesores destacados en actividades de docencia, investigación o proyección social, según el artículo 19 del Estatuto citado. El premio de excelencia “Sergio Arboleda” es la máxima distinción entregada a los docentes universitarios. En tanto, que el otorgamiento del Año sabático a los docentes *“de Carrera Docente de reconocida*

(75) Véase, Parte II, Capítulo II, numerales 2.4.1 a 2.4.5

trayectoria, quienes, durante un período de hasta un año, se separan de sus actividades ordinarias, con goce de sueldo y sin pérdida de antigüedad”, según el artículo 23 ibidem, constituye un incentivo docente.

En materia disciplinaria, el Estatuto docente es mucho más puntual respecto de los derechos reconocidos al docente cuando éste se halla ante un procedimiento disciplinario. En efecto, según el artículo 25, *“el régimen disciplinario de la Universidad se basa en los derechos constitucionales fundamentales del debido proceso, contradicción, defensa, doble instancia, presunción de inocencia, imposibilidad del superior de agravar la sanción cuando el profesor sea apelante único, y la cosa juzgada”*. Y a renglón e inciso aparte, agrega: Los profesores no podrán ser sancionados disciplinariamente por la Universidad sino de conformidad con normas preexistentes al acto que se les impute, ante la autoridad competente previamente definida, y con observancia de las formas propias que se establezcan para sancionar, todo de acuerdo con la Constitución y las Leyes de la República”.

Una de las previsiones estatutarias dignas de elogiarse del presente Estatuto Docente, por el significado y carga valorativa hermenéutica que contiene es el artículo 26, el cual sostiene: *“Los derechos constitucionales fundamentales consagrados anteriormente serán el criterio principal de interpretación para la aplicación del Régimen Disciplinario”*.

3.2.3.3. Universidad Nacional de Colombia

El Estatuto Docente de la Universidad Nacional, regula en un mismo capítulo lo atinente a los “derechos, distinciones y deberes” de los docentes universitarios. El artículo 39, dispone que *“El docente tendrá plena libertad en sus actividades académicas para exponer y valorar las teorías y los hechos científicos, culturales, sociales, económicos y artísticos, dentro del principio de la libertad de cátedra y la libre investigación”*.

En los restantes artículos hasta el artículo 46, se reconocen los siguientes derechos: a) Derecho a las comisiones de estudio y académicas para la actualización de conocimientos y perfeccionamiento académico; b) El derecho a disfrute de un año sabático, para los profesores titulares y asociados de tiempo exclusivo o tiempo completo; c) Derecho a vacaciones de 30 días por cada año de servicios de los cuales quince serán hábiles y quince días calendario; d) Por servicios distinguidos o excepcionales méritos académicos entregar

las siguientes distinciones: “Medalla al Mérito Universitario, Profesor Emérito, Profesor Honorario y Maestro Universitario”.

Respecto del régimen sancionador disciplinario, el Estatuto Docente, prevé un sistema general de derechos de rango constitucional, por el reenvío que hace el artículo 72 de los estatutos al Decreto Ley 1210 de 1993, artículo 24, literal g, el cual dispone que el régimen se estructurará de conformidad con el derecho constitucional del debido proceso del artículo 29, constitucional, es decir, al derecho continente de otros muchos derechos contenidos de orden constitucional (defensa, doble instancia, Ne bis in idem, contradicción de la prueba, non reformatio in pejus, etc.). En tal virtud, los derechos docentes en materia disciplinaria de la Universidad Nacional, son aquellos previstos en forma integral en la Constitución de 1991.

3.3. Deberes y obligaciones

3.3.1. Constitucionales

Sin perjuicio de lo tratado sobre el tema de deberes constitucionales de los docentes universitarios, en la Parte Primera, capítulo II, punto 2.2., digamos que el deberes en la conceptualización etimológica latina proviene del *debére* que significa estar obligado a algo por una ley divina, natural o positiva; también se entiende al deber como una obligación que cumplir en lo moral o en lo laboral. En tal virtud, para el derecho el deber es la obligación prevista en la Constitución o en norma jurídica de inferior jerarquía y por la cual se cumple una función, acción o actividad de carácter laboral, administrativa o misional en una entidad estatal.

En la Carta colombiana de 1991, encontramos además de los “deberes y obligaciones” previstas en el artículo 93, predicables y por cumplir por toda persona residente o transeúnte en el territorio colombiano, los que en forma dispersa se hallan en nuestra Constitución y de obligatorio cumplimiento por parte de particulares, servidores públicos en sus diferentes modalidades y por los particulares con funciones públicas por excepción. Como los docentes universitarios se hallan dentro de las tres categorías, según estén vinculados a la universidad privada, de economía solidaria o pública, pasemos a realizar una breve relación de los deberes que estamos obligados a cumplir todos según la clasificación así:

1) Deberes inherentes a todo ser humano, considerado individualmente y en sociedad. Entre muchos otros, que llevan aparejado un derecho constitucional, los siguientes: El deber de cumplir con los predicamentos de la Constitución, las normas jurídicas legales, normas jurídicas administrativas y normas estatutarias como particular, según los artículos 4º y 6º de la constitución; el deber de procurar por la paz individual, familiar y social, según el artículo 22 *ibid*; cumplir con los deberes como miembro de una familia, según los artículos 42 a 44, constitucionales, el deber a procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad, según el artículo 49 *ibid*; cumplir con las obligaciones de educar, aprender, investigar y permanentemente actualizarse y ampliar sus conocimientos con idoneidad y dedicación: aprender para enseñar, según los artículos 27, 67 a 69, constitucionales; participar en la gestión y fiscalización de los servicios públicos como usuario de los mismos, según el artículo 365 *Ibid*.

2) Deberes referidos a los servidores públicos. Entre muchos otros, los siguientes: El deber de cumplir con los predicamentos de la Constitución, las normas jurídicas legales, normas jurídicas administrativas y normas estatutarias como servidor público o como particular con funciones públicas por excepción, según los artículos 4º, 6º y 116º de la Constitución, antes de ejercer y antes de posesionarse de un destino público (artículo 122, incisos 2º y 3º constitucionales); Cumplir con sus funciones en el servicio público, tal como están previstas en el ordenamiento jurídico vigente y aún en el manual de funciones o “Reglamento”, según el artículo 122 inciso 1º, constitucional. Responder jurídicamente por incumplimiento de sus funciones, según fuere el caso, penal, civil o patrimonial, disciplinaria y fiscal o financieramente, según los artículos 6º y 123, constitucionales; Cumplir en los destinos públicos de conformidad con su forma de vinculación jurídica bien sea de carrera, de libre nombramiento y remoción, por contrato o por elección popular, según los artículos 6º y 125º, constitucionales; cumplir con el deber de exigir que el retiro de un destino público, sólo puede operarse cuando exista contra él calificación no satisfactoria en el desempeño de su cargo, por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución y la ley, según los artículos 4º, 6º y 125 *in fine*, constitucionales. Y finalmente, la obligatoriedad de todos los servidores públicos de prestar lo más eficiente y diligentemente posibles los servicios públicos de la educación y la salud, entre muchos otros previstos en el artículo 365, constitucional; y

3) Los deberes en los cuales el Estado y quienes lo representan, garantizan el cumplimiento de todos los derechos constitucionales previstos en el ordenamiento jurídico

vigente. En éste grupo grande de deberes se encuentran todos los derechos de primera, segunda y tercera generación previstos en la Carta colombiana, pues cada derecho lleva aparejado un deber, como las dos caras de la moneda, sin la cual una no existe sin la otra.

3.3.2. Deberes previstos en normas jurídicas legales

3.3.2.1. Leyes aprobatorias de tratados y convenios internacionales

Las leyes aprobatorias de tratados y convenios internacionales, incorporadas al ordenamiento jurídico vigente colombiano, tales como la Ley 16 de 1972 y Ley 74 de 1968, a la par que estipulan derechos para los ciudadanos en general y servidores públicos en particular, también regulan deberes una vez enfatizados en forma separada o aparejados al derecho correspondiente.

Los deberes enfatizados se analizaron en el capítulo I, de ésta parte de la obra, al estudiar los principios que orientan al derecho sancionador y los cuales apuntaban a materias esenciales y procedimentales en las que el servidor público debe actuar como autoridad disciplinante o como sujeto disciplinado. Entre otros, mencionamos el deber de procurar porque el debido proceso con todas las garantías que ello implica se inicie, desarrolle y termine conforme al ordenamiento jurídico vigente; el deber de ser informado veraz, oportuna, jurídica y diligentemente el sujeto disciplinado en todas las etapas del procedimiento; el deber de exigir por parte del disciplinado que toda decisión que imponga una sanción sea motivada y para la autoridad disciplinante de hacerlo conforme al ordenamiento jurídico interno de cada país; el deber de exigir que la autoridad sancionadora (v.gr. la disciplinante) sea la competente e idónea para adelantar y finiquitar un proceso, que éste garantice la segunda instancia, proscriba el *Ne bis idem* y la *reformatio in pejus*.

En el segundo grupo, están los derechos que llevan aparejado un deber para que exista. Los documentos jurídicos internacionales incorporados al derecho interno, regulan entre otros muchos derechos los siguientes: el derecho a la vida que es inherente a todo ser humano, por tanto, el deber para todos es que nadie puede privar de la vida a nadie arbitrariamente, según el artículo 6º del Convenio de Derechos Políticos y Civiles que en nuestra legislación corresponde a la Ley 74 de 1968. Así mismo, Nadie será sometido a

torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Por tanto, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos, entre otras posibilidades de aplicar penas inhumanas o ilegales, según el artículo 7º; El derecho al trabajo es dignificante, en tal virtud, como deber no se debe someter a trabajos forzados, insalubres, inhumanos o esclavizantes, según el artículo 8º; Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta, según el artículo 9º. En materia sancionadora disciplinaria esta proscrita la pena privativa de la libertad; Según el artículo 14º, Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia, de contera se proscribire cualquier forma de discriminación racial, religiosa, sexual, política, etc; Según el artículo 15º; Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. Es decir, que en la constitución de un delito como de una falta disciplinaria se debe exigir antes de ser condenado, previo proceso: la legalidad, tipicidad y culpabilidad.

3.3.2.2. Deberes previstos en la Ley Disciplinaria General Colombiana

La ley 734 de 2002 o CDU, en el artículo 34, relaciona treinta y tres eventualidades de “deberes de todo servidor público”, es decir, el triple de derechos regulados en el artículo 33. Súmese a ello, que el numeral 1º del artículo, advierte que “*los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 (conocida como Ley anticorrupción en Colombia) se integrarán*” a la Ley Disciplinaria General colombiana. Este mayor celo de la ley desequilibra la balanza, pero tiene en términos de la misma ley, una finalidad de estructuración *a posteriori* de las faltas disciplinarias, aunque como veremos más adelante, la tipificación de las faltas como tipos abiertos, no sólo se remiten a decir que se estructuran con el incumplimiento de los deberes establecidos en el artículo 34 de la ley –además de incumplir otros regímenes como el de inhabilidades e incompatibilidades, prohibiciones y conflicto de intereses--, sino que retoman el contexto del deber y lo amplifican casuísticamente y por ello, las eventualidades de falta disciplinaria “gravísimas” aumentan a 63.

Los deberes de todo servidor público relacionados en la Ley Disciplinaria General colombiana, los podemos clasificar así:

1. Deberes generales previstos en el ordenamiento jurídico vigente. Este el deber continente de los demás grupos de deberes. Se estructura así: “Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente”.

En él están inmersos todos los demás, se podría afirmar sin temor a equívocos que era suficiente con positivar este deber y los demás serían aplicables por las autoridades disciplinantes endógenas o exógenas, al contrastar *prima facie* cada texto constitucional, legal o administrativo que resulte incumplido total o parcialmente por el servidor público o la persona particular con funciones públicas, para comprobar el silogismo jurídico de la falta disciplinaria: Premisa Mayor texto normativo, premisa menor el deber incumplido total o parcialmente o en forma indebida y conclusión: falta disciplinaria.

2. Deberes relativos a los servicios públicos. Entre otros, los siguientes: a) Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función; b) Formular, decidir oportunamente o ejecutar los planes de desarrollo y los presupuestos, y cumplir las leyes y normas que regulan el manejo de los recursos económicos públicos, o afectos al servicio público; y, c) Tratar con respeto, imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación por razón del servicio.

3. Deberes relacionados al desempeño de la función, cargo o empleo. Entre otros, los siguientes: a) Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos; b) Utilizar los bienes y recursos asignados para el desempeño de su empleo, cargo o función, las facultades que le sean atribuidas, o la información reservada a que tenga acceso por razón de su función, en forma exclusiva para los fines a que están afectos; c) Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o función conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, e impedir o evitar la sustracción, destrucción, ocultamiento o utilización indebidos;

d) Desempeñar el empleo, cargo o función sin obtener o pretender beneficios adicionales a las contraprestaciones legales y convencionales cuando a ellas tenga derecho; e) Acreditar los requisitos exigidos por la ley para la posesión y el desempeño del cargo; f) Dedicar la totalidad del tiempo reglamentario de trabajo al desempeño de las funciones encomendadas, salvo las excepciones legales; g) Registrar en la oficina de recursos humanos, o en la que haga sus veces, su domicilio o dirección de residencia y teléfono, y dar aviso oportuno de cualquier cambio; h) Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados; i) Responder por la conservación de los útiles, equipos, muebles y bienes confiados a su guarda o administración y rendir cuenta oportuna de su utilización; y, j) Controlar el cumplimiento de las finalidades, objetivos, políticas y programas que deban ser observados por los particulares cuando se les atribuyan funciones públicas.

4. Deberes relativos al principio de jerarquía funcional (76). Entre otros, los siguientes: a) Cumplir las disposiciones que sus superiores jerárquicos adopten en ejercicio de sus atribuciones, siempre que no sean contrarias a la Constitución Nacional y a las leyes vigentes, y atender los requerimientos y citaciones de las autoridades competentes; b) Realizar personalmente las tareas que le sean confiadas, responder por el ejercicio de la autoridad que se le delegue, *“así como por la ejecución de las órdenes que imparta, sin que en las situaciones anteriores quede exento de la responsabilidad que le incumbe por la correspondiente a sus subordinados”* (77); c) Permanecer en el desempeño de sus labores mientras no se haya hecho cargo de ellas quien deba reemplazarlo, salvo autorización legal, reglamentaria, o de quien deba proveer el cargo; d)

(76) Sostiene la Sentencia C-728-00: *“El Estado establece un orden jurídico y los servidores públicos son los principales encargados de que impere en la vida social. Los funcionarios deben velar por la aplicación y el cumplimiento de las normas constitucionales y legales. Si ello es así, sufre gran mengua la imagen y legitimidad del Estado, cuando algún servidor público se convierte en un violador impenitente del orden jurídico. Esa conducta atenta contra el buen nombre de la actividad estatal y contra el interés de todo Estado democrático participativo de generar con los ciudadanos una relación de cercanía y confianza”*.

(77) Texto de contenido igual al previsto en el artículo 40 de la Ley 200 de 1995, el cual fue declarado exequible mediante **Sentencia C-728-2000**. La Corte Constitucional sostuvo: *“Son independientes las responsabilidades disciplinarias del superior jerárquico y el subordinado en relación con las consecuencias que se deriven de la ejecución de una orden impartida por el primero. Con esta norma el legislador reconoce la posibilidad de que detrás de la falta de un funcionario se encuentre también la responsabilidad de su superior, y que éste pueda ser también llamado a rendir cuentas y ser sancionado por la entidad disciplinaria”*.

Poner en conocimiento del superior los hechos que puedan perjudicar el funcionamiento de la administración y proponer las iniciativas que estime útiles para el mejoramiento del servicio; e) Ordenar, en su condición de jefe inmediato, adelantar el trámite de jurisdicción coactiva en la respectiva entidad, para el cobro de la sanción de multa, cuando el pago no se hubiere efectuado oportunamente; y, f) Ofrecer garantías a los servidores públicos o a los particulares que denuncien acciones u omisiones antijurídicas de los superiores, subalternos o particulares que administren recursos públicos o ejerzan funciones públicas.

5. Deberes relativos al cumplimiento de funciones especiales. Entre otros, los siguientes: a) Permitir a los representantes del Ministerio Público, fiscales, jueces y demás autoridades competentes el acceso inmediato a los lugares donde deban adelantar sus actuaciones e investigaciones y el examen de los libros de registro, documentos y diligencias correspondientes. Así mismo, prestarles la colaboración necesaria para el desempeño de sus funciones; b) Motivar las decisiones que lo requieran, de conformidad con la ley; c) Resolver los asuntos en el orden en que hayan ingresado al despacho, salvo prelación legal o urgencia manifiesta; c) Hacer los descuentos conforme a la ley o a las órdenes de autoridad judicial y girar en el término que señale la ley o la autoridad judicial los dineros correspondientes; d) Explicar inmediata y satisfactoriamente al nominador, a la Procuraduría General de la Nación o a la personería, cuando estos lo requieran, la procedencia del incremento patrimonial obtenido durante el ejercicio del cargo, función o servicio; e) Denunciar los delitos, contravenciones y faltas disciplinarias de los cuales tuviere conocimiento, salvo las excepciones de ley; e) Publicar en las dependencias de la respectiva entidad, en sitio visible, una vez por mes, en lenguaje sencillo y accesible al ciudadano común, una lista de las licitaciones declaradas desiertas y de los contratos adjudicados, que incluirá el objeto y valor de los mismos y el nombre del adjudicatario; f) Hacer las apropiaciones en los presupuestos y girar directamente a las contralorías departamentales y municipales, como a la Contraloría General de la República y las Personerías Municipales y Distritales dentro del término legal, las partidas por concepto de la cuota de vigilancia fiscal, siempre y cuando lo permita el flujo de caja; g) Ejercer, dentro de los términos legales, la jurisdicción coactiva para el cobro de las sanciones de multa; h) Actuar con imparcialidad, asegurando y garantizando los derechos de todas las personas, sin ningún género de discriminación, respetando el orden de inscripción, ingreso de solicitudes y peticiones ciudadanas, acatando los términos de ley; e, i) Acatar y poner en práctica los mecanismos que se diseñen para facilitar la participación de la comunidad en la planeación del desarrollo, la concertación y la toma de decisiones en la gestión administrativa de acuerdo a lo preceptuado en la ley.

6. Deberes relativos al mejoramiento y cualificación de los servidores públicos.

Entre otros, los siguientes: a) Calificar a los funcionarios o empleados en la oportunidad y condiciones previstas por la ley o el reglamento; b) Dictar los reglamentos o manuales de funciones de la entidad, así como los internos sobre el trámite del derecho de petición; y c) Capacitarse y actualizarse en el área donde desempeña su función.

7. Deberes relativos al sistema de Control Interno disciplinario o conductual(78) y al control de gestión o institucional (79).

Entre otros, los siguientes: a) Implementar el Control Interno Disciplinario al más alto nivel jerárquico del organismo o entidad pública, asegurando su autonomía e independencia y el principio de segunda instancia, de acuerdo con las recomendaciones que para el efecto señale el Departamento Administrativo de la Función Pública, a más tardar para la fecha en que entre en vigencia el presente código, *“siempre y cuando existan los recursos presupuestales para el efecto”* (80); b) Adoptar el Sistema de Control Interno y la función independiente de Auditoría Interna que trata la Ley 87 de 1993 y demás normas que la modifiquen o complementen; c) Adoptar el Sistema de Contabilidad Pública y el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF, así como los demás sistemas de información a que se en-

(78) La Corte Constitucional ha sostenido en la **Sentencia C-1061-2003**, que *“El control disciplinario es un elemento indispensable de la Administración Pública, en la medida en que 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. 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°).” En principio, el control disciplinario interno es una consecuencia de la situación de sujeción y de subordinación jerárquica en la que se encuentran los servidores públicos, con el objeto de mantener el orden en las diferentes entidades del Estado y para garantizar que las mismas respondan a las finalidades del Estado previstas en la Constitución.*

(79) El Control Interno de gestión, a tenor del artículo 269 constitucional y la ley 87 de 1993 es el que están obligadas las entidades del Estado, a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de verificación y evaluación que adopte la misma Entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y recursos, se realicen de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

(80) La Corte Constitucional declaró exequible el aparte entre comillas, por **Sentencia C-1061-2003**, así: *“Al servidor público competente le correspondía, en cada entidad, organizar el control disciplinario interno, a más tardar, para la fecha de entrada en vigencia del Código Disciplinario, como un deber cuyo incumplimiento da lugar a responsabilidad disciplinaria. La única excepción a ese deber es la ausencia de recursos presupuestales para el efecto. Cuando, por razones presupuestales, todavía no haya sido posible establecer la oficina de control interno disciplinario, el competente será el superior inmediato del investigado y la segunda instancia corresponderá al superior jerárquico de aquel”.*

cuentre obligada la administración pública, siempre y cuando existan los recursos presupuestales para el efecto; d) Recibir, tramitar y resolver las quejas y denuncias que presenten los ciudadanos en ejercicio de la vigilancia de la función administrativa del Estado; e) Publicar mensualmente en las dependencias de la respectiva entidad, en lugar visible y público, los informes de gestión, resultados, financieros y contables que se determinen por autoridad competente, para efectos del control social de que trata la Ley 489 de 1998 y demás normas vigentes; y, f) Crear y facilitar la operación de mecanismos de recepción y emisión permanente de información a la ciudadanía, que faciliten a esta el conocimiento periódico de la actuación administrativa, los informes de gestión y los más importantes proyectos a desarrollar.

3.3.3. Deberes previstos en los Estatutos Docentes universitarios

Las universidades colombianas establecen en sus Estatutos Generales, Administrativos, Especiales (p.e. de investigación como sucede en la Universidad de Nariño) y Docentes, listados extensos de deberes funcionariales, según la naturaleza del cargo, el empleo o la función desempeñada dentro la comunidad universitaria, como docente, discente e integrantes del personal administrativo.

En el caso de los docentes universitarios, los deberes se encuentran enlistados en Estatutos de Investigación y Estatutos Docentes, atendiendo a las actividades realizadas como docentes estrictamente (en la cátedra, la investigación o la proyección social), como docente administrativos (como miembros de corporaciones universitarias internas y externas a la universidad), como docente en comisiones de estudio, académicas, servicios o en “año sabático”; o bien sean profesores de carrera docente o no pertenezcan a ella.

Sin perjuicio del análisis y tratamiento hecho sobre los deberes previstos en los Estatutos docentes de las universidades de Caldas, Jorge Tadeo Lozano, del Cauca, de Magdalena y de Nariño, comentemos los siguientes Estatutos:

3.3.3.1. Los deberes en el Estatuto Docente de la Universidad Nacional de Colombia

La Universidad Nacional en el artículo 53 del Estatuto Docente, relaciona una serie de deberes, los cuales clasificamos así:

a) Deberes normativos generales. Cumplir las obligaciones que se deriven de la Ley Orgánica (Decreto-ley 1210 de 1993), el Estatuto Docente y los Reglamentos de la Universidad Nacional.

b) Deberes relativos a la función académica del docente. Estos son: a) cumplir con el programa de trabajo docente dentro de las horas asignadas para atención de estudiantes y las destinadas a la investigación, prestación de asesorías y servicios de extensión comunitaria. Estos servicios serán revisados por el Director de Departamento y aprobados por el Decano; b) Elaborar para cada período académico, con la debida anticipación a la fecha de su iniciación, el programa calendario de cada asignatura, someterlo a la consideración de las directivas del programa curricular y hacerlo conocer de sus estudiantes en la primera semana de clase; c) Desarrollar los cursos de acuerdo con el programa calendario; d) Colaborar y asistir, cuando sean requeridos, para la realización de los exámenes de admisión y demás pruebas académicas de la Universidad; e) Velar por la asistencia y el cumplimiento de las obligaciones de sus alumnos y colaboradores; y, f) Realizar las evaluaciones académicas programadas, darlas a conocer a los alumnos y enviar las notas a la Secretaría de la Facultad o a la oficina respectiva, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su realización.

c) Deberes para con la comunidad universitaria. Estos son: a) Dar tratamiento respetuoso a las autoridades universitarias, colegas, discípulos y colaboradores; b) Hacer conocer de las directivas los hechos que puedan perjudicar a la Universidad y proponer las iniciativas que estime útiles para el progreso de la institución y el mejoramiento de los diferentes niveles académicos; c) Presentar ante el Consejo Directivo un informe de actividades académicas antes del 30 de noviembre de cada año; y, d) Para los docentes de tiempo completo y dedicación exclusiva, acreditarse como profesor de la Universidad en todas sus publicaciones o actividades de tipo académico.

3.3.3.2. Los deberes en el Estatuto Docente de la Universidad del Rosario de Bogotá

El Estatuto Docente de la Universidad del Rosario de Bogotá, expedido mediante Decreto Rectoral No.660 de 25 de septiembre de 2000, enlista bajo el rubro de “obligaciones” de los docentes, varios supuestos de deberes estatutarios que en el artículo 37, sostiene que “además de las obligaciones que se derivan de normas superiores y de la naturaleza

jurídica de la relación contractual, los profesores de la Universidad del Rosario están obligados a” los siguientes deberes, los cuales los clasificamos así:

a) Deberes normativos y misionales generales. Estos son: a) Cumplir con las obligaciones que se derivan de la Constitución Política de la República de Colombia, las leyes, Constituciones y Reglamentos de la Universidad del Rosario, Acuerdos de la Consiliatura, Decretos Rectorales, y resoluciones o acuerdos de las demás autoridades colegiadas o individuales; b) Asumir su compromiso con la Universidad del Rosario y actuar en consonancia con lo planteado en su Misión, Proyecto Educativo, Planes de Desarrollo y programas.

b) Deberes de la función ética y académica del docente. Estos son: a) Observar las normas inherentes a la ética de su profesión y a su condición de profesores de la Universidad del Rosario; b) Participar en la elaboración y cumplir con el Plan de Trabajo, dentro de los términos acordados con la Universidad del Rosario; c) Desempeñar con responsabilidad y eficiencia las funciones propias de su cargo; d) Ejercer la actividad académica con apertura intelectual, frente a las diferentes formas de pensamiento y a la conciencia de los educandos; e) Contribuir con las unidades académicas a la actualización de los programas de las diferentes asignaturas, la metodología, la bibliografía y otros; f) Asistir puntualmente a sus clases, según los horarios establecidos, en los sitios pactados; g) Participar en la elaboración y actualización de los programas de las asignaturas a su cargo, de acuerdo con los lineamientos señalados por la unidad académica respectiva, y desarrollarlos, conforme a lo previsto por la Universidad del Rosario; h) Preparar los temas y los materiales didácticos de las asignaturas a su cargo; i) Evaluar con objetividad, justicia y equidad, dentro de los términos establecidos, las pruebas académicas, conforme a los Reglamentos y normas de la Universidad del Rosario; j) Hacer entrega de los resultados de las evaluaciones dentro de los términos establecidos por el calendario académico de la Universidad del Rosario; k) Atender y resolver en forma adecuada y expedita los reclamos sobre calificaciones y asuntos relacionados con la o las asignaturas a su cargo, conforme a las normas de la Universidad del Rosario

c) Deberes relativos a la función con otras autoridades universitarias y miembros de la Comunidad universitaria. Estos son: a) Participar en las actividades a las cuales sean convocados por las autoridades académicas; b) Dar tratamiento

respetuoso a las autoridades de la Universidad del Rosario, a sus colegas, discípulos y dependientes; c) Entregar a la Universidad del Rosario para su vinculación y promoción la información y soportes pertinentes de su hoja de vida; y, d) Entregar la información y soportes necesarios para que la Universidad mantenga actualizada su hoja de vida.

3.3.3.3. Los deberes en el Estatuto Docente de la Universidad de Córdoba

En el Estatuto Docente de la Universidad de Córdoba de 2002, se relaciona en el artículo 62 un listado extenso de deberes de los docentes al servicio de la universidad y los cuales podemos clasificarlos así:

a) Deberes normativos y funcionales generales. Son: a) Cumplir las obligaciones que se deriven de la Constitución Política, las leyes, el Estatuto General, el presente Estatuto, los reglamentos y demás normas de la Institución; b) Desempeñar con responsabilidad y eficiencia las funciones que le correspondan, y c) Observar las normas inherentes a la ética de su profesión y a su condición de docente.

b) Deberes relativos a la función académica, investigativa y de extensión a la comunidad. Estos son: a) Presentar y someter a la aprobación de la respectiva Unidad Académica a la que esté adscrito, dos semanas antes de la iniciación de clases, en cada período académico, el Plan Individual de Trabajo(PIT) sobre actividades, la distribución semanal de su tiempo de conformidad con las funciones académicas de la categoría correspondiente y el programa calendario de cada una de las asignaturas a desarrollar; b) Concurrir a las actividades programadas por la Institución y cumplir la jornada de trabajo a que se haya comprometido con la Universidad; c) Cumplir los objetivos y contenidos de los programas académicos de las asignaturas a su cargo, realizar las evaluaciones correspondientes en las fechas establecidas por la Facultad o el Departamento, entregar las planillas de calificación en las fechas establecidas por la Facultad o el Departamento y comunicar oportunamente sus resultados a los estudiantes; d) Participar en los programas de investigación o de extensión académica, cumpliendo los objetivos, actividades, cronograma y demás obligaciones contraídas en desarrollo de los mismos.

c) Deberes relativos a la función administrativo laboral docente. Estos son: a) Cumplir con los controles y registro de las actividades académicas establecidos por las autoridades universitarias; b) Velar por la conservación de los documentos, materiales y

bienes confiados a su guarda o administración y cuidar los bienes de la Universidad en general; c) Colaborar y asistir cuando sean designados para la vigilancia de los exámenes y pruebas académicas de la Universidad, procesos de elecciones de directivos, representantes profesoriales y estudiantiles u otras actividades; d) Entregar oportunamente los informes y conceptos solicitados en desarrollo de sus actividades académicas y funciones delegadas y e) Asistir puntualmente a las reuniones que convoquen las directivas y organismos académicos de la Universidad.

d) Deberes relacionados con la ética docente y relación con los demás miembros de la comunidad universitaria. Estos son: a) Dar tratamiento respetuoso a las directivas, colegas, estudiantes y demás personal de la Institución y de la comunidad en general; b) Brindar a los estudiantes la asesoría y asistencia requeridas de conformidad con el horario establecido para tal fin; c) Ejercer la actividad académica con objetividad, responsabilidad, honestidad y respeto a las diferentes formas de pensamiento y a la conciencia de los educandos, absteniéndose de ejercer actos de discriminación de cualquier índole que atenten contra los miembros de la comunidad universitaria.

3.3.3.4. Los deberes en el Estatuto Docente de la Universidad de Nariño

El Estatuto Docente de la Universidad de Nariño de 1994, al igual que los anteriores Estatutos regula en el artículo 90, los deberes del profesor universitario y los cuales los podemos clasificar así:

a) Deberes normativos y éticos generales. Estos son: a) Cumplir con las obligaciones que se deriven de la Constitución, las leyes, el Estatuto Docente y demás normas de la universidad; b) Observar las normas inherentes a la ética de su profesión y a su condición docente; y, c) Desempeñar con responsabilidad y eficiencia las funciones inherentes a su condición de docente; d) Dar tratamiento respetuoso a las autoridades de la Institución, colegas, discípulos y dependientes.

b) Deberes relativos a la función docente y administrativa del profesor. Estos son: a) Concurrir a sus actividades y cumplir la jornada de trabajo a que se comprometido con la Institución; b) Asistir a las reuniones que convoquen los directores de departamento y las autoridades universitarias y cumplir las tareas que de éstas se deriven o aquellas que le sean asignadas por sus superiores; c) Ejercer la actividad académica con

objetividad intelectual y respeto a las diferentes formas de pensamiento y a la conciencia de los educandos; d) Responder por la conservación y adecuada utilización de los documentos, materiales y bienes confiados a su guarda o administración; e) Participar en los programas de extensión y de servicios de la Universidad; y f) Denunciar las faltas disciplinarias de que tenga conocimiento.

c) Deberes relativos a prohibiciones e inhabilidades. Estos son: a) No presentarse en estado de embriaguez o bajo el influjo de narcóticos o drogas enervantes; b) No abandonar o suspender injustificadamente sus labores; c) Abstenerse de utilizar el nombre de la universidad con fines comerciales; d) No incurrir en inhabilidades

3.4. Régimen de prohibiciones constitucionales, legales y estatutarias

3.4.1. Preliminares

En principio, a los particulares les está permitido hacer todo aquello que no les está expresamente prohibido en el ordenamiento jurídico, en tanto que a los servidores públicos les está facultado hacer lo que estrictamente les esta permitido por ellas, y de ello son responsables, según las previsiones constitucionales del artículo 6º . *“Y es natural que así suceda, pues quien está detentando el poder necesita estar legitimado en sus actos, y esto opera por medio de la autorización legal”.*

Y agrega, la Sentencia C-337-1993, *“Es a todas luces contrario al principio señalado, suponer que al no estar algo expresamente prohibido, bien sea para el legislativo, o para cualquiera otra rama del poder público, sus integrantes pueden hacerlo, porque esta prerrogativa es exclusiva de los particulares. Los servidores públicos tan solo pueden realizar los actos previstos por la Constitución, las leyes o los reglamentos y no pueden bajo ningún pretexto, improvisar funciones ajenas a su competencia. Esto, como una garantía que la sociedad civil tiene contra el abuso del poder por parte de aquellos servidores”.*

En tal virtud, las prohibiciones o funciones de no hacer por parte de los servidores públicos, al igual que las funciones permitidas o conforme al ordenamiento jurídico vigente

deben estar previstas en la Constitución, en las leyes y en los reglamentos (81), según los artículos 6º, 122, 123, inciso 2º, constitucionales.

Sin embargo, en la sentencia C-038-1995, la Corte Constitucional manifestó: *“Es cierto que es un principio general del Estado de derecho, reconocido por la Constitución (CP art. 6º), que a los particulares les está permitido hacer todo aquello que no está prohibido por el ordenamiento jurídico. Pero ello no significa que las únicas prohibiciones que existen en el ordenamiento jurídico colombiano son las prohibiciones constitucionales. En efecto, conviene tener en cuenta que las normas constitucionales, y en particular aquellas que establecen limitaciones a los derechos constitucionales, pueden tener estructuras diferentes. Así, en algunos casos, la Constitución, como norma de normas, directamente establece mandatos o prohibiciones de conducta, ya sea a los ciudadanos, ya sea a los poderes constituidos, mientras que en otras oportunidades la Carta opera como un sistema de fuentes y simplemente determina cual es la autoridad a quien compete establecer en concreto un mandato o una prohibición específica. Es pues necesario distinguir las normas constitucionales de competencia -que delimitan cuáles son las autoridades encargadas de dictar las restricciones- de las normas constitucionales que directamente establecen mandatos y prohibiciones a los ciudadanos o a los poderes constituidos. Las segundas restringen los derechos, mientras que las primeras fundamentan la restringibilidad de los derechos, ya que establecen la posibilidad jurídica de que una determinada autoridad establezca una restricción”*.

3.4.2. Prohibiciones constitucionales

Las funciones de no hacer generales de rango constitucional de los servidores públicos o

(81) Al declarar inexecutable el aparte “y reglamentos” del numeral 35 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002, por el cual el legislador establecía que podrían existir, además de las prohibiciones establecidas en el CDU, las demás consagradas en los reglamentos, la Corte desatendió los predicamentos constitucionales del artículo 122 y 123, los cuales facultan a todo servidor público a cumplir con las funciones previstas en la “ley y los reglamentos” y por lógica jurídica, las prohibiciones también podrían estar previstas en la ley y los reglamentos como lo disponía el CDU. La Corte en **Sentencia C-328-2003**, actuó de semejante forma *contra constitutione* y dijo: *De manera expresa la norma acusada establece una excepción al principio de reserva de ley en la enunciación de las prohibiciones en el ámbito del derecho disciplinario y delega completamente en el reglamento la creación de prohibiciones de las cuales se deriva responsabilidad disciplinaria. Al hacer esto, el legislador violó el principio de legalidad comprendido dentro de la garantía del debido proceso. Para abundar al respecto, véase la cita 64, del capítulo II, Parte II, de esta obra.*

prohibiciones están previstas, entre otros supuestos, en los artículos 110, 122 a 131 de la Constitución, inmersas en el régimen también general de las inhabilidades e incompatibilidades, que como veremos más adelante a diferencia de las prohibiciones, son impedimentos jurídicos, obstáculos u óbices previos, concomitantes y posteriores a la inscripción, posesión o desempeño efectivo del cargo o destino público.

Las prohibiciones constitucionales hunden sus raíces en la efectiva prestación del servicio público o de la “función administrativa” que siempre está instituida al servicio de los intereses generales, según lo previene el artículo 209, constitucional *“y ha de cumplirse de manera tal que a través de las actuaciones de los funcionarios públicos se hagan efectivos los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad” lo que significa que las conductas contrarias a estos principios constituyen quebranto de la Constitución Política, que habrá de sancionarse de acuerdo con la ley*”, tal como lo ha confirmado la Corte Constitucional en sentencia C-893-03.

a) Prohibición de hacer contribuciones. Según el artículo 110, constitucional se prohíbe a quienes desempeñan funciones públicas hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley. El incumplimiento de cualquiera de estas prohibiciones será causal de remoción del cargo o de pérdida de la investidura.

b) Prohibiciones constitucionales en la contratación estatal y el ámbito electoral. En el artículo 127, constitucional, se relacionan varios supuestos de prohibiciones, así: Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales.

A los empleados del Estado y de sus entidades descentralizadas que ejercen jurisdicción, autoridad civil o política, cargos de dirección administrativa, o se desempeñen en los órganos judicial, electoral, de control, les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos, y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio.

Los empleados no contemplados en esta prohibición podrán participar en dichas activida-

des y controversias en las condiciones que señale la ley.

La utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política constituye causal de mala conducta”.

c) Prohibición para ejercer funciones no previstas en el Ordenamiento jurídico vigente. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas a las que le atribuye la Constitución y la ley, según el artículo 121 y 122, constitucionales.

d) Prohibición para ejercer un cargo o tomar posesión sin requisitos constitucionales previos. Previstas en los incisos 2º y 3º del artículo 122, constitucionales. Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben.

Antes de tomar posesión del cargo al retirarse del mismo o cuando autoridad competente se lo solicite deberá declarar, bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas.

Dicha declaración sólo podrá ser utilizada para los fines y propósitos de la aplicación de las normas del servidor público.

e) Prohibición para nombrar o designar a parientes en el servicio público. Está prevista en el artículo 126, constitucional inmersa en un supuesto de inhabilidad constitucional previa, así: Los servidores públicos no podrán nombrar como empleados a personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente. Tampoco podrán designar a personas vinculadas por los mismos lazos con servidores públicos competentes para intervenir en su designación.

Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de normas vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos.

f) Prohibición para recibir más de un salario del Estado. Está prevista en el artículo 128, inmersa en un supuesto de incompatibilidad concomitante con el ejercicio del cargo, así: Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un cargo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones

en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley.

g) Prohibición para aceptar cargos, honores o recompensas extranjeras sin autorización del Estado. Esta prevista en el artículo 129, constitucional, así: Los servidores públicos no podrán aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros u organismos internacionales, ni celebrar contratos con ellos, sin previa autorización del Gobierno.

3.4.3. Prohibiciones previstas en la Ley Disciplinaria General colombiana

La Ley 734 de 2002 o CDU, relaciona en el artículo 35, treinta y cinco supuestos de prohibiciones, las cuales pasamos a clasificar de la siguiente forma:

1. Incumplimiento, abuso, extralimitación o desconocimiento de funciones previstas en el ordenamiento jurídico interno vigente. Se presenta en los siguientes supuestos: a) Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo; b) Nombrar o elegir, para el desempeño de cargos públicos, personas que no reúnan los requisitos constitucionales, legales o reglamentarios, o darles posesión a sabiendas de tal situación; y c) Distinguir, excluir, restringir o preferir, con base en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra de la vida pública (artículo 1o., Convención Internacional sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, aprobada en Colombia mediante la Ley 22 de 1981).

2. Prohibiciones realizadas en el ambiente de un despacho, oficina o sitio de trabajo. Los supuestos son: a) Ocupar o tomar indebidamente oficinas o edificios públicos; b) Ejecutar en el lugar de trabajo actos que atenten contra la moral o las buenas costumbres; c) Ocasionar daño o dar lugar a la pérdida de bienes, elementos, expedientes o documentos que hayan llegado a su poder por razón de sus funciones; y d) Tener a su

servicio, en forma estable para las labores propias de su despacho, personas ajenas a la entidad.

3. Prohibiciones relativas a la omisión, retardo o incumplimiento en sus labores, funciones u obligaciones. Estos son: a) Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado; b) Omitir, retardar o no suministrar debida y oportuna respuesta a las peticiones respetuosas de los particulares o a solicitudes de las autoridades, así como retenerlas o enviarlas a destinatario diferente de aquel a quien corresponda su conocimiento; c) Incumplir de manera reiterada e injustificada obligaciones civiles, laborales, comerciales o de familia impuestas en decisiones judiciales o admitidas en diligencia de conciliación (82); d) Incumplir cualquier decisión judicial, fiscal, administrativa, o disciplinaria en razón o con ocasión del cargo o funciones, u obstaculizar su ejecución; e) Gestionar directa o indirectamente, a título personal, o en representación de terceros, en asuntos que estuvieron a su cargo; f) Ejercer la docencia, dentro de la jornada laboral, por un número de horas superior al legalmente permitido; g) Prescindir del reparto cuando sea obligatorio hacerlo, o efectuarlo en forma irregular; y h) Propiciar, organizar o participar en huelgas, paros o suspensión de actividades o disminución del ritmo de trabajo, cuando se trate de servicios públicos esenciales definidos por el legislador (83).

4. Prohibiciones en el ámbito económico y financiero funcional. Estos supuestos son: a) Constituirse en acreedor o deudor de alguna persona interesada directa

(82) Mediante **sentencia C-949-2002**, la Corte constitucional declaró inexecutable el aparte “o administrativas”, para referirse a un supuesto más de los enunciados y obligación incumplida por el servidor público. Las razones fueron: “Ahora, tratándose de decisiones administrativas que impongan obligaciones a los servidores públicos, es claro que ellas a pesar de que gozan de la presunción de legalidad, pueden ser objeto impugnación por la vía gubernativa y de controversia ante la jurisdicción competente, e incluso de suspensión provisional, razón esta por la cual, aparece como desproporcionado erigir su incumplimiento en una falta por violación de una prohibición por parte del servidor público, pues decisiones administrativas en ese sentido pueden ser proferidas por las más diversas autoridades y de esa manera se pondría en serio peligro la continuidad del servidor en la administración pública, lo que resulta contrario al artículo 6° de la Carta”.

(83) El numeral 8° del artículo 41 de la Ley 200 de 1995, que era de parecido tenor al presente supuesto fue declarado condicionalmente executable por la Corte Constitucional mediante sentencia **C-280-1996**, en los siguientes términos: "siempre y cuando se entienda que los paros, las suspensiones de actividades o disminuciones del ritmo laboral que se efectúen por fuera de los marcos del derecho de huelga no son admisibles constitucionalmente y, por ende, están prohibidas para todos los servidores públicos y no sólo para aquellos que laboren en actividades que configuren servicios públicos esenciales".

o indirectamente en los asuntos a su cargo, de sus representantes o apoderados, de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o de su cónyuge o compañero o compañera permanente; b) Desempeñar simultáneamente más de un empleo público o recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley. Entiéndase por tesoro público el de la Nación, las entidades territoriales y las descentralizadas; c) Ordenar el pago o percibir remuneración oficial por servicios no prestados, o por cuantía superior a la legal, o reconocer y cancelar pensiones irregularmente reconocidas, o efectuar avances prohibidos por la ley o los reglamentos; d) Asumir obligaciones o compromisos de pago que superen la cuantía de los montos aprobados en el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC); y, e) Adquirir, por sí o por interpuesta persona, bienes que se vendan por su gestión o influir para que otros los adquieran, salvo las excepciones legales.

5. Prohibiciones relativas a la ética y la deontología para con sus compañeros, sus superiores o el público en general. Son: a) Imponer a otro servidor público trabajos ajenos a sus funciones o impedirle el cumplimiento de sus deberes; b) Ejecutar actos de violencia contra superiores, subalternos o compañeros de trabajo, demás servidores públicos o injuriarlos o calumniarlos; c) Ejercer cualquier clase de coacción sobre servidores públicos o sobre particulares que ejerzan funciones públicas, a fin de conseguir provecho personal o para terceros, o para que proceda en determinado sentido; d) Solicitar, directa o indirectamente, dádivas, agasajos, regalos, favores o cualquier otra clase de beneficios; e) Prestar, a título particular, servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con las funciones propias del cargo, hasta por un término de un año después de la dejación del cargo o permitir que ello ocurra (84); f) Proferir en acto oficial o en público expresiones injuriosas o calumniosas contra cualquier

(84) Este supuesto que corresponde al numeral 22 del artículo 35 de la Ley 734, fue declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional mediante **Sentencia C-893-03** de 7 de octubre de 2003, así: "en el entendido que la prohibición establecida en este numeral será indefinida en el tiempo respecto de los asuntos concretos de los cuales el servidor conoció en ejercicio de sus funciones; y que será de un (1) año en los demás casos, con respecto del organismo, entidad o corporación en la cual prestó sus servicios, y para la prestación de servicios de asistencia, representación o asesoría a quienes estuvieron sujetos a la inspección, vigilancia, control o regulación de la entidad, corporación u organismo al que se haya estado vinculado".

servidor público o las personas que intervienen en los mismos; g) Manifestar indebidamente en acto público o por los medios de comunicación, opiniones o criterios dirigidos a influir para que la decisión contenida en sentencias judiciales, fallos disciplinarios, administrativos o fiscales sean favorables a los intereses de la entidad a la cual se encuentra vinculado, en su propio beneficio o de un tercero; y h) Aceptar, sin permiso de la autoridad correspondiente, cargos, honores o recompensas provenientes de organismos internacionales o gobiernos extranjeros, o celebrar contratos con estos, sin previa autorización del Gobierno.

6. Prohibiciones relacionadas con el derecho a la intimidad y el habeas data.

Son: a) Proporcionar dato inexacto o presentar documentos ideológicamente falsos u omitir información que tenga incidencia en su vinculación o permanencia en el cargo o en la carrera, o en las promociones o ascensos o para justificar una situación administrativa; b) Dar lugar al acceso o exhibir expedientes, documentos o archivos a personas no autorizadas; y c) Proporcionar noticias o informes sobre asuntos de la administración, cuando no esté facultado para hacerlo.

