

# ENSAYO JURÍDICO DE DERECHO PÚBLICO

## DERECHO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO

---

### LA CONTRALORIA COMO ORGANISMO DE CONTROL FISCAL EN LA CONSTITUCION DE 1991

#### PARTE SEGUNDA

#### REGIMEN DE INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES Y REGIMEN DE SUSPENSIÓN Y DESTITUCIÓN DE LA CONTRALORIA

Por:

**Libardo Orlando Riascos Gómez**

Doctor en Derecho

[Lriascos@udernar.edu.co](mailto:Lriascos@udernar.edu.co)

2008

#### ABSTRACT

Se realiza un análisis jurídico constitucional y de derecho administrativo de la Institución de la Contraloría General de la República de Colombia. Igualmente se analiza la Contraloría Departamental y Municipal desde una óptica crítica e ilustrativa para los estudiantes de pregrado y postgrado de derecho. La Contraloría se analiza como institución de control fiscal y se estudia al Contralor como su representante legal, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, el régimen de suspensión y destitución, y finalmente las funciones constitucionales y legales.

**Palabras claves:** Contraloría, Contralor, inhabilidad, incompatibilidad, suspensión, destitución, funciones.

#### ABSTRACT

A constitutional juridical analysis and of administrative law, of the General Comptroller of the Republic of Colombia. Equally the Departmental and the General Comptroller Municipalities is analyzed from a critical and illustrative optics for the university students. The Comptroller is analyzed as institution of fiscal control and it is studied to the Comptroller like its legal representative, the régime of inabilities and incompatibilities, the suspension régime and deprivation, and finally the constitutional and legal functions.

**Key words:** The General Comptroller, the Comptroller inability, incompatibility, suspension, deprivation, functions.

---

#### CONTENIDO DE LA PARTE SEGUNDA:

##### 6. REGIMEN DE INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES DEL CONTRALOR

###### 6.1. Preliminares

###### 6.2. Régimen de inhabilidades e incompatibilidades del Contralor General de la República

###### 6.2.1. Causales constitucionales del régimen

###### 6.2.2. Causales legales del régimen

###### 6.2.2.1. Inhabilidades

###### 6.2.2.2. Incompatibilidades

- 6.3. Régimen de inhabilidades e incompatibilidades del Contralor Departamental, Distrital y Municipal
  - 6.3.1. Causales constitucionales del régimen
  - 6.3.2. Causales constitucionales del régimen para los Contralores Departamentales
  - 6.3.3. Causales legales del régimen para los Contralores Departamentales
  - 6.3.3.1. Causales legales de inhabilidad
  - 6.3.3.2. Causales legales de incompatibilidad
  - 6.3.4. Causales legales del régimen para los Contralores Distritales y Municipales
  - 6.3.4.1. Causales de incompatibilidades previstas en forma exclusiva para el Contralor
  - 6.3.4.2. Causales de incompatibilidades previstas para el contralor por remisión legal al régimen de incompatibilidades para los Alcaldes
  - 6.3.4.2.3. Excepciones al régimen de incompatibilidades
  - 7. CAUSALES DE SUSPENSIÓN Y DESTITUCIÓN DE LOS CONTRALORES
  - 7.1. Suspensión y Destitución del Contralor General de la República
  - 7.2. Suspensión y Destitución del Contralor Departamental, Distrital y Municipal en Colombia
  - 7.2.1. Suspensión y Destitución de los Contralores Departamentales
  - 7.2.2. Suspensión y Destitución de los Contralores Distritales y Municipales
- 

## DESARROLLO

### 6. REGIMEN DE INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES DEL CONTRALOR

#### 6.1. Preliminares

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. La Constitución de 1991, prodiga a todo servidor público, 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, constitucional), pues al fin y al cabo, las “autoridades de la República” (entre ellas los organismos de control fiscal) “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)

"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." (C.C., Sentencia C-509-97, Octubre 9).

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* <sup>[7]</sup>. 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, 123 a 126 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.

En cuanto al régimen de inhabilidades, incompatibilidades y las llamadas prohibiciones para los contralores, el Constituyente de 1990-1991, dispuso un sistema mixto de reglamentación, pues constitucionalmente consagró unas causales puntuales del régimen y reservó competencia al legislador para que lo complementara con base en las normas, principios y valores constitucionales previstos en la Constitución de 1991, para todo servidor del Estado.

Las prohibiciones constitucionales y legales para los servidores públicos, incluidos los contralores en la mayoría de las veces constituyen causales de inhabilidades e incompatibilidades, y por lo tanto, aquí las analizaremos como tales, sin perjuicio de la denominación de prohibición que es lo que aparentemente las hace diferente a las inhabilidades e incompatibilidades.

## **6.2. Régimen de inhabilidades e incompatibilidades del Contralor General de la República**

El régimen de inhabilidades e incompatibilidades para quienes aspiran al primer cargo de fiscalización del Estado Unitario con claros visos de autonómico, como lo es el colombiano <sup>[8]</sup>, se consagró a partir de la Constitución de 1999, desde el ámbito constitucional y legal, en forma metódica, puntual y exigente en aras de preservar el equilibrio del acceso al servicio público con garantías y privilegios y la efectividad, moralidad e imparcialidad del ejercicio en la función pública con beneficio de una colectividad nominativa y participante en la formación del poder y los organismos de control.

### **6.2.1. Causales constitucionales del Régimen**

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

Entre las primeras encontramos todos aquellos vicios u óbices al acceso al ejercicio del destino público de Contralor previstos en los artículos 123, 124, 127, 128 y 129, constitucionales referidos al ejercicio del cargo de conformidad con el ordenamiento jurídico, 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. Así mismo, se prohíbe a los servidores públicos tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al voto. De igual forma, se prohíbe utilizar el empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política.

También se prevé en las normas constitucionales referenciadas, el 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, 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.

Todas estas prohibiciones constitucionales encierran en su esencia causales de inhabilidad e incompatibilidad para el acceso y el ejercicio del cargo público y quizá por ello, la Constitución en forma puntual en otras normas desarrolla con detenimiento para cada servidor público (ya sea de elección popular, de libre nombramiento y remoción, de carrera, de período, etc.) causales de inhabilidad e incompatibilidad con carácter exclusivo y excluyente para dicho servidor.

Entre las causas constitucionales específicas del régimen, podemos citar a las siguientes: a) No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección; y b) No podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes

Como circunstancia especial, el constituyente de 1990-1991, consagró una causal especial de inhabilidad constitucional para todos aquellos postuladores o electores del contralor, es decir, para miembros de las Altas Cortes de Justicia en el ámbito nacional y los Tribunales Superior y Administrativo en el ámbito regional, así como para los miembros del Concejo, La Asamblea, a nivel municipal y departamental y el Congreso de la República nivel nacional, respectivamente. En efecto, la Constitución estatuye que ninguna persona podrá intervenir en la postulación o elección del Contralor, si se halla dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.

### **6.2.2. Causales legales del Régimen**

La Ley 42 de 1993, Enero 26, reguló lo atinente a la “organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen” en el ámbito nacional, departamental, distrital y municipal. En cuanto al régimen de inhabilidades e incompatibilidades del Contralor General de la República, no sistematizó expresamente dicho régimen, muy a pesar de que estipuló s manera de prohibiciones (o incompatibilidades en el ejercicio del cargo), el que el “contralor no podrá crear, con cargo al presupuesto de la contraloría, obligaciones que excedan el monto global fijado en el rubro de servicios personales de la Ley General de Presupuesto”.

Sin embargo, pese al silencio legislativo sobre la materia, creemos que el régimen de inhabilidades e incompatibilidades del contralor, debería ser idéntico al del Procurador General de la Nación,

pues al fin y al cabo, uno y otro pertenecen a los organismos de control que la Constitución de 1991, dedicó especial relevancia no sólo formal (no ubicado en la estructura de la tridivisión tradicional del poder) sino cualitativa (organismos de control fiscal y conductal de los servidores del Estado, con amplias, precisas y potenciadas funciones, como más adelante veremos para la institución de la Contraloría).

Hoy por hoy, rige para el Procurador General de la Nación el Decreto-ley 262 de 2000 y establece un amplio régimen de inhabilidades e incompatibilidades que resumiremos así:

#### **6.2.2.1. Inhabilidades**

Las inhabilidades las agrupamos de la siguiente forma:

##### **1. Por impedimentos legales o físico-mentales**

- a) No podrá ser elegido ni designado quien padezca afección física o mental debidamente comprobada que comprometa la capacidad necesaria para el desempeño del cargo
- b) Quien se halle en interdicción judicial, y
- c) Quien tenga vínculos por matrimonio o unión permanente o de parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con los senadores que intervienen en su elección, con los miembros de la corporación que lo candidatiza para el cargo o con el Presidente de la República.

##### **2. Por causas punitivas o disciplinarias**

- a) Quien haya sido condenado, en cualquier época, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos
- b) Quien haya sido condenado, en cualquier época, por delitos contra el patrimonio del Estado, incluidos peculado culposo y por aplicación oficial diferente, o por enriquecimiento ilícito.
- c) Quien se encuentre bajo medida de aseguramiento que implique la privación provisional de la libertad o haya sido afectado por resolución de acusación o su equivalente, debidamente ejecutoriada, excepto por delitos políticos o culposos.
- d) Quien haya sido sancionado disciplinariamente, en cualquier época, mediante decisión ejecutoriada, por falta grave o gravísima.

##### **3. Por causas previas laborales o profesionales**

- a) Quien, dentro de los cinco (5) años anteriores, haya sido retirado del servicio por haber tenido calificación de servicios insatisfactoria por decisión en firme.
- b) Quien haya sido excluido, en cualquier época, del ejercicio de una profesión o suspendido en su ejercicio.

#### **6.2.2.2. Incompatibilidades**

##### **1. Por causas concomitantes laborales o profesionales**

- a) El desempeño de otro empleo público o privado, salvo en casos de docencia e investigación académica.

- b) El desarrollo de funciones de árbitro, conciliador o amigable componedor, salvo que cumpla con estas funciones en razón de su empleo.
- c) La condición de miembro activo de la fuerza pública.
- d) La gestión profesional de negocios ajenos y el ejercicio de la abogacía o cualquier otra profesión u oficio, salvo en casos de docencia e investigación académica.

### **3. Por razones contractuales**

- a) La celebración de contratos, por sí o por interpuesta persona, con entidades públicas, o la celebración de contratos de prestación de servicios públicos con entidades privadas, salvo en casos de docencia e investigación académica.