7. Prohibición relativa a los actos administrativos. Esta prohibido reproducir actos administrativos suspendidos o anulados por la jurisdicción contencioso-administrativa, o proceder contra resolución o providencia ejecutoriadas del superior. Esta prohibición legal, en su parte *ab initio* reproduce el artículo 158 del C.C.A., que a su vez, regula una de las principales características de los actos administrativos, cual es la presunción de constitucionalidad y de legalidad, que puede ser desvirtuada en vía administrativa y en vía contencioso-administrativa, mediante recursos ordinarios administrativos o acciones contencioso administrativas, respectivamente. Por estas razones, parecidas a las dadas por la Corte, al declarar la inexecutable del numeral 11 del artículo 35 de la Ley 734(85), bien podría declararse la inexecutable del aparte, “*reproducir actos administrativos suspendidos o anulados por la jurisdicción contencioso-administrativa*”.

8. Prohibiciones relativas a las profesiones. Son: a) Permitir, tolerar o facilitar el ejercicio ilegal de profesiones reguladas por la ley; y, b) Infringir las disposiciones sobre honorarios o tarifas de los profesionales liberales o auxiliares de la justicia y/o el arancel judicial, en cuantía injusta y excesiva.

(85) Véase, nota a pie de página 82 de éste Capítulo

3.4.4. Prohibiciones previstas en los Estatutos universitarios

En este aspecto los Estatutos universitarios, han preferido remitir en toda su extensión el régimen de prohibiciones al previsto en la Ley 734 de 2002, que ejercer su función reglamentaria, prevista constitucionalmente, como hemos sostenido anteriormente, en los artículos 4, 6, 122, 123 y 124. Así procedió, por ejemplo, la Universidad del Magdalena en el artículo 172 y la Universidad de Córdoba en el artículo 64 de sus Estatutos Docentes. La universidad de Nariño, como *ut supra* se mencionó, reguló en el artículo 90, relativo a los deberes del docente universitario, varios supuestos de prohibiciones estatutarias.

3.5. Régimen de Inhabilidades e Incompatibilidades de los docentes universitarios en el ámbito constitucional, legal y estatutario

3.5.1. ¿Qué entendemos por inhabilidad e incompatibilidad?

Sea lo primero aclarar que la inhabilidad se refiere a todos aquellos motivos o razones que previamente a la elección o designación, constituyen causales de impedimento o obstáculo para que la persona que va a desempeñar un destino o cargo público no pueda hacerlo conforme al ordenamiento jurídico vigente, por hallarse incurso en una o varias de dichas causales de tipo parental, jurídico, contractual, delictual, disciplinario, fiscal e incluso de moral y ética administrativa.

En cambio, las incompatibilidades son todos aquellos motivos o razones concomitantes y aún posteriores para poder desempeñar el cargo público, que constituyen causales de impedimento u obstáculo para ejercer el cargo o dejar de hacerlo por un tiempo predeterminado de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

El fundamento constitucional de las causales de inhabilidad e incompatibilidad hunde sus raíces en la condición especial, de privilegio y de cobertura de responsabilidad, ética y moral administrativa con las cuales debe acceder, ejercer y dejar de hacerlo por un tiempo predeterminado la persona que adquiere la connotación de servidor público. En efecto, todo servidor público en el cumplimiento de sus funciones responde por infringir la Constitución, las leyes, o en general, el ordenamiento jurídico vigente, y además por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (artículo 6, constitucional). Este servidor público tiene mayores responsabilidades que las del simple ciudadano o particular, pero a la par tiene amplias potestades y privilegios que vienen adheridas a su

condición de tal por el tiempo que desempeñe sus funciones y por un tiempo predeterminado después. Esos privilegios derivan de su condición de representante legal de la institución que representa y de su investidura como servidor público o persona natural o física, como en el caso del Rector de la Universidad.

La Constitución de 1991, prodiga a todo servidor público, de un ámbito de garantía personal, institucional y comunitario que va más allá del dispensado al particular o ciudadano, con sus derechos y deberes constitucionales, derechos civiles y políticos y de derechos de participación comunitaria, derechos colectivos y sociales y derechos y garantías constitucionales sustantivas y procedimentales (Título II), pues al fin y al cabo, las “autoridades de la República”, las instituciones universitarias autónomas (artículo 69, constitucional), “están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares” (artículo 2º, in fine, id.).

La Corte Constitucional colombiana, en Sentencia C-307-96, Julio 11, ha considerado que el régimen de inhabilidades e incompatibilidades constituye un ámbito necesario, razonado y oportuno de limitantes o restricciones al desempeño o ejercicio de funciones públicas, por cuanto se *“encuentra justificada en el cumplimiento de los principios de moralidad, eficacia e imparcialidad señalados en el artículo 209 de la Constitución Política, que persiguen el cumplimiento de los fines y funciones del Estado en relación con las conductas de los servidores públicos que los puedan afectar o poner en peligro (artículo 123 y 124, constitucional)”*.

Y agregó la sentencia C-509-97, lo siguiente: *“Fue propósito esencial del Constituyente de 1991 establecer un régimen rígido de inhabilidades, incompatibilidades y limitaciones para el ejercicio de los cargos públicos, con la fijación de reglas que determinen los requisitos y condiciones personales y profesionales necesarios para su acceso, a fin de que dicho ejercicio sea resultado de decisiones objetivas acordes con la función de buen servicio a la colectividad que garanticen que el desempeño del cargo público por parte de la persona a quien se designa o elige, tenga como resultado un adecuado cumplimiento de los fines del Estado que asegure la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”*.

La Constitución de 1991, celosamente reguló en algunos casos las causales constitucionales de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos del nivel nacional, regional e incluso local, en forma taxativa o de lista *numerus clausus*. V.gr. Las Inhabilidades para el desempeño de la dignidad pública de Congresista y de Presidente de la República. En éste último caso por expresa remisión del artículo 197, Inc.2º, constitucional. En otros eventos, prefirió regular en forma genérica causales de inhabilidad e incompatibilidad para los servidores públicos del Estado, en los artículos 6º , 122 a 130 y 209, constitucionales; y finalmente, en otras eventualidades reservó a la ley, la regulación de causales, forma, trámite y consecuencias jurídicas de su incumplimiento. Tal es el caso de los servidores públicos elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales (Municipios, Distritos y Departamentos), según el artículo 293, constitucional, es decir, Alcaldes, Gobernadores, Concejos, Asambleas, Juntas Administradoras Locales o JAL´S. De igual forma y con carácter genérico para todos los servidores públicos incluidos los de la educación, reguló un extenso régimen de inhabilidades e incompatibilidades en la Ley 734 de 2002, además de otros listados del régimen incorporados a ésta, como es el caso de la Ley 190 de 1995.

Precisamente esta última ley, impone como una obligación legal que *“Todas las entidades publicas tendrán un programa de inducción para el personal que ingrese a la entidad, y uno de actualización cada dos años, que contemplarán entre otros las normas sobre inhabilidades, incompatibilidades, las normas que riñen con la moral administrativa, y en especial los aspectos contenidos en esta ley”*, según el artículo 64.

3.5.2. Causales de Inhabilidad e incompatibilidad constitucionales

Las causales del régimen de inhabilidades e incompatibilidades desde el punto de vista constitucional se subdividen en genéricas y específicas.

Entre las primeras encontramos todos aquellos obstáculos u óbices previos y concomitantes al acceso y posterior ejercicio del destino público previstos en los artículos 123, 124, 127, 128, 129 y 130 constitucionales. En tal virtud, el ejercicio del cargo público, la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva, la prohibición de celebrar contratos, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales, constituyen el fundamento del régimen. Así

mismo, como antes se aclaró, hacen parte de éste régimen desde el punto de vista constitucional genérico, las denominadas prohibiciones a los servidores públicos, tales como la de tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al voto; la prohibición de utilizar el empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política; la prohibición que nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos excepcionalmente determinados por la ley. Y finalmente, que ningún servidor público podrá aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros u organismos internacionales, ni celebrar contratos con ellos, sin previa autorización del Gobierno.

En forma específica, la Constitución no se refiere al régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los docentes (entendiéndolo en los diferentes niveles académicos, incluido el universitario), como si lo hace con otros muchos servidores del Estado de elección popular (Presidente, Vicepresidente, Congresistas) o de designación (v.gr., Los Contralores o Magistrados de la Corte Constitucional) o bien autoriza al legislador ordinario (Congreso de la República), para que regule mediante ley todo lo atinente al régimen (v.gr. del Procurador, el Defensor del Pueblo, los representantes legales de las entidades territoriales autónomas: Departamento, Municipio, Distrito, territorios indígenas y todos los demás servidores del Estado cuyos regímenes no están previstos en la Constitución, como es el caso de los docentes en general.

La Carta colombiana, excluye a la docencia *per se*, como constitutiva de causal de inhabilidad o incompatibilidad, cuando se refiere al régimen en cabeza de otros servidores del Estado. En efecto, cuando se refiere, por ejemplo, a las inhabilidades e incompatibilidades del Contralor General de la República y al de los contralores departamentales, distritales y municipales en los artículos 267 y 272 constitucionales, la Constitución manifiesta que no podrá desempeñar el cargo de Contralor la persona que haya ocupado otro cargo público de orden nacional, departamental, distrital o municipal, según el ámbito de jurisdicción del contralor nacional, regional o local, salvo el de la docencia. Facultando así al ejercicio de la docencia tanto concomitante con el desempeño del cargo público hasta un cierto número de horas semanales, como el ejercicio previo al desempeño de cargo sin límite temporal alguno.

3.5.3. Causales de Inhabilidad e incompatibilidad en el ámbito de la Ley Disciplinaria General Colombiana

La Ley 734 de 2002, relaciona en forma extensa, compleja e integradora el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de todos los servidores del Estado y un régimen cualificado y taxativo para los particulares que ejercen por excepción funciones públicas. Primero, porque según el artículo 36, incorpora a la Ley Disciplinaria, todos los supuestos de inhabilidades e incompatibilidades previstos tanto en la Constitución y en otras leyes vigentes en nuestro país, que son pocas, pues rigen en el ámbito contractual estatal, la Ley 80 de 1993; en materia de moralización pública, la Ley 190 de 1995; en el ámbito administrativo nacional (Ley 489 de 1998), en el departamental, el Decreto-Ley 1222 de 1986, Ley 42 de 1993, Ley 617 de 2000 y ley 821 de 2003 y en el municipal, Ley 136 de 1994 y las dos últimas del régimen departamental; Segundo, porque la Ley 734 en el artículo 37 al relacionar las “*inhabilidades sobrevivientes*”, positiva lo que en un tiempo fue de ámbito jurisprudencial y de ésta forma amplia el régimen para los servidores públicos. Tercero, porque adiciona en el artículo 38, “*otras inhabilidades*” y el artículo 39, “*otras incompatibilidades*”, como supuestos creados en forma directa por la Ley 734 de 2002, que amplifican el régimen general de inhabilidades e incompatibilidades; y cuarto, porque establece un régimen de extensión para ciertos servidores del Estado del nivel nacional a los niveles regional y local, incluidos los servidores públicos de la educación que ocupan destinos académico-administrativos en la Universidad. En efecto, mediante el artículo 41 *ibidem*, sostiene que “*las inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos señalados en la ley para los gerentes, directores, rectores, miembros de juntas directivas y funcionarios o servidores públicos de las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, se hacen extensivos a las mismas autoridades de los niveles departamental, distrital y municipal*”.

En consecuencia, en el ámbito del derecho sancionador disciplinario de los docentes universitarios, es aplicable este régimen extenso y complejo, dado que los profesores universitarios cumplen funciones estrictamente académicas (cátedra, investigación, estudio y extensión de servicio a la comunidad), como docente-administrativo en los destinos de libre nombramiento y remoción (en Corporaciones Colegiadas e individuales de la Universidad) y/o por votación popular (de Rector, Decanos y directores de Departamento, en el caso de la Universidad de Nariño), de servidores públicos administrativos por excepción o temporalidad hacia dentro y fuera de la universidad

(ocupar cargos públicos en la administración pública nacional, regional o local, por comisión de servicios o comisión *ad honorem*); en fin, cumpliendo labores temporales en una cualquiera de las ramas del poder público, cuando el ordenamiento jurídico vigente lo habilite para ello.

3.5.3.1. Causales de inhabilidad

Como lo reiteradamente ha sostenido la Corte Constitucional, *“en principio, es indispensable recordar que las inhabilidades son prohibiciones de acceso a la función pública. Una inhabilidad es una circunstancia fáctica cuya verificación le impide al individuo en el que concurre acceder a un cargo público. Su finalidad no es otra que la de preservar la pulcritud de la administración pública, garantizar que los servidores públicos sean ciudadanos de comportamiento ejemplar y evitar que sus intereses personales se involucren en el manejo de los asuntos comunitarios, comprometiendo la imparcialidad, moralidad, igualdad y eficiencia de la Administración. Como lo ha dicho la Corte, “...con las inhabilidades se persigue que quienes aspiran a acceder a la función pública, para realizar actividades vinculadas a los intereses públicos o sociales de la comunidad, posean ciertas cualidades o condiciones que aseguren la gestión de dichos intereses con arreglo a los criterios de igualdad, eficiencia, moralidad e imparcialidad que informan el buen servicio y antepongan los intereses personales a los generales de la comunidad”*, según la sentencia C-544-2005.

Jurisprudencialmente, como se ha sostenido en la sentencia anteriormente citada, se ha clasificado a las inhabilidades en dos grandes grupos, a saber: a) Aquellas que para configurarse acuden a fuentes de tipo personal y agregamos, de tipo social, familiar, de parentesco y de orden ético, deontológico y profesional; y b) Las que tienen un componente sancionatorio, pues *“las circunstancias que impiden a los individuos acceder a un determinado cargo se derivan de la reprochabilidad penal, disciplinaria, contravencional, correccional o de punición por indignidad política de su conducta”*.

En nuestro criterio, además las inhabilidades pueden clasificarse también desde diferentes puntos de vista, a saber: 1. Desde el punto de vista de la creación, estas pueden ser: a) De origen constitucional; b) De ámbito legislativo; y, c) De ámbito

Estatutario –v.gr. Miembros de los Consejos universitarios-- (86); 2. Desde el punto de vista formal, pueden ser: a) previas a la inscripción; b) previas a la posesión; y c) sobredientes; y, 3. Desde el punto de vista material, pueden ser: a) sustanciales y b) procedimentales.

La mayor parte de las inhabilidades para ejercer un cargo público de elección popular son de orden constitucional y previas a la inscripción y a la posesión. En tanto, que son inhabilidades constitucionales y legales sustanciales y procedimentales, un gran número de inhabilidades para aquellas personas que desean ocupar un destino público en cargos de carrera. Y finalmente, son inhabilidades legales sustanciales y procedimentales en los casos de personas que se vinculan al servicio público mediante contrato de prestación de servicios o para particulares que prestan un servicio público por excepción. Y son inhabilidades sobrevenientes y de ámbito legal, para todos aquellos servidores públicos a quienes se ha sancionado con destitución e inhabilidad general o con suspensión e inhabilidad especial y dan lugar a que se genere en el ejercicio del cargo o función diferente a aquella en la que se impuso las anteriores sanciones, una nueva falta objeto de sanción.

3.5.3.1.1. Inhabilidades previstas en la Ley 734 de 2002

Por ello, analizaremos brevemente, los supuestos de inhabilidades previstas en el artículo 38 de la Ley Disciplinaria General colombiana, en los siguientes grupos.

1. Inhabilidades sancionadoras de carácter penal. Las inhabilidades de este grupo, abarca además del grupo de las inhabilidades de orden constitucional *ut supra* comentada y referida genéricamente a la “*pérdida de derechos políticos*”, las inhabilidades sancionadoras de carácter penal previstas en el numeral 1º del artículo 38.

(86) En una consulta absuelta por el Ministerio de Educación Nacional, esta entidad reconoció que existían causales de inhabilidad, incompatibilidad, prohibiciones, impedimentos y conflicto de intereses de orden estatutario, siempre y cuando así lo establezcan los Estatutos universitarios respectivos de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente. Y esto es posible, cuando se designan, nombran o eligen a los miembros del Consejo Superior universitario, como máxima autoridad académica y administrativa de la universidad, en cuya composición variada, existen servidores públicos de la docente, particulares y particulares con función pública por excepción, por ello, los regímenes de inhabilidades e incompatibilidades, prohibiciones y de conflicto de intereses es complejo y aplicable a cada grupo de personas calificadas o no en el servicio público.

a) Inhabilidad sancionadora constitucional de pérdida de derechos políticos.

Esta inhabilidad está prevista en el inciso in fine del artículo 122, constitucional (Modificado por Acto Legislativo No. 1º de 2004) y es de carácter previa a la inscripción de quienes se presentan a ocupar un cargo de elección popular, o previa a la designación del servidor público o previa a la celebración de un contrato estatal en forma personal o por interpuesta persona. El destinatario de la inhabilidad es múltiple, al igual que el objeto de configuración de la inhabilidad, pues se presenta bien cuando ha sido condenado en cualquier tiempo, por la comisión de un delito doloso que afecta el patrimonio del Estado, o bien cuando, cuando haya dado lugar, como servidor público, con su conducta doloso o gravemente culposa, así calificada por sentencia judicial ejecutoriada, a que el Estado sea condenado una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño.

b) Inhabilidad sancionadora de carácter legal y de tipo penal. Esta inhabilidad genérica para todos los servidores públicos, se estructura cuando la persona ha sido condenada a pena privativa de la libertad mayor de cuatro años por delito doloso dentro de los diez años anteriores, salvo que se trate de delito político.

La causal de inhabilidad requiere unos requisitos indispensables para su configuración: a) La comisión de delitos dolosos, es decir, cuando el agente conoce los hechos constitutivos de la infracción penal y quiere su realización. También será dolosa la conducta cuando la realización de la infracción penal ha sido prevista como probable y su no producción se deja librada al azar, según el artículo 22 del Código Penal Colombiano; b) El proceso penal haya terminado con sentencia condenatoria; c) Que la pena impuesta sea privativa de la libertad mayor de cuatro años. Según la ley penal colombiana, los delitos a los que se les puede imponer penas privativas y sobre todo no menores a cuatro años, cuantitativamente son menores que el resto de conductas delictivas a las que se puede imponer sanciones pecuniarias o crematísticas como la multa. En tales circunstancias la eventualidad y dosimetría de la pena son condiciones *sine qua nom* para configurar la causal de inhabilidad que por exigirse mayor pena para su constitución será menos frecuente que se presente; d) El elemento temporal. Se requiere que la causal de inhabilidad se presente dentro de los diez años anteriores, no más pero sí menos. Este factor temporal siempre se ha criticado por lo ambivalente desde cualquier punto de vista, pero también se ha aceptado, para no incurrir en excesos o configuración de requisitos perennes o indefinidos en el tiempo. El legislador actúa en estos casos como

quien equilibra la balanza entre unos y otros: el legislador fija una cantidad de tiempo que en su criterio es suficiente, proporcional y finalístico para exigir la moralización de la persona que se va a presentar a un destino o cargo público; y, e) Elemento de excepción. No habrá inhabilidad, si aún reunidos los anteriores requisitos, el delito cometido por la persona presuntamente inhabilitada es de carácter político. Este carácter también es una institución jurídico penal de amplia e intemporal discusión, muy a pesar de que la ley penal colombiana califica como tales a aquellos delitos en los cuales no procede la extradición de nacionales colombianos, según el artículo 18 del C.P.; y aquellos que tradicionalmente van contra el régimen constitucional y legal del Estado (v.gr. Rebelión, sedición y asonada, según los artículos 467 y ss del C.P.)

2. Inhabilidad sancionadora de carácter legal y de tipo disciplinario. Esta prevista en el numeral 2º del artículo 38 y se configura así: Haber sido sancionado disciplinariamente tres o más veces en los últimos cinco (5) años por faltas graves o leves dolosas o por ambas. Esta inhabilidad tendrá una duración de tres años contados a partir de la ejecutoria de la última sanción.

Esta causal de inhabilidad se configura a diferencia de la anterior cuando la persona ha sido sancionada disciplinariamente, es decir, que se le haya impuesto cualquier sanción disciplinaria (destitución, inhabilidad general, suspensión o multa), por autoridades sancionadoras disciplinarias endógenas (El nominador en una entidad Estatal o autónoma como la universidad, o por la Unidad de Control Interno Disciplinario), o autoridades disciplinarias exógenas (como la Procuraduría General de la Nación, procuradurías regionales, distritales o provinciales o personerías municipales). Se requiere además que la persona haya tenido múltiples sanciones (reincidencia), no importando cual (aunque en nuestro régimen disciplinario rige el principio de que la sanción obedece al tipo de falta) y siempre que sean más de tres e imponibles en los últimos cinco años y bien sea por faltas graves o leves dolosas o por ambas. La configuración de la causal tendrá un término de prescripción de tres años, contados a partir de la ejecutoria de la última sanción.

La Corte Constitucional, al analizar la exequibilidad de la causal de inhabilidad antes comentada, en sentencia C-544-2005 sostuvo: *“En el caso concreto, la reincidencia fue utilizada por el legislador como un hecho generador de responsabilidad disciplinaria, sancionable con la imposición de destitución e inhabilidad general, mas no como un criterio constitucionalmente válido para graduar la sanción a imponer”*, por ello se declaró exequible la norma, la cual fue demandada por considerarse que con esta causal de

inhabilidad se estaba imponiendo otra sanción disciplinaria. *“En efecto, tal como quedó visto, la disposición acusada consagra una prohibición de acceso a la función pública. La inhabilidad tiene fuente sancionatoria pues surge como consecuencia de haberse impuesto al servidor público la tercera sanción disciplinaria en cinco años. No obstante, aunque los demandantes sostengan que por ese hecho la inhabilidad se erige en una nueva sanción, de la jurisprudencia transcrita es posible descartar tal interpretación. La inhabilidad que ocurre como consecuencia de haberse interpuesto la tercera sanción disciplinaria en cinco años surge, no como una nueva sanción, sino como una medida de protección de la Administración, que pretende evitar el acceso a sus cargos de personas que han demostrado una manifiesta incompetencia en el manejo de los negocios que se les encomiendan”*.

3. Inhabilidad sancionadora judicial, administrativa y deontológica. Esta causal múltiple de inhabilidad se configura según el numeral 3º del artículo 38 de la siguiente manera: Hallarse la persona en estado de interdicción judicial o inhabilitada por una sanción disciplinaria o penal, o suspendido en el ejercicio de su profesión o excluido de esta, cuando el cargo a desempeñar se relacione con la misma.

La causal requiere para su configuración que la interdicción sea declarada por un juez de la república, previo procedimiento que para el efecto determina la ley procesal civil en concordancia con el Código Civil colombianos, por ejemplo, en el caso de los disipadores o pródigos puestos en tela de juicio en la administración de sus bienes según el artículo 531 y 532. En tal virtud, el interdicto sólo lo es por sentencia judicial, para efectos de esta causal de inhabilidad.

4. Inhabilidad sancionadora administrativa fiscal. Esta inhabilidad esta prevista en el numeral 4º del artículo 38 de la siguiente manera: “Haber sido declarado responsable fiscalmente”.

La Ley 610 de 2000, reglamenta el procedimiento administrativo fiscal de cuya naturaleza jurídica participan normas de índole contencioso-administrativo y del nivel procesal civil y penal. Las personas que manejan, administran u ordenan recursos financieros y bienes del Estado pueden verse involucrados en un proceso fiscal, cuando se apropian, le dan un uso indebido, obtienen provecho propio o para terceros, o porque han sido glosado por el manejo indebido o ilegal de documentos financieros, libros contables, soportes financieros, entre muchos otros documentos; en fin, cuando obtienen algún lucro del

manejo, la administración u la ordenación del gasto. El proceso fiscal lo adelanta la Contraloría General de la República, las contralorías distritales, departamentales y municipales, según el ámbito de jurisdicción y competencia y de conformidad con un procedimiento cuyo trámite es mixto en cuanto a la forma: inicia como un procedimiento con formalidades de carácter penal y continúa como un procedimiento de carácter contencioso-administrativo y las etapas normales y anormales del procedimiento se desenvuelven conforme a las normas del Código de procedimiento civil, como también son de índole civil las normas, entre otras, las que regulan todo lo atinente a notificaciones personales, por edicto, por conducta concluyente, etc., las comunicaciones, los incidentes procesales y las pruebas.

Para que configure la causal de inhabilidad, la persona involucrada en el proceso administrativo de responsabilidad fiscal debe haber terminado con un acto administrativo de carácter subjetivo denominado “Con responsabilidad fiscal”, pues de lo contrario no se configuraría la causal si la decisión administrativa final es “sin responsabilidad fiscal”.

La norma citada, en dos párrafos puntualiza sobre el alcance de la “responsabilidad” administrativa fiscal así:

1o. Quien haya sido declarado responsable fiscalmente será inhábil para el ejercicio de cargos públicos y para contratar con el Estado durante los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria del fallo correspondiente. Esta inhabilidad cesará cuando la Contraloría competente declare haber recibido el pago o, si este no fuere procedente, cuando la Contraloría General de la República excluya al responsable del boletín de responsables fiscales.

Si pasados cinco años desde la ejecutoria de la providencia, quien haya sido declarado responsable fiscalmente no hubiere pagado la suma establecida en el fallo ni hubiere sido excluido del boletín de responsables fiscales, continuará siendo inhábil por cinco años si la cuantía, al momento de la declaración de responsabilidad fiscal, fuere superior a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes; por dos años si la cuantía fuere superior a 50 sin exceder de 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes; por un año si la cuantía fuere superior a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes sin exceder de 50, y por tres meses si la cuantía fuere igual o inferior a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

2º. Para los fines previstos en el inciso final del artículo 122 de la Constitución Política a que se refiere el numeral 1 de este artículo, se entenderá por delitos que afecten el patrimonio del Estado aquellos que produzcan de manera directa lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, producida por una conducta dolosa, cometida por un servidor público (87).

Para estos efectos la sentencia condenatoria deberá especificar si la conducta objeto de la misma constituye un delito que afecte el patrimonio del Estado.

3.5.3.1.2. Extensión de las inhabilidades. En particular, las inhabilidades del Rector y los miembros de los Consejos universitarios. Las inhabilidades anteriores y las señaladas en las leyes *ut supra* relacionadas, para los gerentes, directores, rectores, miembros de juntas directivas y funcionarios o servidores públicos de las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, se hacen extensivos a las mismas autoridades de los niveles departamental, distrital y municipal, según lo previene el artículo 41 de la Ley 734 de 2002.

En el ámbito universitario, el catálogo de inhabilidades aplicables a los Rectores y a los miembros de las “juntas directivas” --que a los efectos de la universidad se entienden los

(87) Según **la sentencia C-064-2003**, que declaró exequible condicionalmente el inciso segundo del numeral 4º del artículo 38, así: “Declarar *exequible* el parágrafo 2º del artículo 38 de la Ley 734 de 2002, en el entendido de que respecto a las conductas culposas se aplicarán las inhabilidades previstas en la ley”. En uno de sus apartes, sostuvo: “Como quiera que es la propia Constitución la que atribuye al Legislador la facultad de establecer la responsabilidad de los servidores públicos y la forma de hacerla efectiva (C.P., art. 124), puede, en consecuencia, el Legislador delimitar de manera legítima el ámbito de esa responsabilidad utilizando los mismos criterios utilizados por el Constituyente. Cuando el inciso final del artículo 122 de la Carta Fundamental dispone que “*el servidor público que sea condenado por delitos contra el patrimonio del Estado, quedará inhabilitado para el desempeño de funciones públicas*” no estableció una cláusula general que atribuya idénticas consecuencias a las conductas culposas y dolosas, y es así porque de acuerdo con una interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales en materia de inhabilidades es razonable sostener que dichas disposiciones otorgan y permiten dar un tratamiento diverso a esas conductas, luego no puede reprochársele al Legislador el criterio de distinción utilizado por el propio Constituyente para regular los mencionados comportamientos delictivos. Ahora bien, la inhabilidad de que trata la disposición constitucional citada es perpetua, lo que quiere decir que el servidor público que se coloque en el supuesto para imponerla no podrá en el futuro desempeñar funciones públicas, sin forma de rehabilitación alguna como forma de protección efectiva del patrimonio estatal”.

organismos, corporaciones colegiadas o Consejos: Superior, Académico, Administrativo o de investigaciones, entre otros.-- de las universidades nacionales se extienden a las universidades departamentales, distritales y municipales. v.gr., La Universidad departamental de Nariño.

Según el Ministerio de Educación nacional, los miembros de los Consejos Superiores de la universidad colombiana y los Consejos Directivos de los establecimientos públicos, están incurso en causales de inhabilidad, como cualquier otro servidor público, o como cualquier particular que ejerce una función pública (88) y que hace parte de una junta directiva o consejo universitario. El ministerio de Educación, entiende que *“La inhabilidad es la falta de aptitud legal para realizar determinado acto jurídico o más concretamente, es la carencia de dicha actitud para asumir funciones públicas o el ejercicio de un cargo o empleo. Dado su carácter prohibitivo, las normas que consagran los eventos de inhabilidad deben interpretarse y aplicarse de manera restrictiva y por ninguna razón es posible efectuar su aplicación por vía de analogía”* (89).

Los grupos de causales constitucionales (90) y legales de inhabilidades, previstas en diferentes normas jurídicas, en principio son:

1. Para el desempeño de funciones públicas: Cuando sean condenados por delitos contra el patrimonio del Estado (Inciso final del Artículo 122, constitucional);
2. Para ser elegidos o designados miembros de juntas o consejos directivos cuando (Artículo 3º. del Decreto Ley 128/76): a) Se hallen en interdicción judicial; b) Hubieren sido

(88) Según el artículo 54 de la Ley 734 de 2002, Constituyen inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y violación al régimen de conflicto de intereses, para los particulares que ejerzan funciones públicas, las siguientes: 1. Las derivadas de sentencias o fallos judiciales o disciplinarios de suspensión o exclusión del ejercicio de su profesión; 2. Las contempladas en los artículos 80. de la Ley 80 de 1993 y 113 de la Ley 489 de 1998, o en las normas que los modifiquen o complementen; 3. Las contempladas en los artículos 37 y 38 de esta ley. Las previstas en la Constitución, la ley y decretos (exequible el término, mediante **sentencia C-1076-2002**, en el entendido de que se trata de decretos con fuerza de ley, según la Corte Constitucional) referidas a la función pública que el particular deba cumplir.

(89) En: www.minieducación.gov.co

(90) Aunque el Ministerio sólo cita la prevista en el inciso *in fine* del artículo 122, creemos que son aplicables todos los supuestos constitucionales relacionados en punto 4.4.2., de este capítulo.

condenados por delitos contra la administración pública, la administración de justicia o la fe pública, o condenados a pena privativa de la libertad por cualquier delito, exceptuados los culposos y los políticos; c) Se encuentren suspendidos en el ejercicio de su profesión o lo hubieren sido por falta grave o se hallen excluidos de ella; d) Como empleados públicos de cualquier orden, hubieren sido suspendidos por dos veces o destituidos; e) Se hallaren con los miembros que ya vienen actuando o con el gerente o director de la respectiva Entidad en los grados de parentesco, dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. En este caso, habrá lugar a modificar la última elección o designación que se hubiere hecho, si se viola la regla aquí descrita; y f) Durante el año anterior a la fecha de su nombramiento, hubieren ejercido el control fiscal en la respectiva entidad.

3. Cuando incurran en alguno de los eventos consagrados en el Numeral 1º, del Artículo 8º de la Ley 80 de 1993 (91).

4. En los términos del Artículo 38 de la Ley 734 de 2002, constituyen inhabilidades para el desempeño de cargos públicos: a) Haber sido condenado a pena privativa de la libertad mayor de cuatro años por delito doloso dentro de los diez años anteriores, salvo

(91) El numeral 1º del artículo 8º de la Ley 80, estipula las siguientes causales de inhabilidad: “1o. Son inhábiles para participar en licitaciones o concursos y para celebrar contratos con las entidades estatales: a) Las personas que se hallen inhabilitadas para contratar por la Constitución y las leyes; b) Quienes participaron en las licitaciones o concursos o celebraron los contratos de que trata el literal anterior estando inhabilitados; c) Quienes dieron lugar a la declaratoria de caducidad; d) Quienes en sentencia judicial hayan sido condenados a la pena accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas y quienes hayan sido sancionados disciplinariamente con destitución; e) Quienes sin justa causa se abstengan de suscribir el contrato estatal adjudicado; f) Los servidores públicos; g) Quienes sean cónyuges o compañeros permanentes y quienes se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con cualquier otra persona que formalmente haya presentado propuesta para una misma licitación o concurso; h) Las sociedades distintas de las anónimas abiertas, en las cuales el representante legal o cualquiera de sus socios tenga parentesco en segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con el representante legal o con cualquiera de los socios de una sociedad que formalmente haya presentado propuesta, para una misma licitación o concurso; i) Los socios de sociedades de personas a las cuales se haya declarado la caducidad, así como las sociedades de personas de las que aquellos formen parte con posterioridad a dicha declaratoria. Las inhabilidades a que se refieren los literales c), d) e i) se extenderán por un término de cinco (5) años contado a partir de la fecha de ejecutoria del acto que declaró la caducidad, o de la sentencia que impuso la pena, o del acto que dispuso la destitución; las previstas en los literales b) y e), se extenderán por un término de cinco (5) años contado a partir de la fecha de ocurrencia del hecho de la participación en la licitación o concurso, o de la de celebración del contrato, o de la de expiración del plazo para su firma.

que se trate de delito político; b) Haber sido sancionado disciplinariamente tres o más veces en los últimos cinco (5) años por faltas graves o leves dolosas, o por ambas. Esta inhabilidad tiene una duración de tres años; c) Hallarse en estado de interdicción judicial o inhabilitado por una sanción disciplinaria o penal, o suspendido en el ejercicio de su profesión o excluido de ésta, cuando el cargo a desempeñar se relacione con la misma; y, d) Haber sido declarado responsable fiscalmente. Esta inhabilidad dura cinco años, prorrogable si no se efectúa el pago establecido en el fallo de la Contraloría en aquel término y de todos modos cesa, cuando se haga dicho pago.

3.5.3.1.3. Inhabilidades en los estatutos universitarios

En el Estatuto Docente de la Universidad del Cauca, se reglamenta el régimen de Inhabilidades e incompatibilidades en el artículo 22, aplicable a los profesores de dedicación exclusiva, tiempo completo y medio tiempo vinculados a la Universidad. La norma estatutaria remite a la régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto para los empleados públicos del orden nacional, es decir, al conjunto de normas de ámbito legal anteriormente comentado (Ley 734 de 2002, Ley 80 de 1993, Ley 489 de 1998, entre otras).

En el inciso 3º del artículo citado, el Estatuto Docente aclara a manera de exclusión del régimen que *“Los profesores de cátedra por no ser empleados públicos ni trabajadores oficiales no están sujetos al régimen de incompatibilidades e inhabilidades previsto para esta clase de trabajadores”*.

El régimen de inhabilidades en la Universidad de Caldas, esta previsto en el Estatuto Docente de 2002, en diferentes normas y para las diversas circunstancias o situaciones administrativas en las que se encuentren los docentes. Estas son: a) Según el Artículo 10, en la dedicación de tiempo completo el docente se compromete a desarrollar las labores que le asigne y autorice la universidad durante cuarenta (40) horas a la semana, y está sujeto a las inhabilidades contempladas en la ley; b) En las comisiones de servicio, de estudio y administrativas se aplicarán las inhabilidades previstas en las normas legales y estatutarias, según el artículo 64; c) El período de año sabático, en el cual, se exonera de las labores académicas regulares, para realizar actividades académicas especiales, se aplica el régimen de las inhabilidades previstas en la ley; y, d) A manera de sanción con destitución de los docentes se establece la celebración o liquidación de contratos con violación del régimen de inhabilidades.

El Régimen de inhabilidades de la Universidad del Magdalena está previsto en los artículos 102, 106, 172 y 177 del Estatuto Docente. En el primero, cuando manifiesta que la violación al régimen de inhabilidades, entre otras posibles eventualidades, constituye falta disciplinaria que dará lugar “a la acción e imposición de sanción correspondiente”. El segundo, establece en el parágrafo, que se entiende incorporado al Estatuto Docente, el régimen de inhabilidades señalado para los servidores públicos en la Constitución y la ley. En el tercero, sostiene que el régimen de inhabilidades de los docentes de la Universidad, será el previsto en la Ley 734 de 2002, capítulo IV, artículos 36 a 41. Y en el cuarto, relativo a la constitución de faltas disciplinarias graves y leves, sostiene el Estatuto que la violación del régimen de inhabilidades dará lugar a falta disciplinaria grave o leve según el caso.

A manera de exclusión del régimen de inhabilidades, sostiene el artículo 200 que los docentes ocasionales o de cátedra, por no ser empleados públicos ni trabajadores oficiales, no están sujetos al régimen de inhabilidades previsto para esta clase de funcionarios.

3.5.3.2. Causales de incompatibilidad

La Corte Constitucional en Sentencia C-338-96, sostuvo que “las **incompatibilidades** hacen parte del derecho disciplinario y pretenden preservar la probidad del servidor público en el desempeño de su función al impedirle el ejercicio simultáneo de actividades o empleos que puedan entorpecer el ejercicio del cargo y evitan la presencia de conflictos de intereses entre éste y la administración, toda vez que puede utilizarse la posición para favorecerse a sí mismo en desmedro del interés general y de los principios que rigen la función pública”.

Sostiene que el ejercicio simultáneo de actividades no sólo puede entorpecer el desarrollo del encargo, sino además generar un conflicto de intereses entre la administración y el servidor público o quien cumple función pública, de tal manera que el interés de la colectividad, según claros mandatos superiores, debe primar sobre el particular”.

3.5.3.2.1. Incompatibilidades previstas en la Ley 734 de 2002

Según el artículo 39 de la Ley 734 de 2002, son causales de incompatibilidad para desempeñar cargos públicos, además de las eventualidades previstas en la Constitución y otras leyes generales y especiales, las siguientes:

1. Inhabilidades para los servidores públicos de elección popular. Para los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y miembros de las juntas administradoras locales, en el nivel territorial donde hayan ejercido jurisdicción, desde el momento de su elección y hasta cuando esté legalmente terminado el período (92): a) Intervenir en nombre propio o ajeno en asuntos, actuaciones administrativas o actuación contractual en los cuales tenga interés el departamento, distrito o municipio correspondiente, o sus organismos; y, b) Actuar como apoderados o gestores ante entidades o autoridades disciplinarias, fiscales, administrativas o jurisdiccionales.

2. Incompatibilidades para todos los servidores públicos. Todo servidor público, incluidos los que prestan su servicio en la educación, según el artículo 39 numeral 2º de la Ley 734 de 2002 y mientras esté desempeñando un cargo o destino público, no podrá adquirir o intervenir directa o indirectamente, en remate o venta de bienes que se efectúen en la entidad donde labore o en cualquier otra sobre la cual se ejerza control jerárquico o de tutela o funciones de inspección, control y vigilancia. Esta prohibición se extiende aun encontrándose en uso de licencia.

3. Extensión de las incompatibilidades. En particular, la de los Rectores y miembros de los consejos universitarios. Según el artículo 41 de la Ley 734, Las incompatibilidades señalados en la ley para los gerentes, directores, rectores, miembros de juntas directivas y funcionarios o servidores públicos de las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, se hacen extensivos a las mismas autoridades de los niveles departamental, distrital y municipal.

En el ámbito universitario, el catálogo de incompatibilidades aplicables a los Rectores y a

(92) Como se sostiene en **la sentencia C-181-2002**, los períodos constitucionales de los servidores estatales enunciados en el artículo 39, según la Ley 617 de 2000, habían sido reglamentados en los artículos 32, 36, 39, 43 y 47 en forma diferente a los efectos de las incompatibilidades. "En ese sentido, la Ley 617 de 2000, que por virtud del artículo 96 deroga *"las demás disposiciones que le sean contrarias"*, ha venido a reemplazar el término de duración de las incompatibilidades fijado para los funcionarios enunciados anteriormente".

De otra parte, el término "diputados" que aparece en el artículo 39, antes citado, fue declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-426-96, así: "Siempre que se entienda que la incompatibilidad allí establecida para los Diputados, se refiere a las controversias y asuntos en los que se discutan intereses del Departamento, o aquellas que deban ser decididas por una entidad administrativa del orden departamental.

los miembros de las “juntas directivas” --que a los efectos de la universidad se entienden los organismos, corporaciones colegiadas o Consejos: Superior, Académico, Administrativo o de investigaciones, entre otros.-- de las universidades nacionales se extienden a las universidades departamentales, distritales y municipales.

La ley 30 de 1992, en el artículo 67 al respecto manifiesta: “Los integrantes de los Consejos Superiores o de los Consejos Directivos, según el caso, que tuvieren la calidad de empleados públicos y el Rector, estarán sujetos a los impedimentos, inhabilidades e incompatibilidades establecidas por la ley y los estatutos así como las disposiciones aplicables a los miembros de juntas o consejos directivos de las instituciones estatales u oficiales. Todos los integrantes del Consejo Superior Universitario o de los Consejos Directivos, en razón de las funciones públicas que desempeñan, serán responsables de las decisiones que se adopten”.

Sin embargo, las causales de incompatibilidad para el Rector y los miembros de los Consejos universitarios, puntualmente son diferentes, aunque en lo general, sean las mismas. La diferencia estriba en la naturaleza jurídica y la composición de las autoridades, pues mientras los consejos son corporaciones colegiadas, con decisiones plurales y efecto jurídico unívoco; el rector como autoridad individual tiene decisiones administrativas (actos objetivos y subjetivos) personales y efecto jurídico unívoco. Estas circunstancias hacen que las causales de incompatibilidad para cuerpos colegiados no sean aplicables a autoridades individuales y viceversa.

Por ello, veremos a continuación las causales de incompatibilidad de los consejos universitarios, según el Ministerio de Educación Nacional (93), el cual considera *ab initio* que la incompatibilidad es la prohibición legal expresa que constituye un obstáculo para el ejercicio simultáneo de determinados cargos o funciones. Al igual que la inhabilidad, son de aplicación restrictiva.

Las causales de incompatibilidad para los miembros de los Consejos Superiores de las Universidades como los Consejos Directivos de los Establecimientos públicos, son:

(93) En: www.mineducación.gov.co

1. En relación con la entidad a la que prestan sus servicios y con las que hagan parte del sector administrativo al cual pertenece aquella, durante el ejercicio de sus funciones y dentro del año siguiente al retiro de la entidad, no podrán los miembros de las Juntas o Consejos Directivos (Artículo 14 del Decreto-Ley 128 de 1976): a) Celebrar por sí o por interpuesta persona contrato alguno; b) Gestionar negocios propios o ajenos, salvo cuando contra ellos se entablen acciones por dichas entidades o se trate de reclamos por el cobro de impuestos o tasas que se hagan a los mismos, a su cónyuge o a sus hijos menores, o del cobro de prestaciones y salarios propios; c) Intervenir por ningún motivo y en ningún tiempo, en negocios que hubieren conocido o adelantado durante el desempeño de sus funciones.

2. Participar en licitaciones o concursos ni celebrar contratos estatales (94).

3. Adquirir o intervenir directa o indirectamente, en remate o venta de bienes que se efectúen en la entidad donde labore o en cualquier otra sobre la cual se ejerza control jerárquico o de tutela o funciones de inspección, control y vigilancia, incompatibilidad que opera, aun encontrándose en uso de licencia (Numeral 2º del Artículo 39 de la Ley 734).

(94) Según el numeral 2º del Artículo 8º de la Ley 80 de 1993, Tampoco podrán participar en licitaciones o concursos ni celebrar contratos estatales con la entidad respectiva: a) Quienes fueron miembros de la junta o consejo directivo o servidores públicos de la entidad contratante. Esta incompatibilidad solo comprende a quienes desempeñaron funciones en los niveles directivo, asesor o ejecutivo y se extiende por el término de un (1) año, contado a partir de la fecha del retiro. b) Las personas que tengan vínculos de parentesco, hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil con los servidores públicos de los niveles directivos, asesor, ejecutivo o con los miembros de la junta o consejo directivo, o con las personas que ejerzan el control interno o fiscal de la entidad contratante. c) El cónyuge, compañero o compañera permanente del servidor público en los niveles directivo, asesor, ejecutivo, o de un miembro de la junta o consejo directivo, o de quien ejerza funciones de control interno o de control fiscal. d) Las corporaciones, asociaciones, fundaciones y las sociedades anónimas que no tengan el carácter de abiertas, así como las sociedades de responsabilidad limitada y las demás sociedades de personas en las que el servidor público en los niveles directivo, asesor o ejecutivo, o el miembro de la junta o consejo directivo, o el cónyuge, compañero o compañera permanente o los parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad o civil de cualquiera de ellos, tenga participación o desempeñe cargos de dirección o manejo. e) Los miembros de las juntas o consejos directivos. Esta incompatibilidad sólo se predica respecto de la entidad a la cual prestan sus servicios y de las del sector administrativo al que la misma esté adscrita o vinculada.

PARAGRAFO 1o. La inhabilidad prevista en el literal d) del ordinal 2o. de este artículo no se aplicará en relación con las corporaciones, asociaciones, fundaciones y sociedades allí mencionadas, cuando por disposición legal o estatutaria el servidor público en los niveles referidos debe desempeñar en ellas cargos de dirección o manejo.

PARAGRAFO 2o. Para los efectos previstos en este artículo, el Gobierno Nacional determinará que debe entenderse por sociedades anónimas abiertas.

3.5.3.2.2. Incompatibilidades en los estatutos universitarios. En particular la de los docentes universitarios

Según la ley 734 de 2002 en el artículo 75, dispone que el estatuto del profesor universitario expedido por el Consejo Superior Universitario, deberá contener, entre otros, los siguientes aspectos: a) Régimen de vinculación, Promoción, categorías, retiro y demás situaciones administrativas; b) Derechos, obligaciones, inhabilidades, incompatibilidades, distinciones y estímulos; c) Establecimiento de un sistema de evaluación del desempeño del profesor universitario; y d) Régimen disciplinario.

El régimen de incompatibilidades de los docentes universitarios en consecuencia, es el previsto para todos los servidores públicos cuando el docente es de carrera y se encuentra en las modalidades de tiempo exclusivo, tiempo completo, medio tiempo y por excepción profesor hora cátedra o catedrático (Es el caso de la Universidad Nacional, que reconoce la carrera docente de los catedráticos), pues en la mayoría de universidades colombianas, los profesores hora cátedra y los ocasionales, no se consideran empleados públicos ni trabajadores oficiales (artículos 73 y 74 de la Ley 30 de 1992) y en consecuencia, no le serían aplicables los regímenes de inhabilidades e incompatibilidades previstas para los servidores públicos, aunque como hemos visto anteriormente, el ejercicio de la docencia pública implica excepcionalmente la actividad de una función pública de la educación por excepción de un particular. Si ello es así, aún al particular con funciones públicas por excepción le son aplicables los regímenes de inhabilidades e incompatibilidades, régimen de conflicto de intereses e impedimentos, tal como lo reconoce el artículo 54 de la Ley 734 de 2002.

Incluso la Ley 734, relaciona puntualmente en qué momento y con qué causales, los particulares con funciones públicas pueden quedar incursos en el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, así: a) Las derivadas de sentencias o fallos judiciales o disciplinarios de suspensión o exclusión de su profesión; b) Las contempladas en los artículos 8º de la Ley 80 de 1993 y 113 de la Ley 489 de 1998, o en las normas que los modifiquen o complementen; c) Las contempladas en los artículos 37 y 38 de la Ley 734. Así mismo, las previstas en la Constitución, la ley y los decretos (con fuerza de ley, según aclaró la Sentencia C-1076-2002), referidos a la función pública que el particular deba cumplir.

La Ley 30 de 1992 artículo 79, reitera que la universidad estatal u oficial, podrá reglamentar los diferentes regímenes y situaciones administrativas de los miembros de la comunidad universitaria (docentes, discentes y personal administrativo) y esto lo podrá hacer en el denominado Estatuto General y éste deberá contener como mínimo y de acuerdo con las normas vigentes sobre la materia, los derechos, obligaciones, inhabilidades, situaciones administrativas y régimen disciplinario del personal administrativo.

La autonomía de las universidades para dictar sus propios estatutos y reglamentos universitarios, como ampliamente lo hemos sostenido en la primera parte de esta obra, proviene de la habilitación constitucional estipulada en el artículo 69, constitucional, y por ello la universidad colombiana puede dictar Estatutos que son verdaderos estatutos constitucionales autónomos, que aún sin la autorización legal de la ley 30, bien pueden ser dictados por las autoridades colegiadas académico-administrativas de la universidad en forma directa y con los efectos jurídico constitucionales que ello implica.

En el Estatuto Docente de la Universidad del Cauca, se reglamenta el régimen de incompatibilidades en el artículo 22, aplicable a los profesores de dedicación exclusiva, tiempo completo y medio tiempo vinculados a la Universidad. Al que con las inhabilidades el la norma estatutaria, remite al régimen de incompatibilidades previsto para los servidores públicos del orden nacional, es decir, el previsto en las leyes 734 de 2002, 80 de 1993, 190 de 1995, 489 de 1998, entre otras.

Sin embargo, regula en el inciso 2º del artículo citado, el Estatuto Docente aclara a manera de exclusión de las incompatibilidades que “el goce de la pensión de jubilación no es incompatible con la vinculación de profesor de cátedra o de Profesor Especial”.

El régimen de incompatibilidades en la Universidad de Caldas, esta previsto en el Estatuto Docente de 2002, en diferentes normas y para las diversas circunstancias o situaciones administrativas en las que se encuentren los docentes. Estas son: a) Según el Artículo 10, en la dedicación de tiempo completo el docente se compromete a desarrollar las labores que le asigne y autorice la universidad durante cuarenta (40) horas a la semana, y está sujeto a las inhabilidades contempladas en la ley; b) En las comisiones de servicio, de estudio y administrativas se aplicarán las incompatibilidades previstas en las normas legales y estatutarias, según el artículo 64; c) El período de año sabático, en el cual, se

exonera de las labores académicas regulares, para realizar actividades académicas especiales, se aplica el régimen de las incompatibilidades previstas en la ley; d) A manera de sanción con destitución de los docentes se establece la celebración o liquidación de contratos con violación del régimen de incompatibilidades; y e) A manera de sanción, según el artículo 57, se establece que durante el periodo de una licencia ordinaria no podrá desempeñarse otro cargo público. Su desconocimiento, constituirá violación al régimen de incompatibilidades.

El Régimen de incompatibilidades de la Universidad del Magdalena está previsto en los artículos 102, 106, 172 y 177 del Estatuto Docente. En el primero, cuando manifiesta que la violación al régimen de incompatibilidades, entre otras posibles eventualidades, constituye falta disciplinaria que dará lugar “*a la acción e imposición de sanción correspondiente*”. El segundo, establece en el parágrafo, que se entiende incorporado al Estatuto Docente, el régimen de incompatibilidades señalado para los servidores públicos en la Constitución y la ley. En el tercero, sostiene que el régimen de inhabilidades de los docentes de la Universidad, será el previsto en la Ley 734 de 2002, capítulo IV, artículos 36 a 41. Y en el cuarto, relativo a la constitución de faltas disciplinarias graves y leves, sostiene el Estatuto que la violación del régimen de incompatibilidades dará lugar a falta disciplinaria grave o leve según el caso.

A manera de exclusión del régimen de inhabilidades, sostiene el artículo 200 que los docentes ocasionales o de cátedra, por no ser empleados públicos ni trabajadores oficiales, no están sujetos al régimen de incompatibilidades previsto para esta clase de funcionarios.

La Universidad Nacional de Colombia, regula en su Estatuto Docente en forma general el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los docentes universitarios de carrera, incluidos los catedráticos, pues todos son sujetos pasibles del régimen, sobre todo cuando se lo incumple y pasa a constituir falta disciplinaria, según el artículo 71 del Estatuto Docente y complementado por el artículo 24 del Decreto-ley 1210 de 1993.

3.6. Régimen jurídico constitucional, legal y estatutario del conflicto de intereses

En la Constitución de 1991 solo el artículo 183, numeral 1º referido a los congresistas, hace mención al “régimen de conflicto de intereses”, cuando establece que su violación es

causal de la pérdida de investidura de los congresistas. La norma aclara que el conflicto de intereses se diferencia de cualquier otro régimen imposibilitante tanto previo, concomitante o *a posteriori* para ingresar o desempeñar un cargo o destino público, pues una de las causales de pérdida de la investidura es el conflicto de intereses y otras la violación del régimen de inhabilidades y la vulneración del régimen de incompatibilidades.

El término “interés”, aún el diccionario de la lengua castellana es polivalente, ya que puede indicar “provecho, utilidad, ganancia”, “valor de algo”, “lucro producido por el capital”, “conveniencia o beneficio en el orden moral o material”, “Ventajas, no siempre legítimas, de que gozan varios individuos, y por efecto de las cuales se establece entre ellos alguna solidaridad circunstancial que puede oponerse a alguna obra de justicia o de mejoramiento social”. Esto último es lo que se conoce como “intereses creados”. Ahora bien, conflicto significa primariamente controversia. En tal virtud, el conflicto de intereses puede tener varios significados sobre todo cuando el término unívoco de controversia o conflicto se une a otro de valor gramatical polivalente, pues los intereses podrían ser de orden económico, social, jurídico, político, personal, racial o étnico, familiar, psicológico, parental e incluso sexual.

La institución jurídica del conflicto de intereses, si tiene regulación legal amplia, en las diferentes leyes de ámbito administrativo nacional, departamental, distrital y municipal, así como en las leyes que inciden directamente en el régimen sancionador disciplinario de los servidores públicos de todos los niveles administrativos (Ley 734 de 2002, Ley 489 de 1998 y Ley 190 de 1995)

El artículo 40 de la Ley 734 de 2002, sostiene que todo servidor público deberá declararse impedido para actuar en un asunto cuando tenga interés particular y directo en su regulación, gestión, control o decisión, o lo tuviere su cónyuge, compañero o compañera permanente, o algunos de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o su socio o socios de hecho o de derecho. Y a reglón e inciso aparte, agrega: Cuando el interés general, propio de la función pública, entre en conflicto con un interés particular y directo del servidor público deberá declararse impedido.

Con se observa, el conflicto de intereses en el ámbito jurídico no se diferencia mucho del conflicto de intereses que pueden surgir en la vida cotidiana. Sí se hace énfasis en el

ámbito jurídico que el conflicto de intereses debe presentarse en forma directa en las diferentes etapas de la actividad administrativa (regulación, gestión, control o decisión), en las relaciones conyugal, de convivencia marital o parental e incluso en el desconocimiento de las finalidades de la función pública y siempre que tenga algún interés (económico, jurídico, particular, etc.) el servidor público o el particular con funciones públicas (artículos 52 y 54 Ley 734 de 2002 y artículo 110 de la Ley 489 de 1998).

Si bien jurídicamente el conflicto de intereses tiene identidad propia como antes hemos analizado, la Ley 734 de 2002, como otras leyes que rigen en el ámbito *ius administrativo*, regulan la vulneración del conflicto de intereses como institución constitutiva de falta disciplinaria (artículo 23 *ibid*), como falta gravísima cuando el servidor público o el particular con funciones públicas, actúa u omite en sus funciones a pesar de estar incurso en un conflicto de intereses (artículo 48 *ibid*), o como constitutivo de faltas graves y leves, según fuere el caso y la gravedad o levedad de la vulneración del conflicto de intereses (artículo 50 *ibid*); y, como causal de pérdida de investidura de diputados, concejales y miembros de Juntas Administradoras Locales (Jal's), si se viola el régimen de conflicto de intereses (artículo 48 de la Ley 617 de 2000).

La Institución jurídica del conflicto de intereses, también ha tenido regulación en los estatutos universitarios bien como constitutivo de falta disciplinaria cuando se vulnera o desconoce su régimen; como parte integrante del Estatuto a los efectos de los deberes que deben cumplir los docentes universitarios al interior y exterior de la universidad; o, como constitutivos específicos de faltas graves o leves, según la gravedad o levedad de la falta cometido por el docente universitario, tal como lo estipulan los artículos 102, 106 y 177 del Estatuto Docente de la Universidad del Magdalena.

3.7. La falta disciplinaria

3.7.1. Conceptualización

Como hemos sostenido en los apartes anteriores de esta obra, la conceptualización de la falta disciplinaria en el derecho administrativo colombiano, se estructura positivamente, a partir de un complejo, pero sistemático cuadro normativo constitucional y legalmente. Por eso el sintagma “falta disciplinaria”, es un término *complex* que es comprensible en la medida que se estudien todas sus fuentes directas e indirectas, principales o excepcionales.

El cuadro normativo constitucional, al que se acude para dicha edificación se realiza con base en normas que regulan el ámbito de fidelidad a la Constitución, como norma de normas jurídicas y el acomodamiento al resto del ordenamiento jurídico vigente; por normas que estipulan el ámbito de responsabilidad del servidor público y/o el particular con funciones públicas y la forma de hacerla efectiva por parte del Estado; por normas que regulan las funciones, deberes, obligaciones, inhabilidades, incompatibilidades, prohibiciones e impedimentos para todos los servidores públicos y los particulares con funciones públicas, y en particular para determinados servidores públicos (Presidente, Vicepresidente, Congresistas, Alcaldes, Gobernadores, Diputados, concejales y docentes universitarios, entre otros); por normas que estipulan los valores y los principios generales del derecho en un Estado Social de Derecho como el nuestro, y en particular por los valores y principios que regulan la función pública o administrativa; por normas que estatuyen el acomodamiento de las funciones públicas del servidor o el particular por excepción, a la ley y los reglamentos; y, por normas que regulan en el caso de las faltas disciplinarias para los docentes universitarios, la autonomía universitaria académica, administrativa, investigativa y para elegir sus directivas y darse sus propios estatutos, según los artículos 1, 2, 4, 6, 23, 29, 69, 122 a 130 y 209, constitucionales.

Por su parte, el cuadro normativo de ámbito legal, en términos generales se hace, con base en la Ley Disciplinaria General colombiana vigente, es decir, la Ley 734 de 2002 que constituye la norma enganche con el resto de normas jurídicas que regulan por separado los diferentes regímenes componentes de la conceptualización de la falta disciplinaria. En efecto, la Ley 734 de 2002, incorpora a su estructura normativa todas aquellas normas que regulan sistemas jurídicos funcionales de los servidores públicos del ámbito nacional y por extensión la de los servidores de las entidades territoriales autónomas (Departamentos, Distritos y municipios) y las entidades autónomas (Ley 489 de 1998). Igualmente normas, que regulan funciones, deberes y obligaciones de ciertos servidores públicos (v.gr. la Ley 30 de 1992, el Decreto-Ley 1210 de 1993 y la Ley 805 de 2003, en el ámbito educativo universitario); por normas que regulan causales de inhabilidades, incompatibilidades, régimen de prohibiciones, impedimentos y conflictos de intereses específicos (v.gr. la Ley 617 de 2000, para servidores de elección popular del nivel regional y local administrativo) o generales (v.gr. Ley 190 de 1995, Ley 80 de 1993, en materia contractual; El Decreto-ley 128 de 1976, para miembros de cuerpos colegiados universitarios o Consejos Directivos de Establecimientos públicos). E incluso, por normas estatutarias universitarias que regulan regímenes sancionadores disciplinarios que no

violentan el principio de reserva legal de competencia del Congreso de la república, para regular todo lo atiente a la disciplina de los miembros de la comunidad universitaria (Docentes, Discentes y personal administrativo), según el artículo 75 y 79 de la Ley 30 de 1992 y el artículo 24, literal g, del Decreto-ley 1210 de 1993, tal como la ha confirmado en varias oportunidades la Corte Constitucional (C-829-2002 y C-328-2003).

Ahora bien, si *"El derecho disciplinario comprende el conjunto de normas, sustanciales y procesales, en virtud de las cuales el Estado asegura la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo"*, la falta disciplinaria siendo una de las principales instituciones que son objeto de su regulación, se la puede calificar como las *"Las conductas -hechos positivos o negativos- que pueden configurar falta juzgable disciplinariamente. Es así, como la violación de los deberes, de las prohibiciones o de las inhabilidades o incompatibilidades, a que están sujetos los funcionarios y empleados públicos, es considerado por el respectivo estatuto disciplinario como falta disciplinaria"* (C-341/99 y C-341-96). *"Si la razón de ser de la falta disciplinaria es la infracción de unos deberes,(y agregamos, y de diversos regímenes funcionales habilitantes y prohibitivos, como los anteriormente señalados) para que se configure violación por su incumplimiento, el servidor público infractor sólo puede ser sancionado si ha procedido dolosa o culposamente, pues el principio de la culpabilidad tiene aplicación no sólo para las conductas de carácter delictivo sino también en las demás expresiones del derecho sancionatorio, entre ellas el derecho disciplinario de los servidores públicos, toda vez que "el derecho disciplinario es una modalidad de derecho sancionatorio"* (Sentencia C-1076-2002 y C-155-2002).

Sin embargo, la Corte Constitucional ha reconocido que existen faltas disciplinarias con sus correspondientes sanciones y procedimientos especiales a seguir que el propio constituyente de 1991, los estableció por vía constitucional (Sentencias C-230-2002 y C-157-2003), sin acudir a la cláusula general de competencia que ostenta el legislador ordinario en la mayor parte de materias reguladas en la Constitución. En efecto, el procedimiento sancionador disciplinario adelantado por el Procurador General de la Nación para desvincular del cargo a un servidor público, en tanto incurra en las faltas de infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; de obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad

administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo.

Lo anterior, significa que el constituyente de 1991 dio ejemplo al crear faltas, sanciones y procedimientos administrativos sancionadores disciplinarios, basados en su potestad creadora de normas, figuras e instituciones jurídico-constitucionales y sin reservarle en estos casos puntuales la función legislativa al Congreso. En tal virtud, en cuanto a la creación de faltas disciplinarias, la técnica legislativa no es exclusiva ni excluyente del Congreso de la República, tal como la misma Corte, lo ha expuesto, en otras oportunidades al sostener que “La técnica legislativa seguida para describir las faltas disciplinarias comprende dos mecanismos. El primero de ellos es la tipificación expresa de las faltas gravísimas, tal como aparecen en el artículo 48 ya citado. El segundo es la tipificación de las faltas graves y leves en razón del incumplimiento de los deberes; el abuso de los derechos; la extralimitación de las funciones y la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución y en la ley; faltas establecidas en el artículo 50 (Sentencia C-157-2003). Se deberá a partir de esta aclaración reconocer que el constituyente de 1991, creó faltas, sanciones y procedimientos autónomos de rango constitucional a favor de servidores del Estado con poderes preferenciales en materia disciplinaria como la Procuraduría General de la Nación, pero que también el legislador cuenta con potestad creadora de faltas, sanciones y procedimientos para servidores públicos en donde no se haya pronunciado la propia Carta colombiana; potestad, que bien podría llamarse residual para el Congreso de la República.

Con base en esa competencia, el Congreso dictó una Ley General Disciplinaria en 1995 (ley 200) y luego ampliada, corregida y actualizada en el año 2002 (Ley 734), dado los vacíos o falencias jurídicas que presentaba el primer “Código Disciplinario Único” o CDU. Pese a que la Corte hace recaer toda la principalística jurídica reglamentada en el CDU y en la norma sustantiva y procesal penal, para conceptualizar la falta disciplinaria, nosotros demostramos anteriormente, que el cuadro de principios que rigen al derecho en general, y en particular al derecho sancionador disciplinario está amplia y frondosamente regulada en todo el texto constitucional, y por tanto, los principios del debido proceso como continente de otros que son su contenido, previstos en el artículo 29, constitucional, tales como el de legalidad, tipicidad, culpabilidad, antijuricidad, non bis in idem, juez o

funcionario natural, la doble instancia, entre otros; así como los que refieren a los servidores públicos, la función administrativa y la tensión-relación entre unos y otros previstos en diferentes normas constitucionales (v.gr., artículos 2, 4, 6, 23, 69, 122 a 130 y 209), son aplicables a la potestad sancionadora del Estado y por medio de la cual ejerce *el ius puniendi* sobre los particulares, los particulares con funciones públicas y los servidores del Estado.

En este aparte nos interesa la potestad sancionadora disciplinaria para los servidores públicos y los particulares con funciones públicas que laboran en la universidad colombiana como docentes, como una subespecialización de la potestad sancionadora del Estado y a los cuales se les aplica la principalística vigente para todo el régimen sancionador disciplinario, aplicable al régimen de faltas, sanciones y procedimientos disciplinarios y aspectos sustanciales y procesales de la potestad sancionadora disciplinaria universitaria, analizadas *ut supra*.

Sin perjuicio de ello, concluyamos por ahora que *"Las faltas disciplinarias son definidas anticipadamente y por vía general en la legislación (y agregamos, por excepción en la propia Constitución) y corresponden a descripciones abstractas de comportamientos que, sean o no delitos, enturbian, entorpecen o desvirtúan la buena marcha de la función pública en cualquiera de sus formas (y agregamos, y ramas del poder público, y por eso se dice que son tipos abiertos ya que esos comportamientos y aspectos funcionales están regulados en diferentes como diversas normas jurídicas) , lo que hace que las mismas disposiciones que las consagran estatuyan, también con carácter previo, los correctivos y sanciones aplicables a quienes incurran en aquellas. Según las voces del artículo 124 de la Constitución, "la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva" (Sentencia C-417-99)"*; y agregamos, teniendo en cuenta que las funciones del servidor público previamente y por escrito deben estar previstas en la ley y el reglamento, según los artículos 122, inciso 1º y 123 inciso 2º, constitucionales, pues las faltas disciplinarias en nuestro derecho como en el comparado son básicamente funcionales (95) y funcionariales.

(95) Tal reconocimiento lo ha hecho la Corte reiteradamente. En **la Sentencia C-431-2004**, manifestó al respecto: "el legislador sólo puede tipificar como conductas relevantes en el ámbito disciplinario aquellos comportamientos que afecten los deberes funcionales de quienes cumplen funciones públicas. Y que el fundamento de la imputación y, en consecuencia, del ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, está determinado por la infracción de los deberes funcionales del servidor público".

3.7.2. Naturaleza jurídica

Las faltas disciplinarias surgen de la potestad sancionadora del Estado, en la modalidad de disciplinaria. Son objeto de estudio del derecho administrativo sancionador disciplinario, que a su vez las estructura constitucional y legalmente, a partir de la función administrativa de los servidores públicos o de los particulares con funciones públicas, por excepción y pertenecientes a una cualquiera de las tres ramas del poder público, a los organismos de control conductual, fiscal o electoral, a las entidades autónomas territoriales (departamentos, distritos, territorios indígenas y municipios) e incluso a los entidades especiales (Comisión de Televisión y Banco de la República) y universitarias autónomas.

A las faltas disciplinarias se les aplica la principalística sustantiva y procedimental estipulada en la propia Carta colombiana de 1991, como se ha demostrado anteriormente; así como en los principios generales y universales del derecho, positivados en el derecho colombiano en diferentes normas generales como la Ley 734 de 2002, Ley 489 de 1998, Ley 617 de 2000, Ley 190 de 1995, entre otras, o incluso en códigos como el Contencioso Administrativo o C.C.A., Con esta estipulación principalística, casi se vacía de contenido los principios previstos en las normas penales sustantivas y procesales, que a su vez no son otra cosa que los que retoma del único tronco común normativo que existe en nuestro país: La Constitución. Como se ha demostrado, *“la potestad punitiva (o sancionadora) del Estado agrupa el conjunto de competencias asignadas a las diferentes órganos para imponer sanciones (y agregamos, previa falta y proceso que las viabilice) de variada naturaleza jurídica (y) la cual se materializa en diferentes ámbitos, en los cuales cumple diferentes finalidades de interés general. Algunas de sus expresiones son el derecho penal, el derecho disciplinario, el ejercicio del poder de policía o la intervención y control de las profesiones”* (Sentencia C-530-2003).

Y es que la Corte Constitucional, últimamente ha venido profundizando la independencia y autonomía de las diferentes modalidades de la potestad sancionadora del Estado, dándoles cada día una identidad, objetivos y finalidades propias, no solo en el plano general sino en aspectos puntuales, como el que aquí nos ocupa. En efecto, en sentencia C-431-2004, ha sostenido que *“como la definición de faltas disciplinarias corresponde a una forma de ejercicio de la potestad sancionatoria del Estado, en la cual deben observarse, mutatis mutandi, los principios de legalidad, tipicidad, antijuridicidad, culpabilidad, responsabilidad y proporcionalidad, la utilización de estos referentes morales*

objetivos debe hacerse con suficiente precisión a fin de que la determinación de la conducta sancionable no irrespete los referidos principios, en especial los de legalidad y tipicidad. Y aunque en el derecho administrativo sancionador, y dentro de él el disciplinario, los principios de tipicidad y legalidad no tengan la misma rigurosidad exigible en materia penal, aun así el comportamiento sancionable debe ser determinable inequívocamente, como también la sanción correspondiente, como única manera de asegurar el derecho al debido proceso a que alude el artículo 29 superior”.

En este entorno en el que surgen, se desarrollan y vitalizan las faltas disciplinarias, que duda cabe sobre la naturaleza jurídica de las mismas, la cual es patrimonio del derecho público estatal y en particular del derecho administrativo sancionador de índole disciplinario. Hacen parte del derecho público estatal el Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, el Derecho Público Internacional y el Derecho Sancionador disciplinario.

En este último sentido, el Magíster en derecho *Meléndez* (96), sostiene que siendo la *“falta disciplinaria una categoría del derecho disciplinario, cuenta con los elementos que le son propios, a saber: la descripción típicamente antijurídica que se fusiona en el concepto de ilícito disciplinario, y la culpabilidad”*, a renglón seguido manifiesta: *“Estos elementos nos permiten establecer la verdadera naturaleza jurídica del derecho disciplinario como rama del derecho público sancionatorio de carácter autónomo”* y de contera la naturaleza jurídica de la falta disciplinaria de carácter administrativo.

3.7.3. Clases de faltas disciplinarias

En el derecho público estatal colombiano, las faltas disciplinarias se las puede clasificar así:

1. Desde el punto de vista de las normas que las crean, son: a) faltas disciplinarias de índole constitucional; b) faltas de índole legal y, c) faltas de índole estatutaria; y, 2. Desde el punto de vista de la Ley Disciplinaria General colombiana, las faltas son: a) Gravísimas; b) Graves y leves.

(96) MELENDEZ, Inocencio Julio. ***Teoría de la falta gravísima y juzgamiento disciplinario de los contratos estatales***. Tesis de Grado para obtener el título de Magíster en Derecho. Biblioteca de la Facultad de Derecho. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2005, p. 45.

3.7.3.1. Faltas disciplinarias según las normas que las crean

3.7.3.1.1. Faltas disciplinarias constitucionales

Si bien son de carácter excepcional, no podemos por ello pasarlas por alto, máxime cuando fue el mismo constituyente de 1991 quien las creó en forma expresa y para ciertos servidores del Estado y con sus correspondientes sanciones (desvinculación del cargo), previo procedimiento y autoridad competente (Procuraduría General de la Nación) para aplicarlas. Que esta técnica constituyente no haya sido la mejor ni la más apropiada para un texto constitucional, por ahora, poco importa, lo cierto es que en el artículo 278 inciso 1º, se erigieron como faltas disciplinarias constitucionales, las siguientes: a) infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; b) derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; c) obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; y d) obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo.

Existen otras faltas disciplinarias constitucionales genéricas que aparecen tras la figura de prohibiciones constitucionales en la modalidad de “*causal de mala conducta*”, pero aplicables en forma restrictiva a ciertos servidores públicos no pertenecientes a la rama judicial, los organismos electorales y de control y seguridad (con lo cual se deduce que sí están incluidos los servidores del estado en los diferentes niveles de la educación) y a altos funcionarios del Estado, como el Presidente de la República, o quien haga sus veces, los Magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación. Con lo cual se crea un fuero especial de carácter disciplinario a favor de ciertos servidores del Estado, en cuanto al procedimiento y autoridad competente para adelantar y finiquitarlos, pero en cuanto a las sanciones disciplinarias imponibles son tan igualmente graves como a los demás servidores públicos, según se relaciona en los artículos 175 para los altos servidores del Estado, es decir, con sanción de la destitución y la inhabilidad general; o con las sanciones previstas en la ley para los Congresistas (artículo 180, parágrafo 2º)

El Acto Legislativo 2º de 2004, artículo 1º, reformó el artículo 127 y creó el inciso 3º, constitucional, el cual estipuló: “*la utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a*

respaldar una causa o campaña política constituye causal de mala conducta" (Inciso 3º del artículo 126, adicionado por el artículo 1º del Acto legislativo 2 de 2004). Este tipo disciplinario constitucional es aplicable a todos los servidores del estado, excepto los de la rama judicial, los organismos electorales y de control y seguridad, por expresa disposición del inciso 2º del artículo 126, constitucional.

De esta forma se crean unos tipos disciplinarios constitucionales que la ley general Disciplinaria colombiana (Ley 734 de 2002), desarrolla a través de las faltas disciplinarias gravísimas, graves y leves, a los cuales por vía de asimilación legislativa retoma los tipos constitucionales de "*mala conducta*" y los convierte en faltas disciplinarias gradadas según la gravedad o levedad que ellas incorporan.

En efecto, en el artículo 48, numeral 49 del Ley citada (97), considera como faltas gravísimas, entre otras, las conductas que la Constitución y la ley califica como "causales de mala conducta", y en el artículo 49 hace énfasis en esta técnica y determinación legislativa de asimilación de figuras jurídicas (que no es analogía), "cuando fueren realizadas por el Presidente de la República, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado o de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación".

Así mismo, en el artículo 48, numeral 49 y 50 in fine, asimila los tipos disciplinarios constitucionales de "mala conducta", previstos en el inciso 3º, artículo 126 constitucional con faltas gravísimas, graves o leves, según los criterios de gravedad o levedad que misma la ley adopta y regula y a los cuales les impone las sanciones correspondientes.

3.7.3.1.2. Faltas disciplinarias de índole legal

Regulan sobre faltas disciplinarias: La ley 734 de 2002 y la Ley 190 de 1995, para los servidores públicos en general; el Decreto-ley 1798 de septiembre 14 de 2000, para los

(97) **La sentencia C-1076-2002**, al analizar la exequibilidad del artículo 49, al respecto manifestó: "Una interpretación sistemática de los artículos 48 y 49 de la Ley 734 de 2002, en consonancia con el numeral segundo del artículo 175 de la Carta Política, indica que las *causales de mala conducta* equivalen a las *faltas gravísimas*, y por ende la sanción en ambos casos es la misma: destitución e inhabilidad general. De tal suerte, que la norma acusada, no vulnera el principio de igualdad, y constituye, se insiste, un claro desarrollo de los preceptos constitucionales referenciados".

miembros de la Policía Nacional, como norma sustantiva disciplinaria (98) y las Leyes 30 de 1992, el Decreto 1210 de 1993 y la Ley 805 de 2003, para las universidades públicas y privadas en general, para la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad Nueva Granada de Colombia, respectivamente. En las tres últimas normas, bajo la técnica legislativa de la remisión a la Ley General Disciplinaria colombiana; pero además la ley 30 de 1992 consagra unos tipos disciplinarios legales en circunstancias y procedimientos administrativos *sui generis* adelantados por servidores estatales nacionales.

En efecto, la Ley 30 de 1992, no sólo hace uso de la técnica legislativa de remisión implícita a las normas que regulan todo lo atinente a las faltas disciplinarias y en general *in totum* al régimen disciplinario de los servidores públicos (es decir, a la Ley 734 de 2002), sino que crea unos tipos legales disciplinarios dentro de un régimen correctivo a las instituciones de educación superior, cuando vulneren unos deberes funcionales y funcionariales, previstos en el contexto de la Ley 30 y por disposición del párrafo único del artículo 48 *ibidem*, tanto los representantes legales de las Instituciones Técnicas Profesionales, las Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas como los de las Universidades; así mismo los rectores y los “directivos” (deberá entenderse los miembros de los Consejos Superiores o Directivos y las autoridades académico individuales como vicerrectores, decanos, directores de departamento, en fin) de las mencionadas instituciones de educación superior. Si bien el proceso sancionador correccional a la institución de educación superior, lo adelanta el Ministerio de Educación; el proceso sancionador disciplinario (que no puede tener otra naturaleza jurídica), con “la iniciación de las acciones administrativas correspondientes y previa observancia del debido proceso”, a las autoridades académico-administrativas individuales o colegiadas, será adelantado por el Ministerio de Educación y sancionado por éste, “previo concepto

(98) El Presidente de la República en base a la Ley 578 de 2000, “por el cual se modifican las normas de disciplina y ética de la Policía Nacional”, solapa un Código disciplinario sustantivo y procesal para estos miembros de la fuerza pública, que como lo confirman los varios salvamentos de voto a **la sentencia C-712-2001**, esta atribución fue derogada en la Constitución de 1991, según el artículo 150-10. La Sentencia declaró exequible el libro I de dicho “Código”, que regula la parte sustantiva del régimen disciplinario, es decir, la principalística, la determinación, clasificación, criterios de gravedad y levedad de las faltas disciplinarias, así como la determinación y clasificación de las sanciones y demás aspectos concernientes a una y otra institución disciplinarias, como los destinatarios de la norma disciplinaria especial. Declaró inexecutable el Libro II, relativo a los procedimientos disciplinarios, porque consideró entre otras razones, “*por haber excedido las facultades extraordinarias al expedir un código y modificar el Código Disciplinario Único al crear un procedimiento para las sanciones disciplinarias de la miembros de la Fuerza Pública cuando sólo podía expedir un estatuto disciplinario sustancial*”.

del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), mediante resolución motivada, una vez adelantado y concluido el correspondiente proceso administrativo”.

Es tal la evidencia de separación de las dos potestades sancionadoras del Estado (correccional a la institución y disciplinaria a los miembros de las instituciones de educación superior), que las sanciones para unos y otros es diferente. En efecto, a la entidad sancionada podrá imponérsele las siguientes sanciones: a) Suspensión de programas académicos y de admisiones por el término hasta de un (1) año; b) Cancelación de programas académicos; c) Suspensión de la personería jurídica de la institución; y d) Cancelación de la personería jurídica de la institución. En cambio, a las personas que representan a las instituciones de educación superior, se les impondrá estas sanciones: a) Amonestación privada; b) Amonestación pública; y c) Multas sucesivas hasta de cien (100) veces el salario mínimo legal mensual vigente en el país.

3.7.3.1.3. Faltas disciplinarias de índole Estatutario

3.7.3.1.3.1. En el Estatuto Docente de la Universidad del Magdalena

El Estatuto Docente de la Universidad del Magdalena de 2003, después de manifestar en el artículo 171 que el régimen aplicable a los docentes de la Universidad es el estipulado en la Ley 734 de 2002, hace una salvedad que dice *“tienen por objeto asegurar la legalidad, moralidad, imparcialidad, responsabilidad y eficiencia de la función académica en la Universidad del Magdalena”*. Así mismo sostiene que el régimen de prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades, así como las faltas disciplinarias que de la violación de estos regímenes se deriven será el previsto en el Código Disciplinario Único de 2002, será el previsto para los docentes de aquella universidad, según los artículos 172 y 173 ibidem.

Sin embargo, en los artículos 175 y 177 relaciona una serie de supuestos de faltas gravísimas, graves y leves, aplicables en particular a los docentes universitarios, tras advertir que *“Cuando se trate de hechos que contraríen en menor grado el orden administrativo al interior de cada dependencia sin afectar sustancialmente los deberes funcionales, el jefe inmediato llamará por escrito la atención al autor del hecho sin necesidad de acudir a formalismo procesal alguno”*, según el artículo 176 ibid.

El artículo 175 del Estatuto Docente de esta Universidad, establece como faltas gravísi -

mas las siguientes: a) Presentarse al trabajo, o desempeñar sus tareas en estado de embriaguez o bajo el influjo de narcóticos o drogas enervantes, o consumirlas en las horas de su labor en la Universidad del Magdalena; b) Agredir verbal o físicamente a las autoridades universitarias; c) Abandonar o suspender sus labores sin autorización previa; d) Ser calificado reiterativamente en la evaluación docente como deficiente sin haber cumplido con el plan de capacitación docente que para estos casos define la universidad; e) Impedir el normal ejercicio de las actividades académicas; f) Violar las normas inherentes a la ética profesional y a su condición de docente; g) Incurrir en plagio de orden intelectual; y h) Incurrir en Falsedad en documentos.

Este artículo crea tipos disciplinarios de índole estatutario, como quiera que enlista una serie de conductas humanas positivas o negativas constitutivas de faltas disciplinarias universitarias que no están exactamente reguladas como tales en la Ley 734 de 2002 (literales *d* hasta la *h*, del artículo citado), o que estándolo, toman alguna parte de las previstas y les varían leve o significativamente la gravedad prevista en la Ley 734 de 2002, haciéndolas menos graves, pero calificándolas a los efectos estatutarios como faltas gravísimas, tal como pasa con la faltas previstas en los literales *a*, *b*, y *c*, del artículo transcrito.

Pese a la distinción de los dos grupos de faltas disciplinarias, las primeras previstas en los literales *a*, *b*, y *c*, y aplicables a los docentes en su carácter general de servidores públicos; y las segundas, previstas en los literales *d*, *e*, *f*, *g*, y *h*, aplicables a los docentes en su carácter específicos de servidores públicos de la educación y en su labores académicas (docencia, cátedra, investigación y proyección a la comunidad), el Estatuto docente de la universidad del Magdalena califica a las ocho conductas como de faltas gravísimas, dándoles de esta forma una connotación jurídica excepcional por la gravedad y por los efectos jurídicos que de ella dimanar, además claro está de las sanciones respectivas que corresponden a dicha calificación.

A tenor del artículo 177 “*constituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley*”. Este artículo no es más que una reproducción textual del artículo 50 de la Ley 734 de 2002.

3.7.3.1.3.2. En el Estatuto Docente de la Universidad de Córdoba

El Estatuto docente de la universidad de Córdoba de 2002, al igual que el Estatuto de la universidad del Magdalena, hace suya la aplicación del régimen de faltas disciplinarias previsto en la Ley 734 de 2002 para los docentes de carrera como a los profesores ocasionales, de hora-cátedra y *ad honorem*, según el artículo 102 del mentado Estatuto.

Sin embargo, en el artículo 103 expresa que además de las faltas disciplinarias establecidas en la Ley 734, también constituyen faltas disciplinarias de los docentes las siguientes: a) el incumplimiento de los deberes y funciones académicas; b) la violación de las prohibiciones; c) el incurrir en las incompatibilidades contempladas en la ley; d) el incumplimiento de las normas establecidas en el Estatuto General de la Universidad, en los reglamentos, en el presente Estatuto y en la Ley, "*salvo las excepciones establecidas en la misma*".

Estas faltas disciplinarias no son más que la regulación genérica prevista en la ley 734 de 2002, artículo 50 cuando hace referencia a las faltas graves y leves, pero con pequeños retoques dispositivos que generan nuevos tipos disciplinarios universitarios en el Estatuto de la Universidad de Córdoba y los hacen aplicables a los docentes en ejercicio de funciones docentes.

En donde sí efectivamente se observa la creación amplia de tipos disciplinarios de carácter estatutario, es cuando hace referencia a las faltas leves y graves. En las primeras, según el artículo 105, ubica a las siguientes: 1. Faltar sin causa justificada entre cuatro (4) y ocho (8) horas de clase durante el mes; 2. Abandonar o suspender sus labores sin autorización previa; y 3. Hacer uso inapropiado de los bienes de la Universidad.

Dentro de las segundas, es decir, las faltas graves según el artículo 106 del Estatuto docente de la Universidad de Córdoba, sostiene que "*además de las consagradas en el artículo 48 de la Ley 734 de 2002*" (o "faltas gravísimas"), se consideran como faltas graves, las siguientes: 1º Presentarse al trabajo en estado de embriaguez o bajo el efecto de narcóticos o drogas alucinógenas; 2º Apropiarse o hacer uso indebido de trabajos de investigación, escritos, artículos, textos, obras o materiales didácticos cuya propiedad intelectual radique en otra persona, sin perjuicio de las acciones judiciales a que haya lugar; 3º Aprovechar su condición de docente para ejercer sobre los estudiantes acoso o

coacción de tipo sexual, político, económico, moral o de cualquier otra naturaleza; 4º Utilizar los materiales didácticos y demás bienes de la Universidad para fines distintos a aquellos a que estén destinados por la institución; 5º Usar indebidamente en beneficio propio o de terceros el nombre de la Universidad de Córdoba; 6º Ser condenado mediante sentencia debidamente ejecutoriada por delitos, salvo los políticos o culposos; 7º Solicitar o recibir dádivas por calificaciones, certificados de estudio, certificados de trabajo o cualquier documento público; 8º Cobrar por conceptos no autorizados por la Universidad, actividades de la Institución; 9º Abandonar el cargo; 10º El incumplimiento de cualquiera de los deberes señalados en el Artículo 62 de este Estatuto (Analizados en el punto 3.2.3.3 de este capítulo de la obra); 11º Dejar de concurrir a las tareas asignadas sin causa justificada hasta por dos (2) días durante el mes; 12º Dejar de concurrir a las tareas asignadas tres (3) o más días no consecutivos al mes; 13º Faltar sin causa justificada entre cuatro (4) horas y ocho (8) o más horas de clases a la semana.

El Estatuto Docente de esta universidad califica como faltas graves, las que la Ley 734 de 2002 previamente ha calificado como faltas gravísimas, con el agravante de que regula en dos de los supuestos de falta disciplinaria casi idénticos contenidos a los previstos en el Código Disciplinario (los numerales 1º y 6º) y minimiza sus efectos jurídicos y gravedad. Otros supuestos de “falta grave”, son aplicables en forma exclusiva a los docentes de la universidad de Córdoba porque hacen referencia al incumplimiento de deberes y labores funcionales como docente universitario (numerales 2º a 4º y 7º a 13º).

3.7.3.1.3.3. En el Estatuto Docente de la Universidad del Cauca

En el Estatuto Docente de la Universidad del Cauca de 1993, modificado por normas posteriores hasta de 2002, se establece el régimen disciplinario de los docentes universitarios, a partir de los artículos 87 y siguientes, el cual tiene por objeto “*preservar la legalidad, moralidad, imparcialidad, responsabilidad, cooperación y eficiencia de la función académica de la Universidad*”.

Las faltas disciplinarias, que según el artículo 88 del Estatuto Docente, se configuran tras el “*el incumplimiento de los deberes de que trata el Artículo 45 del presente Estatuto y la violación de las normas sobre incompatibilidades e inhabilidades a que están sujetos los empleados públicos docentes*” y se clasifican de la siguiente manera:

1. Conductas contrarias a la eficacia de la función académica. Son conductas disciplinarias específicas contrarias a la eficacia de la función académica, las siguientes: a) Faltar o incumplir sin la debida justificación a las labores asignadas; b) Incumplir los procesos establecidos para las actividades que se le asignen; c) Malversar los fondos de la institución; d) Utilizar bienes de la Universidad para fines diferentes a los destinados por la institución o usarlos inadecuadamente; e) Transgredir lo dispuesto en las incompatibilidades establecidas para los empleados públicos docentes; f) El abandono del cargo; g) No participar en las tareas de comisiones, comités grupos de trabajo que le sean asignados institucionalmente; y, h) Negarse a realizar procesos de evaluación del profesor sin causa justa o no hacerlos dentro de los plazos fijados o hacerlos sin la seriedad y responsabilidad que la evaluación requiere.

2. Conductas contrarias a la dignidad de la función académica. Son conductas disciplinarias específicas contrarias a la dignidad de la función académica: a) Ser condenado con posterioridad a la fecha de posesión del cargo en sentencia judicial definitiva, por la comisión de delitos dolosos o preterintencionales; b) Usar documento público o privado falso para comprobar algún requisito o calidad establecida por la ley o los Reglamentos de la Universidad; c) Consumar intencionalmente actos de violencia física con los cuales se cause daño a la integridad de las personas vinculadas a la Universidad, o a los bienes de la Institución; d) Violar los principios éticos profesionales y los que regulan las relaciones con el personal directivo, administrativo, del profesor y estudiantil de la Universidad; e) Atentar contra la reserva que se debe guardar en todo lo relacionado con el régimen de evaluaciones; f) Violentar el principio del trato igualitario y objetivo que se debe dar a todos los alumnos, colegas o empleados; y g) Tomar o recibir indebidamente para sí o para un tercero dinero o dádivas, o aceptar promesas remunerativas, directas o indirectas, por acto que deba realizar en el desempeño de sus funciones o para omitir o retardar los mismos o ejecutar acto contrario a sus funciones.

3.7.3.1.3.4. En el Estatuto Docente de la Universidad de Caldas

En el Estatuto Docente de la Universidad de Caldas de 2002, reglamenta el régimen disciplinario de los docentes universitarios con extremo celo de las garantías sustantivas y procesales, pues le da importancia a la principalística de ámbito constitucional y legal aplicable a la estructuración de las faltas, sanciones y procedimientos sancionadores disciplinarios, y en forma por demás denodada, reglamenta en los artículos 99 a 107 los

principios garantistas del proceso y del régimen de faltas y sanciones, así como los parámetros estatutarios amplios para entender que es falta disciplinaria, la cual dice estar constituida por *“el incumplimiento de las funciones y de los deberes, la violación de los compromisos adquiridos con la universidad, el abuso de los derechos, o el incurrir en alguna de las conductas que dan lugar a destitución según este estatuto”*, en el artículo 100 del Estatuto citado.

Más aún, advierte sin necesidad jurídica de ello, según el artículo 101 que *“todo acto que pueda constituir falta disciplinaria de parte de un profesor originará acción disciplinaria, cuyo ejercicio será obligatorio e independiente de la acción penal, contravencional, civil o fiscal a que su conducta dé lugar. Se ejercerá incluso cuando el profesor se haya retirado de la universidad, y la sanción se anotará en su hoja de vida para que surta efectos como antecedente disciplinario”*.

Este Estatuto Docente universitario, a diferencia de otros que enlistan supuestos de faltas disciplinarias, éste Estatuto expone en el artículo 108, unos criterios que sirven para calificar la gravedad o levedad de las faltas disciplinarias graves o leves su *“naturaleza y efectos, las modalidades y circunstancias del hecho, los motivos determinantes y los antecedentes del infractor”*.

Estos criterios son: 1. La naturaleza de la falta y sus efectos se apreciarán según haya causado perjuicio a la universidad o a alguno de sus miembros, en su dignidad y sus derechos fundamentales, o se hayan vulnerado los fines y principios de la universidad; 2. Las modalidades o circunstancias del hecho se apreciarán de acuerdo con el grado de participación en la comisión de la falta, la existencia de circunstancias agravantes o atenuantes, y el número de faltas que se estén investigando; 3. Los motivos determinantes se apreciarán según se hayan procedido por causas innobles o fútiles, o por nobles o altruistas; y 4. Los antecedentes del infractor se apreciarán por sus condiciones personales y profesionales, la categoría que ocupa en el escalafón profesoral, las funciones del cargo que desempeña, y sus antecedentes disciplinarios.

Sin embargo, cita como falta genérica grave, en el párrafo único del artículo 108, *“la acción u omisión que vulnerare de manera grave los principios generales de la universidad consignados en el estatuto general, y los principios de la función profesoral consignados en este estatuto”*. Falta disciplinaria que redactada de esta manera,

contraviene claros principios de racionalidad, proporcionalidad y legalidad de las faltas disciplinarias previstos en el artículo 29, constitucional.

El presente Estatuto universitario, a cambio de regular pormenorizadamente las faltas disciplinarias gravísimas, graves y leves, tal como lo hacen otros estatutos, regula en forma especial las sanciones imponibles según sea la falta gravísima, grave o leve, como veremos más adelante.

3.7.3.1.3.5. En el Estatuto Docente de la Universidad de Jorge Tadeo Lozano

El Estatuto Docente de la Universidad Jorge Tadeo Lozano de 2000, en el artículo 34, estipula tres grupos de faltas disciplinarias, a saber: Un primer grupo genérico de faltas, constituido *“por el incumplimiento de las funciones y deberes señaladas en el artículo 14”* para los docentes universitarios (analizados en el punto 2.4.2. de esta obra). Un segundo grupo de faltas, relativas a la actuación *“dentro o fuera de la Universidad en forma que comprometa negativamente la imagen de la Institución o realizar actos que riñan o atenten contra las normas o las buenas costumbres”*. Y un tercer grupo genérico de faltas de construcción ambiguo y de una vaguedad pasmosa, constituido por *“las demás (¿?) que se incorporen en los contratos de vinculación del docente”*.

Los grupos primero y tercero de faltas disciplinarias, tal y como están redactados, contravienen claros principios de racionalidad, proporcionalidad, legalidad, antijuricidad, culpabilidad y tipicidad de las faltas disciplinarias previstos en el artículo 29, constitucional. Aunque el segundo grupo no es que esté alejado de las críticas de los anteriores, al menos su ambigüedad es menor y su alcance bastante grande como para tipificar una conducta humana clara, expresa y previamente definida en el ordenamiento jurídico, porque los “o” disyuntivos que utiliza la norma, cada uno son amplios y difuminados.