### **6.3. Régimen de inhabilidades e incompatibilidades del Contralor Departamental, Distrital y Municipal**

El régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los contralores regionales y locales en el derecho administrativo colombiano ha sido meticuloso, creciente y cada vez más estricto, pues la mentalidad de nuestro legislador ha sido recoger todos los supuestos de hecho o de derecho que rondan previa, concomitante y posteriormente a la elección, designación, desempeño y terminación del ejercicio o cumplimiento del destino público de la contraloría. No ha bastado con que la Constitución política de 1991 haya previsto tanto genérica como específicamente causales del régimen, sino que el legislador con base en la “cláusula general de competencia” radicada en el Congreso (Corte Constitucional, Sentencia C-527-94, Noviembre 18), ha aumentado el listado de causales del régimen en forma creciente, casuística y expansiva que por instantes parece vulnera el núcleo esencial del derecho fundamental [91](#) de acceso al desempeño de funciones o cargos públicos, tal como lo ha catalogado la Corte Constitucional desde la Sentencia T-003-92, de Mayo 11 y las numerosas que siguieron a ésta. El Núcleo esencial del mencionado derecho fundamental consideramos se halla en el ejercicio *per se* del destino público encomendado con base en el ordenamiento jurídico vigente, el conjunto de principios y valores constitucionales y legales sin que se imposibilite, frustre o desnaturalice su ejercicio, pues de lo contrario el derecho fundamental se desnaturaliza o peor aún desaparece.

En el presente aparte estudiaremos los motivos o causales del régimen en el ámbito constitucional y legal, pues como se ha dicho todo funcionario del Estado, incluidos los contralores deben no estar incursos ni previa, ni concomitante ni posteriormente en el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para poder acceder, ejercer y hacer dejación del destino público en forma normal y corriente, y sobre todo de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

#### **6.3.1 Causales constitucionales del Régimen**

Tanto para los contralores departamentales como para los contralores distritales y municipales es aplicable todas las causales constitucionales del régimen tanto genérico como específico y anteriormente comentado para el Contralor General de la Nación, por ser éste como aquellos parte integrante del concepto de servidor del Estado, unos en el ámbito local y regional, y otros en el ámbito nacional, pero con las misma connotación de pertenencia a los organismos de control fiscal financiero del Estado, con similares funciones y competencias constitucionales y legales, aunque no territoriales ni jerárquicas respecto unas de otras (competencia horizontal y no vertical de la contraloría en el derecho administrativo colombiano).

#### **6.3.2. Causales constitucionales del régimen para los Contralores Departamentales.**

El constituyente de 1990-1991, puntualizó algunas de las más relevantes causales del régimen, a fin de que el legislador las pudiera tomar como guía y orientación cuando reglamentará todo lo atinente a dicho régimen. En este orden de ideas, estableció el impedimento de lo no reelección

para el período inmediatamente siguiente además como causal de “inelegibilidad” de los contralores departamentales (artículo 272-5, constitucional). Pero además estableció como causales del régimen, las siguientes:

a) No podrá ser elegido contralor departamental quien sea o haya sido en el último año miembro de la Asamblea que deba hacer la elección. Esto para evitar la hegemonía en el poder, la preparación indiscutible para el cargo y la ruptura del equilibrio de todo ciudadano para acceder a los cargos o destinos públicos.

b) No podrá ser elegido contralor departamental quien haya ocupado cargo público del orden departamental, salvo la docencia. Igualmente se persigue con esta causal evitar el ejercicio hegemónico del poder, el desequilibrio funcional y estar inmiscuido en todas las esferas del poder público departamental en cargos de jurisdicción o mando o de pertenencia a la estructura, jerarquía o destino público que fuere, pero que implique la connotación de servicio estatal. Se exceptúa la docencia a cualquier nivel o fase educativa y no simplemente la universitaria como en épocas preconstitucionales se creía.

c) Quien haya ocupado en propiedad el cargo de contralor departamental, no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo departamento, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

Las dos primeras se consideran causales de inhabilidad para ocupar el destino de contralor departamental, en tanto que la última se considera una causal de incompatibilidad.

Esta causal de incompatibilidad prevista en el artículo 272 in fine, es doble, pues no sólo estipula que el contralor no podrá desempeñar cargos públicos posteriores a la dejación del cargo, sino poderse inscribir en cargos de elección popular por el transcurso de un año. Esta causal persigue la sanidad, independencia y transparencia moral y ética del funcionario del Estado que deja el cargo de contralor, al no participar inmediatamente de las funciones estatales en destinos públicos que posiblemente hayan sido objeto de su control fiscal financiero o de gestión, o en aquellos destinos de elección popular que posiblemente le toque afrontar si se inscribe, postula y sale electo inmediatamente termina sus funciones de contralor y dentro del año inmediatamente siguiente. Si bien en este último caso, parece más una especie de indicio o presunción: “sí sale elegido”, no debe descartarse que con el poder adquirido en la contraloría existen más probabilidades de ser electo que cualquier otro ciudadano que no ha estado haciendo parte del poder de control fiscal del departamento, y es aquí en este desequilibrio del acceso al poder funcional donde hunde sus raíces la causal de impedimento constitucional comentada.

El término de “uno año después” de haber cesado sus funciones, como requisito para configurar la causal de impedimento fue ampliamente discutido en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, pues para algunos parecía muy poco tiempo, pues estimaban que debería teniendo en cuenta que el régimen de inhabilidades del contralor debe ser severo al punto “que no le permitan ejercer cargos en la administración o aspirar a posiciones de elección popular sino 4 años después de haber cesado en sus funciones” (Fernando Carrillo Flórez. Ponencia Núm. 125). Sin embargo, prosperó la propuesta del Gobierno Nacional de aquella época no sólo en la doble composición de la causal de incompatibilidad posterior al ejercicio del cargo, sino en el período de un año.