Mucho más ambiguo y vulnerador de los principios sustanciales y procesales del régimen de faltas disciplinarias, es la consideración que hace el párrafo único del artículo 34 del Estatuto Docente, cuando estipula que los tres grupos de “faltas” antes comentados, *“para efectos contractuales las anteriores faltas se consideran como graves”*. Si los tipos disciplinarios estatutarios no están predefinidos, establecidos conforme a claros principios y reglas que rigen la potestad sancionadora disciplinaria desde la creación del tipo hasta

su aplicabilidad al régimen, como antes se analizó, es poco probable, por no decir imposible que se establezca un régimen posterior cualificado de faltas, como pretende este Estatuto universitario en el párrafo citado.

Finalmente, el presente Estatuto Docente y sin calificar si es o no falta disciplinaria o si es una sanción sin previo procedimiento o una simple advertencia, estatuye que *“la evaluación negativa del desempeño académico del docente, la ausencia de producción artística, técnica o intelectual de aquellos docentes comprometidos con la investigación, así como cualquier incumplimiento grave de sus funciones, de los reglamentos particulares o del reglamento interno de trabajo, podrá dar lugar a su retiro, sin perjuicio de las demás consecuencias legales”*.

Por la ubicación formal del artículo 33 del Estatuto, bajo el Capítulo XIII, del Régimen disciplinario, se entendería que es una falta disciplinaria. Sin embargo, la redacción deficiente de la norma vulnera todo principio y regla constitucional y legal, anteriormente comentados para los tres primeros grupos de “faltas” disciplinarias. Pero podría también ser una sanción disciplinaria leyendo el artículo 32, el cual estipula que el “retiro” *“se produce como consecuencia de la terminación del contrato respectivo, por renuncia o jubilación del docente, o por terminación de la actividad académica para la cual fue contratado el docente o por cualquier causa legal”*. Sin embargo, no queda muy claro esta conclusión, porque en ninguna parte habla de previo proceso ni siquiera académico, pues *“o cualquier causa legal”* es una circunstancia ambigua, vaga e imprecisa que no necesariamente identificaría proceso de cualquier naturaleza como se estilaría en estos casos donde se procede al retiro del docente universitario.

3.7.3.1.3.6. En el Estatuto Docente de la Universidad de Sergio Arboleda de Bogotá

En el Estatuto Docente de la Universidad Sergio Arboleda de Bogotá de 2004, se enlistan en el artículo 27 unos supuestos de faltas disciplinarias en que pueden incurrir los profesores de la universidad dentro del régimen sancionador disciplinario.

Las faltas Disciplinarias, son: a) El incumplimiento de las responsabilidades establecidas para el profesor en su plan de trabajo semestral; b) El incumplimiento de los deberes consagrados en este Estatuto y demás reglamentos institucionales que regulen su

actividad; c) El incumplimiento de los deberes contractuales del profesor con la Universidad; d) Los actos que atenten contra los derechos y la dignidad del estudiante; y, e) Los actos que atenten contra los principios de la ética profesional en las prácticas docentes.

El Estatuto previamente regula cuales son las responsabilidades del docente a nivel académico, investigativo y en las labores de extensión a la comunidad; así mismo establece y en forma inequívoca cuales son los deberes, “incentivos” y obligaciones de los docentes vinculados a la universidad.

3.7.3.1.3.7. En el Estatuto Docente de la Universidad del Rosario

En el Estatuto Docente de la Universidad del Rosario de 2000, se relacionan las siguientes faltas disciplinarias en las que pueden incurrir los profesores universitarios. Según el artículo 133, son: a) El incumplimiento de las responsabilidades establecidas para el profesor en su plan de trabajo semestral; b) El incumplimiento de los deberes consagrados en este Estatuto y demás reglamentos institucionales que regulen su actividad; c) El incumplimiento de los deberes contractuales del profesor con la Universidad del Rosario; d) Los actos que atenten contra los derechos y la dignidad del estudiante; y e) Los actos que atenten contra los principios de la ética profesional en las prácticas docentes.

Estas faltas disciplinarias son de idéntico tenor a las planteadas por el Estatuto docente de la Universidad Sergio Arboleda y por lo tanto es igual el comentario *ut supra* suministrado.

Sin embargo, se diferencia del anterior listado de faltas disciplinarias, en la medida que el Estatuto de esta universidad, plantea en el artículo 134 una serie de criterios de valoración para calificar la gravedad de la comisión de una falta disciplinaria. Estos criterios son: a) Naturaleza y modalidad de la falta disciplinaria; b) Motivos que llevaron al profesor a realizar los hechos que constituyen la falta disciplinaria; c) Circunstancias en las cuales se configuró la falta disciplinaria; y d) Efectos de la falta disciplinaria.

En líneas demasiado generales estos criterios, son los que aparecen establecidos en el artículo 43 de la Ley 734 de 2002, como criterios de gravedad o levedad de la falta en

nueve numerales que incluyen los dos extremos: lo grave o lo leve y no como plantea el estatuto universitario solo el extremo de la gravedad.

Este último aspecto es particularmente relevante porque el estatuto regula en un aparte especial sobre las sanciones disciplinarias que corresponden a las faltas gravísimas, graves y leves, como *ut infra* precisaremos.

3.7.3.2. Faltas disciplinarias según la Ley General Disciplinaria colombiana

3.7.3.2.1. Notas preliminares en el derecho comparado

En el derecho colombiano, la Ley 734 de 2002, en el artículo 42 clasifica a las faltas disciplinarias funcionariales como gravísimas, graves y leves, acogiendo clasificaciones tradicionalmente estipuladas en el ámbito *ius civilista* colombiano del que tanto se nutrió el derecho sancionador estatal incluido el derecho penal, correccional y disciplinario.

En el derecho ibérico, las “infracciones” o faltas disciplinarias según la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común o LRJAP y PC (Ley 30 de 1992), son leves, graves y muy graves, según el artículo 129-2. A diferencia del derecho colombiano, en el derecho español las faltas muy graves, graves y leves están expresa y previamente previstas en el ordenamiento jurídico, cumpliendo el requerimiento de la legalidad y la tipicidad propio del derecho sancionador del Estado.

Faltas muy graves en el derecho español (99), son las que por sus actos, pueden provocar más perjuicio al interés general o están directamente relacionadas con principios, derechos fundamentales y libertades públicas reconocidas en la Constitución.

A título de ilustración son faltas muy graves, las siguientes: a) El incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución en el servicio de la función pública; b) Toda actuación que suponga discriminación por razón de raza, sexo, religión, lengua, opinión, lugar de nacimiento, vecindad, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social; c) Abandono del servicio; c) La adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio a la Administración o a los ciudadanos; d) La publicación o utilización indebida de secretos oficiales así declarados por la ley o clasificados como tales; e) la no-

(99) BORRACHINA, Juan. **La función pública y su ordenamiento jurídico**. Parte Especial II, Ed. PPU, Tomo II, Vol. II, Barcelona, 1991, p. 105.

toria falta de rendimiento que comporta inhibición en el cumplimiento de las tareas encomendadas; f) La violación de la neutralidad o independencia políticas, utilizando las facultades atribuidas para influir en procesos electorales de cualquier naturaleza y ámbitos; g) Incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades; h) La obstaculización al ejercicio de las libertades públicas(100) y derechos sindicales (101); i) Los actos limitativos de libre expresión de pensamiento, ideas y opiniones; j) Haber sido sancionado por la comisión de tres faltas graves en un período de un año.

En el derecho ibérico, se entiende como faltas graves, son las propias de la relación funcional, es decir, las que se refieren al cumplimiento de los deberes que son propios de cada funcionario. En términos de *Borrachina* (102), son las faltas ordinarias de la función pública.

Son faltas graves, las siguientes: a) La falta de obediencia debida a los superiores y autoridades; b) Abuso de autoridad en el ejercicio del cargo; c) las conductas constitutivas de delito doloso relacionadas con el servicio o que causen daño a la administración o a los administrados; d) La tolerancia de los superiores respecto de la comisión de faltas muy graves o graves de sus subordinados; e) la grave desconsideración con los superiores, compañeros o subordinados; f) la grave falta de consideración con los administrados; g) Causar daños graves en los locales, material o documentos de los servicios; h) Intervenir en un procedimiento administrativo cuando se dé alguna de las causas de abstención legalmente señaladas; i) la emisión de informes y adopción de acuerdos manifiestamente ilegales cuando causen perjuicio a la administración o a los ciudadanos y no constituyan falta muy grave; j) la falta de rendimiento que afecte al normal funcionamiento de los servicios y no constituya falta muy grave; k) No guardar el debido sigilo respecto a los

(100) Por obstaculización debe entenderse toda conducta tendente a impedir, obstruir, limitar o dificultar el ejercicio o desenvolvimiento normal de las libertades públicas reconocidas en la Constitución tales como: la libertad ideológica, religiosa y de culto (art. 16.1 CE), de libre elección de residencia y circulación por el territorio español (art. 19), libertad de expresión (art. 20.1 a); libertad de cátedra (art. 20.1 b); libertad de información (art.20.1 c); libertad de asociación (art.22.1); libertad de enseñanza (27.1.); libertad sindical (art.28). Ejemplos citados en la Obra *ut supra* cit. p. 111

(101) En relación al derecho huelga, el reglamento disciplinario español tipifica tres faltas muy graves: a) La realización de actos encaminados a coartar el libre ejercicio del derecho de huelga; b) La participación en huelgas, a los que la tenga expresamente prohibida por la ley; y c) El incumplimiento de la obligación de atender los servicios esenciales en caso de huelga. Citados en la Obra *ut supra* cit. p. 113

(102) Ob., *ut supra* cit. 115.

asuntos que se conozcan por razón del cargo, cuando causen perjuicio a la Administración o se utilice en provecho propio; l) El incumplimiento de plazos u otras disposiciones de procedimiento en materia de incompatibilidades, cuando no suponga mantenimiento de una situación de incompatibilidad; m) El incumplimiento injustificado de la jornada de trabajo que acumulado suponga un mínimo de diez horas al mes; n) la tercer falta injustificada de asistencia en un período de tres meses, cuando las dos anteriores hubieren sido objeto de sanción por falta leve; ñ) La grave perturbación del servicio; o) El atentado grave a la dignidad de los funcionarios o de la administración; p) Las acciones u omisiones dirigidas a evadir los sistemas de control de horarios o a impedir que sean detectados los incumplimientos injustificados de la jornada de trabajo.

Se consideran faltas leves las de menor gravedad que puede cometer el funcionario público. Como lo sostiene el autor antes citado (103), la existencia de las mismas parece justificada por la mínima trascendencia del hecho, lo que no impide su sanción oportuna con el fin de prevenir e impedir al funcionario la continuidad de una conducta infractora. En todas las faltas disciplinarias siempre se afecta el interés general y, en definitiva, al servicio prestado, en mayor o menor medida. Pero en las faltas leves la afectación de dicho interés general no reviste gravedad alguna.

A título de ilustración, son faltas leves: a) El incumplimiento injustificado del horario de trabajo, cuando suponga falta grave; b) la falta injustificada de un día; c) La incorrección con el público, superiores, compañeros o subordinados; d) El descuido o negligencia en el ejercicio de sus funciones; y e) “Faltas residuales” (104): El incumplimiento de los deberes y obligaciones del funcionario, siempre que no deban ser calificadas como falta muy grave o grave.

3.7.3.2.2. Faltas gravísimas, graves y leves en la Ley General Disciplinaria colombiana. Especial referencia a “la preservación del orden interno”

(103) Ob., ut supra cit. 135

(104) El autor citado califica así a aquellas faltas disciplinarias donde tiene cabida las fisuras o conductas incompletas que no alcanzan la calificación de faltas muy graves o graves, con el “fin de que no quede ninguna acción u omisión de los funcionarios públicos sin sanción correspondiente. Y ante la eventualidad de que en las faltas muy graves y graves no concurren todos los requisitos de las mismas, el legislador ha previsto una falta, que con la calificación de leve, pretende recoger todas las acciones u omisiones de faltas muy graves y graves imperfectas”. Ob., ut supra cit. 137-138.

En nuestro derecho el legislador acudió en enlistar una serie de conductas positivas o negativas del servidor público, en relación al desconocimiento o vulneración del ordenamiento jurídico (normas constitucionales, legales y administrativas), al servicio público propiamente dicho, a los regímenes de inhabilidades, incompatibilidades, prohibiciones, impedimentos y conflicto de intereses y a las conductas residuales previstas en normas estatutarias, al menos en el ámbito del derecho sancionador disciplinario universitario. Con base en ello, el legislador clasificó --sin conceptualizar ni dar definición expresa alguna (105)-a las faltas como gravísimas, graves y leves. Eso sí, proveyó de un sistema blindado de criterios para determinar la gravedad o levedad de las faltas graves o leves, en el artículo 43 de la Ley 734 de 2002, que permiten no sólo graduar e identificar la clase de falta disciplinaria cometida por el servidor estatal, sino que constituyen marcos claros, expresos y determinados para cualificar la falta, la naturaleza, el grado de perturbación, los motivos y circunstancias en las que se cometió la falta por el servidor público o el particular con funciones públicas.

Para las primeras, es decir, las faltas gravísimas el CDU de 2002, relacionó en forma taxativa o *numerus clausus* y con descripción casuística de cada tipo disciplinario, sesenta y tres eventos de faltas gravísimas, muchas de las cuales presentan bifurcaciones o más de un evento posible dentro de cada falta disciplinaria. Para las segundas y terceras, es decir, las faltas graves y leves, el legislador acudió a la descripción de lo que puede constituir una y otra falta, según el artículo 50 *ibid*, pero como dijimos no es en estricto rigor jurídico una definición de falta grave o falta leve. Así mismo, acudió a los llamados “*criterios*” pendulares de la gravedad y la levedad previstos en el artículo 43 *ibid*, los cuales demarcarán los límites jurídicos de si una falta es grave o simplemente leve.

Las faltas graves y leves en consecuencia, no son taxativas ni están enlistadas en la ley citada, sino que deben derivarse del “*incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley*”, según el artículo 50 *ibid*. Estas faltas disciplinarias, por la

(105) Pese a que en los artículos 23 y 50 de la Ley 734 de 2002, intitula “falta disciplinaria” y “faltas graves y leves”, en ellos no se suministra una conceptualización propiamente dicha, sino esquematización conceptual de cómo se constituye una falta disciplinaria presuntamente gravísima en la primera norma y expresamente grave o leve en el segundo artículo.

definición y finalidad perseguida por el legislador español al regular su cuadro normativo de faltas funcionariales o de los servidores públicos corresponden a las faltas muy graves y graves, es decir, las que afectan intereses generales previstos en las normas constitucionales y las que afectan intereses generales de la función pública o administrativa, es decir, las afectaciones al servicio público por parte del funcionario, empleado o particular con funciones públicas. Con ello y de simple *visu* se observa que el régimen sancionador disciplinario colombiano es más rígido, más blindado y más casuístico que el régimen sancionador ibérico.

El legislador colombiano, estableció una regulación especial sobre la “preservación del orden interno” en el artículo 51 *idem*, con el cual se pretendió destipificar conductas del servidor público o particular con funciones públicas realizadas hacia el interior de cada dependencia “sin afectar sustancialmente los deberes funcionales” y que están obligados a cumplirlos. Los hechos cometidos en cada dependencia, lugar de trabajo, despacho o aulas, aunque “contraríen en menor grado el orden administrativo” interno, solo pueden ser objeto de llamado de atención por el Jefe inmediato, “sin necesidad de acudir a formalismo procesal alguno”. Este llamado de atención no “generará antecedente disciplinario” alguno para quien se le hace la observación. Si el llamado de atención es reiterado, por ese sólo hecho no puede dar lugar a iniciar un proceso o “actuación disciplinaria”.

La Corte Constitucional en sentencia C-1076-2002, tuvo la oportunidad de analizar integralmente el artículo 51 y sus tres incisos, los cuales fueron retirados del ordenamiento jurídico así: Totalmente el tercero, el cual hacía referencia a la reincidencia del llamado de atención y la posibilidad de iniciación de un proceso disciplinario a su autor. Se declaró inexecutable, por considerarse que si no se satisface presupuesto sustancial de la imputación disciplinaria, para los hechos realizados por el servidor público o particular con funciones públicas que dan lugar al llamado de atención, resulta improcedente que sirva de fundamento para iniciar un procedimiento disciplinario sino no se considera falta disciplinaria ni siguiera en la modalidad de leve.

El inciso segundo, se declaró parcialmente inexecutable el aparte que hacía referencia al llamado de atención como base para la “anotación en la hoja de vida” del autor. La Corte consideró que si el llamado de atención no afecta sustancialmente los deberes funcionales del servidor público, circunstancia que habilita que se prescinda de cualquier

formalismo para hacerlo (el inciso primero precisaba por “escrito”, término que fue declarado inexecutable), no es razonable ni proporcionado el llamado de atención se anote por escrito en la hoja de vida y constituya *per se* una observación negativa del titular del *curriculum vitae* con formalismos que para iniciar y hacer el llamado de atención, la misma norma en el inciso primero no los requiere.

El inciso primero, se halló conforme al ordenamiento jurídico vigente, en tanto en cuanto el llamado de atención sirva para preservar el orden administrativo interno de las dependencias, oficinas, despachos, aulas, etc., pero se declaró inexecutable el formalismo de hacerlo por “escrito”, ya que la misma norma al final del inciso estipulaba que no se requería “formalismo procesal alguno”.

En cuanto al contexto de la norma se observa entonces, las conductas del servidor público o el particular con funciones públicas que aún contrariando en menor grado el orden administrativo interno de cada dependencia en el servicio público, no constituyen falta disciplinaria, porque al no afectar sustancialmente los deberes funcionales, que son la base de la “ilicitud sustancial” para calificar al tipo de disciplinario, los hechos así cometidos y rodeados de informalidad procesal alguna y aún cuando existan para que el Jefe inmediato del autor de los mismos le sea aplicado un llamado de atención aquellos no son antijurídicos (artículo 5 de la ley 734 de 2002) y por tanto no constituyen falta disciplinaria (artículos 4 y 13 *ibidem*).

En tal virtud, en nuestro sistema funcional y funcional del servicio público colombiano existen faltas disciplinarias y actuaciones que no lo son, si no afectan sustancialmente los deberes funcionales de su titular. La dificultad práctica de esa distinción en el ambiente de una dependencia, despacho, oficina, aula o sitio de trabajo es apenas evidente.

Ahora pasemos a estudiar cada una de las faltas disciplinarias en nuestro régimen sancionador disciplinario funcional.

3.7.3.2.3. Faltas gravísimas en la Ley General Disciplinaria colombiana

El artículo 23 de la Ley General disciplinaria colombiana de 2002, expresa sin calificar de gravísima pero entendible como tal por deducción lógica del artículo 50 *ibidem* de parecido tenor pero referible expresamente a las faltas graves y leves, que “*constituye*

falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas y comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de los deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparados por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contemplados en el artículo 28” (106).

Doctrinalmente, el Magíster en Derecho *Meléndez* (107), sostiene que la falta gravísima, “es la descripción de una conducta que afecta en alto grado e intensidad los intereses jurídicos estatales, que se caracteriza en la afectación de los principios constitucionales de la función administrativa, previstos en el artículo 209 constitucional”, así como otros bienes jurídicos no tan altos de índole legal e incluso reglamentario, tal como veremos a continuación, pues como antes se sostuvo la clasificación de las faltas disciplinarias en nuestro país a diferencia del derecho ibérico no radican su diferenciación en los bienes jurídicos tutelados sólo en el ámbito constitucional para las faltas muy graves (o gravísimas en Colombia), y los bienes jurídicos tutelados en el ámbito legal, reglamentario y previstos en normas jurídicas administrativas (actos y “disposiciones” administrativas) para las faltas graves y leves; no. En nuestro país la clasificación obedece; entre otras razones, a parámetros de dosimetría de gravedad o levedad para las faltas graves y leves y, a la taxatividad en el enlistamiento de tipos disciplinarios considerados por el legislador previamente como gravísimos.

(106) Artículo 28. “Está exento de responsabilidad disciplinaria quien realice la conducta: 1. Por fuerza mayor o caso fortuito. 2. En estricto cumplimiento de un deber constitucional o legal de mayor importancia que el sacrificado. 3. En cumplimiento de orden legítima de autoridad competente emitida con las formalidades legales. 4. Por salvar un derecho propio o ajeno al cual deba ceder el cumplimiento del deber, en razón de la necesidad, adecuación, proporcionalidad y razonabilidad. 5. Por insuperable coacción ajena o miedo insuperable. 6. Con la convicción errada e invencible de que su conducta no constituye falta disciplinaria. 7. En situación de inimputabilidad. En tales eventos se dará inmediata aplicación, por el competente, a los mecanismos administrativos que permitan el reconocimiento de las inhabilidades sobrevinientes.

No habrá lugar al reconocimiento de inimputabilidad cuando el sujeto disciplinable hubiere preordenado su comportamiento”.

(107) MELENDEZ, Inocencio Julio. ***Teoría de la falta gravísima y juzgamiento disciplinario de los contratos estatales***. Tesis de Grado para obtener el título de Magíster en Derecho. Biblioteca de la Facultad de Derecho. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2005, p. 105.

Teniendo en cuenta los listados de faltas previstos en los artículos 48 y 49 de la Ley 734 de 2002, las clasificaremos en grupos temáticos y cada uno de ellos con sus respectivos tipos disciplinarios generales y un grupo especial, a saber: 1. Faltas disciplinarias que incorporan tipos delictivos; 2. Faltas disciplinarias relativas al incumplimiento, la obstaculización, omisión, interrupción o interferencia en la prestación de un servicio público, de la función o del cargo públicos; 3. Faltas que afectan las libertades públicas y los derechos fundamentales; 4. Faltas relativas a los regímenes de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos, prohibiciones, conflicto de intereses y causales de mala conducta; 5. Faltas contra el orden económico, presupuestal, financiero y contable; 6. Faltas relativas a los contratos estatales; 7. Faltas relativas a actos y hechos administrativos; y 8. Faltas relativas a movimientos y partidos políticos. Igualmente, un grupo más de faltas disciplinarias gravísimas especiales para ciertos servidores del Estado.

Doctrinalmente, el Magíster en Derecho *Meléndez* (108), sostiene que en la relación taxativa de los tipos disciplinarios gravísimos hay que distinguir los tipos abiertos o *numerus apertus* de remisión en blanco o expresa, de los tipos cerrados o *numerus clausus*, que por excepción también se encuentran en el CDU de 2002.

En efecto, estima que las faltas gravísimas de tipo cerrado, son aquellas en donde la descripción objetiva de la conducta es tan concreta, tan precisa que para establecer la tipicidad de la misma no es necesario remitirse a la Constitución, a la ley o al reglamento, porque en el CDU se encuentran todos los elementos integrantes y presupuestos de la tipicidad. Sólo basta con realizar el proceso de adecuación entre la conducta y la descripción típica prevista en la norma. A título de ejemplo, se cita el numeral 3º del artículo 48 del CDU, es decir, a la falta gravísima cometida con culpa gravísima que atente contra el Patrimonio del Estado, pues allí se encuentran todos los elementos del tipo (tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad) sin necesidad de remisión a textos jurídicos extra código.

En cambio, las faltas disciplinarias del tipo abierto que son las mayoría de los previstos en el artículo 48 del CDU, se caracterizan porque no es suficiente con la descripción típica prevista en la Ley general disciplinaria colombiana, sino que para poder estructurar la falta

(108) MELENDEZ, Inocencio Julio. Ob., ut supra cit., p. 113 a 134

es necesario acudir a normas jurídicas de carácter especial, extra codificadas, atendiendo al cargo público o función que ejerce el autor, la entidad o rama del poder público en nombre de la cual actúa o se abstiene de hacerlo y la naturaleza especial del servicio que se presta. El autor citado, cita como ejemplo de tipos disciplinarios abiertos y de remisión expresa el numeral 1º y 7º del artículo 48, referidos el primero a la realización objetiva de tipos consagrados en el Código Penal como delictivos y considerados en el CDU como faltas disciplinarias gravísimas. Y, el segundo, a la comisión de graves violaciones al derecho internacional humanitario o DIH. Así mismo cita, como ejemplo de tipos abiertos con remisión en blanco, la “falta” disciplinaria prevista en el numeral 35 del artículo 48º referida a “dar lugar a la configuración del silencio administrativo”, por considerar que la institución jurídico administrativa del silencio administrativo es amplia y no tiene concreción sólo con la simple remisión al C.C.A. Sin embargo, sobre este último punto, nosotros anotaremos *ut infra* que per se la institución *iusadministrativa* del silencio administrativo no debió tipificarla como falta disciplinaria el legislador de 2002, porque de esa forma la convierte en un “ilícito administrativo” y no lo que es una prerrogativa de la administración pública y un derecho que tiene el administrado para crear, modificar o extinguir una relación jurídica entre el Estado y el particular.

A continuación, veremos los grupos de tipos disciplinarios que proponemos:

3.7.3.2.3.1. Faltas disciplinarias que incorporan tipos delictivos

En este grupo se incluyen lo siguientes tipos disciplinarios:

1. Faltas relativas a los bienes dejados a su cargo. Dar lugar a que por culpa gravísima se extravíen, pierdan o dañen bienes del Estado o a cargo del mismo, o de empresas o instituciones en que este tenga parte o bienes de particulares cuya administración o custodia se le haya confiado por razón de sus funciones, en cuantía igual o superior a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.

Incrementar injustificadamente el patrimonio, directa o indirectamente, en favor propio o de un tercero, permitir o tolerar que otro lo haga.

2. Faltas realizadas en ejercicio o por abuso del cargo. Realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo,

cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando del mismo (109).

3. Faltas de fomento o de favorecimiento a las organizaciones ilegales.

Fomentar o ejecutar actos tendientes a la formación o subsistencia de grupos armados al margen de la ley; o promoverlos, auspiciarlos, financiarlos, organizarlos, instruirlos, dirigirlos o colaborar con ellos.

4. Faltas privativas de la libertad. Privar ilegalmente de la libertad a una persona.

5. Faltas prevaliéndose del cargo o circunstancia de la función para obtener provecho.

Influir en otro servidor público, prevaliéndose de su cargo o de cualquier otra situación o relación derivada de su función o jerarquía para conseguir una actuación, concepto o decisión que le pueda generar directa o indirectamente beneficio de cualquier orden para sí o para un tercero. Igualmente, ofrecerse o acceder a realizar la conducta anteriormente descrita (110).

6. Faltas que afectan a los bienes informáticos y a la visión *ius informática* del derecho a la intimidad o el habeas data (111).

Causar daño a los equipos estatales de informática, alterar, falsificar, introducir, borrar, ocultar o desaparecer información en cualquiera de los sistemas de información oficial contenida en ellos o en los que se almacene o guarde la misma, o permitir el acceso a ella a personas no autorizadas.

(109) El contenido de éste tipo disciplinario es concordante, con el principio de culpabilidad, por el cual “en materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva. Las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa” (artículo 5 de la Ley 734 de 2002). Parecidos contenidos se relacionan en los artículos 55-1 y parágrafo único del artículo 61 *ibidem*. La sentencia **C-124-2003** declaró la exequibilidad del numeral 1º del artículo 48 que corresponde a este tipo disciplinario, entre otras razones, por las siguientes: “Esta disposición consagra el principio de legalidad en materia sancionatoria, expresado en la doctrina jurídica con el aforismo latino “*nullum crimen nulla poena sine lege*”, que constituye parte integrante del principio del debido proceso y en virtud del cual tanto las conductas ilícitas como las sanciones correspondientes deben estar determinadas en ley anterior a la ocurrencia de los hechos respectivos”.

(110) Este tipo disciplinario, correspondía en parecidos términos al numeral 4º del artículo 25 de la Ley 200 de 1995, el cual fue declarado exequible condicionalmente por la sentencia C-310-97, “bajo el entendido de que el incremento patrimonial debe ser aquel que no tiene causa justificada, o es indebido o ilícito”.

(111) RIASCOS GOMEZ, Libardo. ***El derecho a la intimidad, su visión *ius informática* y los delitos relativos a los datos personales***. Tesis Doctoral, calificada cum laude, Universidad de Lleida (España), 1999. p. 53 y ss.

7. Faltas que afectan la integridad física y psíquica del servidor público.

Amenazar, o agredir gravemente a las autoridades legítimamente constituidas en ejercicio o con relación a las funciones (112).

8. Faltas violatorias del régimen de impuestos, aduanas y cambiario.

Ejecutar por razón o con ocasión del cargo, en provecho suyo o de terceros, actos, acciones u operaciones o incurrir en omisiones tendientes a la evasión de impuestos, cualquiera que sea su naturaleza o denominación, o violar el régimen aduanero o cambiario.

9. Faltas por adquisición indebida de bienes.

Adquirir directamente o por interpuesta persona bienes que deban ser enajenados en razón de las funciones de su cargo, o hacer gestiones para que otros los adquieran.

10. Faltas relativas a la violación del habeas data con fines en la carrera administrativa.

Suministrar datos inexactos o documentación con contenidos que no correspondan a la realidad para conseguir posesión, ascenso o inclusión en carrera administrativa.

11. Faltas por omisión, alteración o supresión de registros administrativos.

Omitir, alterar o suprimir la anotación en el registro de antecedentes, de las sanciones o causas de inhabilidad que, de acuerdo con la ley, las autoridades competentes informen a la Procuraduría General de la Nación, o hacer la anotación tardíamente.

12. Faltas por violación de la legislación aduanera.

Favorecer en forma deliberada el ingreso o salida de bienes del territorio nacional sin el lleno de los requisitos exigidos por la legislación aduanera.

(112) El término “*provocar*”, contenido en este tipo disciplinario después de “amenazar” y antes de “o agredir”, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, por sentencia C-1076-2002, así: En el caso concreto, la falta gravísima consistente, de manera autónoma, en la *provocación grave* a las autoridades legítimamente constituidas en el ejercicio o con relación a las funciones. Así entonces, puede observarse que su consagración no cumple con los requisitos de claridad, precisión y exactitud, pues el elemento rector de la conducta en cuanto se refiere a la *provocación*, admite diferentes significados y entendimientos, resultando igualmente dificultoso determinar la gravedad de la provocación. La descripción de la conducta entonces, es confusa e indeterminada”. Vulnera el principio de tipicidad disciplinario.

3.7.3.2.3.2. **Faltas disciplinarias relativas al incumplimiento, la obstaculización, omisión, interrupción o interferencia en la prestación de un servicio público, la función o el cargo públicos**

En este grupo se incluyen lo siguientes tipos disciplinarios:

1. **Faltas de obstaculización de un servicio público.** Obstaculizar en forma grave la o las investigaciones que realicen las autoridades administrativas, jurisdiccionales o de control, o no suministrar oportunamente a los miembros del Congreso de la República las informaciones y documentos necesarios para el ejercicio del control político.

2. **Faltas de omisión, retardo y obstaculización de la actividad en un servicio público.** Omitir, retardar y obstaculizar la tramitación de la actuación disciplinaria originada en faltas gravísimas cometidas por los servidores públicos u omitir o retardar la denuncia de faltas gravísimas o delitos dolosos, preterintencionales o culposos investigables de oficio de que tenga conocimiento en razón del cargo o función (113).

3. **Faltas que retardan la función penitenciaria o carcelaria.** Retardar injustificadamente la conducción de persona capturada, detenida o condenada, al lugar de destino, o no ponerla a órdenes de la autoridad competente, dentro del término legal.

- 4 **Faltas relativas al funcionamiento del servicio público.** Celebrar contrato de prestación de servicios (114) cuyo objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o Administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista, salvo las excepciones legales.

(113) En la sentencia C-1076-2002, se declaró la exequibilidad del tipo, así: “La naturaleza de las faltas gravísimas siempre es dolosa. Cuando son cometidas a título de culpa, excepcionalmente dan lugar a la destitución...”.“En este orden de ideas, las faltas consideradas como gravísimas están reservadas a los comportamientos que lesionan en mayor medida la correcta administración del Estado, los derechos humanos y las reglas del derecho internacional humanitario, la moralidad pública y el patrimonio del Estado. En esa dirección se incardina, precisamente, el numeral 4 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002”.

(114) En la sentencia C-094-2003, se declaró exequible este tipo. “El contrato de prestación de servicios es un contrato estatal que tiene como objeto una obligación de hacer, que se caracteriza por la autonomía e independencia del contratista, que tiene una vigencia temporal y que no genera prestaciones sociales por tratarse de un contrato estatal y no de una relación laboral.

5. Faltas por omisión o retardo en el servicio público de salud y ambiental.

Omitir o retardar injustificadamente el ejercicio de las funciones propias de su cargo, permitiendo que se origine un riesgo grave o un deterioro de la salud humana, el medio ambiente o los recursos naturales.

6. Faltas por ejercicio de funciones en cargo diferente.

Ejercer funciones propias del cargo público desempeñado, o cumplir otras en cargo diferente, a sabiendas de la existencia de decisión judicial o administrativa, de carácter cautelar o provisional, de suspensión en el ejercicio de las mismas.

7. Faltas por ejercicio de funciones con finalidades diferentes.

Ejercer las potestades que su empleo o función le concedan para una finalidad distinta a la prevista en la norma otorgante.

8. Faltas por abandono del cargo. El abandono injustificado del cargo, función o servicio (115).

9. Faltas por omisión oportuna de información judicial y administrativa por quienes están obligados a hacerla.

No enviar a la Procuraduría General de la Nación dentro de los cinco días siguientes a la ejecutoria del fallo judicial, administrativo o fiscal, salvo disposición en contrario, la información que de acuerdo con la ley los servidores públicos están obligados a remitir, referida a las sanciones penales y disciplinarias impuestas, y a las causas de inhabilidad que se deriven de las relaciones contractuales con el Estado, de los fallos con responsabilidad fiscal, de las declaraciones de pérdida de investidura y de las condenas proferidas en ejercicio de la acción de repetición o del

(115) Mediante **Sentencia C-769-98**, la Corte declaró exequible el numeral 8º del artículo 25 de la Ley 200 de 1995 de parecido contenido al tipo disciplinario aquí expuesto. Sostuvo la Corte: *“Abandonar el cargo, o el servicio, implica la dejación voluntaria definitiva y no transitoria de los deberes y responsabilidades que exige el empleo del cual es titular el servidor público. En consecuencia, dicho abandono se puede presentar, bien porque se renuncia al ejercicio de las labores o funciones propias del cargo, con la necesaria afectación de la continuidad del servicio administrativo, o bien porque se deserta materialmente del cargo al ausentarse el servidor del sitio de trabajo y no regresar a él para cumplir con las labores asignadas, propias del cargo o del servicio. Corolario de lo anterior es que el abandono debe ser injustificado, es decir, sin que exista una razón o motivo suficiente para que el servidor se exima de la responsabilidad de cumplir con las funciones propias del cargo o del servicio. Ello es así, porque de ser justificado el abandono del cargo o del servicio desaparece la antijuridicidad del hecho y, por consiguiente, la falta disciplinaria”*.

llamamiento en garantía.

10. Faltas por ejercicio de funciones con propósitos de fraude. Ejercer las funciones con el propósito de defraudar otra norma de carácter imperativo.

11. Faltas por retardo de funciones judiciales. Incurrir injustificadamente en mora sistemática en la sustanciación y fallo de los negocios asignados. Se entiende por mora sistemática, el incumplimiento por parte de un servidor público de los términos fijados por ley o reglamento interno en la sustanciación de los negocios a él asignados, en una proporción que represente el veinte por ciento (20%) de su carga laboral.

12. Faltas por ejercer actividades indebidas. Ejercer actividades o recibir beneficios de negocios incompatibles con el buen nombre y prestigio de la institución a la que pertenece.

13. Faltas por violar las reservas y restricciones. Violar la reserva de la investigación y de las demás actuaciones sometidas a la misma restricción.

14. Faltas por realizar actividades indebidas en el sitio de trabajo o lugares públicos. Consumir, en el sitio de trabajo o en lugares públicos, sustancias prohibidas que produzcan dependencia física o síquica, asistir al trabajo en tres o más ocasiones en estado de embriaguez o bajo el efecto de estupefacientes.

Cuando la conducta no fuere reiterada conforme a la modalidad señalada, será calificada como grave (116).

(116) Mediante **sentencia C-252-2003**, se declaró exequible el tipo disciplinario, “en el entendido que la expresión 'en lugares públicos' es exequible en cuanto la conducta descrita afecte el ejercicio de la función pública”. Agrega, “La Corte debe precisar que la legitimidad de esas faltas disciplinarias no se deriva del estado mismo de embriaguez del sujeto disciplinable o del hecho de encontrarse bajo el efecto de estupefacientes sino de la manera como tales estados interfieren los deberes funcionales del servidor público. Es decir, tal legitimidad se infiere no en razón de esos estados implícitamente considerados sino del hecho que el sujeto asiste al trabajo encontrándose en ellos. Se trata de una precisión fundamental pues ella hace la diferencia entre una injerencia autoritaria en un ámbito vital que sólo a la persona corresponde y una injerencia legítima que procura el adecuado desenvolvimiento de la administración y su funcionalización hacia la realización de los fines estatales”.

15. Falta por omisión de resolución. No resolver la consulta sobre la suspensión provisional en los términos de ley.

3.7.3.2.3.3. Faltas que afectan las libertades públicas y los derechos fundamentales

Se relacionan los siguientes tipos disciplinarios, aunque algunos formas delictivas:

1. Faltas que afectan la integridad física, psíquica o a su entorno social. Realizar cualquiera de los actos mencionados a continuación con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial, religioso, político o social: a) Lesión a la integridad física o mental de los miembros del grupo (117); b) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; c) Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo; y, d) Traslado por la fuerza de miembros del grupo a otro.

2. Faltas que afectan el derecho internacional humanitario o DIH. Incurrir en graves violaciones al derecho internacional humanitario (118).

(117) Mediante **sentencia C-181-2002** reiterada en la **C-1076-2002** declaró inexecutable el término "grave" que aparecía después de "lesión" en el literal a, del numeral 1º del literal a), del numeral 5º del artículo 25, que era de idéntico tenor al literal a), del numeral 5º del artículo 48 de la Ley 734 de 2002. La Corte sostuvo en la primera sentencia: "En efecto, de considerarse que sólo las lesiones graves constituyen falta disciplinaria en el contexto de las conductas constitutivas de genocidio, se estarían desconociendo los principios generales sobre los que se sustenta el régimen disciplinario, los cuales tienden a garantizar que todo funcionario o agente del Estado actúe con diligencia y cuidado en el ejercicio de sus funciones. No puede considerarse en dicho contexto, que las faltas leves son permitidas o toleradas por el régimen disciplinario, tal como parece desprenderse de la redacción de la norma. En vista de lo anterior, la expresión "grave" deberá ser retirada del ordenamiento, ya que con ella también se vulnera el artículo 12 de la Constitución Política que prohíbe los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes".

(118) En **sentencia C-1076-2002**, se declaró executable el término "graves". Sostuvo: El numeral 7 del artículo 48 de la Ley 374 de 2002, es una norma disciplinaria de contenido abierto, en la medida en que opera un reenvío al derecho internacional para efectos de precisar su contenido y alcance. De allí que sea necesario dilucidar, a la luz de la legalidad internacional, qué se entiende por violación grave al DIH. Del examen de la evolución normativa y jurisprudencial que ha conocido la represión penal internacional de las violaciones a las normas humanitarias, la Corte encuentra que el concepto de violación al DIH va de la mano de aquel de crimen de guerra y no de crimen *de lesa humanidad*, como incorrectamente se sostuvo en la exposición de motivos de la Ley 734 de 2002.

3. Faltas que afecta la integridad física y psíquica por motivos políticos.

Ocasionar, con el propósito de destruir total o parcialmente un grupo nacional, étnico, racial, religioso, político o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, por razón de su pertenencia al mismo, la muerte de uno o varios de sus miembros (119).

4. Faltas que afectan el derecho a la vida. Ocasionar la muerte en forma deliberada, por causa de sus opiniones o actividades políticas, creencias religiosas, raza, sexo, color o idioma (120).

5. Faltas que afectan la integridad psíquica y física, dirigidas a obtener un provecho. Infligir a una persona dolores o sufrimientos físicos o psíquicos con el fin de obtener de ésta o de una tercera información o confesión, de castigarla por un acto por ella cometido o que se sospeche que ha cometido o de intimidarla o coaccionarla por

(119) Mediante **sentencia C-1076-2002**, se declaró exequible los términos: “fundada en motivos políticos”. Sostuvo: “La disposición anteriormente trascrita llegaría a ser el actual numeral 6 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, en tanto que la proscripción del genocidio, propiamente dicho, se convertiría en el numeral 5 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002. Coexisten por tanto dos normas disciplinarias que aunque, coinciden en buena parte de sus elementos configuradores (ambas aluden a grupos nacionales, étnicos, raciales, religiosos y políticos) son distintas en cuanto a que la segunda incluye a los grupos sociales y la primera hace referencia a *una colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos*. Se distinguen además, en que mientras que el numeral 5 abarca un conjunto de comportamientos que figuran en la Convención contra el Genocidio de 1948; el numeral 6 se refiere únicamente a la muerte de uno o varios de los miembros del grupo, por razón de su pertenencia al mismo, vale decir, carece de un *dolus specialis* que es propio del genocida, tal y como lo entendió la Sala de Primera Instancia del Tribunal Penal Internacional para Ruanda, en el asunto *Akayesu*, cuando sostuvo lo siguiente: “El dolo especial es un concepto de derecho criminal bien conocido en los países de tradición romano-continental. Se requiere como elemento constitutivo de ciertas infracciones y exige que el autor de éstas tenga la intención de provocar el resultado incriminado. En otras palabras, el dolo especial es constitutivo de una infracción intencional, caracterizada por una relación psicológica entre el resultado material y la inteligencia del autor Tribunal Penal Internacional para Ruanda, Sala de Primera Instancia, sentencia del 2 de septiembre de 1998, ob.cit. p. 200.

(120) **La sentencia C-125-2003**, declaró inexecutable la frase “y dentro de un mismo contexto de hechos, a varias personas que se encuentren en situación de indefensión”, contenida en el numeral 11 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, que corresponde a este tipo. La Corte analizó integralmente la “intolerancia”, la “indefensión” o “dentro de un mismo contexto de hechos” para declarar la inexecutable, “en aras de lograr la efectiva garantía del derecho a la vida y de otros valores fundamentales”.

cualquier razón que comporte algún tipo de discriminación (121).

6. Faltas que afectan el derecho a la libertad. Someter a una o varias personas a privación de la libertad, cualquiera que sea la forma, seguida de su ocultamiento y de la negativa a reconocer dicha privación o de dar información sobre su paradero, sustrayéndola del amparo de la ley (122).

7. Faltas que afectan la libertad de residencia. Ocasionar, mediante violencia u otros actos coactivos dirigidos contra un sector de la población que uno o varios de sus miembros cambie el lugar de su residencia.

8. Faltas que afectan la libertad individual o colectiva. Privar de la libertad a una o varias personas y condicionar la vida, la seguridad y la libertad de esta o estas a la satisfacción de cualquier tipo de exigencias.

9. Faltas que afectan el derecho a la intimidad y el habeas data. Atentar, con cualquier propósito, contra la inviolabilidad de la correspondencia y demás formas de

(121) La Corte mediante **sentencia C-1076-2002**, declaró inexecutable el término “graves” después de sufrimientos y antes de “físicos”, que aparecía en el tipo, pues consideró como lo alegaba el demandante que los sufrimientos son eso sin calificación alguna. La Corte confirmando que Colombia combate la tortura, trato cruel físico o psíquico, ha incorporado a su legislación tratados internacionales que proscriben cualquier forma de trato inhumano, como la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes (Ley 70 de 1986), pero además rige en nuestro país la Ley 409 de 1997, con potenciado fines de prevención y sanción de la tortura y los tratos inhumanos, “norma internacional posterior prima sobre la anterior, amén de que esta última resulta ser mucho más garantista que la anterior”.

(122) **La sentencia C-181-2002**, al declarar executable el numeral 5º, literal b, del artículo 25 de la Ley 200 de 1995, que corresponde al presente tipo disciplinario (numeral 8º, del artículo 48 de la Ley 734 de 2002), sostuvo: “El Artículo II de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas prescribe: “Artículo II. Para los efectos de la presente Convención, se considera desaparición forzada la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.” y el texto de la Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 44/162 de 1989 sobre Desaparición Forzada de Personas. Ahora bien, de acuerdo con la descripción normativa proveída por el CDU, la desaparición forzada constituye una falta compleja que involucra la realización de una serie sucesiva de actos: la violación al derecho a la libertad de la víctima, la expedición o ejecución de órdenes ilegítimas, la violación de las garantías procesales del retenido y, finalmente (si el delito se agota), la violación del derecho a la integridad personal de la víctima.

comunicación, u obtener información o recaudar prueba con desconocimiento de los derechos y garantías constitucionales y legales.

10. Faltas por desacato a órdenes e instrucciones sobre derechos humanos.

Desacatar las órdenes e instrucciones contenidas en las Directivas Presidenciales cuyo objeto sea la promoción de los derechos humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, el manejo del orden público o la congelación de nóminas oficiales, dentro de la órbita de su competencia.

3.7.3.2.3.4. Faltas relativas a los regímenes de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos, prohibiciones, conflicto de intereses y causales de mala conducta

Se relacionan los siguientes tipos disciplinarios:

1. Faltas de incumplimiento de las normas de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses. Actuar u omitir, a pesar de la existencia de causales de incompatibilidad, inhabilidad y conflicto de intereses, de acuerdo con las previsiones constitucionales y legales (123).

Nombrar, designar, elegir, postular o intervenir en la postulación de una persona en quien concurra causal de inhabilidad, incompatibilidad, o conflicto de intereses.

2. Faltas de incumplimiento de las normas de inhabilidades e incompatibilidades en obligaciones. Contraer obligaciones con personas naturales o jurídicas con las cuales se tengan relaciones oficiales en razón del cargo que desempeña violando el régimen de inhabilidades e incompatibilidades señaladas en las normas vigentes.