### **6.3.3. Causales legales del régimen para los Contralores Departamentales**

Las causales del régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los contralores departamentales están previstas con carácter preconstitucional en el Decreto-ley 1222 de 1986, Abril 18, conocido como Código de Régimen Departamental, así como con carácter post-constitucional en las leyes 42 de 1993, Ley 190 de 1995, Ley 330 de 1996 y la Ley 617 de 2000.

#### **6.3.3.1. Causales legales de inhabilidad**

Las personas que aspiren al cargo de contralor en las entidades territoriales, incluida en ellas, el departamento, deberán acreditar ante los organismos que formulen su postulación (Tribunales Superior y Administrativo, respectivos), que reúnen las calidades exigidas para desempeñarlo de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente (parágrafo único del artículo 67 de la Ley 42 de 1993). Esta causal de inhabilidad se puede considerar como genérica, pues aquí donde nacen otras causales de inhabilidad, como las que puntualizó la Ley 330 de 1996 para el contralor departamental.

Las causales de inhabilidad previstas en el artículo 6 de la Ley citada, las agrupamos así:

### **1. Haber ocupado un cargo público o el de contralor en el departamento**

En este grupo destacamos las siguientes causales:

a) Haber sido contralor de todo o parte del período inmediatamente anterior, como titular.

El artículo 6º, literal a), también decía al final “o como encargado”, término que fue declarado inexecutable, porque excedía las previsiones constitucionales del artículo 272 in fine, que sólo extendía la inhabilidad a los cargos en propiedad (Corte Constitucional, Sentencia C-1372-2000 del Octubre 11).

El parágrafo único del artículo 6º de la mencionada Ley, innecesariamente ratifica los postulados del artículo 272 in fine, constitucional, sobre la inhabilidad para quien haya ocupado el cargo de contralor departamental en propiedad en el año inmediatamente anterior a su elección, así como la excepción del desempeño de la docencia.

b) Haber ocupado un cargo público del orden departamental, “distrital o municipal” en el último año, salvo la docencia.

El artículo 6º, literal c), incluye las expresiones: “distrital o municipal”, para referirse al ámbito territorial hasta donde se extiende la inhabilidad. Sin embargo, la norma fue demandada ante la Corte Constitucional quien luego de analizar los parámetros constitucionales (artículo 267 y 272), declaró exequibles dichos términos porque consideró que el legislador de 1996, no extralimitó las normas constitucionales, y antes por el contrario dio fiel cumplimiento a ellas, sin limitar el acceso a cargos públicos, ni quebrantar el derecho fundamental a la igualdad y, todo porque “la finalidad buscada al consagrar inhabilidades para el ejercicio de la función pública radica en la prevalencia de los intereses de la comunidad, con miras al cumplimiento de los fines del Estado dentro de unas condiciones claras de igualdad, transparencia y neutralidad” (Sentencia C-509-97, Octubre 9).

c) Sea o haya sido miembro de la Asamblea Departamental en el último año.

Esta causal de origen constitucional (artículo 272 in fine, segunda parte), persigue mantener la independencia entre el órgano elector y el elegido, así como también eliminar cualquier sombra de duda o consideración de “juez o parte” y sobre todo, evitar la concentración de poderes o la hegemonía burocrática departamental, así sea cuando menos en el último año de su período constitucional, lo cual quiere decir, que la Constitución y la ley no sancionan como inhabilidad la actividad del diputado que siendo renuncia más de un año antes de la postulación y elección como contralor de su propio departamento. También quedaría excluido la condición de ser diputado de una Asamblea diferente a la que tiene que hacer su elección.

### **2. Ser miembro del organismo postulador de la elección**

Es causal de inhabilidad el haber sido miembro de los Tribunales Superior y Administrativo, respectivos que participen en su postulación, dentro de los tres (3) últimos años anteriores.

Aquí se preserva la transparencia, independencia, moral administrativa e igualdad de acceso a destinos públicos como el de contralor departamental y el equilibrio entre los organismos postulantes de la elección y el elegido escogido por la Asamblea Departamental.

El inciso final del artículo 6º de la Ley 330 de 1996, dispone enfáticamente que en ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del contralor quienes se hallen dentro del cuarto grado de consaguinidad (primos hermanos), segundo de afinidad (suegros y cuñados) o primero civil (hijo adoptivo) respecto de los candidatos.

### **3. Por causas punitivas**

Están inhabilitados para acceder al cargo de contralor departamental quienes en “cualquier época hayan sido condenados penalmente a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos”.

La norma requiere que exista una sentencia penal debidamente ejecutoriada que haga tránsito a cosa juzgada penal y contenga una pena de arresto y se trate de delitos comunes contra uno cualquiera de los bienes jurídicos tutelados en el Código Penal o Estatutos penales o punitivos especializados que lo reforman, modifican o amplia, tales como la Ley 190 de 1995, artículos 17 a 38.

Esta causal de inhabilidad fue demandada ante la Corte Constitucional, la cual previa el examen y control de constitucionalidad respectivo consideró:

“... no configura una restricción exagerada e irracional de los derechos fundamentales que aparecen involucrados con el ejercicio de funciones y cargos públicos, como son los de igualdad, participación política, trabajo, y escogencia y ejercicio de profesión y oficio. Consignada la referida causal como una calidad personal del candidato que aspira a ser elegido como contralor departamental, y consagrada como una condición sine qua non a fin de generar la confianza y legitimidad necesaria que labor de vigilancia del manejo de los recursos públicos requiere, no resulta aceptable que la misma esté sujeta a graduaciones en el tiempo para su aplicación” (C.C., Sentencia C-509-97, Octubre 9).