(123) Mediante **Sentencia C-391-2002**, se declaró exequible el término “inhabilidad”, que aparecía en el artículo 25-10 de la Ley 200 de 1995, hoy en el numeral 17 del artículo 48 de la Ley 734 y que corresponde a este tipo disciplinario. Sostuvo: *Si el régimen de inhabilidades se orienta a garantizar la absoluta transparencia de las personas que se han de vincular a la función pública para asegurar que el ejercicio de ésta se dirija no a la realización de los propios intereses sino a la satisfacción de las necesidades sociales y al aseguramiento de los intereses colectivos y sí, por otra parte, el régimen disciplinario implica la imputación de faltas y la imposición de sanciones a quienes infringen sustancialmente sus deberes funcionales y afectan la función administrativa, es claro que en uno de esos ámbitos normativos puede atribuirse consecuencias jurídicas a instituciones que hacen parte del otro y viceversa”.*

3. Faltas de incumplimiento de las normas de impedimentos y recusaciones.

No declararse impedido oportunamente, cuando exista la obligación de hacerlo, demorar el trámite de las recusaciones, o actuar después de separado del asunto.

4. Faltas de incumplimiento por regímenes de asimilación.

Las demás conductas que en la Constitución o en la ley hayan sido previstas con sanción de remoción o destitución, o como causales de mala conducta.

3.6.3.2.3.5. Faltas contra el orden económico, presupuestal, financiero y contable

Se relacionan los siguientes tipos disciplinarios:

1. Faltas sobre rentas. Autorizar u ordenar la utilización indebida, o utilizar indebidamente rentas que tienen destinación específica en la Constitución o en la ley.

2. Faltas sobre gastos. Autorizar o pagar gastos por fuera de los establecidos en el artículo 346 de la Constitución Política.

3. Faltas sobre presupuesto. Asumir compromisos sobre apropiaciones presupuestales inexistentes o en exceso del saldo disponible de apropiación o que afecten vigencias futuras, sin contar con las autorizaciones pertinentes.

4. Faltas sobre ordenación del pago. Ordenar o efectuar el pago de obligaciones en exceso del saldo disponible en el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC).

5. Faltas relativas a apropiaciones y gastos presupuestales. No incluir en el presupuesto las apropiaciones necesarias y suficientes, cuando exista la posibilidad, para cubrir el déficit fiscal, servir la deuda pública y atender debidamente el pago de sentencias, créditos judicialmente reconocidos, laudos arbitrales, conciliaciones y servicios públicos domiciliarios.

6. Faltas de desequilibrio presupuestal. No adoptar las acciones establecidas en el estatuto orgánico del presupuesto, cuando las apropiaciones de gasto sean superiores al recaudo efectivo de los ingresos.

7. Faltas relativas a la ejecución y contabilidad presupuestal. No llevar en debi-

da forma los libros de registro de la ejecución presupuestal de ingresos y gastos, ni los de contabilidad financiera.

8. Faltas relativas a la inversión de recursos públicos. Efectuar inversión de recursos públicos en condiciones que no garanticen, necesariamente y en orden de precedencia, liquidez, seguridad y rentabilidad del mercado.

9. Faltas relativas a pagos, descuentos y aportes patronales. No efectuar oportunamente e injustificadamente, salvo la existencia de acuerdos especiales de pago, los descuentos o no realizar puntualmente los pagos por concepto de aportes patronales o del servidor público para los sistemas de pensiones, salud y riesgos profesionales del sistema integrado de seguridad social, o, respecto de las cesantías, no hacerlo en el plazo legal señalado y en el orden estricto en que se hubieren radicado las solicitudes. De igual forma, no presupuestar ni efectuar oportunamente el pago por concepto de aportes patronales correspondiente al 3% de las nóminas de los servidores públicos al ICBF.

10. Faltas por aseguramiento no real de bienes. No asegurar por su valor real los bienes del Estado ni hacer las apropiaciones presupuestales pertinentes.

11. Faltas por incumplimiento e implementación del Sistema Nacional de Contabilidad Pública. No dar cumplimiento injustificadamente a la exigencia de adoptar el Sistema Nacional de Contabilidad Pública de acuerdo con las disposiciones emitidas por la Contaduría General de la Nación y no observar las políticas, principios y plazos que en materia de contabilidad pública se expidan con el fin de producir información confiable, oportuna y veraz.

3.7.3.2.3.6. Faltas relativas a los contratos estatales

Doctrinalmente, el Magíster en Derecho *Meléndez* (124), considera que todos los tipos disciplinarios contractuales son del tipo abierto por remisión expresa a la Ley 80 de 1993 o Estatuto Contractual del Estado, pero que también se encuentran tipos abiertos con remisión en blanco en tanto el CDU, remita a instituciones que se encuentran en el ordenamiento jurídico en forma dispersa, como es el caso, del régimen de inhabilidades e

(124) MELENDEZ, Inocencio Julio. Ob.ut supra cit. p. 134

incompatibilidades, el conflicto de intereses, prohibiciones o impedimentos de los servidores públicos o los particulares con funciones públicas.

En nuestro sentir los tipos disciplinarios contractuales se agrupan en los siguientes ítems:

1. Faltas de incumplimiento de las normas de inhabilidades e incompatibilidades en contratación estatal. Intervenir en la tramitación, aprobación, celebración o ejecución de contrato estatal con persona que esté incurso en causal de incompatibilidad o inhabilidad prevista en la Constitución o en la ley, o con omisión de los estudios técnicos, financieros y jurídicos previos requeridos para su ejecución o sin la previa obtención de la correspondiente licencia ambiental.

2. Faltas que afectan el patrimonio público en los contratos estatales. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.

3. Faltas que afectan al contrato estatal por la caducidad. Declarar la caducidad de un contrato estatal o darlo por terminado sin que se presenten las causales previstas en la ley para ello.

4. Faltas que afectan al contrato estatal por la urgencia manifiesta. Aplicar la urgencia manifiesta para la celebración de los contratos sin existir las causales previstas en la ley.

5. Faltas que afectan al contrato estatal a causa del interventor. No exigir, el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad.

6. Faltas por vinculación o adjudicación de contratos indebidos. Ofrecer el servidor público, directa o indirectamente, la vinculación de recomendados a la administración o la adjudicación de contratos a favor de determinadas personas, con ocasión o por razón del trámite de un proyecto legislativo de interés para el Estado o solicitar a los congresistas, diputados o concejales tales prebendas aprovechando su intervención en dicho trámite.

3.7.3.2.3.7. Faltas relativas a actos y hechos administrativos

Se relacionan los siguientes tipos disciplinarios:

1. **Falta por silencio administrativo.** Dar lugar a la configuración del silencio administrativo positivo (125).

2. **Faltas por omisión de acciones contra actos y hechos de funcionarios o exfuncionarios.** No instaurarse en forma oportuna por parte del Representante Legal de la entidad, en el evento de proceder, la acción de repetición contra el funcionario, ex funcionario o particular en ejercicio de funciones públicas cuya conducta haya generado conciliación o condena de responsabilidad contra el Estado.

3. **Faltas por emisión de actos contrarios al ordenamiento jurídico.** Proferir actos administrativos, por fuera del cumplimiento del deber, con violación de las disposiciones constitucionales o legales referentes a la protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación, de los recursos naturales y del medio ambiente, originando un riesgo grave para las etnias, los pueblos indígenas, la salud humana o la preservación de los ecosistemas naturales o el medio ambiente.

3.7.3.2.3.8. Faltas relativas a los movimientos y los partidos políticos

Se relacionan los siguientes tipos disciplinarios:

1. **Faltas por favorecimiento a partidos y movimientos políticos.** Utilizar el cargo para participar en las actividades de los partidos y movimientos políticos y en las controversias políticas, sin perjuicio de los derechos previstos en la Constitución y la ley.

(125) La figura *iusadministrativa* del silencio administrativo, *per se* no puede configurar falta disciplinaria, porque la desanaturaliza por vía legal negativa, a sabiendas de que es una garantía de la administración y los administrados, pues tras su nacimiento surgen posibilidades de derecho de defensa y control en vía administrativa y contencioso-administrativa para ambos: la administración para demandar sus propios actos o revocar los que son producto del silencio administrativo, sin necesidad de expresa y escrita autorización del titular del acto (artículos 69 y 73 C.C.A), y para el administrado para interponer recursos administrativos ordinarios (artículos 49 y ss *ibidem*) o para accionar ante los tribunales administrativos en acción de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho (artículos 84 y 85 del C.C.A.). Otra cosa, es que el silencio administrativo se produzca por “probada e injustificada” acción u omisión del servidor público y esto que debería aparecer en el tipo disciplinario

2. Faltas por favorecimiento a campañas y procesos políticos. Utilizar el empleo para presionar a particulares o subalternos a respaldar una causa o campaña política o influir en procesos electorales de carácter político partidista.

3.7.3.2.3.9. Faltas disciplinarias gravísimas especiales para ciertos servidores del Estado

1) Para los funcionarios y empleados de la rama judicial

Por disposición de los párrafos 1º a 3º del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, los funcionarios y empleados de la rama judicial, incurrirán además de las faltas gravísimas para todos los servidores del estado en las siguientes tipos disciplinarios:

1. Fallas por incumplimiento de una prohibición legal estatutaria. La incursión en la prohibición prevista en el numeral 3º del artículo 154 de la Ley 270 de 1996 (126), cuando la mora supere el término de un año calendario (127).

2. Faltas por incumplimiento del régimen de deberes y prohibiciones. Cuando resulten compatibles con su naturaleza, también serán faltas gravísimas...el incumplimiento de los deberes y la incursión en las prohibiciones contempladas en los

(126) “Retardar o negar injustificadamente el despacho de los asuntos o la prestación del servicio a que estén obligados” de la Ley Estatutaria de la Justicia

(127) La Corte mediante **sentencia C-1076-2002**, reiterada en **la C-125-2003**, declaró inexecutable el aparte que seguía después del punto de este tipo disciplinaria, así: “o ante un concurso de infracciones en número superior a diez o haber sido sancionado disciplinariamente en tres ocasiones con anterioridad dentro de los cinco años anteriores”. La Corte sostuvo, En el caso concreto, la reincidencia fue utilizada por el legislador como un hecho generador de responsabilidad disciplinaria, sancionable con la imposición de destitución e inhabilidad general, mas no como un criterio constitucionalmente válido para graduar la sanción a imponer, como si se hizo en el literal a) del artículo 47 de la Ley 734 de 2002

Aunado a lo anterior, la expresión demandada conduce a imponer una sanción disciplinaria manifiestamente desproporcionada por cuanto, al no haberse especificado de qué naturaleza debían ser las tres sanciones disciplinarias anteriores cometidas dentro de los últimos cinco años por el funcionario público, éste se podría ver abocado a la imposición de una destitución e inhabilidad general por la comisión de varias faltas leves.

Adviértase además que los constituyentes de 1991 acogieron el criterio según el cual la persona debe ser sancionada exclusivamente por los actos u omisiones que le sean imputables y no por lo que son como individuos. De tal suerte que resulta constitucionalmente válido desestimular los comportamientos lesivos para el correcto desempeño de la administración pública pero no recurriendo al expediente de erigir en sanción disciplinaria la simple reiteración de un determinado comportamiento.

artículos 153 numeral 21 y 154 numerales 8, 14, 15, 16 y 17 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

3. Faltas por incumplimiento por prohibición en la votación o escogencia de servidores públicos. También será falta gravísima la incursión en la prohibición de que da cuenta el numeral 10 del artículo 154 *ibidem* cuando el compromiso por votar o escoger una determinada persona se realiza entre varios funcionarios o empleados a cambio del apoyo a otro u otros, de una decisión o de la obtención de un beneficio cualquiera.

2) Para los servidores públicos penitenciarios y carcelarios

Además de las faltas disciplinarias relacionadas en los anteriores grupos para los servidores públicos penitenciarios y carcelarios, incurren en faltas disciplinarias especiales, cuando ejerzan funciones de dirección, administración, control y vigilancia sobre las instituciones penitenciarias y carcelarias, en las siguientes eventualidades: a) Procurar o facilitar la fuga de un interno o dar lugar a ella; b) Introducir o permitir el ingreso, fabricar, comercializar armas, municiones, explosivos, bebidas embriagantes, estupefacientes o sustancias psicotrópicas o insumos para su fabricación; c) Introducir o permitir el ingreso de elementos de comunicación no autorizados, tales como teléfonos, radios, radioteléfonos, buscapersonas, similares y accesorios; d) Contraer deudas o efectuar negocios de cualquier índole con los reclusos o con sus familiares; e) Facilitar a los internos las llaves o implementos de seguridad que permitan el acceso a las dependencias del establecimiento; f) Llevar a los internos a lugares diferentes del señalado en la orden de remisión o desviarse de la ruta fijada sin justificación; g) Dejar de hacer las anotaciones o registros que correspondan en los libros de los centros de reclusión o no rendir o facilitar los informes dispuestos por la ley o los reglamentos a la autoridad competente sobre novedades, incautaciones de elementos prohibidos, visitas, llamadas telefónicas y entrevistas; h) Ceder, ocupar o dar destinación diferente sin autorización legal a las Casas Fiscales; i) Realizar actos, manifestaciones, que pongan en peligro el orden interno, la seguridad del establecimiento de reclusión o la tranquilidad de los internos; j) Negarse a cumplir las remisiones o impedir las, interrumpir los servicios de vigilancia de custodia, tomarse o abandonar las garitas irregularmente, bloquear el acceso a los establecimientos, obstaculizar visitas de abogados o visitas de otra índole legalmente permitidas; k) Tomar el armamento, municiones y demás elementos para el

servicio sin la autorización debida o negarse a entregarlos cuando sean requeridos legalmente; l) Permanecer irreglamentariamente en las instalaciones; m) Disponer la distribución de los servicios sin sujeción a las normas o a las órdenes superiores; n) Actuar tumultuariamente, entorpeciendo el normal y libre funcionamiento de los establecimientos de reclusión; o) Causar destrozos a los bienes afectos a la custodia o inherentes al servicio; p) Retener personas; q) Intimidar con armas y proferir amenazas y en general; r) Preparar o realizar hechos que afecten o pongan en peligro la seguridad de los funcionarios, de los reclusos, de los particulares o de los centros carcelarios; s) Declarar, incitar, promover huelgas o paros, apoyarlos o intervenir en ellos o suspender, entorpecer los servicios y el normal desarrollo de las actividades del centro de reclusión en cualquiera de sus dependencias; y, t) Establecer negocios particulares en dependencias de establecimientos carcelarios.

3) Faltas disciplinarias gravísimas especiales para altos servidores públicos

Según el artículo 49 de la Ley 734 de 2002, Las faltas gravísimas relacionadas en los anteriores grupos constituyen causales de mala conducta para los efectos señalados en el numeral 2 del artículo 175 de la Constitución Política, cuando fueren realizadas por el Presidente de la República, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado o de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación.

3.7.3.2.3.10. Faltas disciplinarias gravísimas de particulares con funciones públicas

La ley 734 de 2002, imparte un régimen jurídico disciplinario especial cuantitativo a los particulares que cumplen funciones públicas, por ello, a partir de los artículos 52 a 57 les destina un título específico para este grupo de sujetos disciplinables, principalmente representado en los regímenes de inhabilidades, de impedimentos, de incompatibilidades y de conflicto de intereses, y el catálogo especial de faltas imputables a los mismos.

El régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría en los contratos estatales; que ejerzan funciones públicas, en lo que tienen que ver con estas;

presten servicios públicos a cargo del Estado (128), en la educación, la salud, saneamiento ambiental y de agua potable, el artículo 366 de la Constitución Política, administren recursos de estos, salvo las empresas de economía mixta que se rijan por el régimen privado. Agrega en reglón e inciso aparte el artículo 53 de la Ley 734, que cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.

Los grupos temáticos de faltas gravísimas y los tipos disciplinarios que pueden ser cometidos por los particulares con funciones públicas. Estas faltas son solo sancionables cuando se cometen a título de dolo o culpa (parágrafo 1º del artículo 55 *ibid*). Estas faltas son:

1. Faltas que incorporan tipos delictivos

a) Faltas que incorporan tipos delictivos a título de dolo. Realizar una conducta tipificada objetivamente en la ley como delito sancionable a título de dolo, por razón o con ocasión de las funciones.

b) Falta por apropiación de recursos. Apropiarse, directa o indirectamente, en provecho propio o de un tercero, de recursos públicos, o permitir que otro lo haga; o utilizarlos indebidamente.

c) Faltas por desvío de recursos. Ofrecer u otorgar dádivas o prebendas a los servidores públicos o particulares para obtener beneficios personales que desvíen la transparencia en el uso de los recursos públicos.

d) Faltas por omisión de denuncia. Abstenerse de denunciar a los servidores públicos y particulares que soliciten dádivas, prebendas o cualquier beneficio en perjuicio de la transparencia del servicio público.

2. Faltas relativas al desconocimiento de los regímenes de incompatibilidad, inhabilidad, impedimento y conflicto de intereses

(128) En **Sentencia C-037-2003**, se declaró exequible este aparte , "*bajo el entendido de que el particular que preste un servicio público, solo es disciplinable cuando ejerza una función pública que implique la manifestación de las potestades inherentes al Estado, y éstas sean asignadas explícitamente por el Legislador*".

a) **Falta de incumplimiento de los regímenes prohibitivos, limitativos o restrictivos.** Actuar u omitir, a pesar de la existencia de causales de incompatibilidad, inhabilidad, impedimento o conflicto de intereses establecidos en la Constitución o en la ley.

3. Faltas relativas a la función pública

a) **Faltas de omisión de funciones.** Desatender las instrucciones o directrices contenidas en los actos administrativos de los organismos de regulación, control y vigilancia o de la autoridad o entidad pública titular de la función.

b) **Faltas por acción indebida de funciones.** Cobrar por los servicios derechos que no correspondan a las tarifas autorizadas en el arancel vigente, o hacerlo por aquellos que no causen erogación.

c) **Faltas por finalidad distinta de la función.** Ejercer las potestades que su empleo o función le concedan para una finalidad distinta a la prevista en la norma otorgante.

d) **Faltas por finalidad defraudadora de la función.** Ejercer las funciones con el propósito de defraudar otra norma de carácter imperativo.

e) **Faltas por abuso y extralimitación de la función.** Abusar de los derechos o extralimitarse en las funciones.

f) **Faltas por remisión al régimen disciplinario de los servidores públicos.** Las consagradas en los numerales 2, 3, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 26, 27, 28, 40, 42, 43, 50, 51, 52, 55, 56 y 59, parágrafo cuarto, del artículo 48 de la ley 734 de 2002, cuando resulten compatibles con la función.

4. **Faltas gravísimas cometidas por ciertos particulares con funciones públicas.** Según el parágrafo 2º del artículo 55 de la Ley citada, los árbitros y conciliadores quedarán sometidos además al régimen de faltas, deberes, prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses de los funcionarios judiciales en lo que sea compatible con su naturaleza particular. Las sanciones a imponer serán las consagradas para los funcionarios judiciales acorde con la jerarquía de la función que le competía al juez o magistrado desplazado.

3.7.3.2.4. Faltas graves y leves en la Ley General Disciplinaria colombiana

En la tipificación de las faltas disciplinarias, el legislador colombiano procede de diferente forma si se trata de faltas disciplinarias gravísimas, las cuales las enuncia en un listado *numerus clausus* o relación taxativa, o si se refiere las faltas disciplinarias graves o leves, pues aquí procede con una triple técnica, a saber: a) Construir las faltas graves y leves, a partir de la conceptualización de qué podría constituir las; b) Establecer unos criterios blindados y previamente determinados sobre la gravedad o levedad de las faltas que eliminen en alto grado la discrecionalidad de las autoridades disciplinantes a la hora de identificar cuáles son las faltas graves y cuáles son las leves; y c) Establecer, como se demostró anteriormente, una técnica de asimilación de tipos disciplinarios legales, a los que previamente la Constitución u otras leyes diferentes a la Ley 734 de 2002, califica como de comportamientos de “mala conducta”.

En consecuencia, analizaremos cada una de estas técnicas legislativas para determinar las faltas graves y las leves, que en otros derechos, como *ut supra* vimos, tienen una regulación de enlistamiento, a fin de evitar el desconocimiento del principio constitucional de legalidad y reserva legal en la tipificación previa, escrita y cierta de las faltas disciplinarias por el legislador.

3.7.3.2.4.1. Constitución de las faltas graves y leves por violación de deberes funcionales y regímenes establecidos en el ordenamiento jurídico vigente

El artículo 50 de la Ley 734 de 2002, estipula que las faltas graves o leves se configuran por el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley, o en lo estatutos autónomos universitarios, en el caso de los docentes universitarios.

Esta aclaración que hace la Ley General Disciplinaria colombiana, resulta casi superflua hacerla: primero, porque los mismos fundamentos de desconocimiento y vulneración sirven para configurar faltas gravísimas, como *ut supra* se ha analizado; segundo, porque aunque expresamente el legislador ha omitido dar una conceptualización de faltas gravísimas, como sí parece hacerlo con las faltas graves y leves al estipular los

fundamentos de construcción de aquellas y estas en el artículo 50 citado, no hay necesidad de hacer ninguna elucubración teórica, para saber que el legislador en cada uno de los tipos disciplinarios gravísimos previstos en el artículo 48 de la ley 734, empleo como fundamento el desconocimiento del deber funcional del servidor público y la transgresión de los diversos regímenes constitucionales y legales que limitan, restringen o prohíben una acción, actividad o función previa, concomitante o posterior; y tercero, porque si los fundamentos para configurar faltas gravísimas, graves y leves fueran diferentes, como ocurre en el derecho ibérico y que antes hemos precisado, tendría justificación legal, la relación de aquellos basamentos sólo deducibles para las faltas graves y leves. En efecto, se dice en el derecho ibérico que las faltas muy graves o gravísimas en nuestro derecho se fundan en la violación de las normas y funciones del servicio público de carácter constitucional; en cambio, las faltas graves, hacen referencia a la transgresión de las funciones atinentes a la función pública en estricto rigor jurídico, es decir, a las previstas en las normas jurídicas legales; y finalmente, las faltas leves fundadas en el incumplimiento de las funciones previstas en los reglamentos o manuales de trabajo que tienen *“mínima trascendencia del hecho, lo que no impide su sanción oportuna con el fin de prevenir e impedir al funcionario la continuidad de una conducta infractora”*. Faltas que se construyen por la imperfección de las muy graves o graves. Son faltas residuales que existen para ser sancionadas por la escasa gravedad de los hechos y en la minoración de los daños producidos.

En nuestro derecho, todas las faltas disciplinarias tienen los mismos fundamentos de configuración, sólo que para las faltas graves y leves se lo prevé expresamente y para las faltas gravísimas, pese a su no enunciación explícita, en la simple lectura de cada tipo disciplinario previsto en el artículo 48, se deduce que los fundamentos son los mismos. Lo que los diferencia en la práctica, es la relación y análisis de la segunda técnica legislativa para determinar si la falta es gravísima, grave o leve, es decir, los criterios para determinar la gravedad o levedad de la falta, pero no el fundamento del que todas proceden.

En consecuencia, las faltas graves y leves en Colombia tienen como fundamento normativo los siguientes: a) Violación del ordenamiento jurídico vigente (normas constitucionales, legales y estatutarias. Estas últimas para la educación superior); b) El incumplimiento de los deberes funcionales del servidor público, previstos en la legislación nacional, departamental, distrital y municipal vigente, para todos los servidores públicos y

además, las normas estatutarias colombianas de los organismos académico-administrativos para la universidad; y, c) La transgresión de los regímenes jurídicos de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos, prohibiciones y conflicto de intereses previstos en el ordenamiento jurídico normativo legislativo, administrativo y estatutario (para la universidad colombiana).

3.7.3.2.4.2. Los criterios para determinar la gravedad o levedad de la falta disciplinaria

El artículo 43 de la Ley 734 de 2002, relaciona los criterios por los cuales se determinará si la falta es grave o leve. Estos criterios son: 1. El grado de culpabilidad; 2. La naturaleza esencial del servicio; 3. El grado de perturbación del servicio; 4. La jerarquía y mando que el servidor público tenga en la respectiva institución; 5. La trascendencia social de la falta o el perjuicio causado; 6. Las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta, que se apreciarán teniendo en cuenta el cuidado empleado en su preparación, el nivel de aprovechamiento de la confianza depositada en el investigado o de la que se derive de la naturaleza del cargo o función, el grado de participación en la comisión de la falta, si fue inducido por un superior a cometerla, o si la cometió en estado de ofuscación originado en circunstancias o condiciones de difícil prevención y gravedad extrema, debidamente comprobadas; 7. Los motivos determinantes del comportamiento; 8. Cuando la falta se realice con la intervención de varias personas, sean particulares o servidores públicos; y 9. La realización típica de una falta objetivamente gravísima cometida con culpa grave, será considerada falta grave.

“Cuando el legislador consagró una clasificación de las faltas disciplinarias entre graves y leves en el artículo acusado, y estableció unos criterios con base en los cuales el investigador disciplinario deba definir sobre la responsabilidad final en materia disciplinaria de los servidores públicos, para efectos de aplicar la correspondiente sanción, lo hizo atendiendo a los postulados generales de los regímenes punitivos aceptados por el ordenamiento constitucional, en la forma vista, con claro desarrollo de las facultades legislativas en materia de definición de la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos, dentro de lo cual, es evidente que la misma puede ser graduada de conformidad con el nivel de culpabilidad con que se actúa y la intensidad de la lesión que se produzca en los bienes jurídicos protegidos con la ley disciplinaria” (C-708-1999). Estos criterios preestablecidos en la Ley 734 de 2002 se han relacionado por el legislador para graduar la responsabilidad disciplinaria de los servidores del Estado.

La Corte en sentencia C-292-00, que reitera las conclusiones jurídicas sobre los criterios para determinar la gravedad o levedad de las faltas previsto en la sentencia C-708-99 ha sostenido: *"De manera pues que, no todas las faltas disciplinarias afectan gravísimamente los bienes jurídicos protegidos por el régimen disciplinario; de ahí que, a partir de la valoración de los diversos niveles de lesión, el legislador, como resultado del ejercicio de sus facultades, apoyado en la intensidad de afectación que observe en esos bienes jurídicos por cada una de tales faltas y siguiendo la gravedad del injusto, tenga la potestad de crear y clasificar las conductas tipificadas como infractoras, en formas atenuadas o agravadas para efectos de la imposición de la sanción"*.

A continuación haremos un análisis breve de cada uno de los siete "criterios" de gravedad o levedad de la falta, agrupados en tres, a saber: 1. Fundados en el grado de culpabilidad; 2. Basados en la trascendencia y connotación del servicio público; 3. Fundados en las circunstancias de modo, tiempo y lugar y el comportamiento constitutivo de la falta; 4. Fundada en la intervención múltiple de personas; y, 5. Basada en la tipicidad de la falta gravísima con culpa grave. Veremos que no todos constituyen jurídicamente reales criterios.

3.7.3.2.4.2.1. Fundados en el grado de culpabilidad

a) **Grado de culpabilidad.** En materia disciplinaria, tal como analizamos en los principios constitucionales y legales que la rigen, las faltas disciplinarias solo son sancionables a título de dolo o culpa. Las faltas gravísimas, por regla general solo a título de dolo y por excepción en grado de culpabilidad. La culpabilidad disciplinaria está prevista en el Ley 734 de 2002, bajo la forma de deducción lógica jurídica, pues el legislador dijo que "en materia disciplinaria queda proscrita la responsabilidad objetiva" para luego agregar que la falta disciplinaria se reputa solo a título de dolo o culpa en el artículo 13 de la ley citada.

En concepto de la Corte Constitucional en sentencia C-708-99, se entiende por culpabilidad o responsabilidad plena el juicio de exigibilidad en virtud del cual se le imputa al agente la realización de un injusto penal (agregamos: o de una falta disciplinaria), pues, dadas las condiciones de orden personal y social imperantes en el medio donde actúa, se encontraba en posibilidad de dirigir su comportamiento acorde con los requerimientos del orden jurídico y no lo hizo. Se trata de un juicio de carácter eminentemente normativo fundado en la exigibilidad, idea que preside toda la concepción de la culpabilidad y en

virtud de la cual el agente debe responder por su comportamiento ante los tribunales legalmente constituidos ---según un rito procesal consagrado con anterioridad al hecho por el ordenamiento jurídico estatal---, por no haber actuado conforme a la norma.

Lo anterior evidencia el carácter individual y social de la culpabilidad, pues se es responsable en un contexto histórico concreto, en una organización social determinada, y en función de una gama de condiciones de diverso orden que inciden en el comportamiento individual; por ello, el juicio de culpabilidad no puede desbordar los marcos propios del estado social y democrático de derecho y debe corresponderse con sus postulados inspiradores, empezando por el supremo mandato constitucional de respetar la dignidad de la persona humana (art. 1º, constitucional).

3.7.3.2.4.2.2. Basados en la trascendencia y connotación del servicio público

En este se agrupan los siguientes criterios: a) Naturaleza esencial del servicio, b) Jerarquía y mando que el servicio público tenga en el la respectiva institución, c) El grado de perturbación del servicio; y d) La trascendencia social de la falta o el perjuicio causado.

a) Naturaleza esencial del servicio

En la Carta colombiana desde el preámbulo y el artículo 2º, constitucional se establece que bajo el esquema de Estado Social de derecho una de las finalidades prioritarias del Estado es la protección a todas personas residente en nuestro país en su vida, honra bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Según el artículo 365, constitucional, Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos,

deberán indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

Con miras a encontrar soluciones para el bienestar social y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, el Estado tendrá como objetivos fundamentales cubrir las necesidades comunitarias insatisfechas en salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable, a través de planes y presupuestos nacionales, regionales y locales. El gasto público tendrá prioridad en cualquiera de estas necesidades, según el artículo 366, constitucional.

Así mismo, se establece que los servicios públicos como una de las consecuencias prácticas para proteger los derechos y garantizar las libertades públicas de las personas están por regla general a cargo del Estado y en forma prevalente los referidos a la educación en todos los niveles y la salud (artículo 356, constitucional).

Otros servicios públicos fundamentales del Estado, también inmersos en las principales funciones estatales son: a) servicio público legislativo, para expedir leyes para el ejercicio de funciones y prestación de los servicios públicos (artículo 150-23 *ibid*); b) el de la administración de justicia (artículos 228 y *ss.*, *ibidem*) c) La Seguridad y la fuerza pública (artículos 216 y *ss.*, *ibidem*); c) La economía, la planeación y el presupuesto (artículos 332 y *ss.*, *ibidem*); d) la ejecución, aplicación y cumplimiento de la legislación por parte del Gobierno Nacional, regional y local, según su jurisdicción y competencia (artículos 115 y *ss.*, constitucionales).

Las personas jurídicas de derecho público regional (departamentos y distritos y territorios indígenas) y local (municipios), también están obligados a prestar y garantizar servicios públicos básicos o primarios de agua potable y alcantarillado, servicios agrícolas y saneamiento ambiental, transporte, servicios públicos domiciliarios (telefonía, energía, gas, agua), entre otros. Todos estos servicios en concurrencia, coordinación y subsidiariedad con la nación.

La Constitución de 1991, en varios de sus artículos utiliza el término de servicios públicos sin determinar ni calificarlos si son o no esenciales, fundamentales o primarios. Así en el artículo 49 se refiere al servicio público de salud y saneamiento ambiental; en el artículo 48, a la seguridad social; en el artículo 131, al servicio público notarial; en el artículo 150-23, a la capacidad del Congreso para expedir leyes para el ejercicio de la función pública

y el servicio público; en el artículo 189 a la función del Presidente y Gobierno Nacional para la inspección y vigilancia del servicio público; y en varias normas constitucionales a los servicios públicos a cargo de las personas jurídicas de derecho público regional y local (artículos 289,302,311, entre otros).

La Corte Constitucional en varias ocasiones ha tratado de extractar de los textos constitucionales y legales, cuales son los “servicios esenciales” y a título de ejemplo se ha referido como tales a la actividad de la banca central (C-521-94) y la seguridad social en lo relacionado con el sistema general de seguridad social y salud. Así mismo, son esenciales los servicios públicos de transporte, de telecomunicaciones, las actividades de explotación, refinación y transporte de petróleo (C-450-95), y por su puesto, los que consideramos prevalentes y fundamentales. La Corte aclaró también que no sólo la Constitución podía calificar de esenciales a los servicios públicos sino la ley también puede hacerlo, basado en su competencia general legislativa.

Por eso en materia sancionadora disciplinaria Estado, servidores públicos y particulares tienen una relación-tensión siempre objeto y fin en un análisis jurídico como el presente. Al respecto, la Corte en sentencia C-769-1998 se ha pronunciado manifestando: *"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 ésta, 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"*.

b) El grado de perturbación del servicio

Este criterio de determinabilidad de la gravedad o levedad de la falta en nuestro derecho, es un concepto calificado por la doctrina ibérica como “*indeterminado*” (129), pues se dice que la prestación de un servicio público, como en toda actividad administrativa debe pre-

(129) BORRACHINA, Juan. Ob.ut supra cit., p. 131

sentarse de acuerdo con unos standards mínimos de moralidad. Se puede introducir un factor de perturbación o provocar una alteración de esa normalidad causando un perjuicio al servicio y, en definitiva, a la propia Administración Pública o a los administrados, aún cuando no lo exija el tipo de una falta disciplinaria. Pero en todo caso, la perturbación debe ser necesariamente grave o de cierta entidad para justificar la aplicación de una sanción disciplinaria.

c) La jerarquía y mando que el servidor público tenga en la respectiva institución.

El presente criterio, fuera exclusivamente tal, si la ley 734 de 2002, no lo hubiese elevado a la vez como falta disciplinaria gravísima cometida por todos los servidores del Estado en cumplimiento de sus funciones. En efecto, según el artículo 48, numeral 42, constituye falta disciplinaria gravísima “Influir en otro servidor público, prevaleciéndose de su cargo o de cualquier otra situación o relación derivada de su función o jerarquía para conseguir una actuación, concepto o decisión que le pueda generar directa o indirectamente beneficio de cualquier orden para sí o para un tercero. Igualmente, ofrecerse o acceder a realizar la conducta anteriormente descrita”.

Más aún, también sostuvo la ley en el párrafo 2º del artículo 55 ibidem, que “los árbitros y conciliadores quedarán sometidos además al régimen de faltas, deberes, prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses de los funcionarios judiciales en lo que sea compatible con su naturaleza particular. Las sanciones a imponer serán las consagradas para los funcionarios judiciales acorde con la jerarquía de la función que le competía al juez o magistrado desplazado”.

En ambos casos se destaca las relaciones de mando y jerarquía del servidor público o del particular con funciones públicas, no como un criterio para determinar la gravedad o la levedad de la falta en general, sino como un tipo disciplinario predeterminado, lo cual si bien no vacía de contenido al criterio generalizador analizado, al menos sí le quita la importancia única que debería tener para considerarse una directriz de determinabilidad de los grados de responsabilidad disciplinaria en el que pudiera estar incurso un servidor público o un particular con función pública.

Finalmente, frente a este “criterio” de determinabilidad de la gravedad y levedad de las faltas, hay que tener en cuenta que es un deber de todo servidor público cumplir y hacer

que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente, según el numeral 1º del artículo 34 de la Ley 734 de 2002. Y, en el mismo sentido, el numeral 7º del artículo citado. En tal virtud, si bien el criterio evalúa las connotaciones de mando y jerarquía, este deber de otro lado le está imponiendo al servidor público o al particular con funciones públicas una obligación de respeto, cumplimiento y subordinabilidad. Esta relación-tensión, sí que debe evaluarse por las autoridades disciplinantes en una investigación o proceso respectivo.

Deber diferente es y aunque tiene que ver con la relación-tensión de deber y mando y jerarquía, el previsto en el numeral 35 del artículo citado, cuando expresa: Ofrecer garantías a los servidores públicos o a los particulares que denuncien acciones u omisiones antijurídicas de los superiores, subalternos o particulares que administren recursos públicos o ejerzan funciones públicas; deberá tenerse muy presente a la hora de evaluarse el criterio aquí analizado, pues de lo contrario, el subalterno en determinados casos estaría tolerando la comisión de faltas disciplinarias de sus superiores si no las denuncia, lo cual en el derecho ibérico da para la configuración de un tipo disciplinario muy grave, porque la tolerancia es equivalente a permisión, lo que equivale a una anuencia o conformidad con la falta cometida por el funcionario que le esté directamente subordinado. *Borrachina* (130), sostiene: “*Tanto los superiores como el resto de los funcionarios, tienen la obligación unos de sancionar y otros de denunciar las faltas muy graves y graves que cometan el resto de funcionarios, por las consecuencias tan nocivas que pueden derivarse para el propio servicio*”.

d) Trascendencia social de la falta o el perjuicio causado

La función y el servicio públicos implícitos en el destino público, las labores diarias del servidor público o del particular con funciones públicas, así como en las finalidades esenciales del Estado en beneficio de la comunidad, en el mejoramiento, protección y bienestar de la vida en sociedad o del ser humano como individuo integrante de una fa -

(130) BORRACHINA, Juan. Ob.ut supra cit., p. 123

milia o en particular en el desarrollo individual de su personalidad, conforman instituciones jurídicas diferentes, pero endilgas a unos propósitos convergentes, establecidos en la Constitución (Preámbulo, artículos 2, 6 y 209) y las leyes que regulan el servicio público en todas sus manifestaciones (v.gr. en la Educación superior, la Ley 30 de 1992, Decreto-Ley 1210 de 1993, Ley 805 de 1993) y en todos los niveles de la administración pública general y especializada.

La función y el servicio públicos en estas consideraciones es indudable que tiene implicaciones con fenómenos jurídicos correlacionados como es el de la responsabilidad de quienes representan al Estado, prestan sus servicios en forma directa y plena o también en forma indirecta y semiplena, bien como servidores públicos o particulares con funciones públicas. Responsabilidad que puede ser penal, patrimonial o civil, fiscal o financiera y conductual o disciplinaria (artículos 4, 6, 90, 122 a 130, constitucionales). La responsabilidad derivada de la potestad sancionadora disciplinaria del Estado, tiene claras implicaciones con la función y el servicio públicos, al punto que es objeto de estudio de una rama especializada del derecho administrativo, cual es el derecho sancionador disciplinario funcional, tal como lo hemos demostrado a lo largo de esta obra.

Por todo ello, si la función y el servicio públicos tienen trascendencia social y estatal en la vida normal y corriente del servidor público o el particular con funciones públicas por sus finalidades y labores altruistas, es de lógica que el fenómeno de la responsabilidad disciplinaria de dichos sujetos tendrá igual trascendencia cuando se la compruebe en procesos administrativos plenos de garantías sustantivas y procedimentales.

La Corte constitucional en sentencia C-450-2003, la trascendencia de la responsabilidad disciplinaria ha manifestado: *“Una indagación por los fundamentos de la imputación disciplinaria remite a los fines esenciales del Estado (...) En ese marco, las autoridades de la República, a través de las cuales actúa el Estado como personificación jurídica de la nación, están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Esta orientación finalística de las autoridades de la República determina el fundamento de su responsabilidad y de allí que, de acuerdo con el artículo 6° Superior, ellas respondan por infringir la Constitución y la ley y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Esto es entendible: La atribución de función pública genera un vínculo de sujeción entre el servidor público y el*

Estado y ese vínculo determina no sólo el ámbito de maniobra de las autoridades con miras a la realización de los fines estatales, sino que también precisa el correlativo espacio de su responsabilidad, independientemente de la especificidad que en cada caso pueda asumir la potestad sancionadora del Estado.

Es por ello que el constituyente advirtió que cada servidor público debía tener claridad acerca de los criterios superiores con los que se vinculaba a la administración y de allí porqué exigió, en el artículo 122, que sólo entre a ejercer su cargo después de prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben. Además, una vez satisfecha esa exigencia, debe tener siempre presente que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y que debe desarrollarse, según el artículo 209, con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Entonces, nótese cuál es el fundamento de la imputación disciplinaria: La necesidad de realizar los fines estatales le impone un sentido al ejercicio de la función pública por las autoridades. Éstas deben cumplir la Constitución y la ley, ponerse al servicio de los intereses generales, desarrollar los principios de la función administrativa y desempeñar para ello los deberes que les incumben. Una actitud contraria de las autoridades lesiona tales deberes funcionales. Como estos deberes surgen del vínculo que conecta al servidor con el Estado y como su respeto constituye un medio para el ejercicio de los fines estatales orientados a la realización integral de la persona humana, es entendible que su infracción constituya el fundamento de la imputación inherente al derecho disciplinario. De allí que la antijuridicidad de la falta disciplinaria remita a la infracción sustancial del deber funcional a cargo del servidor público o del particular que cumple funciones públicas”.

3.7.3.2.4.2.3. Fundados en las circunstancias de modo, tiempo y lugar y el comportamiento constitutivo de la falta

En este aparte agrupamos los denominados criterios números 6º y 7º del artículo 43 de la Ley 734 de 2002, referidos a las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta y los motivos determinantes del comportamiento.

a) Las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta

La Ley General Disciplinaria colombiana de 2002, clasificó a las faltas disciplinarias en gravísimas, graves y leves, según el artículo 42. Respecto de las primeras, el CDU estableció sesenta y tres supuestos de faltas gravísimas enlistadas por regla general como tipos abiertos y por excepción como tipos cerrados como *ut supra* se analizó. En relación a las faltas graves y leves, el legislador acogió una técnica diferente y prefirió luego de decir en el artículo 50 *ibid*, que constituye falta grave y leve, establecer unos criterios para graduar dosimétricamente la gravedad o levedad de la falta, a tenor del artículo 43 *ibid*.

Ahora bien, uno de esos criterios para determinar la gravedad o levedad de las faltas lo constituyen las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta, dentro de las que se apreciarán los siguientes aspectos: a) el cuidado empleado en su participación; b) el nivel de aprovechamiento de la confianza depositada en el investigado o de la que se derive de la naturaleza del cargo o función; c) el grado de participación en la comisión de la falta, bien sea como autor o *determinador* (131); d) si fue inducido por un superior a cometerla; e) Si la cometió en estado de ofuscación (Oscuridad de la razón, que confunde las ideas) originada en circunstancias o condiciones de difícil prevención y gravedad extrema, debidamente comprobadas.

Por regla general, las faltas disciplinarias pueden realizarse por acción (dolosa o culposa) u omisión (inactividad o de “*no hacer*” también dolosa o culposa) en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, por extralimitación de sus funciones (abuso del derecho). Igualmente, cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo, según el artículo 27 del CDU. Estas formas de realización del comportamiento en el régimen sancionador disciplinario son importantes tenerlas en cuenta al momento de analizar los anteriores aspectos, pues en cada uno de ellos incide en mayor o menor grado la dosimetría de la falta.

Por ejemplo, en relación al grado de participación en la comisión de la falta como autor o como *determinador*, previsto en el anterior literal c, el CDU en el artículo 26 sostiene: “*es autor quien cometa la falta disciplinaria o determine a otro a cometerla, aun cuando*

(131) Término utilizado por SANCHEZ HERRERA, Esiquio Manuel. ***Dogmática practicable del derecho disciplinario***. Editorial Gustavo Ibáñez, Bogotá, 2005, p. 49

los efectos de la conducta se produzcan después de la dejación del cargo o función". Lo cual quiere decir que es autor o determinante de la falta no sólo cuando la comete en pleno ejercicio del cargo o función respectiva sino cuando se ha retirado de éste o aquella, pues los efectos de su conducta lo siguen como la sombra al cuerpo.

Respecto del literal *d*, es decir, sobre la inducción a cometer una falta por parte de un superior, hay que tener en cuenta que es deber de todo servidor público poner en conocimiento del superior los hechos que puedan perjudicar el funcionamiento de la administración y proponer las iniciativas que estime útiles para el mejoramiento del servicio; así como también, ofrecer garantías a los servidores públicos o a los particulares que denuncien acciones u omisiones antijurídicas de los superiores, subalternos o particulares que administren recursos públicos o ejerzan funciones públicas (según los numerales 25 y 35 del artículo 34 del CDU). Igualmente que le está prohibido al servidor público ejecutar actos de violencia contra superiores, subalternos o compañeros de trabajo, demás servidores públicos o injuriarlos o calumniarlos y reproducir actos administrativos suspendidos o anulados por la jurisdicción contencioso-administrativa, o proceder contra resolución o providencia ejecutoriadas del superior, a tenor de los numerales 6º y 19 del CDU. Pero como contrapartida el superior no podrá inducir, instigar, persuadir o moverlo hacer algo que constituya falta disciplinaria al subalterno del servidor público que le debe respeto y obediencia funcional, porque esto último es lo que estructura el legislador disciplinario colombiano como factor determinante a la hora de evaluar las modalidades y circunstancias en las que se cometió una falta y por su puesto, las correspondientes repercusiones sancionadoras a tales actividades.

b) Los motivos determinantes del comportamiento

Este elemento de graduación de la gravedad o levedad de las faltas disciplinarias, tiene capital importancia al momento de evaluar la apertura de una indagación preliminar disciplinaria, como etapa eventual (132) o contingente del proceso administrativo disciplinario o en el instante de la decisión que se adopta sobre la investigación disciplinaria propia dicha, según los artículos 150 y 153 del CDU. En efecto, una de las finalidades tanto de la etapa posible de la indagación preliminar como la de la investigación disciplinaria *strictu sensu*, es la verificación de la ocurrencia de la conducta; determinar si es constitutiva de falta disciplinaria; esclarecer los motivos determinantes, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se cometió o si se ha actuado al am

(132) Según la terminología adoptada en la sentencia de la Corte Constitucional **C-036-2003**

paro de una causal de exclusión de la responsabilidad (133); o finalmente, si el perjuicio causado a la administración pública con la falta, y la responsabilidad disciplinaria del investigado.

El numeral 7º del artículo 27 de la Ley 200 de 1995, relacionaba a título de enunciación *numerus apertus* o no taxativo los siguientes motivos determinantes del comportamiento disciplinario: a) La naturaleza de la falta y sus efectos se apreciarán según la trascendencia social de la misma, el mal ejemplo dado, la complicidad con subalternos y el perjuicio causado; b) Las modalidades o circunstancias de la falta se apreciarán teniendo en cuenta su cuidadosa preparación, el grado de participación en la comisión de la misma y el aprovechamiento de la confianza depositada en el agente; c) Los motivos determinantes se apreciarán según se haya procedido por causas innobles o fútiles o por nobles y altruistas; d) La demostrada diligencia y eficiencia en el desempeño de la función pública; e) Haber sido inducido por un superior a cometerla; f) El confesar la falta antes de la formulación de cargos; g) Procurar, por iniciativa propia, resarcir el daño o compensar el perjuicio causado, antes de que le sea impuesta la sanción; y, h) Cometer la falta en estado de ofuscación originado en circunstancias o condiciones de difícil prevención y gravedad extrema, comprobada debidamente.

El nuevo CDU de 2002, reestructuró la anterior clasificación de una forma más técnica tanto jurídica como tácticamente en el artículo 43 intitulado: *criterios para determinar la gravedad o levedad de la falta*. En efecto, convirtió los llamados motivos determinantes de la conducta en la Ley 200 en criterios independientes para evaluar la gravedad o levedad de la falta (literales *a*, y *b*); otros, en criterios refundidos en uno solo denominado “modalidades y circunstancias en que se cometió la falta (liberales *e* y *h*,); algunos más, en criterios genéricos y subsumidos en otros (literales *c* y *d*); y finalmente, excluyó como tales a la confesión de la falta antes de la formulación de cargos, prevista en el literal *f*, que en su momento fue analizado por la Corte Constitucional y declarado exequible sólo en los términos “*antes de la formulación de cargos*” (134), pues en nuestro sentir la confe-

(133) Véase la nota 106 donde se relacionan la causales de exclusión del artículo 28 del CDU.

(134) En efecto, en **sentencia C-280-1996**, la Corte Constitucional consideró que: *La disposición acusada fija un criterio de modulación de la falta disciplinaria y un elemento para la dosificación de la sanción, pero no se convierte en un instrumento de coacción que obligue al sujeto disciplinable a declarar contra sí mismo. En efecto, el texto legal demandado no contiene precepto que establezca la obligación de la persona investigada de confesar la falta cometida, sino simplemente brinda un beneficio a la persona que lo haga. Es el individuo sometido a una investigación disciplinaria el que libremente toma la decisión de confesar, teniendo en consideración los beneficios o perjuicios que puede desencadenar la conducta que asuma”.*

sión disciplinaria es una institución jurídica autónoma evaluable por las autoridades disciplinantes en su justo momento procesal y que pertenece volitivamente al disciplinado provocarla o no según fuere las razones y circunstancias de todo tipo al hacerlo o no y previendo sus correspondientes resultados.

La nueva ley disciplinaria al excluir la confesión del investigado disciplinariamente como uno de los criterios de graduación de la gravedad o levedad de la falta disciplinaria (artículo 43), la reconduce acertadamente como uno de los criterios para graduar la sanción como producto o efecto jurídico disciplinario de la comisión de una falta en el artículo 47, literal *d*, de la Ley 734 de 2002, pues en verdad la confesión como entidad jurídica autónoma además de ser un medio probatorio eficaz en el ámbito jurisdiccional como administrativo, no debe ser tomada en cuenta, *a priori* en la causa (falta) sino *a posteriori* en el efecto (la sanción) ya que la confesión es el medio entre una y otra.

3.7.3.2.4.2.4. Fundadas en la intervención múltiple de personas

a) Cuando la falta se realice con la intervención de varias personas, sean particulares o servidores públicos

La intervención múltiple en la comisión de una falta disciplinaria constituye un criterio de evaluación de la gravedad o levedad de la falta, sin tener en cuenta que éstas sean particulares con o sin funciones públicas o, bien sean servidores públicos en su diversa clasificación. El concierto para la comisión de una falta disciplinaria será evaluado por la autoridad disciplinante en éste momento como criterio *a priori*, pero también y con mayor razón será evaluado como criterio *a posteriori* en la sanción. Aunque en este último aspecto, el artículo 47 de la Ley general disciplinaria de 2002, guarda silencio.

3.7.3.2.4.2.5. Basada en la tipicidad de la falta gravísima con culpa grave

a) La realización típica de una falta objetivamente gravísima cometida con culpa grave, será considera grave

Este es otro de los denominados “criterio” en nuestra opinión no reúne los requisitos de tal. Veamos las razones:

Tuvimos oportunidad de analizar en el capítulo I de la Parte II de esta obra, el principio continente del debido proceso administrativo aplicado a la materia sancionadora disciplinaria colombiana, principio del debido proceso que está previsto en el artículo 29, constitucional e hicimos alusión a los principios inmersos en aquél y aplicables al régimen disciplinario, dos de ellos son: la legalidad y la tipicidad. El principio de legalidad (135) está representado en la fórmula jurídica de que “*nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa*” y fundado en la frase latina “*nullum crimen nulla poena sine lege*”, es decir, que las conductas constitutivas de faltas disciplinarias como de delitos deben estar predeterminados normativamente, al igual que las sanciones o penas a imponer por las autoridades disciplinantes o punitivas, según fuere el caso.

Este principio de legalidad de la falta o de la sanción, se ha explicado más contundentemente en la existencia de preceptos jurídicos (*lex previa*), generalmente escritos (*lex scripta*) que permitan predecir con suficiente certeza (*lex certa*) aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción.

Por esta razón, la legalidad se cumple con la previsión de las faltas o las sanciones disciplinarias en los textos normativos generalmente legislativos en nuestro derecho. En cambio, la tipicidad requiere además de dicha previsión que la conducta elevada a norma jurídica previa, escrita y cierta, pueda imponerse a quienes se encasillen en la norma predeterminada y en definitiva que la tipicidad constituya el medio garantizador del principio constitucional de legalidad y en vía directa y de principio continente del principio del debido proceso administrativo sancionador disciplinario.

La Carta colombiana, en los artículos 122 y 123, manifiesta que no habrá empleo público que no tenga funciones previstas en la Constitución, la ley o el reglamento. Por su parte, el artículo 124 manifiesta que “*la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva*”. Hemos sostenido anteriormente, que tanto el régimen de la función pública como el de la responsabilidad están previstos en el Ordena-

(135) La Corte Constitucional en **sentencia C-124-2003**, ha manifestado: *Este principio además protege la libertad individual, controla la arbitrariedad judicial y administrativa y asegura la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo y sancionatorio del Estado. Por eso es común que los tratados de derechos humanos y nuestra Constitución lo incorporen expresamente cuando establecen que nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa (artículo 29)*

miento jurídico vigente, pues el servidor público y los particulares con funciones públicas, quedan incurso en faltas disciplinarias por desconocer los deberes funcionales (incluso los previstos en los diversos como variados “*manuals de funciones*”) y violar los regímenes de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses.

Por su parte, la Ley General Disciplinaria colombiana, en el artículo 4º sostiene que el servidor y el particular en los casos previstos en este código sólo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que están descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización. Esta norma plasma el principio de legalidad de las faltas y las sanciones y el principio de tipicidad de las faltas. Por ello, *“las faltas disciplinarias son definidas anticipadamente y por vía general en la legislación y corresponden a descripciones abstractas de comportamientos que, sean o no delitos, enturbian, entorpecen o desvirtúan la buena marcha de la función pública en cualquiera de sus formas, lo que hace que las mismas disposiciones que las consagran estatuyan, también con carácter previo, los correctivos y sanciones aplicables a quienes incurran en aquellas.* C-417-99

Ahora bien, *“si la razón de ser de la falta disciplinaria es la infracción de unos deberes, para que se configure violación por su incumplimiento, el servidor público infractor sólo puede ser sancionado si ha procedido dolosa o culposamente, pues el principio de la culpabilidad tiene aplicación no sólo para las conductas de carácter delictivo sino también en las demás expresiones del derecho sancionatorio, entre ellas el derecho disciplinario de los servidores públicos”,* tal como lo ha sostenido la Corte Constitucional en sentencia C-1076-2002.

Este principio de culpabilidad en análisis sistemático con los principios de legalidad, tipicidad y de ilicitud sustancial prevista en el artículo 5º de la Ley 734 de 2002, nos proveen de los fundamentos esenciales para determinar los límites jurídicos de la responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos y los particulares con funciones públicas en el derecho sancionador colombiano.

La ley 734 de 2002, desarrolla estos principios y sobre todo el de la culpabilidad en varias normas: En el Parágrafo 1º del Art. 55 de la Ley 734 de 2002 preceptúa que *“las faltas gravísimas, sólo son sancionables a título de dolo o culpa”,* en el parágrafo del

artículo 61 establece que *“las faltas gravísimas, sólo son sancionables a título de dolo o culpa”*.

Por estas razones, parecería que el “criterio” para determinar la gravedad o levedad de la falta previstos en el numeral 9º del artículo 43 de la Ley citada, no constituiría plenamente una directriz jurídica para dicha determinabilidad, al manifestar que “la realización típica de una falta objetivamente gravísima cometida con culpa grave, será considerada falta gravísima”, porque en puridad jurídica el criterio jurídico parece haber sido redactado como una falta disciplinaria más que un verdadero criterio que sirva no sólo al caso concreto que se describe si no a todos los demás supuestos con los que se pretenda aplicarlo, pues esa es la *última ratio* de los criterios, directrices o pautas generales.

Esta misma técnica jurídica legal, pero a la inversa (no como criterio sino como falta disciplinaria y a la vez, parecer criterio) se adoptó al describir un comportamiento como falta gravísima en el numeral 1º del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, cuando se manifestó: *“Realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando del mismo”*.

Este tipo disciplinario transcrito, perfectamente podría iluminar, como en efecto lo hace, una gran cantidad de comportamientos disciplinarios sin necesidad —como lo hizo el legislador de 2002— de establecer luego en el mismo artículo 48, descripciones típicas, antijurídicas y culpables de carácter disciplinario puntuales que ya se encuentran inmersas en la descripción amplísima y demasiado *“apertus”*.

La Corte Constitucional en sentencia C-155-2002, al analizar el principio de culpabilidad previsto en el Código Disciplinario de 1995, sostuvo:

“Teniendo en cuenta que como mediante la ley disciplinaria se pretende la buena marcha de la administración pública asegurando que los servidores del Estado cumplan fielmente con sus deberes oficiales, para lo cual se tipifican las conductas constitutivas de falta disciplinaria en tipos abiertos que suponen un amplio margen de valoración y apreciación en cabeza del fallador, el legislador en ejercicio de su facultad de configuración también ha adoptado un sistema amplio y genérico de incriminación que ha sido denominado “numerus apertus”, en virtud del cual no se señalan específicamente cuales

comportamientos requieren para su tipificación ser cometidos con culpa -como sí lo hace la ley penal-, de modo que en principio a toda modalidad dolosa de una falta disciplinaria le corresponderá una de carácter culposo, salvo que sea imposible admitir que el hecho se cometió culposamente como cuando en el tipo se utilizan expresiones tales como “a sabiendas”, “de mala fe”, “con la intención de” etc.

Por tal razón, el sistema de numerus apertus supone igualmente que el fallador es quien debe establecer cuales tipos disciplinarios admiten la modalidad culposa partiendo de la estructura del tipo, del bien tutelado o del significado de la prohibición (136).

3.7.5.2.5. Las faltas disciplinarias graves y leves en los Estatutos universitarios

La mayoría de los estatutos docentes universitarios vigentes en nuestro país, asumen la clasificación de las faltas disciplinarias en gravísimas, graves y leves, tal como se relacionan en los códigos disciplinarios de 1995 y 2002. *Ut supra* hemos analizado las faltas gravísimas previstas en los estatutos docentes de las universidades del Magdalena, Córdoba, Caldas, Cauca, Jorge Tadeo Lozano y Rosario. Así mismo, en algunos de estos estatutos se establecen los criterios para determinar la gravedad o levedad de las faltas disciplinarias graves y leves, que al igual que la norma nacional disciplinaria de 2002, no las relacionan puntualmente como sí lo hacen con las faltas gravísimas. De igual forma, también relacionan las sanciones correspondientes a las faltas gravísimas, graves y leves, según lo determina el artículo 44 de la Ley 734 de 2002. Por ello, en el presente aparte veremos otros ejemplos de Estatutos docentes que en forma puntual se refieren a los a los criterios que miden la gravedad o levedad de las faltas para considerarlas graves o leves, según el caso.

(136) **La Sentencia C-155-2002**, declaró exequible el artículo 14 de la Ley 200 de 1995, por el cual se estatuyó el principio de culpabilidad en materia disciplinaria y proscribía “toda forma de responsabilidad objetiva y las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa”. Norma idéntica que hoy corresponde al artículo 13 de la ley 734 de 2002. Sin embargo, la Corte misma cita dicha sentencia en la sentencia C-124-2003, en la cual se demandó el numeral 9º del artículo 43 de la Ley 734, para manifestar que había cosa juzgada material, pues sobre el particular ya se había pronunciado la Corte. Pero, visto lo visto, una y otra materia jurídica es diferente, pese a que los razonamientos jurídicos nos han servido para comentar este “criterio”. Son diferentes, porque uno es el principio de culpabilidad que irradia toda la materia sancionadora disciplinaria y otro el “criterio” de determinabilidad de la gravedad o levedad de la falta y que como vimos no es tal sino un supuesto más de falta disciplinaria grave.

3.7.5.2.5.1. Universidad Distrital Francisco José de Caldas

El Estatuto Docente de la Universidad Francisco José de Caldas, mediante Acuerdo 11 de Noviembre 15 de 2002, dentro del régimen sancionadora disciplinario, una vez que conceptualiza la falta disciplinaria y determina el régimen jurídico aplicable, hace un estudio de los criterios que deben tenerse en cuenta para “calificar la gravedad de la falta”, en el artículo 109. Estos criterios según este estatuto universitario, son: a) La naturaleza de la falta y sus efectos se aprecian por su aspecto disciplinario en lo relacionado con el servicio, si se ha producido escándalo, o se ha causado perjuicio; b) Las modalidades y circunstancias del hecho se aprecian de acuerdo con el grado de participación en la comisión de la falta y la existencia de circunstancias agravantes, atenuantes o exonerantes; c) Los motivos determinantes se aprecian según se haya procedido por móviles nobles o altruistas; y d) Los antecedentes del infractor se aprecian por sus condiciones académicas, categoría del cargo, categoría en el escalafón y funciones desempeñadas.

Estos criterios en síntesis son los mismos que se relacionan en el artículo 43 de la Ley 734 de 2002. En tal virtud, las observaciones que allí hicimos a dichos “criterios” evaluativos o de dosimetría de la gravedad o levedad de las faltas disciplinarias son aplicables a los presentes.

Pero a diferencia de la Ley 734 de 2002, este Estatuto universitario, abunda en las circunstancias que llama agravantes y atenuantes de las faltas disciplinarias. Entre las primeras, estipula en el artículo 110 las siguientes: a) La reincidencia en la comisión de faltas que dieron lugar a una sanción disciplinaria dentro del año inmediatamente anterior a la comisión de la falta que se juzga; b) La realización del hecho en complicidad con estudiantes, subalternos u otros servicios de la institución; c) La comisión de la falta aprovechando la confianza depositada en el actor por el superior; d) La comisión de la falta para ocultar otra; e) La de rehuir la responsabilidad o atribuírsela a otro o a otros.

Las circunstancias atenuantes o “exonerantes” de las faltas disciplinarias, según el artículo 111, son: a) La buena conducta anterior a la comisión de la falta; b) El haber obrado por motivos nobles y altruistas; c) El haber sido inducido por un superior a cometer la falta; d) El reconocer y confesar la falta oportunamente y no inducir a error; y e) El

procurar por iniciativa propia, resarcir el daño o compensar el perjuicio causado, antes de iniciarse el proceso disciplinario.

3.7.5.2.5.2. Universidad de Antioquia

Mediante Acuerdo Superior 083 de Julio 22 de 1996, el Consejo Superior expide el Estatuto “profesoral” de la Universidad y dentro del capítulo II, destinado a las faltas disciplinarias, estipula en el artículo 153 que las faltas disciplinarias se calificarán como graves o leves, según su naturaleza y efectos, las modalidades y circunstancias del hecho, los motivos determinantes y los antecedentes del infractor, teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes criterios: 1. La naturaleza de la falta y sus efectos se apreciarán según hubieren causado perjuicio a la Universidad o a alguno de sus miembros, en su dignidad y sus derechos fundamentales, o se hubieren vulnerado los fines y principios de la Universidad; 2. Las modalidades o circunstancias del hecho se apreciarán de acuerdo con el grado de participación en la comisión de la falta, la existencia de circunstancias agravantes o atenuantes, y el número de faltas que se estuvieren investigando; 3. Los motivos determinantes se apreciarán según se hubiere procedido por causas innobles o fútiles, o por nobles o altruistas; 4. Los antecedentes del infractor se apreciarán por sus condiciones personales y profesionales, la categoría que ocupa en el escalafón profesoral, las funciones del cargo que desempeña, y sus antecedentes disciplinarios.

Agrega en el párrafo del artículo citado, que en *“todo caso, la acción u omisión que vulnerare de manera grave los principios generales de la Universidad consignados en el Estatuto General, y los principios de la función profesoral consignados en este Estatuto, se considerará falta grave”*.

El estatuto de esta universidad al igual que la Universidad de Francisco José de Caldas, relaciona los mismos criterios de gravedad y levedad de las faltas previstos en la Ley 734 de 2002, pero a diferencia del anterior estatuto universitario, la Universidad de Antioquia no regula en su normatividad cuáles son las circunstancias agravantes o atenuantes mencionadas en el numeral 2 del artículo 153.

3.7.5.2.5.3. Universidad Nacional de Colombia

Mediante Acuerdo 035 de Diciembre 17 de 2002, la Universidad Nacional de Colombia expide su Estatuto de “Personal académico”, el cual constituye la reforma, la adecuación

y actualización de las normas relativas a la docencia universitaria y al régimen sancionador disciplinario aplicable a los docentes en período de prueba, expertos y pertenecientes a la carrera profesional universitaria ---entre otros aspectos universitarios fundamentales---, principalmente a los parámetros y principios sustantivos y procedimentales de la Constitución de 1991 y el Decreto-ley 1210 de 1993 y además a las directrices jurisprudenciales previstas en la sentencia C-829-2002 de la Corte Constitucional (137), tal como expresamente lo sostiene el artículo 44 del mentado estatuto.

La universidad Nacional interpretando el pronunciamiento de la Corte constitucional, extiende la aplicación de la Ley 734 de 2002, en todo lo atinente al régimen sancionador disciplinario, salvo en lo relativo a las obligaciones, deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades y “*las disposiciones específicas y complementarias*” al Estatuto docente, según aclara el artículo 44. Esas normas complementarias rigen en materia de autoridades y órganos competentes en el ámbito disciplinario para investigar y sancionar a los docentes (que excluye a los Comités de Ética) u órganos de control interno disciplinario docente (artículo 45). Las Comisiones Investigadoras de Asuntos Disciplinarios de Personal Docente adelantarán las diligencias de indagación preliminar y de investigación disciplinaria y formularán recomendaciones a las autoridades titulares de la competencia sancionadora correspondiente. El Rector o su delegado es quien impondrá la sanción de destitución cuando la sanción sea gravísima. En cambio, los Vicerrectores y los Directores de sede, impondrán las sanciones distintas a la destitución.

En tal virtud, sobre faltas disciplinarias, la clasificación de las mismas en gravísimas, graves y leves; así como los criterios para determinar la gravedad o la levedad de las fal-

(137) Citar en los textos normativos fundamentos jurisprudenciales es altamente riesgoso, pues el movimiento pendular de nuestra jurisprudencia en cualquier materia y máxime en la sancionadora disciplinaria es altamente dinámico. Si bien la **sentencia C-829-2003**, ha sido ratificada en su esencia por otra reciente, la sentencia C-238-2003, no hay que perder de vista que los argumentos jurisprudenciales pueden variar o ser interpretados indebidamente. En efecto, nosotros hemos sostenido a lo largo de la obra que en el régimen sancionador disciplinario de la universidad colombiana y en particular de la Universidad Nacional, las sentencias citadas no sólo están habilitando a las universidades a replicar los postulados procesales de la Ley 734 de 2002, sino que en la parte sancionadora sustantiva (Principios, régimen de faltas y sanciones, entre otros materias disciplinarias previstos en el libro I a III), la universidad colombiana no vulnera el principio de reserva legal si en los estatutos universitarios regula lo correspondiente “atendida la especificidad propia de la actividad académica y la garantía constitucional de la autonomía universitaria”. Por eso, se declaró exequible los artículos 75 y 79 de la Ley 30 de 1992 y del artículo 26 del Decreto 1210 de 1993.

tas según el Estatuto Docente de la Universidad Nacional, rige en su integridad la Ley 734 de 2002.

3.7.5.2.5.4. Universidad de Caldas

Mediante Acuerdo 021 de 2002, la universidad de Caldas expide su Estatuto docente y dentro de éste regula el régimen sancionador disciplinario de los docentes universitarios, a partir del artículo 99. En el artículo 108, luego de conceptualizar y clasificar las faltas disciplinarias, se refiere a los criterios de gravedad y levedad de las mismas, a efectos de considerarlas graves o leves, tal como lo analizamos anteriormente (138).

Estos criterios en esencia son los mismos estipulados en el artículo 43 de la Ley 734 de 2002. Por ello, hacemos nuestras las observaciones jurídicas expuestas para el texto legal.

Así como el presente Estatuto docente universitario, varios otros, replican normativamente y sin beneficio de inventario alguno el texto de la Ley General Disciplinaria colombiana.

3.8. La Sanción disciplinaria

3.8.1. Conceptualización

Al igual que las faltas, las sanciones disciplinarias no tienen una conceptualización jurídica en la Ley General Disciplinaria Colombiana, pese a que en el artículo 45 expresamente se dice “definición de las sanciones”, allí lo que se relaciona es que implicación jurídica tiene cada sanción en el ámbito del derecho y cuales son sus alcances y efectos jurídicos tras la denominación de las diferentes sanciones como las de destitución e inhabilidad general, la suspensión con o sin inhabilidad especial, la multa y la amonestación.

Si encontramos en el CDU de 2002, la clasificación, límites y criterios para determinar la graduación de las sanciones disciplinarias con dedicación de cirujano jurídico, tal como veremos más adelante.

(138) Véase, aparte 3.6.3.1.3.4 del presente capítulo.

Doctrinalmente, el Magíster en Derecho Meléndez (139), ha sostenido que la sanción disciplinaria es *“la consecuencia prevista en la norma disciplinaria para el sujeto que se encuentra incurso en el presupuesto de hecho que ésta prevé. La sanción entonces; es un daño antijurídico que se le atribuye a una persona que ha vulnerado el deber funcional que en virtud de las relaciones especiales de sujeción está obligado a cumplir. El legislador así como goza de las relaciones especiales de libre configuración normativa para tipificar y elevar conductas a la categoría de faltas disciplinarias, de la misma manera la tiene para establecer las sanciones, desde luego sometidas a los límites constitucionales como son el principio de razonabilidad, proporcionalidad, la proscripción de la responsabilidad objetiva y de las sanciones perpetuas, salvo en los casos en donde el mismo constituyente lo ha permitido, como es el caso de la muerte política para quienes se les ha declarado la pérdida de investidura, cargos que exijan ausencia total de sanciones, y quienes hayan sido condenados contra el patrimonio público, evento último que la inhabilidad es permanente”*

Por tanto, la sanción disciplinaria es la consecuencia jurídica impuesta al servidor público o al particular con funciones públicas que encasillado en la comisión de una falta disciplinaria, catalogado por la autoridad disciplinante como grave o leve o taxativamente prefijada en el ordenamiento jurídico como gravísima, legales y reglamentarias, le ha sido impuesto dicho resultado jurídico a título de sanción, previo procedimiento administrativo disciplinario con la plenitud de las garantías constitucionales, legales y reglamentarias.

Precisamente, la sanción como consecuencia jurídica con efectos materiales y procesales, son muchas las conceptualizaciones que existen. Para Ibáñez (139bis), la sanción es *“la consecuencia que se deriva de la comisión de una falta disciplinaria dentro del territorio o fuera de él, la cual debe estar prevista previamente en la ley, debe ser proporcional al hecho o conducta que se juzga disciplinariamente y debe aplicarse de acuerdo con el grado de culpabilidad del sujeto disciplinado. Así, el destinatario de la ley disciplinaria que cometa una falta disciplinaria o determine a otro a cometerla, incurre en sanción prevista para ella (artículo 21 del CDU). La sanción disciplinaria cumple esencial-*

(139) MELENDEZ, Inocencio Julio. Ob., ut supra cit. p. 145-146

(139bis) IBÁÑEZ NAJAR, Jorge E. **La responsabilidad disciplinaria y responsabilidad fiscal.** Procuraduría General de la República. Instituto de Estudios del Ministerio Público, Central de Artes Gráficas, Bogotá, p. 66.

mente los fines de prevención y de garantía de la buena marcha de la gestión pública”.

Más aún, esa consecuencia jurídica en el derecho ibérico se la ha asimilado a un verdadero castigo impuesto y justificado por el mismo ordenamiento jurídico. En efecto, para el tratadista Borrachina (139ter). *“La sanción disciplinaria es la justa correspondencia a la comisión de una falta o de una infracción. Toda infracción tiene su sanción y, por lo tanto, no puede existir ninguna infracción que carezca de sanción. La sanción es, pues, el castigo que se impone al autor de una falta disciplinaria al haber sido declarado culpable de la misma. Es connatural al concepto o idea de sanción, el perjuicio que se causa al autor de la falta. Dicho perjuicio es querido por la ley, por cuanto se impone en virtud de la potestad que la misma norma reconoce a la administración pública. Por ello, dicho perjuicio no puede ser objeto de indemnización por cuanto tanto la determinación de la falta como de la sanción aplicable se ajusta a lo previsto en la ley”.* Sin embargo, como veremos en la tercera parte, capítulo II de esta obra, cuando se rompe ese equilibrio de determinación, se excede o extravasa, efectivamente sí surge para el perjudicado o disciplinado sancionado el derecho a réplica mediante recursos ordinarios o extraordinarios, o en el mejor de los casos, si se prueba que hay vías de hecho, por desconocimiento total del derecho a aplicar una sanción por parte de la autoridad disciplinaria, o más si hay desconocimiento total del procedimiento administrativo previo para hacerlo, surge para el perjudicado la acción contencioso administrativa de reparación directa prevista en el artículo 86 del Código Contencioso-Administrativa.

3.8.2. Naturaleza jurídica de las sanciones

Las sanciones disciplinarias impuestas por el incumplimiento de deberes funcionales de los servidores públicos o los particulares con funciones públicas, o por el quebrantamiento de los regímenes de inhabilidades e incompatibilidades, de prohibiciones o de conflicto de intereses o incluso por la omisión o la extralimitación de funciones administrativas de éstos y aquellos, previo procedimiento administrativo disciplinario da lugar a la imposición de sanciones cuya naturaleza jurídica no puede ser otra que la *iusadministrativa*, porque administrativa es la actividad funcional que desarrollan los servidores del Estado o los particulares con funciones públicas, sea cual fuere la rama de poder público en la que

(139ter) BORRACHINA, Juan. *La función pública y su ordenamiento jurídico*. Parte Especial II, Ed. PPU, Tomo II, Vol. II, Barcelona, 1991, p. 105.

presten sus servicios y funciones; administrativo también es el cargo o destino público desempeñado bien sea en forma permanente o en forma temporal; administrativo también son los deberes y regímenes jurídicos que pueden ser desconocidos por los servidores del Estado o los particulares con funciones públicas; y, administrativo también son las autoridades disciplinantes de supercontrol o control exógeno (Procuraduría, procuradores delegados y personeros municipales) o de autocontrol o control disciplinario interno (“autoridades” en los términos del artículo 1º del C.C.A., autoridades académico-administrativas de las universidades colombianas y oficinas o unidades de control), así como los procedimientos por medio de los cuales se adelanta una investigación preliminar, una investigación propiamente dicha y un juzgamiento en el que se impone finalmente una decisión final de carácter administrativo denominado acto administrativo de gravamen o de sanción.

Las sanciones administrativas disciplinarias en esta clase de procedimientos se aplican mediante actos administrativos, que por regla general tienen una posterior revisión en vía administrativa o mal llamada “gubernativa”, a través de los recursos administrativos de reposición, apelación y queja previstos en la ley 734 de 2002, como en el C.C.A., artículos 49 y siguientes; así mismo tienen una contingente revisión jurisdiccional ante la jurisdicción contencioso administrativa (jueces administrativos, que aún no funcionan en Colombia, Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado, según las reglas de competencia y jurisdicción), mediante las acciones contenciosas de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho (artículos 84 y 85 C.C.A.) que eventualmente pudiera incoar el disciplinado sancionado por las autoridades disciplinantes de supercontrol o de autocontrol. Esta característica esencial de los actos administrativos sancionadores disciplinarios o sanciones es lo que lo diferencia de la naturaleza jurídica de carácter jurisdiccional de las sanciones impuestas a miembros del poder judicial y a abogados por el Consejo Superior de la Judicatura (140); o más aún, de las penas judiciales impuestas por jueces de la república, pues unas y otras no son revisables *a posteriori* de dictarse por

(140) En nuestro trabajo: ***La desjudicialización de los procedimientos administrativos disciplinarios a los empleados y funcionarios de la rama judicial***. En: <http://derechopublico.udenar.edu.co>. Argumentalmente hemos criticado la judicialización de un proceso administrativo disciplinario que tiene la estructura, funciones, régimen de faltas y sanciones y procedimiento de naturaleza jurídica administrativa y que el Constituyente de 1991, prefirió judicializarlo y dejarlo en manos del Consejo Superior de la Judicatura, por los bienes “supremos” de la justicia y la cualificación de los sujetos involucrados en ella, antes que regularlo como un procedimiento administrativo disciplinario más, que es la regla general en nuestro país y en el resto del mundo.

otra jurisdicción y menos por la contencioso-administrativa. Esto ratifica la naturaleza jurídica administrativa de las sanciones disciplinarias y su diferente naturaleza con otras sanciones también disciplinarias pero de tipo jurisdiccional y con penas judiciales (141).

En tal virtud, la regla general en el sistema sancionador disciplinario en el derecho colombiano es que los procesos disciplinarios para todos los servidores públicos y los particulares con funciones públicas, así como el régimen de faltas y sanciones son de naturaleza jurídica *iusadministrativa*, exceptuados los miembros de la rama judicial con o sin fuero constitucional y los abogados litigantes que son profesionales liberales, a los cuales se les investiga y sanciona por autoridades judiciales, en procesos jurisdiccionales y con sanciones impuestas por medio de sentencias.

La principalística que *ut supra* hemos analizado para todo el sistema sancionador disciplinario, es perfectamente aplicable al régimen de faltas y sanciones disciplinarias de todos los servidores públicos, incluidos los que prestan sus servicios en la educación; así como también a los particulares con funciones públicas en la educación universitaria. En efecto, uno de los principales principios que rigen el régimen de faltas y sanciones es el de legalidad según lo ha reiterado la Corte Constitucional (C-506-2002 y C-475-2004).

El principio de constitucionalidad de las faltas y las sanciones, como preferimos llamarlo, por ser la misma Carta constitucional la que determina en el artículo 29 que “*El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*”. Y agrega a reglón e inciso aparte, que “*Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio*”, estableciendo de esta forma que tanto las faltas, las sanciones como los procedimientos administrativos disciplinarios en las que se investigue,

(141) *Así lo ratifica la Corte en sentencia C-506-2002, al sostener que “La imposición por la Administración de sanciones por el incumplimiento de deberes tributarios es actividad típicamente administrativa y no jurisdiccional. Aunque desde un punto de vista conceptual pueda parecer difícil distinguir entre la actividad sancionatoria en cabeza de la Administración y la actividad sancionatoria jurisdiccional, lo cierto es que una y otra acusan diferencias no solo normativas sino también sustanciales: en cuanto a las primeras, puede decirse que en el proceso sancionatorio administrativo se juzga el desconocimiento de normas relativas a deberes para con la Administración y no de estatutos penales propiamente tales, y que en él está descartada la imposición de sanciones privativas de la libertad. Además la decisión sancionatoria adoptada por la Administración está sujeta a control judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”.*

juzgue y sanciona deban estar previamente fijadas en las normas jurídicas en un Estado Social de Derecho como el nuestro. Así lo confirma en sostenida jurisprudencia la Corte en sentencia C-475-2004, al prohibir la imposición de *“sanciones, si no es conforme a normas sustanciales previas que las determinen, resulta extensiva a todos los procedimientos administrativos en los que se pretenda dicha imposición”*. Esto implica que las sanciones que se impongan en estos procesos sancionadores disciplinarios deben estar determinadas en el momento que el infractor del ordenamiento jurídico o disciplinado cometa la falta disciplinaria respectiva y sepa aquél que su comportamiento o conducta es contraria a derecho, y por eso, *“este castigo no puede quedar a la definición ulterior de quien lo impone, pues tal posibilidad desconoce la garantía en contra de la arbitrariedad. Así pues, las sanciones deben estar legalmente determinadas taxativa e inequívocamente en el momento de comisión del ilícito, sin que el legislador pueda hacer diseños de sanciones ‘determinables’ con posterioridad a la verificación de la conducta reprimida”*.

La Ley General Disciplinaria colombiana de 2002, al reglamentar el artículo 29, constitucional en lo referente al principio de constitucionalidad de las faltas y las sanciones, estipuló en el artículo 4º que *“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”*. Consecuencialmente, se establece que la persona involucrada en un procedimiento disciplinario será respetado en su dignidad humana, sus garantías procesales y sustantivas de defensa, el *ius postulandi* y se le presumirá inocente mientras no se declara responsable en decisión administrativa debidamente ejecutoriada (acto de sanción) y si existiere alguna duda razonable se resolverá a favor del investigado cuando no haya modo de eliminarla. Una vez sea decidida definitivamente su situación jurídica en forma motivada en el proceso disciplinario respectivo por la 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. Impuesta la sanción que corresponda a la gravedad de la falta cometida y a la graduación según los criterios previstos en la ley, se podrá concluir que la sanción disciplinaria respeta en su integridad el principio de constitucionalidad y legalidad (artículos 5 a 19 *ibidem*).

Según la Corte en Sentencia C-475-2004, el *“El principio de legalidad de las sanciones exige: (i) que el señalamiento de la sanción sea hecho directamente por el legislador; (ii)*

que este señalamiento sea previo al momento de comisión del ilícito y también al acto que determina la imposición de la sanción; (iii) que la sanción se determine no sólo previamente, sino también plenamente, es decir que sea determinada y no determinable. Obviamente, esto no impide que el legislador diseñe mecanismos que permitan la gradación de la sanción, como el señalamiento de topes máximos o mínimos”.

3.8.3. Clases de sanciones

Es un derecho constitucional que le asiste a toda persona natural o jurídica que el pueda solicitar de la autoridad competente la aplicación de las sanciones penales o disciplinarias derivadas de la conducta de las autoridades públicas, según el artículo 92. Con ello estableció el constituyente del 91 una cláusula general de aplicabilidad de sanciones contra los servidores públicos o los particulares con funciones públicas que quebranten el ordenamiento jurídico vigente, con ocasión de sus servicios, funciones o gestiones públicas, sea cual fuere la rama del poder público al que estuvieren vinculados o adscritos.

El Constituyente del 91, también dio ejemplo al legislador ordinario no sólo en la forma, sustancia y procedimientos utilizados para aplicar sanciones de todo tipo, sino que estableció constitucionalmente algunas clases de sanciones para ciertos servidores del Estado que consideró altamente sensibles en su regulación al punto que como *ut supra* analizamos, reguló constitucionalmente la sanción, las faltas y el procedimiento administrativo disciplinario que se debía seguir el Procurador General de la Nación en forma directa al funcionario público “*que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo”.* En este caso, según el artículo 278, constitucional el Procurador, podrá previa audiencia y mediante decisión motivada, imponer la sanción disciplinaria constitucional de desvinculación del cargo.

También son sanciones disciplinarias constitucionales, las solicitadas por el Presidente de

la República, en los casos taxativamente señalados por la ley, ante la Procuraduría General de la Nación o las procuradurías delegadas y consistentes en la suspensión o destitución de los gobernadores, los alcaldes municipales y los alcaldes distritales, según fuere el caso y previsiones de los artículos 304, 314 y 323, constitucionales. De igual forma es sanción disciplinaria constitucional la inhabilidad permanente prevista en el artículo 122 de la Carta colombiana, para servidores públicos que atenten contra el Patrimonio del Estado (142). También es sanción disciplinaria constitucional de carácter jurisdiccional, la pérdida de investidura de los servidores del Estado de elección popular nacional (Congresistas), departamental (Diputados) y municipal (Concejales), de competencia del Consejo de Estado y los Tribunales administrativos, respectivamente y a tenor de los artículos 110, 179, 183, 184, 237 y 291 constitucionales (143).

3.8.3.1. Sanciones disciplinarias de rango legal

Existen sanciones disciplinarias además de las previstas en la Ley 734 de 2002, en normas legales especiales tales como la de destitución del cargo o empleo público, prevista en los artículos 61 y 62 de la Ley 190 de 195 y la de destitución cuando se vulnere el ordenamiento jurídico contractual del Estado, prevista en el artículo 52 de la Ley 80 de 1993. Igualmente las sanciones especiales previstas en el régimen sancionador disciplinario de los miembros de las Fuerzas Armadas de Colombia en la Ley 836 de 2003(144).

-
- (142) El Acto Legislativo No. 1 de 2004, artículo 1º modificó el inciso 5º del artículo 122, constitucional y estableció la “pérdida de derechos políticos” por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado. Concordante con el artículo 48-1º, Ley 734 de 2002.
- (143) La Corte Constitucional en sentencia C-280-96, al referirse a la pérdida de investidura de los congresistas manifestó: *“Es admisible que este estatuto disciplinario establezca la pérdida de investidura como una sanción principal, pues es indudable que esta figura tiene un componente disciplinario. La norma no desconoce la competencia propia del Consejo de Estado en relación con los Congresistas, y nada se opone a que la ley regule la pérdida de investidura como sanción disciplinaria para el resto de miembros de las corporaciones públicas, por cuanto se trata de una figura disciplinaria que es "equiparable por sus efectos y gravedad, a la de destitución de los altos funcionarios públicos". Además, la propia Carta prevé tal sanción para las otras corporaciones”*.
- (144) Artículo 62. *Clasificación de las sanciones:* 1. Separación absoluta. Para oficiales, suboficiales y soldados voluntarios o profesionales cuando incurran en falta gravísima dolosa. 2. Suspensión hasta por noventa (90) días sin derecho a remuneración. Se aplicará a oficiales, suboficiales y soldados voluntarios o profesionales que incurran en falta grave o gravísima. En ningún caso se computará como tiempo de servicio. 3. Reprensión simple, formal o severa. Se aplicará a oficiales, suboficiales y soldados cuando incurran en faltas leves.

Otras normas jurídicas de carácter legislativo, como la Ley 805 de 2003, aplicable a la Universidad Militar Nueva Granada de Colombia y el Decreto-ley 1210 de 1993, aplicable a la Universidad Nacional de Colombia, remiten *in totum* en lo relacionado al régimen sancionador disciplinario de los docentes universitarios a las leyes disciplinarias previstas para los servidores públicos o particulares con funciones públicas vigentes, es decir, a las Leyes 190 de 1995, 80 de 1993, 734 de 2002 y 30 de 1992.

En efecto, en lo relacionado a la Ley 30 de 1992 o Estatuto General de la Educación Superior colombiana, ya hemos sostenido anteriormente, que ésta regula una serie de sanciones disciplinarias impuestas por el Ministro de Educación Nacional, previo concepto del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), mediante resolución motivada, una vez adelantado y concluido el correspondiente proceso administrativo, con observancia de la plenitud de sus formas propias, a los representantes legales, a los rectores y a los directivos de las instituciones de Educación Superior. Estas sanciones personales, según el artículo 48 son: a) Amonestación privada; b) Amonestación pública; y c) Multas sucesivas hasta de cien (100) veces el salario mínimo legal mensual vigente en el país. Las sanciones correctivas institucionales por incumplimiento de las disposiciones de la Ley 30 de 1992, son: a) Suspensión de programas académicos y de admisiones por el término hasta de un (1) año; b) Cancelación de programas académicos; c) Suspensión de la personería jurídica de la institución; y d) Cancelación de la personería jurídica de la institución.

El derogado Código disciplinario de 1995, establecía expresamente una clasificación extensa de sanciones principales y sanciones accesorias que en su aplicación práctica no pocos problemas jurídicos trajo consigo e incluso demandas de inexecuibilidad ante la Corte Constitucional.

En aquella época constituían sanciones principales las siguientes: 1. La amonestación escrita; 2. La multa; 3. La suspensión de funciones sin remuneración hasta por noventa (90) días, para quienes se encuentren vinculados al servicio; 4. La destitución; 5. La suspensión del contrato de trabajo o de prestación de servicios personales, hasta por noventa (90) días; 6. La terminación del contrato de trabajo o de prestación de servicios personales; 7. La remoción; 8. La desvinculación del cargo de conformidad con lo previsto en el numeral 1 del artículo 278 de la Constitución Política; 9. Pérdida de la investidura para los miembros de las corporaciones públicas, de conformidad con las normas de la

Constitución y la ley que la regule; 10. Las demás sanciones que se establezcan en regímenes disciplinarios especiales aplicables a la fuerza pública; y 11. La destitución de un cargo de libre nombramiento o remoción para el cual fue comisionado un servidor de carrera, o que se desempeñe por encargo, implica la pérdida del empleo de carrera del cual es titular y la pérdida de los derechos inherentes a ésta. Mediante sentencia C-280-96, se declaró exequibles los numerales 2, 5, 6 y 9 anteriores con algunas aclaraciones.

Como sanciones accesorias, el Código disciplinario de 1995, estableció las siguientes: 1. Las inhabilidades para ejercer funciones públicas en la forma y términos consagradas en la Ley 190 de 1995 (exequible mediante sentencia C-310-97); 2. La devolución, la restitución o la reparación, según el caso, del bien afectado con la conducta constitutiva de la falta, siempre que ellas no se hayan cumplido en el proceso penal, cuando la conducta haya originado las dos acciones; y 3. La exclusión de la carrera (exequible mediante sentencia C-181-2002).

La nueva Ley General Disciplinaria colombiana o Ley 734 de 2002, reestructuró en su totalidad la anterior clasificación y estableció en forma integral las sanciones disciplinarias legales que se pueden imponer a todo servidor del Estado o al particular con funciones públicas, incluido los que prestan sus servicios en la educación en general.

Pese a ello, esta ley reglamenta tipos especiales de sanciones según fueren servidores del Estado y particulares con funciones públicas en general, a tenor del artículo 44, o bien particulares con funciones públicas en general, según los artículos 56 y 57 (145), o particulares con funciones públicas en particular, tales como los notarios, por disposición de los artículos 63 a 65 (146), o servidores públicos vinculados a la rama judicial en gene-

(145) Artículo 56. Sanción. Los particulares destinatarios de la ley disciplinaria estarán sometidos a las siguientes sanciones principales: Multa de diez a cien salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la comisión del hecho y, concurrentemente según la gravedad de la falta, inhabilidad para ejercer empleo público, función pública, prestar servicios a cargo del Estado, o contratar con este de uno a veinte años. Cuando la conducta disciplinable implique detrimento del patrimonio público, la sanción patrimonial será igual al doble del detrimento patrimonial sufrido por el Estado.

Cuando la prestación del servicio sea permanente y la vinculación provenga de nombramiento oficial, será de destitución e inhabilidad de uno a veinte años.

(146) Artículo 63. Sanciones. Los notarios estarán sometidos al siguiente régimen de sanciones: 1. Destitución para el caso de faltas gravísimas realizadas con dolo o culpa gravísima; 2. Suspensión en el ejercicio del cargo para las faltas graves realizadas con dolo o culpa y las gravísimas diferentes a las anteriores; y, 3. Multa para las faltas leves dolosas

ral o como conjuces, según los artículos 212 y 219. Indicando con ello que no solo existen tipos de sanciones según los sujetos disciplinados sino criterios y límites diferentes para graduar dosimétricamente la sanción disciplinaria atendiendo a diferentes factores, tales como la vinculación más estrecha y plena con el Estado, la mayor o menor sensibilidad del servicio público prestado o la potencialidad de las funciones al servicio del Estado en forma temporal o permanente.

Las sanciones disciplinarias según la nueva Ley General disciplinaria, corresponden a un tipo de falta y a diferentes grados de culpabilidad. Estas están relacionadas en el artículo 44 y definidas en los artículos 45 y 46 de dicha ley, pero no son principales ni accesorias; todas son principales y las que se presentan en forma doble (Destitución con inhabilidad general y suspensión con inhabilidad especial), significa que son concurrentes e inseparablemente unidas, aunque la finalidad de una y otra sea distinta, tal como lo ha sostenido la Corte constitucional en la sentencia C-1076-2002 y como precisaremos más adelante. Hoy por hoy, las sanciones disciplinarias, son: 1. La destitución e inhabilidad general para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima; 2. La suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas; 3. La suspensión, para las faltas graves culposas; 4. La multa, para las faltas leves dolosas; y 5. La amonestación escrita, para las faltas leves culposas.

3.8.3.1.1. La destitución

La Ley 734 de 2002, creó un sistema de sanciones disciplinarias acorde y proporcional con la clasificación de las faltas en gravísimas, graves o leves, “*dado el deterioro ético y moral del ejercicio de la función pública, la magnitud de la corrupción administrativa y el nivel de desconocimiento de los derechos ciudadanos, para que la labor de control disciplinario pueda resultar eficaz, se consideró necesario que las sanciones sean más severas y drásticas*”, según lo advierte la Exposición de Motivos de la mencionada ley, pero también para limitar la amplia discrecionalidad en el ejercicio de potestad sancionadora y el *ius puniendi* del Estado, o como lo denominan los doctrinantes ibéricos, la “*prohibición de exceso*” (147), que no es más que el principio genérico del específico de

(147) Vives, Garberi, García, Iñaki, citados en la obra de TRAYTER, Manuel. **Manual de Derecho Disciplinario de los funcionarios públicos**. Editorial Marcial Pons, jurídicas, S.A., Madrid, 1992, p. 257

proporcionalidad de la sanción que debe corresponder a la gravedad de la falta.

La destitución es la sanción más severa y grave impuesta al servidor público o particular con funciones públicas, sea cual fuere la rama del poder público o la modalidad en la que estuviere vinculado al Estado, ya sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o de elección popular.

La destitución como sanción disciplinaria, según el artículo 45 de la Ley 734 de 2002, por lo anteriormente manifestado implica:

a) La terminación de la relación del servidor público con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o elección.

b) La desvinculación del cargo, en los casos previstos en los artículos 110 y 278, numeral 1, de la Constitución Política, es decir, cuando el servidor del Estado de elección popular ha perdido su investidura como congresista o cuando es solicitada la desvinculación del cargo de cualquier servidor del Estado, previo procedimiento disciplinario especial adelantado por la Procuraduría General de la Nación por la comisión de faltas disciplinarias de tipo constitucional previstas en el artículo 278 y anteriormente analizadas.

c) La terminación del contrato de trabajo, en el caso de particulares con funciones públicas vinculados a una cualquiera de las ramas del poder público y en las funciones estatales diversas incluidas las de educación, a través de contratos laborales como instrumentos jurídico de reciprocidad obligacional entre el administrado y el Estado.