#### **6.3.3.2. Causales legales de incompatibilidad**

Desde la expedición del Estatuto de régimen departamental con carácter preconstitucional (Decreto-ley 1222 de 1986, Abril 18), algunas causales de incompatibilidad en el ejercicio y posterior a la dejación del cargo de contralor departamental, se habían regulado pormenorizadamente, a fin de garantizar idoneidad, imparcialidad, transparencia y moralidad administrativa en la gestión del contralor departamental. En tal virtud, se consagró que los contralores no podrán nombrar para ningún cargo, en las oficinas bajo su dirección, a los Diputados que hubieren intervenido en su elección, ni a los parientes de los mismos Diputados dentro del cuarto grado civil de consaguinidad o segundo de afinidad (artículo 251). Con lo cual se incorporó en el ordenamiento jurídico vigente ésta causal como una de las causales de incompatibilidad legal de carácter genérica del contralor departamental.

Genérica también se considera la causal que tiene sus orígenes en la centenaria constitución de 1886, artículo 59 inciso 2º, que facultaba al contralor para sólo ejercer funciones administrativas propias de su organización, y por lo tanto, entre otras muchas actividades, el contralor no podrá intervenir en la formación y elaboración de los actos que corresponda expedir a otras autoridades departamentales (artículo 247 Código de Régimen Departamental).

Por extensión legislativa, el inciso 6º del artículo 6 de la Ley 330 de 1996, dispuso --con mayor cobertura impeditiva y con carácter derogatorio que el artículo 251 del Código Departamental--, que no se podrá nombrar en ningún cargo de la Contraloría a los Diputados, a los Magistrados que hubiesen intervenido en la postulación, elección del contralor, ni al cónyuge, compañero o

compañera permanente de los mismos, ni a sus parientes hasta el cuarto grado de consaguinidad (primos hermanos), segundo de afinidad (suegros y cuñados) o primero civil (hijo adoptivo). La infracción de lo dispuesto en este artículo constituye causal de mala conducta.

Así mismo, la Ley mencionada estableció que el Contralor sólo asistirá a las Juntas directivas de las entidades descentralizadas del orden departamental o municipal cuando sea expresamente invitado con fines específicos y no tendrá derecho a votar (artículo 6º penúltimo inciso, Ley 330 de 1996).

Por su parte, el párrafo único del artículo 6º de la citada Ley, establece como causal de incompatibilidad del contralor departamental, la no ocupación de cargo o “empleo oficial” alguno en el ámbito departamental, salvo la docencia, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular, sino un año después de haber cesado en sus funciones.

El artículo 15 de la citada Ley, pese a titularse como “prohibiciones” de los contralores departamentales, la verdad es que establece dos causales de incompatibilidad, bajo la forma de faltas disciplinarias que configuran “causal de mala conducta” si es infringida por los contralores. En efecto, se establece las siguientes causales:

a) Los contralores en el ejercicio de su cargo, no podrán contratar la prestación de servicios personales para el cumplimiento de funciones que estén a cargo de los empleados que hagan parte de la planta de personal.

b) Tampoco podrán destinar recurso alguno para atender actividades que no tengan relación directa con el control fiscal.

Finalmente, el llamado “Estatuto del fortalecimiento de la descentralización y racionalización del gasto público territorial” o Ley 617 de 2000, Octubre 6, al regular el tema de las incompatibilidades de los contralores departamentales “extendió” el régimen de las mismas en cuanto a la vigencia temporal, al regular que las incompatibilidades “tendrán vigencia durante el período para el cual fueron elegidos y hasta doce (12) meses posteriores al vencimiento del período respectivo o la aceptación de la renuncia” (artículo 51).

Esta ampliación de la vigencia temporal de las incompatibilidades es aparente, puesto que el artículo 272 in fine, constitucional ya estipulaba que las incompatibilidades regirían “un año después” de la dejación del cargo, con lo cual se entendía que dicha vigencia tenía piso constitucional. En lo que si parece diferente la norma transcrita de la Ley 617, es que regula expresamente que el término de vigencia de las incompatibilidades se comienza a contar al “vencimiento del período respectivo o la aceptación de la renuncia”, cuando la constitución menciona con término el de “haber cesado en sus funciones” en forma genérica.

Esta discrepancia legislativa podría generar una razón de inconstitucionalidad de la norma transcrita, porque extiende la vigencia de la incompatibilidad más allá de las funciones estrictamente cumplidas por el contralor departamental que como sabemos pueden cesar antes del vencimiento del período por diferentes causales de falta absoluta del cargo, tal como se ha analizado anteriormente (v.gr. La incapacidad física permanente, declaratoria de nulidad de la elección, interdicción judicial, entre otras, excepto la muerte que haría ineficaz por sustracción de materia la incompatibilidad). En todos estos casos la efectiva prestación de las funciones como contralor se verían amplificadas injustificada como proporcionalmente no acordes con la restricción o limitación de un cargo posterior a la dejación del cargo o incompatibilidad *a posteriori*. Quizá la fórmula adoptada por la Ley 617 en el artículo citado en su parte final equilibra un poco la desproporción (vulneración del derecho de igualdad, artículo 13, constitucional), al establecer que dicha vigencia se tomará a partir de la fecha de “aceptación de la renuncia” cuando la causal de falta absoluta del cargo, sea la presentación de la renuncia y el tiempo efectivo del ejercicio del cargo.

#### **6.3.4. Causales legales del régimen para los Contralores Distritales y Municipales**

El régimen de inhabilidades e incompatibilidades de carácter legal de los contralores distritales y municipales está previsto en la Ley 136 de 1994 de Junio 2 o conocido también como “Estatuto de la modernización y organización de los municipios” en Colombia, la Ley 177 de 1994 e igualmente en la Ley 617 de 2000.

##### **6.3.4.1. Causales de inhabilidades**

La Ley 136 de 1994, dispuso como causales de inhabilidad, las siguientes que agrupadas son:

#### **1. Haber desempeñado un destino público incluido el de contralor o auditor del municipio**

En este grupo de inhabilidades podemos citar las siguientes:

a) Haber sido contralor o auditor de la contraloría municipal en todo o en parte del período inmediatamente anterior, como titular “o como encargado”.

Por unidad de materia y conexidad de lo regulado por la Ley 330 de 1996, artículo 6, literal a), que fuera declarado inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-1372-2000, Octubre 11, se entenderá que el término “o como encargado”, previsto en el artículo 163 literal a), de la Ley 136 de 1994, es inexecutable, pues rebasa la Constitución de 1991, en lo atinente a las causales de incompatibilidad de los contralores municipales y distritales que hayan ocupado en cargo en “propiedad” o titularidad y no como encargados, tal como lo dispuso el legislador de 1994 en el aparte comentado.

b) Sea o haya sido, en el último año, miembro de la Asamblea o del Concejo municipal que deba hacer la elección.

Se erige esta causal de inhabilidad para evitar la concentración de poder, la hegemonía burocrática municipal y la eliminación de la sombra de duda de “juez y parte” entre entidad electora y elegido.

c) Haber ocupado cargo público del orden departamental, distrital o municipal durante en el año inmediatamente anterior, salvo la docencia.

Por unidad temática y conexidad normativa los términos “distrital o municipal” declarados exequibles por la sentencia C-509-97, Octubre 9 de la Corte Constitucional, al examinar similar norma jurídica (artículo 6º, literal c) de la Ley 330 de 1996), como causal de inhabilidad de los contralores departamentales, se estima que el literal e), del artículo 163 de la Ley 136 de 1994, es constitucional.

#### **2. Ser miembro de los organismos postulantes o electores del contralor**

Esta inhabilitado para ser contralor distrital o municipal quien haya sido miembro de los Tribunales Superior de Distrito Judicial o Administrativo del Departamento respectivo, los cuales tienen que hacer la postulación de ternas que escogieren previamente para presentarlas al Concejo Distrital o Municipal correspondiente, dentro de los tres (3) años anteriores.

#### **3. Causales de inhabilidad por extensión y remisión al régimen de inhabilidades del Alcalde Municipal**

En forma no suficientemente explicada el legislador de 1994, dispone que los aspirantes al cargo de contralor distrital o municipal quedan inhabilitados o impedidos de serlo, en las mismas causales y en “lo que sea aplicable” al régimen de inhabilidades del Alcalde Municipal, es decir, que además de las causales de inhabilidad previstas para el contralor, antes vistas, se le aplicarán

las causales previstas en el artículo 95 de la Ley 136 de 1994. Sin embargo, tal fórmula legislativa de extensión y remisión tuvo reparos de todo tipo e incluso constitucionales.

El artículo 95 de la mentada Ley, fue subrogado por el artículo 9º de la Ley 177 de 1994, el cual previa revisión de constitucionalidad por la Corte Constitucional, dispuso que se ajustaba a la Carta Magna, puesto que el legislador colombiano dispone de una especie de “cláusula general de competencia... para establecer causales de inhabilidad e incompatibilidad para el contralor municipal, que no están previstas en la Constitución, con base en el artículo 150-23” Constitucional (Sentencias C-367-96, C-509-97, C-457-98), es decir, que el legislador puede regular por medio de leyes “las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos”. Una de esas funciones públicas es precisamente la que ejercen los organismos de control fiscal financiero y de gestión, como las contralorías distritales y municipales.

Ahora bien, el término “en lo que sea aplicable” de la norma citada y subrogada debe entenderse en todo lo extenso de su comprensibilidad y diferenciabilidad, pues el contralor tiene un período constitucional de carácter objetivo o institucional, en tanto que el Alcalde tiene un período constitucional subjetivo o individual. El Alcalde es un servidor del Estado de elección popular y el Contralor un servidor público de elección por parte de una Corporación Administrativa de ámbito municipal (Concejo), previa la postulación de unos organismos jurisdiccionales (Tribunales Superior y Administrativo). El Alcalde previa a su elección por voto o sufragio universal debe inscribirse ante la Registraduría del Estado Civil; en cambio, el contralor antes de serlo, presenta su nombre u hoja de vida ante unas entidades jurisdiccionales para que lo escojan dentro de una terna de postulación. En fin, existen diferencias entre el Alcalde y el Contralor no solo de tipo personal, sino institucional, funcional e incluso de normatividad que gran parte de las causales de inhabilidad referidas a estas diferenciaciones anotadas serán inaplicables o de difícil aplicación, tal es el caso, de las causales de inhabilidad aplicadas a la fase de inscripción de la candidatura del Alcalde (causales 5 y 10 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994), ya que el Contralor no es un funcionario de elección popular.