En todos los casos anteriores, la sanción disciplinaria también implica la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función, por el término señalado en la decisión administrativa o acto de sanción o gravamen, y la exclusión del escalafón o de la carrera, para aquellos servidores públicos del Estado que tienen carreras administrativas generales o especiales (como la judicial, la docente educativa en todos los niveles, etc).

En el caso de los educadores colombianos, la exclusión del escalafón docente, significa de alguna manera la pérdida definitiva de derechos personales, profesionales y económicos conseguidos en el transcurso de varios años, con experiencia profesional, evaluación docente, capacitación general y especializada y asignación gradual y ascen-

dente de categorías docentes.

La exclusión del escalafón como una de las implicaciones jurídicas de la sanción de destitución fue adicionada por el legislador de 2002, pues no se hallaba relacionada en el Código de 1995, creemos bajo el entendido que existe un número considerable de servidores públicos del Estado vinculados a la educación primaria, secundaria y universitaria que tienen una carrera docente especializada que efectiviza a través del denominado “escalafón docente” de raigambre cultural e histórica en el ámbito educativo colombiano.

En vigencia del Código disciplinario de 1995, la exclusión de la carrera constituía una sanción accesoria y hoy hace parte de la implicación jurídica de la sanción de destitución, pero ayer como hoy, la explicación dada por la Corte en la sentencia C-181-2002, sobre su entendimiento jurídico son válidos, máxime que se mantiene como implicación jurídica de la sanción de destitución de algunos servidores públicos, incluidos los de la educación. En efecto, sostuvo: *“la exclusión de la carrera no es susceptible de extenderse en el tiempo visto que el verbo rector de la medida es “excluír”. Acorde con la definición del Diccionario de la Lengua Española, excluír significa “quitar a una persona o cosa del lugar que ocupaba”. La semántica obvia de la expresión hace ver que por esta sanción no se “suspende” la pertenencia del disciplinado en la carrera administrativa sino que se la elimina, y de manera definitiva.*

3.8.3.1.1.1. La destitución para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima

Establecer el tipo de sanción de conformidad con la falta y la gradualidad de la culpabilidad es una técnica legislativa propia del régimen sancionador disciplinario colombiano. Esta técnica asignó la destitución a las faltas consideradas las más graves o “gravísimas” (artículos 48 y 49 de la Ley 734 de 2002) en la modalidad de dolosas (artículo 13 ibidem), o a las faltas menos graves que éstas, es decir, a las cometidas con culpa, pero en la consideración de gravísimas.

Sea lo primero, recordar en este punto que por regla general los tipos disciplinarios previstos en los artículos 48 y 49 de la Ley 734 de 2002, son de tipo abierto o *numerus apertus*, pero también existen por excepción tipos cerrados o *numerus clausus*, como se

precisó en el aparte sobre las faltas disciplinarias. Esto para significar que si bien el régimen sancionador disciplinario colombiano sobre sanciones se construye con base en la premisa que todos los tipos disciplinarios son abiertos unos por remisión en blanco y otros por remisión expresa, no debe descuidarse la excepción a la regla porque en este caso sobre la gradualidad de la culpabilidad seguiría parámetros muy parecidos a los de la ley penal y no a la ley disciplinaria. Sin embargo, como la Corte ha aclarado en sentencia C-155-2002, que el régimen disciplinario se basa mayoritariamente en tipos disciplinarios abiertos, lo que significa que *“en principio a toda modalidad dolosa de una falta disciplinaria le corresponderá una de carácter culposo, salvo que sea imposible admitir que el hecho se cometió culposamente como cuando en el tipo se utilizan expresiones tales como “a sabiendas”, “de mala fe”, “con la intención de” etc. Por tal razón, el sistema de numerus apertus supone igualmente que el fallador es quien debe establecer cuales tipos disciplinarios admiten la modalidad culposa partiendo de la estructura del tipo, del bien tutelado o del significado de la prohibición”*.

La ley 734 de 2002, no define qué debe entenderse por dolo o culpa en materia sancionadora disciplinaria, pero sí lo hace sobre “culpa gravísima” y “culpa grave” en el artículo 44. Tanto la omisión del legislador sobre los primeros términos jurídicos, como sobre la definición de los segundos, la Corte se pronunció en sentencias C-155-2002 y C-948-2002, respectivamente. Sobre la omisión, se explicó que es deber constitucional del legislador y no del guarda y vigía de la Constitución o la Corte Constitucional, el realizar dicha labor. Sobre las definiciones las consideró ajustadas al ordenamiento jurídico vigente, como precisaremos *ut infra*.

Cuando el CDU de 2002, en el artículo 13, establece como principio sustantivo del régimen sancionador disciplinario que en éste *“queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva. Las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa”*, se está reconociendo que los servidores del Estado o los particulares con funciones públicas, solo pueden ser sancionados disciplinariamente, previo procedimiento respectivo y con las debidas garantías procesales y sustantivas, a título de dolo o culpa. Por ello, el legislador relacionó taxativamente las faltas consideradas gravísimas y estableció un sistema singular anteriormente visto para que la autoridad disciplinante determine si hay falta grave o leve en cada caso específico, así como también arrogó a dichas autoridades la facultad de discernir puntualmente qué faltas en la modalidad de gravísimas, graves y leves pueden ser cometidas por el infractor a título de dolo o culpa, pues ya sabemos que

a cada tipo disciplinario doloso le corresponde una modalidad de culposo, salvo que el tipo no lo permita o su redacción sea inequívocamente dirigida a ser solo dolosa.

La culpa gravísima, aclara el párrafo único del artículo 44, se configura cuando se incurre en falta disciplinaria por ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento. Aclaración que se extiende no sólo a la explicación relacionada sino a la gradualidad de la culpa (en gravísima y grave) en materia sancionadora disciplinaria y aplicables a cada uno de éstas un tipo de sanción disciplinaria y tal como lo sostiene el agente del Ministerio Público en la Sentencia de la Corte Constitucional C-948-2002, *“a pesar de existir la proscripción de responsabilidad objetiva en materia disciplinaria...el Legislador determine y defina los distintos grados de culpa, en razón a que se espera siquiera del servidor público que en el desempeño de su actividad obre con aquella diligencia con la que obraría toda persona razonable y sensata”*

Pese a que la Ley 734 de 2002, en el párrafo único del artículo 44, define qué se debe entender por culpa gravísima y culpa grave para asignarle a cada una de esos grados de culpa una sanción disciplinaria diferente, algunos juristas consideraron que tal actividad vulneraba el debido proceso establecido en el artículo 29 constitucional, entre otras razones, *“por cuanto con ellas se establecerían elementos objetivos “ajenos a la psique del autor” para que se configure la culpabilidad, dejando de lado la conducta del sujeto a quien se reprocha la falta disciplinaria”*.

La Corte para al replicar dichos argumentos de inconstitucionalidad, sostiene que el sistema sancionador disciplinario persigue como fin principal el correcto funcionamiento de la gestión es apenas lógico que el Estado mismo imponga a sus servidores unos deberes generales de cuidado, diligencia y responsabilidad en el desempeño de sus funciones públicas y si fuere del caso, cuando se incumplan bien sea por acción, por omisión o extralimitación de las mismas, sean sancionados previo procedimiento y con el pleno de todas las garantías sustantivas y procesales.

Y agrega la Corte, *“ Obsérvese que se considera culpa gravísima en primer término la ignorancia supina, que define el diccionario de la lengua de la Real Academia Española como “la que procede de negligencia en aprender o inquirir lo que puede y debe saberse”. Es decir que se considera como culpa gravísima la negligencia del servidor*

que pese a tener el deber de instruirse a efectos de desempeñara la labor encomendada (numerales 2 y 40 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002) decide no hacerlo.

Por estas razones, la Corte concluye que no existen elementos externos o objetivos a las definiciones de culpa gravísima y grave, pues siendo el régimen sancionador disciplinario y los grados de la culpa dentro de éste especiales porque se basan “*en la diligencia exigible a quien ejerce funciones públicas*”, su correspondiente “*aplicación que no puede considerarse ajena a la conciencia del servidor público obligado a conocer y cumplir sus deberes funcionales*”.

3.8.3.1.1.2. La Inhabilidad General

El artículo 44 numeral 1º de la Ley 734 de 2002, se refiere conjuntamente a la sanción de destitución y a la inhabilidad general y pareciera que la destitución es una sanción principal y la inhabilidad general una sanción accesoria por la vinculación utilizada por el legislador tras la utilización de la “e” como enlace gramatical entre destitución y la inhabilidad general. Inclusive la exposición de motivos de la Ley 734 de 2002, presentaba dicha vinculación como indefectible al sostener que “*las faltas gravísimas se sancionan con destitución e inhabilidad general, que implica la terminación de la relación del servidor público con la administración y le impide acceder a cualquier cargo o función*”.

Sin embargo, los fines y los efectos jurídicos de una y otra sanción son diferentes. En efecto, según la sentencia C-1076-2002, mientras “*la destitución conlleva un rompimiento de todo vínculo jurídico que tuviera el funcionario con el Estado, por cuanto se da la terminación de la relación del servidor público con la administración,... la desvinculación del cargo, en los casos previstos en los artículos 110 y 278 numeral 1 de la Constitución,... y, llegado el caso, la terminación del contrato de trabajo... En contrapartida, la inhabilidad general consiste en la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función..., durante un período que va entre los 10 y los 20 años*”; así como también la exclusión del escalafón o carrera, según fuere el caso y clase de servicio público que se preste al Estado, según el literal d, del artículo 45 de la Ley 734 de 2002. En este último caso, es de particular importancia para los servidores públicos de la educación en cualquiera de sus niveles académicos.

La sanción de inhabilidad general prevista para las faltas gravísimas o realizadas con

culpa gravísima, por regla general son temporales, es decir, que tienen un límite en el tiempo entre diez a veinte años. Sin embargo, cuando la falta afecte el patrimonio económico del Estado la inhabilidad será permanente, según el artículo 46 parte *in fine* del inciso 1º de la Ley citada. Esto en concordancia con lo previsto en el artículo 122, inciso 5º, constitucional que prevé la pérdida de derechos políticos de los servidores del Estado que comentan delitos contra el Patrimonio económico estatal.

La Corte en sentencia C-948-2002, Señala que *“la inhabilidad permanente que establece el artículo 46 de la Ley 734 de 2002 lejos de desconocer el artículo 122 de la Constitución lo que hace es observar la consecuencia sancionatoria que expresamente consagró el constituyente para los servidores públicos que sean condenados por delitos contra el patrimonio del Estado, y que en este caso ha de entenderse que para ser aplicada la inhabilidad simultáneamente se debe configurar un delito y una falta disciplinaria en los términos del artículo 1º del artículo 48 de la Ley”* 734 de 2002.

El fenómeno de las inhabilidades intemporales es aplicable tanto en materia penal como en materia sancionadora disciplinaria, tal como lo corrobora la Corte en la sentencia citada *ut supra*, pero no solo para aquellos casos en los que se determina que existe falta gravísima por la comisión de delitos que atenten contra el patrimonio Económico, sino aún en otros casos en donde se persigue la probidad, idoneidad y moralidad de la función notarial, tras analizar las *“faltas disciplinarias en cuanto hubiesen generado sanciones de destitución, dos suspensiones o tres sanciones independientemente de su naturaleza o de las faltas cometidas”*. En efecto, cuando tuvo oportunidad de analizar la exequibilidad de las normas disciplinarias aplicables a los notarios, la Corporación constitucional justificó la existencia de inhabilidades intemporales por la trascendencia del servicio público que prestaban los notarios, su incidencia directa con diversos derechos fundamentales de la persona así como la moralización de la gestión pública *“La consagración de inhabilidades con una vigencia indefinida no viola la Constitución, siempre y cuando la medida adoptada se adecue a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad y con ellas no se restrinjan ilegítimamente los derechos fundamentales de quienes aspiran a acceder a la función pública”*

3.8.3.1.2. La suspensión

La sanción disciplinaria y en su caso la suspensión en el ejercicio del cargo y sueldo o

remuneración, tiene una función preventiva y correctiva, dirigida genéricamente a 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, según el artículo 16 de la Ley 734 de 2002. Así mismo, desde un punto de vista específico, la suspensión sanción tiende a garantizar que la función y los deberes funcionales de los servidores públicos cada vez cumplan sus fines de moralización pública, idoneidad, probidad, legitimidad y libre de cualquier causa que corrompa, interrumpa, restrinja o libre la buena marcha del servicio público en perjuicio de los intereses de la comunidad y del propio Estado. Esta doble función de la sanción es particularmente relevante en la suspensión en el ejercicio del cargo y de sueldo del servidor estatal, pues la suspensión es una sanción en el derecho disciplinario colombiano es eminentemente disuasiva, reglada, aplicable sólo en los procesos adelantados por faltas gravísimas y graves y de carácter temporal, porque se podrá adoptar por el funcionario competente en un lapso de tiempo no inferior a un mes ni superior a doce meses, según lo dispone el artículo 46 inciso 2º de la ley citada.

La suspensión sanción implica la transitoria desvinculación del ejercicio del cargo y del sueldo en cuyo desempeño se originó la falta disciplinaria. La ley citada fijó el lapso de tiempo de la sanción entre un mínimo y un máximo de meses, limitando así la amplia discrecionalidad de que podría gozar la autoridad disciplinante al aplicar la suspensión y borrando definitivamente de la memoria de otras épocas en donde la suspensión parecía intemporal en la práctica disciplinaria.

El legislador de 2002, confirmando su técnica legislativa dentro de los parámetros de los principios de constitucionalidad, legalidad, *Ne bis in idem* y de proporcionalidad de las sanciones con la gravedad de la falta, estimo que los fines de la gestión pública, la moralización de la función y el deber públicos y la probidad e idoneidad de los servidores públicos cuando se ven involucrados en la comisión de faltas consideradas graves dolosas o gravísimas culposas, o gradualmente menos aún en faltas graves culposas debía sancionarse a los autores o infractores con sanciones proporcionales a la conducta desplegada por ellos, es decir, con sanciones menos gravosas que la destitución y la inhabilidad general y éstas sanciones podría ser la suspensión en el ejercicio del cargo y de sueldo y la inhabilidad especial para las faltas dolosas o faltas gravísimas en grado de culpa, y con la sanción de suspensión para las faltas graves en grado de culpa.

3.8.3.1.2.1. La suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial

La sanción de suspensión e inhabilidad especial, implica la separación del ejercicio del cargo en cuyo desempeño se originó la falta disciplinaria y la imposibilidad de ejercer la función pública, en cualquier cargo distinto de aquel, por el término señalado en el acto administrativo de gravamen o de sanción o del “fallo”, como lo denomina la parte in fine del numeral 2º del artículo 45 de la Ley 734 de 2002, por parte de la autoridad disciplinante dentro del lapso de tiempo que oscila entre uno y doce meses.

La suspensión sanción se aplica según la clase de faltas disciplinarias y el grado de culpabilidad inferido al autor o infractor de la falta según lo determine la autoridad disciplinante y previo procedimiento administrativo disciplinario y con la plenitud de garantías procesales y sustantivas para el investigado. En efecto, si la falta disciplinaria es grave dolosa o gravísima culposa, la sanción será la suspensión en el ejercicio del cargo y sueldo e indefectiblemente la inhabilidad especial que podrá oscilar entre uno a doce meses; en cambio, si la falta fuere grave culposa, la sanción será de suspensión del ejercicio del cargo en el término que podrá ser de uno a doce meses, según lo determine la decisión o acto administrativo de gravamen o sanción de la autoridad disciplinante.

En la exposición de motivos de la Ley 734 de 2002, se hizo énfasis en que al *“delimitar la duración de la inhabilidad especial, se armoniza con la suspensión, de manera que no excede el término de ésta. Así se evita que la inhabilidad especial resulte más grave que la suspensión misma, como puede ocurrir actualmente, debido a que la Ley 200 de 1995 no le fijó término a la inhabilidad. Adicionalmente, al hacer claridad sobre este punto se pretende poner fin a una práctica bastante frecuente, según la cual el funcionario sancionado es suspendido del cargo en cuyo ejercicio cometió la falta, pero es nombrado en otro, o si está desempeñando uno diferente, se permite que continúe ejerciéndolo, con el argumento de que al suspensión sólo afecta el cargo del que era titular cuando cometió la irregularidad”*.

3.8.3.1.2.2. La suspensión, para las faltas graves culposas

Sólo se aplicará la sanción de suspensión en el ejercicio del cargo sin inhabilidad alguna, cuando la falta sea considerada grave en grado de culpa. Por su parte, el párrafo único del artículo 44 de la Ley 734, estipuló que la “culpa será grave cuando se incurra en falta

disciplinaria por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones”.

Como pasó con la definición de “culpa gravísima”, la de “culpa grave”, también fue demandada ante la Corte constitucional por violar presuntamente el artículo 29, constitucional. La Corte en sentencia C-948-2002, sostuvo que el legislador estaba habilitado en materia sancionadora para regular faltas y sanciones disciplinarias y por su puesto para definir y graduarlas de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente y con la principalística existente. La definición culpa grave y de tipo legal no vulnera la Constitución porque no hace acopio de elementos objetivos o externos a la conducta del infractor o autor de las faltas, pues *“no puede considerarse ajena a la conciencia del servidor público obligado a conocer y cumplir sus deberes funcionales”* constitucionales (artículos 6, 122, 123), legales y reglamentarios, deberes funcionales que son la esencia de la exigibilidad de la función y la responsabilidad de todo servidor público.

3.8.3.1.2.3. La convertibilidad de la sanción de suspensión en multa

El término de suspensión o el que faltare por cumplir el servidor público o particular con funciones públicas que haya sido sancionado con esta clase de sanción, según fuere el caso, podrá convertirse en salarios de acuerdo con el monto de lo devengado para el momento de la comisión de la falta, sin perjuicio de la inhabilidad especial, según lo dispone el artículo 46 inciso 3º de la Ley 734 de 2002. Concordantemente, el artículo 173 de la citada ley, aclara que la suspensión cuando haya sido convertida en multa el cobro se efectuará por jurisdicción coactiva, lo cual significa simplemente la forma y procedimiento administrativo que se seguirá para hacer efectiva la multa por las autoridades competentes, cuando el título a ejecutar se origina en una multa que por conversión autorizada por la ley disciplinaria constituía lapso de tiempo de suspensión de un servidor o exfuncionario público.

Esta conversión de suspensión en multa y su consecuente cobro forzado es factible, cuando el disciplinado haya hecho dejación de sus funciones para el momento de la ejecutoria del “fallo” o durante la ejecución del mismo y cuando concomitantemente no fuere posible ejecutar la sanción de suspensión del ejercicio del cargo total o parcialmente, por abandono del cargo o por renuncia, es decir, porque el disciplinado ha cesado en todas sus labores. En este caso, como la sanción no puede quedar inane.

El agente del Ministerio público en la Sentencia C-1076-2002, para defender la exequibilidad del inciso 3° del artículo 46 en concordancia con el artículo 173, sostuvo: *“La conversión del término de suspensión o el que faltare, en sanción pecuniaria tasada en salarios, responde a la necesidad de que la sanción impuesta se cumpla, pues de no ser así, en el evento en que el servidor haya cesado en sus funciones y desvinculado de la entidad, no habría forma alguna de hacer efectiva la suspensión y dicha circunstancia generaría una “absolución de hecho” que a su vez implicaría el desconocimiento del derecho a la igualdad con respecto a los demás funcionarios infractores que sí deben cumplir cabalmente con las sanciones disciplinarias impuestas, favoreciendo sin justificación razonable a aquellos que se encuentren en la situación descrita en los preceptos acusados”*.

3.8.3.1.2.4. La suspensión del ejercicio del cargo y sueldo como medida cautelar en el procedimiento administrativo disciplinario

Tratamos este tema propio del derecho procesal disciplinario y no del derecho sustantivo que venimos analizando, sólo por unidad temática del fenómeno jurídico administrativo de la suspensión del ejercicio del cargo y sueldo que en nuestro derecho como en el derecho ibérico, bien puede estudiarse y aplicarse como sanción disciplinaria como medida cautelar del procedimiento administrativo disciplinario, si se adopta al final de éste proceso o al inicio o durante la etapa de investigación o juzgamiento del mismo, respectivamente. Como en los apartes anteriores nos hemos referido a la suspensión sanción, en el presente nos referiremos a la suspensión cautelar.

El procedimiento administrativo disciplinario adelantado contra los servidores públicos de una cualquiera de las ramas del poder público, de los organismos de control fiscal y conductual, de las entidades estatales de carácter autónomo (como las universidades) o descentralizadas o incluso de los particulares con funciones públicas, tiene unas etapas contingentes o posibles y unas etapas normales. Dentro de las primeras podemos ubicar a la denominada de “indagación preliminar” que tiene como fin principal verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de falta disciplinaria o si se ha actuado al amparo de una causal de exclusión de la responsabilidad (artículo 150 inciso 2°, ley 734 de 2002). En las etapas normales del procedimiento ubicamos a la investigación disciplinaria propiamente dicha, que tiene como fines, además de los de la indagación preliminar, esclarecer los motivos determinantes, las circunstancias de modo,

tiempo y lugar en las que se cometió el perjuicio causado a la administración pública con la falta, y la responsabilidad disciplinaria del investigado (artículo 152 *ibid*). También encontramos las etapas de evaluación de la investigación (artículo 161 *ibid*), la etapa de pruebas y alegaciones y la etapa de juzgamiento. Sin embargo, a los efectos de este aparte de la obra, nos interesa destacar la etapa de investigación disciplinaria, pues normativamente en la iniciación de aquella el legislador de 1995 como el de 2002, ubicó la medida cautelar de la suspensión provisional del cargo y sueldo del servidor público o del particular con función pública involucrado en un procedimiento disciplinario, aunque en la redacción del artículo 157 de la Ley citada, dijo que la medida preventiva o cautelar podría ser adoptada u ordenada por el funcionario competente “*durante la investigación disciplinaria o el juzgamiento*”, es decir, durante todo el procedimiento disciplinario hasta antes de expedir el acto administrativo final de sanción o gravamen, pues llegado este momento la suspensión cautelar o se convertiría en suspensión sanción si la sanción disciplinaria a imponer es la suspensión del ejercicio del cargo (En el derecho ibérico se dice que la suspensión se “*eleva a definitiva*”) o deberá ser revocada por quien la profirió, o por el superior jerárquico de aquél, para “dictar el fallo de primera instancia” (parte in fine del inciso 6º del artículo 157 *ibid*). De lo anterior se deduce normativamente que la medida cautelar suspensoria del cargo y sueldo no podrá adoptarse en la etapa de indagación preliminar porque esta tiene unos fines expresamente previstos en la ley y la medida cautelar otros fines como pasamos a ver.

Las medidas cautelares o preventivas (148), y en particular la suspensión del cargo y

(148) Las denominadas “medidas preventivas” relacionadas en el artículo 160 de la Ley 734 de 2002 y de competencia en la adopción de la Procuraduría dentro de los procesos disciplinarios que esta adelante y que han sido declaradas exequibles mediante sentencia C-977-2002, difieren de la naturaleza jurídica de la medida cautelar suspensoria del cargo y sueldo, pues éstas tras la “*suspensión de procedimientos administrativos, actos, contratos o su ejecución*” ¿paralelos? o ¿concomitantes?, se persigue “*cesen los efectos y se eviten los perjuicios cuando se evidencien circunstancias que permitan inferir que se vulnera el ordenamiento jurídico o se defraudará al patrimonio público*”. Pese a la claridad de estas presunciones a favor del ordenamiento jurídico y del patrimonio estatal, no son finalidades *per se* de “medidas” cautelares, ni fundamentos jurídicos suficientes para arrogar funciones jurisdiccionales de suspensión de actos y contratos estatales, hoy por hoy en cabeza de la jurisdicción contencioso-administrativa por disposición del artículo 238 constitucional reglamentado íntegramente en el C.C.A., artículos 82 y ss. Muy a pesar de que se sustente que la suspensión de procedimientos, actos y contratos son con carácter temporal y sin poner en tela de juicio su legalidad o ejecutabilidad y sólo dirigidos a evitar males jurídicos y patrimoniales posteriores, pues si eso fuese así, el derecho administrativo cuenta con una herramienta jurídica más eficaz y definitiva que la adoptaría el funcionario superior al disciplinado, cual es la Revocatoria del acto objetivo o la demanda de lesividad del acto subjetivo, o la acción contractual, según el caso ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

derechos económicos anejos a la condición de servidor público o de particular con funciones públicas en el procedimiento administrativo disciplinario colombiano como ibérico (149), tienen como finalidades; por un lado, las de garantizar la efectividad, eficacia y terminación normal del procedimiento con una decisión o acto administrativo; y por otro, proteger los intereses generales del servicio público a favor de la comunidad y los específicos de la recta gestión funcional que pudieran verse interferidos total o parcialmente por el autor de la falta, contra quien se adopta la suspensión de su cargo, o como lo afirma el Ministerio Público en la sentencia C-1076-2002, "*es una medida de prudencia disciplinaria que tiende a proteger el interés general*".

La medida cautelar suspensoria del cargo y sueldo, inmersa en el derecho administrativo garantista colombiano es de carácter reglado tanto en su institucionalización, como en el trámite de adopción, requisitos para adoptarla, temporalidad de la medida, los efectos jurídicos previos, concomitantes y posteriores de la medida y la autoridad disciplinante que la adopta o en su momento la confirma o revoca como acto administrativo de gravamen que es.

En tal virtud, la medida cautelar suspensoria del cargo y sueldo, no es una facultad discrecional de la autoridad disciplinante pues el legislador de 2002, la reglamentó *in extenso* sobre los tópicos enunciados.

Los caracteres definidores de esta medida cautelar en el procedimiento sancionador disciplinario colombiano son:

1. Las autoridades disciplinantes de autocontrol o endógenas (Las unidades de control interno disciplinario o las autoridades académico-administrativas, como el Rector, Decanos o Directores de Departamentos o las oficinas disciplinarias especiales en el ámbito universitario) o las de supercontrol o exógenas (Procuraduría General de la Nación, procuradurías delegadas o personerías municipales y/o distritales), según fuere el caso y ámbito de jurisdicción y competencia, podrán adoptar u ordenar la medida cautelar

(149) En otra obra nuestra, hemos analizado el sistema de las medidas cautelares administrativas en el derecho comparado y colombiano y en particular la denominada en el derecho ibérico como "suspensión del empleo y los derechos económicos anejos de los funcionarios civiles del Estado". Vid. ***Las medidas cautelares en el procedimiento administrativo***. Tesis doctoral de derecho administrativo, Universidad de Navarra (Pamplona), Junio 22, 1986, p. 279 y ss.

suspensoria del cargo y sueldo (o “*sin derecho a remuneración alguna*”), siempre que penda de un procedimiento administrativo disciplinario en la etapa de investigación o incluso en la de juzgamiento, según el artículo 157 *ibid*);

2. La medida cautelar penderá siempre de un procedimiento administrativo disciplinario y será ordenada con carácter *pro tempore* por el término de tres meses, prorrogable hasta otro tanto, mediante decisión debidamente motiva (o “auto que la decrete”) de la autoridad disciplinante, el cual será responsable de la decisión a título “personal”. Incluso existe la posibilidad de una prórroga de tres meses más, aún después del fallo de primera instancia o de única instancia. En este último caso, sólo se entiende dicha prórroga suspensoria de la inicialmente adoptada y no de una medida con lapso nuevo de tiempo, porque sería injurídica y desvirtuaría el entendido de la medida cautelar dentro del proceso. La prórroga excepcional de cautela, sólo sería viable en el evento de que la decisión final del procedimiento (o “fallo”) estuviese cuestionada mediante recurso legal previsto en la Ley 734 de 2002 y éste fuese “*sancionatorio*” (C-450-2003).

3. La medida cautelar es reglada y se adopta por la autoridad disciplinante, siempre y cuando “*se evidencien serios elementos de juicio*” para hacerlo (“*no basta la sospecha*”, según la sentencia C-450-03) y que “*permitan establecer que la permanencia en el cargo, función o servicio público posibilita la interferencia del autor de la falta en el trámite de la investigación o permite que continúe cometiéndola o que la reitere*”. Es decir, que debe existir suficiente evidencia probatoria sobre la interferencia de la función o el servicio público por parte del disciplinado o sobre la comisión continuada o reiterativa de las conductas para que proceda su adaptabilidad dentro del proceso disciplinario. Por estas razones, la adopción de la medida no es facultativa o discrecional.

4. La suspensión del cargo y sueldo, siendo una medida provisional, precautelativa(150) y delimitada en el tiempo debe entenderse que el servidor público sólo cesa temporalmente de sus funciones asignadas y consecuentemente no percibirá remu-

(150) Así lo ha corroborado la Corte constitucional en la Sentencia C-280-96, al manifestar: “*Dicha medida, según lo ha dejado establecido esa H. Corporación en las sentencias C-108 y C-406 de 1995, es un elemento normativo de carácter preventivo con el cual se garantiza la buena marcha y la continuidad en el ejercicio de la función pública, que en ningún momento implica la pérdida del empleo ni atenta contra la honra ni el debido proceso del disciplinado, porque en el curso de éste se tiene la oportunidad de desvirtuar la acusación que se le imputa*”.

neración alguna mientras esté cesante. Igualmente no podrá ocupar cargo público o privado alguno, pues como lo afirma también el ministerio público en la sentencia C-1076-2002, el vínculo jurídico laboral del disciplinado-suspendido con el Estado no se ha extinguido sino que está en suspenso mientras así lo decida reglamentamente la autoridad disciplinante.

5. La cautela suspensoria sólo procede en los procedimientos disciplinarios que se adelanten al disciplinado por la comisión de faltas gravísimas o graves, según los artículos 48, 49 y 50 de la Ley 734 de 2002 y no por faltas disciplinarias de carácter retroactivo(151). Por ello, esta medida a diferencia del derecho disciplinario ibérico (artículo 136 LRJAP y PA), no es una medida cautelar contingente de todo procedimiento disciplinario, sino una cautela reglada para los procedimientos disciplinarios en los que se investigue y sancione las faltas disciplinarias gravísimas o graves, sin que por esta determinación previa se prejuzgue o predetermine la actuación o conducta del disciplinado (152) y ni siquiera se atente contra el derecho constitucional de inocencia (153). Se entiende entonces, que en los procesos disciplinarios por faltas leves no procede la medida cautelar suspensoria de cargo y sueldo.

6. La suspensión del cargo, una vez adoptada, debe ser consultada con el superior, previa comunicación de tal decisión al disciplinado y *“sin perjuicio de su inmediato cumplimiento si se trata de decisión de primera instancia; en los procesos de única, procede el recurso de reposición”*. El superior dispondrá del término de tres días, durante

(151) El artículo 59 de la Ley 734 decía: “Si el suspendido provisionalmente resultare responsable de haber cometido una falta gravísima, la sanción de destitución e inhabilidad general que se le imponga se hará efectiva a partir de la fecha de la suspensión provisional”. La Corte en Sentencia C-1076-2002, declaró inconstitucional este artículo porque consideró que con éste se instauraba faltas disciplinarias de carácter retroactivo “por cuanto la destitución y la inhabilidad general se le están imponiendo con efectos hacia el pasado, vulnerando, de esta manera, una de las principales garantías que rigen el proceso disciplinario”.

(152) **Sentencia C-450-03**, al respecto dice: *“No se está, entonces, ante un juicio anticipado acerca de la personalidad del servidor público investigado o juzgado disciplinariamente sino ante una facultad derivada de la valorización de elementos probatorios relativos al acto que disciplinariamente se le imputa”*.

(153) Así se reconoció en **sentencia C-004-96**, al sostener que la medida de suspensión provisional no se opone al reconocimiento constitucional de la presunción de inocencia, pues ésta permanece incólume y sólo se destruye en el momento en que en la decisión de fondo se determina que el inculpado es responsable disciplinariamente y se le impone la correspondiente sanción.

los cuales el investigado podrá ejercer su derecho de defensa (allegar pruebas o presentar alegatos). *“Vencido dicho término, se decidirá dentro de los diez días siguientes”*.

7. Terminación y compensación de la medida cautelar suspensoria. Cuando desaparezcan los motivos que dieron lugar a la medida, la suspensión provisional deberá ser revocada en cualquier momento por quien la profirió, o por el superior jerárquico del funcionario competente para dictar el fallo de primera instancia.

Revocatoria de la decisión suspensoria en esta clase de procedimientos deberá regirse por normas extralegales previstas en los artículos 69 a 74 del C.C.A., por remisión del artículo 21 de la ley 734 de 2002, puesto que en forma expresa los artículos 11 *in fine*, 122 a 127 de la mentada ley (154), se refieren a la revocatoria de los “fallos condenatorios” de carácter disciplinario (155) y no a ninguna otra decisión o acto administrativo disciplinario como el que adopta la suspensión provisional del cargo y sueldo del servidor público disciplinado.

De otra parte, cuando la sanción impuesta fuere de suspensión e inhabilidad o únicamente de suspensión, para su cumplimiento se tendrá en cuenta el lapso en que el investigado permaneció suspendido provisionalmente. Si la sanción fuere de suspensión inferior al término de la aplicada provisionalmente, tendrá derecho a percibir la diferencia.

7. Efectos jurídicos y económicos de la modificación o terminación anormal de la cautela suspensoria. Si la decisión final (“fallo”) del procedimiento disciplinario fuere absolutoria, o se produce durante la investigación o juzgamiento, *“decisión de archivo”* o de terminación anormal del proceso, por las causas previstas en la Ley 734 de 2002, o se produce la expiración del *“término de suspensión sin que se hubiere proferido fallo de*

(154) Según el artículo 124 de la mencionada ley, son causales taxativas de la revocatoria de “fallos” disciplinarios condenatorios, absolutorios o que ordenen el archivo del proceso, los siguientes: “sólo cuando infrinjan manifiestamente las normas constitucionales, legales o reglamentarias en que deben fundarse y cuando con ellos se vulneren o amenacen manifiestamente los derechos fundamentales”.

(155) **La Sentencia C-014-2004**, al declarar exequible el término “sancionatorios” para referirse a los “fallos” de esa índole y previstos en el artículo 122, manifestó que era exequible condicionalmente, en el entendido que *“cuando se trata de faltas disciplinarias que constituyen violaciones al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, también procede la revocatoria del fallo absolutorio y del archivo de la actuación”*.

Primera o única instancia” (156), se dará como resultado consecuencial y concomitante, la orden de reintegro al cargo del disciplinado que había sido suspendido “y *tendrá derecho al reconocimiento y pago de la remuneración dejada de percibir durante el período de suspensión*”, según lo dispone el artículo 158 *ibidem*.

3.8.3.1.3. La multa disciplinaria

La multa es una sanción disciplinaria de carácter pecuniario, devenida de la potestad sancionadora y del *ius puniendi* del Estado en la modalidad disciplinaria y no del poder “impositivo” o de exigencia tributaria, cuya naturaleza jurídica es diferente, como diversa es la fuente de su exigibilidad y aplicación. Así se aclaró la naturaleza jurídica administrativa disciplinaria de la multa en la sentencia C-280-96, y así se tiene en derecho ibérico, pues se considera la “forma más generalizada de sanción administrativa...que ello sea así encuentra su explicación en razones varias, pero quizá la más convincente se halle en que posibilita una graduación, ‘casi matemática’ entre el daño causado y su reparación...otra razón...es que constituye un medio de allegar ingresos para el poder público” en España (157), pues en nuestro país se destina como veremos *ut infra* sirve para *financiar programas de bienestar social de los empleados de las entidades*.

La connotación crematística o pecuniaria e indexable (158) de la multa ha hecho que los regímenes sancionadores disciplinarios tanto en el derecho comparado como en el derecho colombiano, no en pocas oportunidades, hayan planteado la instauración de la

(156) El artículo 158 in fine y 213 de la Ley 734 de 2002, decía: “*salvo que esta circunstancia haya sido determinada por el comportamiento dilatorio del investigado o de su apoderado*”. Aparte que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en **sentencia C-1076-2002**, por cuanto “Esta Corporación considera que las expresiones demandadas contienen elementos subjetivos que le permiten al funcionario respectivo lesionar los derechos patrimoniales que le asisten al disciplinado que ha sido reintegrado a sus funciones, consistiendo en una medida abiertamente desproporcionada”, pues el artículo 157 inciso 2º establece los términos de la cautela, aún una vez se ha proferido el “fallo” de primera o única instancia, término en el cual se prorrogaba hasta por otros tres meses más a los seis meses primeramente fijados (inicial y prórroga).

(157) GONZALEZ P., J., y GONZALEZ N., F. **Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas...** Ob., *ut supra* cit., p. 1889.

(158) Esta característica de la sanción se evidenció en la **sentencia C-280-96**, así: “*La adopción de la indexación en la multa disciplinaria, en vez de violar el orden social justo, tiende a realizarlo, pues este mecanismo permite guardar una debida proporcionalidad entre la gravedad de la falta y la sanción impuesta, con lo cual se salvaguarda, además, el principio de igualdad. En efecto, si no existiese este instrumento, entonces el paso del tiempo y los fenómenos inflacionarios erosionarían el valor de la multa, con lo cual ésta podría no ser proporcional a la falta cometida y se podría violar la igualdad*”.

multa como sanción disciplinaria prototípica de éste régimen frente a la *“interdicción de las sanciones privativas de la libertad”* (Sentencias C-827-01 y C-948-2002), pues el derecho sancionador disciplinario tiene unos objetivos, fines y causas diferentes a cualquier otro derecho sancionador del Estado, como por ejemplo, al penal en donde la situación es a la inversa, es decir, que el prototipo de la sanción es la privación de la libertad del autor o infractor del ordenamiento jurídico vigente para cumplir con sus más altos fines de protección al ser humano en la sociedad.

Desde el punto de vista temporal y de la cuantía, la multa como sanción no podrá ser inferior al valor de diez, ni superior al de ciento ochenta días de salario básico mensual devengado al momento de la comisión de la falta por parte del disciplinado, según lo disponen los artículos 44, 45-3º y 46 inciso 4º de la Ley 734 de 2002. Esta temporalidad y cuantía de la multa como facultad reglada de las autoridades disciplinantes, limita el poder discrecional que éstas tienen al momento de aplicarla en debida y legal forma.

La multa disciplinaria, a diferencia de la multa judicial impuesta por las autoridades jurisdiccionales de las diferentes ramas especializadas del derecho, incluida la penal, es una sanción eminentemente administrativa, pues se impone, previo procedimiento sancionador disciplinario por autoridades administrativas disciplinantes de auto y supercontrol, según el caso, y con lleno de las garantías procesales y sustantivas para el disciplinado o encartado disciplinariamente en una investigación y posterior juzgamiento. Concomitantemente la Corte en sentencia C-1066-2002, ha sostenido, que la multa junto a la sanción de destitución y la amonestación escrita, son sanciones temporales de *“índole instantáneo”*, a diferencia de las sanciones de inhabilidad general y especial y la suspensión que son sanciones temporales de *“carácter continuado”*, significando adicionalmente con esto, que la multa es una sanción que se cumple tan pronto es decidida por la autoridad respectiva disciplinante y el acto que la impone esté debidamente ejecutoriado y sea comunicado debida y oportunamente al funcionario que deba ejecutarlo, quien tendrá para ello un plazo de diez días, contados a partir de la fecha de recibo de la respectiva comunicación (artículo 172 Ley 734 de 2002).

La ley disciplinaria de 2002, al modificar de forma más técnica y jurídica el sistema de 1995 sobre la ejecución y registro de las sanciones en capítulo y artículos diferentes al de la norma jurídica que la prevé como sanción disciplinaria *strictu sensu*, explicó amplia y jurídicamente en el Título X y los artículos 172 y siguientes, que respecto por ejemplo, de

las multas impuestas por las autoridades disciplinantes universitarias, estas deberían hacerla efectivas el representante legal de la universidad, los presidentes de los consejos universitarios o quienes hagan sus veces (artículo 172, numeral 5º Ibid) y en los demás casos y ramas del poder público las máximas autoridades administrativas que las representen, o los nominadores, respecto de los servidores públicos de libre nombramiento o remoción o de carrera, o el Procurador General de la Nación, respecto del particular que ejerza funciones públicas, todo de conformidad con el artículo 172 ibid.

La nueva ley también reglamentó con cierta amplitud, la forma de pago y plazo de la multa. En efecto, en el artículo 173 de la ley citada, sostuvo: cuando la sanción sea de multa y el sancionado continúe vinculado a la misma entidad, el descuento podrá hacerse en forma proporcional durante los doce meses siguientes a su imposición; si se encuentra vinculado a otra entidad oficial, se oficiará para que el cobro se efectúe por descuento. *Cuando la suspensión en el cargo haya sido convertida en multa el cobro se efectuará por jurisdicción coactiva* (aparte en cursiva declarado exequible en la sentencia C-1076-2002).

Toda multa se destinará a la entidad a la cual preste o haya prestado sus servicios el sancionado, *y se destinarán a financiar programas de bienestar social de los empleados de las entidades* de conformidad con el Decreto 2170 de 1992.

Si el sancionado no se encontrare vinculado a la entidad oficial, deberá cancelar la multa *a favor de ésta*, en un plazo máximo de treinta días, contados a partir de la ejecutoria de la decisión que la impuso. De no hacerlo, el nominador promoverá el cobro coactivo, dentro de los treinta días siguientes al vencimiento del plazo para cancelar la multa.

Si el sancionado fuere un particular, deberá cancelar la multa a favor del Tesoro Nacional, dentro de los treinta días siguientes a la ejecutoria de la decisión que la impuso, y presentar la constancia de dicho pago a la Procuraduría General de la Nación.

Cuando no hubiere sido cancelada dentro del plazo señalado, corresponde a la jurisdicción coactiva del Ministerio de Hacienda adelantar el trámite procesal para hacerla efectiva. Realizado lo anterior, el funcionario de la jurisdicción coactiva informará sobre su pago a la Procuraduría General de la Nación, para el registro correspondiente.

En cualquiera de los casos anteriores, cuando se presente mora en el pago de la multa, el moroso deberá cancelar el monto de la misma con los correspondientes intereses comerciales.

3.8.3.1.3.1. La multa, para las faltas leves dolosas

De idéntica forma a las anteriores sanciones de destitución y suspensión, la multa como sanción se impone al infractor o autor de faltas calificadas de leves en grado de dolo. Esta técnica de adecuación y proporcionalidad de la sanción con la comisión de cierto tipo de falta disciplinaria y además cualificada en la gradualidad de la culpabilidad es prototípica del legislador de 2002, como se ha sostenido. Para el caso de la sanción de multa se puede observar que en la jerarquía las faltas denominadas leves se encuentran en el nivel menos gravoso, pero en relación al grado de culpabilidad ocupa un escalón más —si se nos permite graficarlo así— por encima del grado de culpa, pues requiere que la falta leve sea dolosa.

Como se sostuvo anteriormente, el legislador disciplinario de 2002 no precisó como sí lo hizo en forma amplia y taxativa con las faltas gravísimas, cuales conductas podían calificarse de faltas leves y prefirió acogerse a la conceptualización de la falta disciplinaria en general (artículo 23 de la ley 734 de 2002) y a la descripción genérica de lo que se entiende por falta grave y leve (artículo 50), al decir que “*constituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley*”. Y agregó a reglón e inciso aparte, que “*la gravedad o levedad de la falta se establecerá de conformidad con los criterios señalados*” en el artículo 43 de la Ley citada y *ut supra* comentados. En tal virtud, las faltas leves con los anteriores parámetros legales o límites a la discrecionalidad de las autoridades disciplinantes, aflorarán en las investigaciones disciplinarias correspondientes de conformidad con el acervo probatorio y el ejercicio de la plenitud de garantías del debido proceso y los derechos sustantivos y procesales que les asisten a los sujetos procesales involucrados en un procedimiento sancionador disciplinario. Será labor intelectual de la autoridad disciplinantes también y previo las anteriores directrices legales, la gradualidad de la culpabilidad de la conducta del actor o disciplinado, pues la ley ni definió que debía entenderse por dolo o culpa en

materia disciplinaria, ni tampoco está previsto en la ley disciplinaria qué faltas además de ser gravísimas, graves o leves son a la vez, dolosas o culposas.

Esta técnica del legislador de 2002 para imponer sanciones según el tipo de falta cometida y el grado de culpabilidad en el que se encuentre el autor o disciplinado según la valoración de la autoridad disciplinante, tiene como complemento ineludible la observancia y aplicación de los criterios para la graduación de la sanción, que en lo referido a la sanción de multa y especialmente a su cuantía tiene amplia reglamentación en el artículo 47 de la Ley 734 de 2002 y que más adelante comentaremos. En este aspecto, legislador restringió considerablemente la facultad discrecional con la que cuenta la autoridad disciplinante, no sólo al fijarle topes mínimos y máximos a la multa (artículo 46 inciso 5º *ibid*), sino al regular los criterios de graduación de la cuantía de la multa en forma racional, proporcional y jurídica (artículo 47, numeral 1º *ibid*).

3.8.3.1.3.2. La multa para los particulares

La multa es una de las sanciones disciplinarias a las que están sometidos los particulares sujetos destinatarios de la ley disciplinaria, según las determinaciones del artículo 56 de la Ley 734 de 2002 que la califica de sanción “principal”, recordando la vieja clasificación de sanciones que contenía la Ley 200 de 1995 y hoy abandona en la nueva ley disciplinaria a los efectos del régimen sancionador disciplinario de los servidores públicos en general.

La sanción de multa será de diez a cien salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la comisión del hecho y, concurrentemente según la gravedad de la falta, inhabilidad para ejercer empleo público, función pública, prestar servicios a cargo del Estado, o contratar con este de uno a veinte años. Cuando la conducta disciplinable implique detrimento del patrimonio público, la sanción patrimonial será igual al doble del detrimento patrimonial sufrido por el Estado.

3.8.3.1.4. La amonestación escrita

Amonestar proviene del latín *admonêre*, que significa hacer presente algo para que se considere, procure o evite. Es en otras palabras, la advertencia, prevención o represión que se hace a una persona para que evite en lo posible no volver a cometerlo o continuar haciéndolo.

Desde el punto de vista jurídico disciplinario, la amonestación se la ha considerado como un “*llamado de atención formal*”, al servidor público o al particular con funciones públicas cuando está incurso en una falta disciplinaria calificada de leve y con grado de culpabilidad de tipo culposo, previo procedimiento y con el lleno de las garantías sustantivas y procesales para con aquel servidor estatal. Ese llamado de atención se hará por escrito y se registrará en su hoja de vida.