En tal virtud, si bien no es inconstitucional la remisión hecha por legislador colombiano del régimen de inhabilidades del Alcalde a los contralores, éste resulta altamente relativizado por las razones antes dadas y demuestra una técnica legislativa poco afortunada que en el fondo pretende endurecer el régimen de inhabilidades para el Contralor, pero que en la realidad jurídica resulta nada práctico y efectivo, y por el contrario cargado de una dosis alta de ambigüedad e inseguridad jurídica que la Corte Constitucional debió analizar al momento de impartir su conformidad con el ordenamiento jurídico del literal c), del artículo 163 de la Ley 136 de 1994.

Por su parte, la Ley 617 de 2000, Octubre 6, reformó parcialmente la Ley 136 de 1994, y particularmente abordó el tema de las inhabilidades de los Alcaldes y de los contralores municipales y distritales. En consecuencia, al régimen de inhabilidades de los contralores previsto en el artículo 163 de la Ley 136 de 1994, deberá adicionársele el previsto en la Ley 617 dentro del grupo de inhabilidades que venimos comentando y haciendo la correspondientes críticas.

La política del legislador del 2000 se basa en el aumento de sanciones, de períodos de tiempo previo a la inscripción, elección y posesión del funcionario estatal, aumento de la cobertura en cargos y destinos públicos, en órdenes de parentesco, unión familiar y conyugal. Así el nuevo régimen de inhabilidades del Alcalde aplicable al contralor por remisión legal, aumentó en cinco grupos más de causales de inhabilidades, con el propósito explicitado de moralizar la administración pública y hacer más transparentes y ajustado al ordenamiento jurídico las atribuciones y competencias del funcionario estatal.

En síntesis, las características más relevantes de éste régimen aumentado de inhabilidades es el siguiente:

a) Se hace énfasis en que ninguna persona que pretenda ser funcionario del Estado (como Alcalde o contralor), debe haber sido condenado “en cualquier tiempo por sentencia judicial” a pena privativa de la libertad.

b) No haber perdido la investidura de congresista, diputado o concejal. No haber sido excluido de una profesión ni encontrarse en interdicción de funciones públicas.

c) Haber ejercido un destino público que implique jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio durante los doce (12) meses anteriores a la fecha de elección.

d) Haberse desempeñado en un destino de cualquier orden (nacional, departamental o municipal) en el que haya sido “ordenador del gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio”.

e) Haber intervenido en el año anterior a la elección en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio.

f) Haber desempeñado el cargo de contralor o personero del respectivo municipio en un período de doce (12) meses antes de la fecha de la elección.

#### **6.3.4.2. Causales legales de incompatibilidades**

Las causales de incompatibilidad de los contralores municipales y distritales están previstas en el artículo 164 de la Ley 136 de 1994 y por remisión de éste en los artículos 100 y 101 de la misma ley, es decir, que le es aplicable a los contralores el régimen de incompatibilidades previsto para los Alcaldes municipales y distritales “en lo que les sea aplicable”. Igualmente se adiciona a éste régimen *sui generis* de incompatibilidades del contralor, la extensión de temporalidad o vigencia de las incompatibilidades prevista en la Ley 617 de 2000, y con base en la cual el régimen de incompatibilidades tendrá “vigencia durante el período para el cual fueron elegidos y hasta doce (12) meses posteriores al vencimiento del período respectivo o la aceptación de la renuncia” (artículo 51)

En tales circunstancias, el régimen de incompatibilidades y prohibiciones para el Contralor será el previsto para éste funcionario como tal y aquél régimen de incompatibilidades aplicable a los Alcaldes por remisión legal. Sin embargo, sobre este último aspecto sólo serán aplicables los artículos 96 y 97 de la Ley 136 de 1994, ya que la Ley 617 de 2000, no reformó estas normas sino que las adicionó en el artículo 38 en forma exclusiva para los Alcaldes.

##### **6.3.4.2.1. Causales de incompatibilidades previstas en forma exclusiva para el Contralor**

El artículo 164 de la Ley 136 de 1994, dispone que el contralores municipales o distritales, mientras desempeñen su destino o cargo público, no podrán desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo municipio, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

La vigencia de las causales de incompatibilidad se extienden por el tiempo del ejercicio del cargo y por un período de “un año” después de hacer dejación del cargo. Sobre el particular parece que la Ley 617 de 2000 había cambiado dicha vigencia al decir que el régimen de inhabilidades perviviría hasta doce meses posteriores al vencimiento del período respectivo. Sin embargo, como lo estipula el artículo 62 del Código de Régimen Político y Municipal (C.R.P., y M. Ley 4 de 1913), los términos de “meses y años” se computan como igual a los que regula el calendario. En tal situación, da lo mismo decir un año que doce meses. En donde sí parece haber adicionado a la Ley 136 de 1994,

es en el término “o a la aceptación de la renuncia” que el artículo 51 de la Ley 617 de 2000 trae en su parte final, pues el régimen de incompatibilidades entonces no se empezará a contar al vencimiento del período del contralor sino aún antes, desde que se acepte la renuncia presentada al cargo.