Sobre esta sanción disciplinaria de amonestación escrita, se deberá tener en cuenta que si al momento del “fallo” el servidor público o el particular sancionado presta servicios en el mismo o en otro cargo similar en la misma entidad o en otra entidad oficial, incluso en período diferente, deberá comunicarse la sanción al representante legal o a quien corresponda, para que proceda a hacerla efectiva, según las previsiones del artículo 45 parte *in fine* de la Ley 734 de 2002

3.8.3.1.4.1. La amonestación escrita para las faltas leves culposas

El artículo 44, numeral 5º establece como sanción disciplinaria de la amonestación escrita dentro de la escala de gravedad la menos, pero aplica a las faltas leves en el grado de culposas, pues como ya vimos, en el grado de culposas implican la aplicación de la sanción de multa en las cuantía y mediante los rituales y formalismos anteriormente analizados.

La determinación de si la falta es leve o grave, así como el grado de culpabilidad en el que puede ubicarse la conducta o actividad del actor o infractor del ordenamiento jurídico disciplinario vigente, como también se ha analizado *ut supra* es actividad intelectual de la autoridad disciplinante dentro del proceso correspondiente, pero regulada o morigerada conforme a los criterios para la graduación de la sanción previstos en el artículo 47 de la Ley citada y los elementos caracterizadores o constitutivos de las faltas leves o graves, determinados en el artículo 50 *ibidem*.

3.8.4. Criterios para la graduación de las sanciones

Los criterios son una especie de directrices regladas por el legislador para dosificar o graduar la aplicabilidad de las sanciones dentro los procedimientos disciplinarios de conformidad con parámetros normativos internacionales previstos en los Convenios y los

Tratados internacionales sobre derechos humanos, derecho internacional humanitario o de derechos constitucionales y fundamentales, muchos de los cuales han sido incorporados al ordenamiento jurídico interno a través de leyes aprobatorias de tratados públicos, así como también fundados en principios constitucionales y legales que regulan la potestad sancionadora y el *ius puniendi* del Estado en la modalidad disciplinaria y analizados in extenso en el capítulo primero de esta parte de la obra.

Las directrices para la dosimetría de las sanciones de carácter disciplinario son una técnica de graduación del legislador de 2002. Estos criterios o directrices se relacionan *in extenso* de la siguiente manera: 1. En forma general para los servidores públicos en general, incluidos los que prestan sus servicios a la educación colombiana y previstos en el artículo 47 de la Ley 734 de 2002; y, 2. En forma especial y ampliada, así: a) para los particulares sujetos destinatarios de la ley disciplinaria, los criterios para la graduación de las sanciones además de los previstos para los servidores públicos, serán los siguientes: el resarcimiento del perjuicio causado, la situación económica del sancionado, y la cuantía de la remuneración percibida por el servicio prestado (artículo 57 *ibid*); b) Para los notarios, los criterios además de los previstos para los servidores públicos, se tendrá en cuenta la gravedad de la falta, el resarcimiento del perjuicio causado, la situación económica del sancionado, la cuantía de la remuneración percibida por el servicio prestado y los antecedentes en el servicio y en materia disciplinaria (artículo 65 *ibid*); y c) Para los conjuces y jueces de paz, los criterios para la graduación de las sanciones en los procesos sancionadores jurisdiccionales, serán los estipulados para todos los servidores públicos (artículo 219 *ibid*).

3.8.4.1. Criterios de graduación de las sanciones según el artículo 47 de Ley General disciplinaria colombiana de 2002

La dosimetría de las sanciones disciplinarias en la Ley 734 de 2002, hace énfasis en las directrices que la autoridad disciplinante debe seguir al momento de imponer una sanción, especialmente si se trata de multa, suspensión, inhabilidad o se halla ante un concurso de faltas. En tal virtud, en el artículo 47, divide en dos grandes grupos de criterios, los cuales a su vez presentan puntualmente directrices que inciden en una y otra sanciones. En efecto, el primer grupo se refiere a *la cuantía de la multa y el término de duración de la suspensión e inhabilidad*. En este grupo se incluyen puntuales directrices referentes a los aspectos sustanciales o procesales en los puede encontrarse el presunto infractor del

ordenamiento jurídico disciplinante, si existe o no violación de derechos fundamentales o legales, si se ha resarcido o no el daño infringido con la comisión de una falta disciplinaria o si en el momento de la comisión ostentaba o no un cargo directivo o ejecutivo en la entidad estatal. En el segundo grupo, relacionado al concurso de faltas, es decir, a *quien, con una o varias acciones u omisiones, infrinja varias disposiciones de la ley disciplinaria o varias veces la misma disposición*. Aquí se relacionan los diversos tipos de concursos de faltas y los criterios actualmente existentes para dosificar la sanción de conformidad con la gravedad o levedad de la falta y la concurrencia y reiteración de las acciones u omisiones del infractor.

3.8.4.1.1. La cuantía de la multa y el término de duración de la suspensión e inhabilidad

La cuantía de la multa y el término de duración de la suspensión e inhabilidad, se graduarán de conformidad con 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 (159); 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 hubieren decretado en otro proceso; g) El grave daño social de la conducta; h) La afectación a derechos fundamentales; i) El conocimiento de la ilicitud (160); y, j) Pertenecer el servidor público al nivel directivo o ejecutivo de la entidad.

En el presente aparte nos referiremos a las directrices sobre las cuales se ha pronunciado la Corte Constitucional antes y después de la ley disciplinaria de 2002.

-
- (159) **La sentencia C-280-96** declaró exequible el literal f del artículo 27 de la Ley 200 de 1995 que se refería a la confesión como criterio para determinar la gravedad o levedad de la falta, entendiendo que no se obligaba al disciplinado a confesar anticipadamente en su contra, sino que la confesión voluntaria constituía una especie de sanidad procesal que ayudaba a disminuir toda clase de gastos procesales inútiles para el investigado y un medio eficaz de racionalización del aparato disciplinante.
- (160) Esta directriz fue analizada y declarada exequible por la Corte en **sentencia C-1076-2002**.

3.8.4.1.1.1. La confesión

Respecto del criterio referido a la confesión antes de la formulación de cargos, recordemos lo dicho en el aparte 3.6.3.2.4.2.3. relativo a los criterios para la graduación de la gravedad o levedad de las faltas, fundados en las circunstancias de modo, tiempo y lugar y en el comportamiento constitutivo de la falta, en donde concluimos que la confesión antes de la formulación de los cargos, no constituía un criterio para dosificación de las faltas, tal como estaba previsto en el artículo 27 de la Ley 200 de 1995, sino para la graduación de las sanciones, tal como fue corregido en la Ley 734 de 2002 en el artículo 47-d, pues la autoridad disciplinante debe analizar la postura del disciplinado en su toda su amplitud al momento de decidir sobre la imposición de la sanción o si fuere del caso, o de la abstención de hacerlo, si encuentra ante alguna causal de exigencia de la responsabilidad disciplinaria y de ninguna forma al momento de iniciar la investigación disciplinaria y de determinar la clase de falta y el nivel de gravedad o levedad de la misma.

La confesión antes de la formulación de cargos, es *“un criterio que indudablemente favorece al implicado es el cuestionado, toda vez que quien confiese su falta antes de que se le formulen cargos admite los hechos y sus consecuencias, entre ellas su responsabilidad y evidencia su colaboración con la administración, porque ya no será menester agotar otras diligencias en el proceso disciplinario -que eventualmente pueden resultar onerosas- para deducirle responsabilidad al implicado”*, según lo determinó la Corte en sentencia C-280-1996.

3.8.4.1.1.2. Resarcimiento del daño, compensación del perjuicio y el grave daño

Respeto de las directrices e y g, referidas a *Haber procurado, por iniciativa propia, resarcir el daño o compensar el perjuicio causado y sobre el grave daño social de la conducta*, digamos que la parte *in fine* del artículo 29 de la Ley 200 de 1995, establecía en la clasificación de las sanciones lo siguiente: *“Para la selección o graduación de las sanciones se tendrá en cuenta **la gravedad de la falta, el resarcimiento del perjuicio causado**, así fuera en forma parcial, la situación económica del sancionado y el estipendio diario derivado de su trabajo y las demás circunstancias que indique su posibilidad de pagarla”*. Este inciso fue declarado exequible por la Corte mediante sentencia C-181-2002 y como observarse en el aparte de la norma transcrito, los criterios

de graduación de las sanciones previstos en los literales e y g del numeral 1º del artículo 47 de la Ley 734 de 2002, se hallan plenamente subsumidos en aquella.

La Corte al analizar la exequibilidad del artículo 29, retomó la argumentación por ella vertida en la sentencia C-103-97, especialmente en lo referido a la autonomía que tiene el legislador ordinario en Colombia, constituir faltas, sanciones, así como criterios para la graduación de unas y otras y en tal virtud, para establecer directrices legales para la dosificación de la gravedad o levedad de las sanciones “*todo de acuerdo con la apreciación, análisis y ponderación que efectúe acerca de los fenómenos de la vida social y del mayor o menor daño que ciertos comportamientos puedan estar causando o llegar a causar en el conglomerado*”. De tal suerte, que hoy al establecerse tanto el resarcimiento del daño o la compensación del perjuicio causado y la gravedad del daño social causado como criterios de dosimetría sancionadora disciplinaria y que han sido objeto de análisis de constitucionalidad en vigencia de la Ley 200 de 1995, aunque en forma subsumida en una sola causal, resulta procedente reconocer que sobre el análisis de constitucionalidad de los criterios e y g del artículo 47 actual, se ha producido el fenómeno de la cosa juzgada constitucional y a nuestros efectos, además sostener que son válidos íntegramente los argumentos de aquella sentencia, particularmente sobre la cláusula general de competencia legislativa y la apreciación holística de la vida social, económica y la evaluación del daño y su reparación integral o parcial.

3.8.4.1.1.3. Conocimiento de la ilicitud

En relación a la directriz relacionada en el literal *i*, numeral 1º del artículo 47, referida al *conocimiento de la ilicitud*, que no es más que la proyección práctica para el disciplinado del principio rector de la ley disciplinaria conocido como el de la *ilicitud sustancial* (que no de “lesividad”, como se antes se aclaró) y previsto en el artículo 5º de la Ley 734 de 2002 y sobre el cual ya nos hemos pronunciado al estudiar los principios que rigen en la potestad sancionadora disciplinaria (161). En efecto, sabemos que el legislador disciplinario de 2002 estatuyó la ilicitud sustancial sin entrar a definirla pero sí dejarla comprendida dentro de la antijuridicidad como una de las características definidoras de las faltas disciplinarias, pues las otras son la tipicidad y la culpabilidad previstas en los

(161) Véase el aparte 3.3.3.3.1.3.1., del capítulo I de la Parte Segunda de esta obra, relativo al “*Principio de ilicitud sustancial*”.

artículos 4 y 13 de la Ley citada. En efecto, se dice que *la falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna*, según el artículo 5º de la ley citada. Destacando que lo que interesa evaluar dentro de la ilicitud sustancial en el ámbito del derecho sancionador disciplinario, diferente a cualquier otra vertiente del derecho sancionador (por ejemplo, el penal) es la afectación al sistema jurídico de los deberes funcionariales bien sea por acción, omisión o extralimitación o incluso abuso del derecho. Determina así la antijuridicidad de las conductas que pueden constituir faltas disciplinarias si reúne además con los requisitos de la tipicidad y culpabilidad. Por ello, el criterio para graduar las sanciones, analizados los artículos 5º y 47 ibidem, hacen énfasis en el conocimiento previo de la ilicitud y el quebrantamiento sustancial no simplemente formal del sistema de deberes funcionariales. El sistema de deberes funcionariales comprende a los efectos del derecho disciplinario, como antes hemos analizado, varios subsistemas o regímenes, tales como el de inhabilidades e incompatibilidades, prohibiciones, impedimentos e incluso el conflicto de intereses. Sistema que en el derecho colombiano se halla regulado *in extenso* en diferentes normas jurídicas de diversos rangos incluido el estatutario, a los efectos de las universidades de nuestro país.

En la sentencia C-948-2002, la Corte analizó la constitucionalidad del artículo 5º de la Ley citada. El Agente del Ministerio público manifestó: *la norma no hace otra cosa que desarrollar la naturaleza del derecho disciplinario basada en el encauzamiento de la conducta de quienes cumplen funciones públicas con el objeto de que se cumplan los fines del Estado, por lo que en su concepto el resultado material de la conducta no es esencial para que se estructure la falta disciplinaria, pues el solo desconocimiento del deber es el que origina la antijuricidad de la conducta*”.

La Corte en concordancia como el Ministerio Público, concluyó: *El incumplimiento de dicho deber funcional es entonces necesariamente el que orienta la determinación de la antijuricidad 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 por lo demás 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 antijuricidad de la conducta*”.

Y agrega la Corte: *“Así ha podido señalar esta Corporación que no es posible tipificar faltas disciplinarias que remitan a conductas que cuestionan la actuación del servidor público haciendo abstracción de los deberes funcionales que le incumben como tampoco es posible consagrar cláusulas de responsabilidad disciplinaria que permitan la*

imputación de faltas desprovistas del contenido sustancial de toda falta disciplinaria (C-373-2002)”.

Por su parte, la sentencia C-1076-2002, analizó la constitucionalidad de la directriz para graduar las sanciones y referida al conocimiento de la ilicitud prevista en el artículo 47, numeral 1º, literal *i* y sostuvo: “*En materia de punibilidad, el conocimiento de la ilicitud del comportamiento es un importante elemento de juicio que le sirve al funcionario que va a imponer una multa, o que debe determinar la duración de una suspensión o de una inhabilidad, la graduación de las mismas... La culpabilidad es supuesto ineludible y necesario de la responsabilidad y de la imposición de la pena, lo que significa que la actividad punitiva del Estado tiene lugar tan sólo sobre la base de la responsabilidad subjetiva de aquéllos sobre quienes recaiga*”. Y agrega en párrafo aparte: “*En suma, la determinación del conocimiento de la ilicitud, para efectos de graduar una sanción disciplinaria, lejos de vulnerar el principio del non bis in idem, constituye una decisión del legislador razonable y proporcionada, que no desborda su margen de configuración normativa*”.

3.8.4.1.2. El sistema jurídico disciplinario sobre el concurso de faltas

El artículo 47, numeral 2º de la Ley 734 de 2002, establece que 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 e inhabilidad general, esta última se incrementará hasta 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; y e) Si las sanciones a imponer para cada una de las faltas son la multa o la amonestación, se impondrán todas(162).

(162) Esta última directriz fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante **Sentencia C-1076-02**. Sostuvo: “*si bien el legislador goza de un margen de discrecionalidad para establecer los criterios encaminados a resolver los concursos de las faltas disciplinarias, el ejercicio de tal competencia no puede conducir a resultados desproporcionados y atentarios contra el principio de igualdad, en el sentido de establecer un tratamiento diferente e injustificado entre los sujetos destinatarios de la sanción disciplinaria*”.

La exposición de Motivos de la Ley 734 de 2002, al referirse al sistema disciplinario del concurso de faltas, manifestó: Por otra parte, y en relación con la sanción que se debe imponer en caso de concurso de faltas disciplinarias, el artículo 22 de la Ley 200 de 1995, en su redacción original señalaba que al concurso de faltas disciplinarias se le aplicaría la sanción más grave o, en su efecto, una de mayor entidad. Como consecuencia de la declaratoria de inexecutable de la expresión "*o en su defecto, a una de mayor entidad*", al considerar que permitía la imposición de una sanción no definida, la concurrencia de faltas disciplinarias quedó sin la posibilidad de sancionarse en forma más gravosa. De esta manera, según la ley vigente, resulta igual cometer una o varias veces la misma falta, porque, en todo caso, se le impone, una sola sanción: la correspondiente a la conducta más grave. El proyecto supera esta dificultad y señala que en los casos de concurso de faltas disciplinarias, si la sanción más grave es la destitución e inhabilidad general, se aplicará aquélla y el término de la inhabilidad se aumentará hasta en otro tanto.

Como lo anota la Corte, el sistema actual previsto en el numeral 2º del artículo 47 para resolver los conflictos jurídicos puedan ocasionarse con el concurso de faltas son distintos si se presentan: a) Entre faltas leves dolosas (sancionadas con multa) y las leves culposas (sancionadas con amonestación); y, b) Cuando se está en presencia de concursos entre faltas sancionables con destitución e inhabilidad general, suspensión e inhabilidad especial, suspensión o multa.

El artículo citado en opinión de la Corte consagró dos tipos de técnicas jurídicas para resolver los diferentes tipos de concursos de faltas (ideal, material o real y la falta continuada (163)). La primera que es la de la acumulación jurídica de las sanciones, consistente en la absorción de faltas según la cual sólo se impone la sanción más grave, sin exceder el máximo legal previsto en el artículo 46 de la Ley 734 para cada sanción. Esta técnica es aplicable en el caso de los literales *a* hasta *d*, del numeral 2º de artículo

(163) En la **Sentencia C-1076-2002**, al respecto se manifiesta: "En materia disciplinaria, se pueden presentar tres variedades de concursos de faltas disciplinarias: 1) cuando un mismo comportamiento humano subsume dos o más tipos disciplinarios que no se excluyen entre sí, caso en el cual se tratará de un concurso ideal o aparente; 2) cuando varias acciones llevadas a cabo con un mismo propósito, vulneran, en diversas oportunidades, el mismo deber funcional, es decir, se tratará de una falta disciplinaria continuada y 3) cuando unas o varias acciones u omisiones llevadas a cabo por el mismo funcionario público con finalidades diversas producen una pluralidad de violaciones jurídicas, caso en el cual se estará ante un concurso material o real".

47. La segunda técnica, es la de la acumulación aritmética de sanciones, prevista en el literal e, del numeral 2º del artículo citado. Sin embargo, por la declaratoria de inexecutable de este literal, podemos afirmar que el legislador de 2002, sólo adoptó una única técnica para resolver los concursos de faltas previstos en el artículo 47 numeral 2º y es la acumulación jurídica de sanciones, pues la técnica de acumulación aritmética se consideró violatoria del derecho a la igualdad y ampliamente desproporcionada para con los fines perseguidos por el derecho sancionador disciplinario.

3.8.5. Las sanciones en los estatutos universitarios

La universidad colombiana pública y privada en sus diferentes estatutos universitarios reglamenta los regímenes sancionadores disciplinarios para su comunidad universitaria. Los Estatutos docentes reglamentan los regímenes disciplinarios para los profesores universitarios, tanto si se consideran servidores públicos de la educación superior, como si se consideran particulares con funciones públicas educativas.

Algunas universidades han preferido aplicar la figura de la remisión legislativa que posibilita la Ley 734 de 2002, no sólo del régimen sustantivo del derecho sancionador disciplinario (la principalística sancionadora, el régimen de faltas y sanciones, los deberes, prohibiciones, impedimentos, inhabilidades e incompatibilidades, conflicto de intereses y los derechos de las autoridades disciplinantes y disciplinados, así como el régimen de exclusión de la responsabilidad disciplinaria, entre otros aspectos) sino del régimen de procedimientos disciplinarios ordinarios y verbales. En este grupo se encuentran las universidades Nacional de Colombia, Militar Nueva Granada, Universidad del Valle, Universidad de Pamplona, Universidad de Nariño, entre otras. Sin embargo, en algunos Estatutos docentes de estas universidades se regulan aspectos puntuales sobre faltas y sanciones. Algunas otras universidades, un tanto más moderadas, prefieren solo utilizar la remisión legislativa de la parte procedimental prevista en el Ley 734 de 2002, concordantemente con lo predispuesto por la sentencia C-829-2002 y regulan lo referente al régimen sancionador disciplinario sustantivo y en forma especial sobre faltas y sanciones y criterios para dosificar unas y otras. En este grupo se encuentran las universidades de Magdalena, de los Llanos, Córdoba, entre otras. Y algunas universidades más, no hacen uso de la remisión y regulan tanto sustantiva como procesalmente el régimen docente de los docentes universitarios. Tal es el caso de la Universidad del Cauca y la Universidad de Caldas.

Pese a lo dicho, las universidades ubicadas indistintamente en los tres grupos, regulan en sus diferentes estatutos universitarios faltas y sanciones disciplinarias aplicables específicamente a los profesores universitarios, tanto si son de tiempo exclusivo, tiempo completo, hora cátedra o catedráticos, visitantes o invitados, etc. Por ello, analizaremos ejemplos de los tres grupos con la excepción anotada.

3.8.5.1. La Universidad de los Llanos

En uso de las Facultades legales que le otorga la Ley 30 de 1992, el Decreto 1279 de 2002 y el Acuerdo 027 de 2000, el Consejo Superior de la Universidad de los Llanos expide el Estatuto que rige para todos los docentes vinculados a la Universidad, a partir del 8 de Julio de 2004.

En el artículo 87 del Estatuto docente de esta universidad, clasifica las faltas al igual que la Ley 734 de 2002, en gravísimas, graves y leves. En el artículo 88 manifiesta que el profesor que incurra en falta disciplinaria, según la gravedad de la misma será objeto de una de las sanciones que adelante se estipulan, sin perjuicio de la responsabilidad civil, fiscal o penal que su acción pueda originar, así: 1. Destitución e inhabilidad general, para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima; 2. Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas; 3. Suspensión, para las faltas graves culposas; 4. Multa, para las faltas leves dolosas; y 5. Amonestación escrita, para las faltas leves culposas.

Seguidamente, en el párrafo único del artículo citado, transcribe *ad pedem litterae* el también párrafo único del artículo 44 y el artículo 51 de la Ley 734 de 2002, referidos el primero a las definiciones de culpa gravísima y culpa grave, y el segundo a la “preservación del orden interno” y los llamados de atención que no generan antecedente y sanción disciplinaria propiamente dicha.

La Universidad de los Llanos replica en su integridad los apartes pertinentes de la Ley 734 de 2002, no sólo en lo sustantivo, sino en lo procedimental. En tal virtud, lo anotado anteriormente para las sanciones disciplinarias, así como los criterios de graduación de las mismas, a nivel legislativo nacional es válido en su integridad para los Estatutos de esta universidad.

3.8.5.2. Universidad de Caldas

El Estatuto docente de la Universidad de Caldas de 2002, regula en forma integral tanto la parte sustantiva como procedimental del régimen sancionador disciplinario de los profesores universitarios. Respecto de las sanciones, su aplicabilidad mediante decisión motivada y con la plenitud de garantías procesales para el disciplinado con el ejercicio de recursos, la clasificación de las mismas, los elementos definatorios como sus límites y algunos criterios de graduación están previstos en los artículos 109 a 113.

En primera instancia, clasifica las sanciones según si la falta es leve o si la falta es grave. Pese a que hace caso omiso de la existencia de faltas gravísimas y sanciones impuestas a esta categoría de faltas, al regular las conductas que se consideran como causales de destitución el Estatuto enlista una serie de comportamientos que vistas y analizadas las faltas gravísimas en nada le desmerecen, y en algunos casos, se estructuran faltas disciplinarias que desbordan, los parámetros protectores legales sobre la propiedad intelectual e industrial, o incluso las formas de culpabilidad por las que responde el presunto autor o responsable disciplinariamente que a tenor del artículo 13 de la Ley 734 de 2002, solo lo es por dolo o culpa. La norma universitaria extiende la responsabilidad, aún por “preterintención”, como veremos ut infra.

Las sanciones aplicables a las faltas leves, por parte del decano de la facultad respectiva son las siguientes: a) Amonestación verbal sin anotación en la hoja de vida; y b. Amonestación escrita con anotación en la hoja de vida.

Las sanciones aplicables a las faltas grave, por parte del Rector o el Consejo Superior, según el caso son: a) La Suspensión en el ejercicio del cargo hasta por noventa (90) días; y b) La Destitución.

Aclara y enfatiza que las causales de destitución, además de las dispuestas en las normas generales para los empleados públicos, se consideran como tales: a) Utilizar la violencia para coartar el ejercicio de la libre expresión, reunión o locomoción, o para atentar contra la dignidad humana; b) Incurrir en actos de acoso o abuso sexual prevalido de su condición de profesor; c. La comisión de delitos dolosos o preterintencionales contra los bienes o las personas de la institución; d. Impedir por la fuerza el desarrollo de las actividades docentes, investigativas y de servicios de la Institución; e. Prevalerse de la

condición de profesor para obtener prebendas o beneficios indebidos; f. Incumplir de manera grave, reiterada e injustificada las funciones del cargo; g. Plagiar o presentar como suya la propiedad intelectual ajena; h. Utilizar en forma fraudulenta un descubrimiento científico u otra información de que tenga conocimiento por razón de sus funciones; i. Apropiarse, usar indebidamente, retener o usufructuar para fines particulares, bienes de la Universidad, incluidos aquellos que según la ley, los reglamentos de la Institución, o los contratos sobre propiedad intelectual o industrial que pertenezcan a ella; k. Celebrar o liquidar contratos con violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

El Estatuto de esta universidad permite aplicar no sólo la suspensión en el ejercicio del cargo y sueldo como sanción al final del procedimiento disciplinario, sino la suspensión como medida precautelativa dentro del proceso, en el caso de que la conducta investigada corresponda a alguna de las causales de destitución señaladas en el artículo anterior, o cuando sea evidente que de continuar vinculado el profesor investigado se presentará perjuicio grave para la universidad, o pueda entorpecer el proceso de la investigación, el rector podrá suspender al profesor en forma provisional hasta por treinta (30) días calendario, prorrogables por otro tanto, dentro de los cuales deberá culminar la investigación disciplinaria.

En caso de que no se imponga la sanción de destitución o de suspensión, o de que la que se impuso sea inferior al término de separación del servicio, el profesor tendrá derecho al reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir.

3.8.5.3. Universidad de Magdalena

El Estatuto docente de la Universidad del Magdalena de Marzo 19 de 2003, regula el régimen sancionador disciplinario en su parte sustantiva a plenitud, en tanto que sobre el procedimiento y las sanciones remite a la Ley general disciplinaria colombiana de 2002. Sin embargo, hace algunas aclaraciones puntuales sobre las sanciones de multa, suspensión, destitución e inhabilidad general.

En efecto, en el artículo 189 del Estatuto al referirse a la multa sostiene que el docente así sancionado, queda inhabilitado para ascender en el escalafón docente y/o disfrutar de comisión de estudio, dentro del año siguiente a la fecha de habersele aplicado la sanción.

En caso de suspensión, la inhabilidad será de dos (2) años, contados a partir de la fecha de haber finalizado la sanción.

Aunque la sanción de inhabilidad general es muchísimo menor a la prevista en la Ley 734 de 2002 cuyo límite mínimo es de diez y máximo de 20 años, resulta *per se* desproporcionada por que la multa en la mencionada ley, solo se impone a la comisión de faltas leves dolosas, en tanto que la inhabilidad general concurrentemente con la destitución es aplicable solo a las faltas gravísimas (artículo 44-4 y 44-1 *ibidem*). La sanción de multa no conlleva inhabilidad general o especial alguna, por lo que el Estatuto docente de esta universidad, resulta en este punto con una sanción concurrente desproporcionada que afecta la permanencia y el escalafón en la carrera docente y los derechos inherentes a la capacitación permanente del profesorado universitario.

Ley general disciplinaria de 2002, como antes se analizó, no prevé la clasificación de sanciones principales y accesorias y, menos aún, que se entienda que las estipuladas en el artículo 44 son principales y las previstas en el artículo 45 son accesorias. Muy a pesar de ello, el Estatuto de la Universidad del Magdalena estima en el artículo 190 que la destitución e inhabilidad general, *“implica las sanciones accesorias señaladas en el numeral 1º del artículo 45 del C.D.U”*. Lo que estipuló este artículo fue la explicación de lo implicaba la destitución en cada caso concreto, por ejemplo si el sancionado con la máxima sanción disciplinaria era un servidor del Estado de los previstos en el artículo 110 en concordancia con el artículo 278 numeral 1º, constitucionales

Por su parte, el artículo 191 del Estatuto, agrava desproporcionadamente la situación del docente destituido e inhabilitado general, con la sanción de *“imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función, por el término señalado en el fallo, y la exclusión del escalafón o carrera”*. Por fortuna, el mismo estatuto posibilita la recurribilidad de las sanciones, a través de los recursos previstos al efecto en el CDU de 2002. Así mismo, establece que la segunda instancia se adelantará ante el Rector de la Universidad, según el artículo 193 *ibid*.

Finalmente, establece de todas las sanciones se dejará constancia en la hoja de vida del docente. Cabe recordar según lo ha dicho la Corte en sentencia C-829-2002, que *“la regulación de conductas y sanciones internas (se refiere a las impuestas en el seno de las universidades, lo cual explica la capacidad de autorregulación disciplinaria de las*

universidades en el marco de la autonomía universitaria), *no constituyen antecedentes disciplinarios frente al Código único Disciplinario*”.

3.8.5.4. Universidad del Valle

Mediante Acuerdo 029 de Diciembre 22 de 2003, se reforma el Acuerdo 006 de Noviembre de 1995, expedido por el Consejo Superior de la Universidad del Valle. Según el considerando del primer Acuerdo, se *“requiere una modificación de sus Capítulos XI y XII que tratan sobre el Régimen Disciplinario y la Acción Disciplinaria para armonizarlos con la Ley 734 de 2002, tal como lo ha dispuesto la Corte Constitucional en su Sentencia C-829 del 8 de Octubre de 2002.*

La armonización normativa que preconiza el Estatuto docente de esta universidad se extiende a regular puntuales anexas del régimen sancionador disciplinario previsto en la Ley 734 de 2002 y muy poco en cuanto a la interpretación de un pronunciamiento de la Corte constitucional, sobre la autorregulación normativa de la universidad colombiana en cuanto al régimen disciplinario de su comunidad universitaria y en particular del colectivo docente universitario, como una arista importante del verdadero entendimiento que tiene la autonomía universitaria prevista en el artículo 69, constitucional.

La modificación al estatuto docente de esta universidad, regula la parte sustantiva del régimen sancionador disciplinario, y en forma especial sobre la conceptualización de la potestad sancionadora disciplinaria universitaria en cabeza de la Unidad de Control Interno disciplinario, las faltas, sanciones, formas de exclusión de la responsabilidad y prescripción de la acción disciplinaria.

El estatuto docente en el artículo 75 intenta una definición de falta disciplinaria, al manifestar que *“constituye falta disciplinaria, y por tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en la Ley 734 de 2003 que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violaciones del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, así como de la violación de los deberes previstos en el artículo 6° del Estatuto Profesoral*”. En el artículo siguiente, sostiene que el profesor que incurra en una de las faltas anteriores, será objeto, de acuerdo con su gravedad, de las siguientes sanciones

disciplinarias: 1. Amonestación escrita, para las faltas leves culposas; 2. Multa, para las faltas leves dolosas; 3. Suspensión, para las faltas graves culposas; 4. Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas; 5. Destitución e inhabilidad general para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima. Sanciones que son la réplica del artículo 44 de la Ley 734 de 2002 y que sobra volver a transcribirlas cuando ya desde el inicio del Acuerdo universitario sostiene que se aplicará en toda su extensión la Ley 734 de 2002.

Más adelante en el artículo 77 del Estatuto, éste replica el artículo 51 de la Ley 734, sobre la preservación del orden interno aplicado al ámbito de la universidad. Sin embargo, la norma mantiene aspectos que fueron revisados en su constitucionalidad por la Corte en sentencia C-1076-2002 y declarados inexecutable, como por ejemplo que el llamado de atención que no genera registro disciplinario alguno no puede ser por escrito, que no debe anotarse en la hoja de vida y por supuesto que el “servidor público respectivo (que) incurra en reiteración de tales hechos habrá lugar a formal actuación disciplinaria”. De idéntica forma pasa con otras normas que han sido transferidas sin beneficio de inventario de la Ley 734 de 2002 al presente Estatuto docente.

Las sanciones disciplinarias, salvo la de amonestación escrita, serán impuestas por la Unidad de Control Interno Disciplinario, mediante fallo que se notificará conforme a lo dispuesto en los artículos 100 al 109 de la Ley 734 de 2002, según lo dispone el artículo 78 de éste Estatuto.

Al referirse a la sanción de destitución el artículo 80 *ibid*, señala que ésta procederá para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima previstas en la Ley 734 de 2002 y particularmente, por apropiarse indebidamente de la autoría de trabajos de producción académica, intelectual o profesional, cuya propiedad intelectual radique en otros y por consumir, en el sitio de trabajo o en lugares públicos, sustancias prohibidas que produzcan dependencia física o síquica, asistir al trabajo en tres o más ocasiones en estado de embriaguez o bajo el efecto de estupefacientes. Cuando la conducta no fuere reiterada conforme a la modalidad señalada, será calificada como grave, caso en el cual se sancionara con la suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial.

3.8.5.5. Universidad Nacional de Colombia

Según el Estatuto de personal académico de la Universidad Nacional, Acuerdo 035 de 17 de Diciembre de 2002, estipula en el artículo 44 que materia disciplinaria se aplicarán a los miembros del personal académico en período de prueba, expertos, y pertenecientes a la carrera profesoral universitaria, las disposiciones de la ley 734 de 2002 en los términos y condiciones señalados por la Sentencia C-829 de 2002 de la H. Corte Constitucional, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones específicas y complementarias del presente estatuto y de las demás normas internas de la Universidad, especialmente las relativas a obligaciones, deberes, prohibiciones, inhabilidades, e incompatibilidades.

El presente Estatuto regula los aspectos sustantivos del régimen sancionador disciplinario de los profesores universitarios, sobre todo en lo relativo a los derechos y deberes docentes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades y algunas faltas y sanciones disciplinarias. Mantiene las autoridades sancionadoras disciplinarias internas de la universidad con las funciones y previsiones normativas del viejo Acuerdo 45 de 1986, emanado del Consejo Superior Universitario y de las modificaciones que éste tuvo, especialmente del Acuerdo 22 de 1988 y 19 de 1990. Todo ello, de conformidad con el artículo 26 del Decreto 1210 de 1993 y en armonía, como dice el Acuerdo 035, con la ley 734 de 2002. Precisamente buscando esa armonización, el Estatuto manifiesta que las actuales autoridades disciplinantes de la universidad, a los efectos de la Ley 734, tomarán el nombre de Unidades de control interno disciplinario sin perder su configuración, funciones y sobre todo, la toma de decisiones en los procedimientos sancionadores disciplinarios universitarios.

Respecto de las sanciones disciplinarias, el artículo 46 del Estatuto, sostiene:

1. Es de competencia del Rector General o su delegado imponer la sanción de destitución cuando las faltas hayan sido calificadas como gravísimas. En este caso la decisión que imponga la sanción de destitución tendrá recurso de apelación ante el funcionario que designe para el efecto la Procuraduría General de la Nación en los términos señalados en la ley 734 de 2002.
2. Es de competencia de los Vicerrectores y Directores de Sede imponer las sanciones

distintas a la de destitución. Contra las decisiones procederá, además del recurso de reposición, de manera directa o subsidiaria el de apelación ante el Rector General.

Y agrega en reglón y párrafo aparte: *“El miembro del personal académico que haya sido sancionado por falta disciplinaria, no podrá recibir ninguna distinción académica”*.

3.8.5.6. Universidad de Antioquia

Mediante Acuerdo Superior 083 de Julio 22 de 1996, la Universidad de Antioquia expide su Estatuto profesoral, el cual reglamenta la parte sustantiva del régimen sancionador disciplinario de los docentes universitarios: conceptualiza la falta disciplinaria, regula sobre algunas faltas y hace un énfasis en las sanciones disciplinarias de destitución y suspensión.

Respecto a la falta disciplinaria, según el artículo 148 del Estatuto, manifiesta que es *“todo acto que pudiere constituir falta disciplinaria de parte de un profesor originará acción disciplinaria, cuyo ejercicio será obligatorio e independiente de la acción penal, contravencional, civil o fiscal a que su conducta diere lugar. Se ejercerá aún cuando el profesor se hubiere retirado de la Universidad, y la sanción se anotará en su hoja de vida para que surta efectos como antecedente disciplinario”*.

En lo referente a las sanciones se imponen de conformidad con la clasificación de las faltas que son leves y graves.

La amonestación verbal sin anotación en la hoja de vida y la amonestación escrita con anotación en la hoja de vida son las sanciones que se originan en las faltas leves, según el artículo 154 ibid. En cambio, la censura pública, la suspensión en el ejercicio del cargo hasta de noventa (90) días y la destitución, son las sanciones impuestas por faltas graves, por disposición del artículo 155 del Estatuto citado.

Pese a que el Estatuto no conceptualiza que se debe entender por falta leve o falta grave, trata de hacerlo sobre estas últimas enlistando unos supuestos de “causales de destitución”, que vistas las faltas gravísimas previstas en el artículo 48 de la Ley 734 de 2002, bien puede decirse que son aquellas que el Estatuto de esta universidad les

aminoró su gradualidad e impacto socio-jurídico al entenderse que son faltas graves que originan la destitución del profesor universitario.

Estas “causales de destitución”, son: 1. Utilizar la violencia para coartar el ejercicio de la libre expresión, reunión o locomoción, o para atentar contra la dignidad humana; 2. Cometer acto arbitrario o injusto con el que se abusare del ejercicio de sus funciones, vulnerando de manera grave un principio fundamental de la función profesoral, o los principios y fines de la Universidad; 3. La comisión de delitos dolosos o preterintencionales; 4. La agresión física injustificada, con ocasión del ejercicio de sus funciones; 5. Impedir por la fuerza el desarrollo de las actividades docentes, investigativas y de servicios de la Institución; 6. La comisión de contravenciones o delitos culposos que afecten los intereses de la Institución; 7. Prevalerse de la condición de profesor para obtener cualquier favor o prestación indebidos; 8. El incumplimiento grave, reiterado e injustificado de las funciones del cargo; 9. Plagiar o presentar como propia, la propiedad intelectual ajena; 10. Apropiarse, usar indebidamente, retener o usufructuar para fines particulares, bienes de la Universidad, incluidos aquellos que según la ley, los reglamentos de la Institución, o los contratos sobre propiedad intelectual o industrial pertenecieren a ella; 11. Apropiarse, usar indebidamente, retener, usufructuar para fines particulares, o causar intencionalmente daño material a los bienes de la Universidad, del Estado, o de particulares cuando, en razón de sus funciones, estuvieren a su cuidado; o dar lugar, por culpa grave, a que se extravíen, pierdan o dañen; 12. Celebrar o liquidar contratos contraviniendo las normas legales o estatutarias vigentes sobre contratación administrativa; 13. En razón de sus funciones, dar a conocer indebidamente documento o información de carácter reservado; y, 14. Utilizar indebidamente descubrimiento científico u otra información de que tuviere conocimiento por razón de sus funciones.

En todos los casos en que se investigue disciplinariamente a un docente universitario, por estas “causales de destitución”, por parte del Decano de la respectiva facultad según lo dispone el artículo 157 del Estatuto, el Rector podrá suspender al profesor en forma provisional hasta por treinta (30) días calendario, prorrogables por otro tanto, dentro de los cuales deberá culminar la investigación disciplinaria, siempre y cuando *“fuere evidente que de continuar vinculado el profesor investigado, se presentará perjuicio grave para la Universidad, o pudiere entorpecer el proceso de la investigación”* y que el Decano solicite previamente su aplicación exponiendo *“claramente los graves motivos que fundamentan su solicitud”*.

En caso de que no se impusiere la sanción de destitución o de suspensión, o de que la que se impuso fuere inferior al término de separación del servicio, el profesor tendrá derecho al reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir, según lo determina la parte in fine del artículo 157 del Estatuto universitario.

3.8.5.7. Universidad del Rosario de Bogotá

Mediante Decreto Rectoral 660 de 25 de septiembre de 2000, la Universidad del Rosario expide su Estatuto profesoral e inmerso en éste, el régimen sancionador disciplinario de los docentes universitarios.

Las sanciones según el artículo 135 de este Estatuto se imponen por la comisión de una falta disciplinaria previamente fijada y estructura en el mismo Estatuto y “*según su gravedad*”. Las sanciones son: 1. Llamado de atención verbal. De esta sanción se deberá dejar constancia en la hoja de vida; 2. Memorando con copia a la hoja de vida; 3. Suspensión sin remuneración hasta por 8 días en caso de incurrirse por primera vez, y hasta por dos meses, si se trata de una reincidencia. De esta sanción se deberá dejar constancia en la hoja de vida; 4. Terminación del contrato.

La imposición de todas las sanciones corresponderá al Decano de la Facultad a la que pertenezca el profesor que incurrió en la comisión de la falta disciplinaria. Cuando el profesor se encuentre vinculado a varias Facultades, será competente el Decano que primero tenga conocimiento de los hechos motivo del proceso disciplinario, por disposición del artículo 157 del Estatuto citado.

No obstante lo anterior, El Rector tiene la Facultad de asumir el conocimiento de cualquier proceso disciplinario cuando las circunstancias lo ameriten, por iniciativa propia o a petición del Decano de la Facultad a la que pertenezca el profesor investigado. Contra las decisiones tomadas por el Rector sólo procederá el recurso de reposición.

El Estatuto universitario establece unas causales de atenuación y exclusión de la responsabilidad disciplinaria en los artículos 138 y 136.

Son causales de atenuación, las siguientes: a) Procurar voluntariamente, después de cometido el hecho, anular o disminuir sus consecuencias; b) Resarcir voluntariamente el daño, aunque sea de forma parcial; c) Presentarse voluntariamente ante la autoridad

competente después de haber cometido el hecho y darlo a conocer; d) Haberse destacado en el desempeño como docente.

Se considera causal de exoneración de la responsabilidad cuando el hecho por el cual se configuró la falta disciplinaria haya ocurrido a causa de circunstancias irresistibles e imprevisibles constitutivas de fuerza mayor o caso fortuito.

3.8.5.8. Universidad Sergio Arboleda de Bogotá

El Estatuto docente de la Universidad Sergio Arboleda de Bogotá de Mayo 19 de 2004, regula el régimen sancionador disciplinario de los docentes universitarios en su parte sustantiva, y en particular sobre las sanciones el artículo 29, establece que estas se impondrán por *“la comisión de una falta disciplinaria según su gravedad”*.

Las sanciones son: a) Llamado de atención verbal y de la cual se dejará constancia en la hoja de vida del docente; b) Memorando con copia a la hoja de vida; c) Suspensión sin remuneración hasta por 8 días en caso de incurrirse por primera vez, y hasta por dos meses, si se trata de una reincidencia. De esta sanción se deberá dejar constancia en la hoja de vida.

Por la enunciación de las anteriores sanciones disciplinarias universitarias se entiende que las faltas se consideran de una gravedad leve, pues siendo la suspensión del ejercicio del cargo y sueldo la más grave sanción, ésta tiene una mínima duración tanto por primera vez como por “reiteración” de la falta.

La imposición de todas las sanciones corresponderá al Decano de la Escuela a que pertenezca el profesor que incurrió en la comisión de la falta disciplinaria. Cuando el profesor se encuentre vinculado a varias facultades, será competente el Decano que primero tenga conocimiento de los hechos, según el artículo 31 del Estatuto docente.

No obstante lo anterior, el Rector y el Vicerrector Académico tienen la facultad de asumir el conocimiento de cualquier proceso disciplinario cuando las circunstancias lo pidan, por iniciativa propia o a petición del Decano de la escuela a que pertenezca el profesor investigado. Contra las decisiones tomadas por el Rector y el Vicerrector Académico sólo procederá el recurso de reposición.

El Estatuto universitario establece unas causales de exclusión y de atenuación la responsabilidad disciplinaria en los artículos 30 y 32.

Son causales de exclusión de la responsabilidad que la autoridad competente podrá adoptar mediante decisión motivada, cuando el hecho por el cual se configuró la falta disciplinaria haya ocurrido a causa de circunstancias irresistibles e imprevisibles, constitutivas de fuerza mayor o caso fortuito.

Y serán causales de atenuación de la responsabilidad disciplinaria, las siguientes: a) Procurar voluntariamente, después de cometido el hecho, anular o disminuir sus consecuencias; b) Resarcir voluntariamente el daño, aunque sea en forma parcial; c) Presentarse voluntariamente ante la autoridad competente después de haber cometido el hecho y darlo a conocer; y, d) Haberse destacado en el desempeño como docente.

3.9.5.9. La Universidad del Cauca

Mediante Acuerdo 023 de 1993, la Universidad del Cauca, expide el Estatuto profesoral universitario y en su amplio régimen sancionador disciplinario, regula tanto aspectos sustantivos como procedimentales disciplinarios. Respecto de los primeros, reglamenta *in extenso* la principalística general y la aplicada al régimen disciplinario, los derechos, deberes y prohibiciones y sobre sanciones y las faltas que las clasifica como contrarias a la eficacia de la función pública y aquellas que afectan la dignidad de la función pública y en cada uno de esos grupos diferentes supuestos de faltas disciplinarias.

En relación a las sanciones se afirma en el artículo 91 que los profesores de dedicación exclusiva, tiempo completo y de medio tiempo que incurran en faltas disciplinarias serán objeto, de acuerdo con la gravedad de las mismas, de una de las siguientes sanciones, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que su acción pueda originar. Estas sanciones son: a) Amonestación; b) Censura; c) Multa que no exceda de la quinta parte del sueldo mensual; d) Suspensión en el ejercicio del cargo hasta por un (1) año calendario sin derecho a remuneración, y e) Destitución.

Las faltas disciplinarias para efectos de sanción se calificarán según su naturaleza, sus efectos, las modalidades y circunstancias del hecho, los motivos determinantes los antecedentes personales del profesor.

La amonestación y la censura se aplicarán en el caso de faltas disciplinarias calificadas como leves.

Las conductas contrarias a la eficacia de la función académica serán sancionadas con multa que no exceda de la quinta parte del sueldo mensual, cuando se trate de la primera infracción y, con suspensión en el ejercicio del cargo hasta por un (1) calendario sin derecho a remuneración, en el caso de que el profesor tenga antecedentes disciplinarios, siempre que estos correspondan a actos administrativos debidamente ejecutoriados.

No obstante lo dispuesto, el abandono del cargo podrá ser sancionado con destitución.

Las faltas disciplinarias contrarias a la dignidad de la función académica serán sancionadas con suspensión en el ejercicio del cargo o destitución.

El Estatuto le dedica especial cuidado a la aplicación de las sanciones cuando se presenta concurso de faltas, acogiendo la técnica de la acumulación jurídica de sanciones y de absorción de la falta más grave. En efecto, en el artículo 92 del Estatuto manifiesta: La consumación de una falta, no da lugar sino a la imposición de una sola sanción disciplinaria, pero cuando con el hecho se infrinjan varias normas, se aplicará la que corresponda a la falta calificada como mas grave.

La aplicación de la sanción disciplinaria es procedente aún en el caso de que el profesor se haya retirado de la Universidad.