#### **6.3.4.2.2. Causales de incompatibilidades previstas para el contralor por remisión legal al régimen de incompatibilidades para los Alcaldes**

El régimen de incompatibilidades y prohibiciones de los contralores municipales y distritales, “en lo que les sea aplicable” será el previsto para los Alcaldes municipales. Sin embargo, tal como se sostuvo en el régimen de inhabilidades aplicables a los contralores por remisión legal, habrá causales de difícil o imposible aplicación para aquellos, pues la diferenciabilidad del período, la condición funcional de servidores públicos ajenos a la elección popular, la falta de inscripción previa de candidatura e incluso las funciones que desempeña el contralor hacen impracticable el régimen de incompatibilidades de los Alcaldes para los contralores.

En consecuencia, las causales de incompatibilidades y prohibiciones previstas en los artículos 96 y 97 de la Ley 136 de 1994, con las reformas del artículo 5 de la Ley 177 de 1994 a las causales 6,7 y 8 del artículo 96 que posteriormente fueron derogadas por la Ley 617 de 2000, son las que se aplican a los contralores por remisión legal.

Estas causales las podemos agrupar así:

- a) Incompatibilidades relacionadas con la contratación estatal, previstas en las causales 1º y 3º del artículo 96
- b) Incompatibilidades relacionadas con la intervención en asuntos fuera del ejercicio de sus funciones, previstas en las causales 2ª y 4ª del artículo 96.
- c) Incompatibilidades relativas a la no realización de actuaciones funcionariales o al ejercicio de una profesión simultáneamente con el desempeño del cargo de contralor, previstas en el numeral 5º del artículo 96.

De otra parte, las prohibiciones o actividades que no debe realizar un funcionario estatal en tanto ostente la calidad de tal, prevista para los Alcaldes Municipales serán aplicables “en lo que les sea aplicable” a los contralores. Estas se concretan en lo siguiente:

- a) No inmiscuirse en asuntos de actos oficiales que no sean de su competencia.
- b) Decretar a favor de cualquier persona o entidad, gratificaciones, indemnizaciones o pensiones que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley, los acuerdos y las decisiones jurisdiccionales.
- c) Decretar por motivos políticos, actos de proscripción o persecución contra personas o corporaciones, o decretar insubsistencias masivas.

#### **6.4.3.2.3. Excepciones al régimen de incompatibilidades**

La parte *in fine* del artículo 96 de la Ley 136 de 1994, reproducido en el párrafo único del artículo 38 de la Ley 617 de 2000, establece un régimen excepcional a las causales de incompatibilidades aplicables a los Alcaldes y por remisión legal a los contralores municipales o distritales y previsto en el artículo 46 de la Ley 136 de 1994. En tales eventos, no se consideran causales de incompatibilidades para los efectos legales cuando los contralores actúen directamente o por intermedio de apoderado, en los siguientes asuntos:

a) En las diligencias o actuaciones administrativas y jurisdiccionales en las cuales conforme a la ley, ellos mismos, su cónyuge, sus padres o sus hijos, tengan interés.

b) Formular reclamos por el cobro de impuestos, contribuciones, tasas y de multas que graven a las mismas personas.

c) Usar los bienes y servicios que las entidades oficiales de cualquier clase ofrezcan al público bajo las condiciones comunes a todos los que lo soliciten.

d) Ser apoderados o defensores en los procesos que se ventilen ante la rama jurisdiccional del Poder Público. Sin embargo, los concejales durante su período constitucional no podrán ser apoderados ni peritos en los procesos de toda clase que tengan por objeto gestionar intereses fiscales o económicos del respectivo municipio, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del orden municipal y las sociedades de economía mixta en las cuales las mismas entidades tengan más del cincuenta por ciento (50%) del capital.

Obviamente que la intervención, actuación o participación en negocios jurídicos, económicos o profesionales o en diligencias públicas y privadas, se consideran exentas de la condición de incompatibilidad cuando rodean a su núcleo familiar y el interés propio o personal, pues cuando desbordan estos condicionamientos o actúan como representante legal de la institución que dirige nos hallamos ante una causal de incompatibilidad.

Así lo declaraba el Ministerio Público en la parte motiva de la Sentencia C-338-96, Julio 25 de la Corte Constitucional

“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”.

## 7. CAUSALES DE SUSPENSIÓN Y DESTITUCIÓN DE LOS CONTRALORES

La suspensión como la destitución de los Contralores Nacional, Regionales, Municipales y Locales, ante todo son formas de faltas temporales y definitivas en el ejercicio del cargo, que bien pueden sobrevenir como posibles en el transcurso de su período constitucional o legal. Desde este punto de vista se dice que la suspensión y la destitución de los contralores constituyen una “situación jurídico-administrativa” en la que se puede hallar un funcionario estatal cuando desempeña funciones públicas, siempre y cuando se den las causales previas previstas en el ordenamiento jurídico vigente y las decidan las autoridades competentes en su momento y previo procedimiento debido (artículo 29, constitucional). Por tanto, estas situaciones jurídicas de los contralores son previsibles o sobrevenientes, máxime cuando el funcionario estatal que la soporta cumple con atribuciones especiales de organismo de control fiscal y financiero del Estado en los diferentes niveles de la Administración Pública o Estatal colombiana [10](#). Sobre las faltas absolutas y relativas del cargo de contralor anteriormente ya nos hemos pronunciado, y por tanto aquí nos relevamos de su tratamiento.

Igualmente se consideran como la conclusión ineludible a un procedimiento administrativo disciplinario previamente iniciado, instruido y juzgado por una autoridad administrativa competente, que por regla general lo es la Procuraduría General de la Nación, cuando se trata de adelantar

procesos de ésta índole en única instancia contra el Contralor General de la República y el Alcalde del Distrito Capital (Numeral 22 del artículo 7º del Decreto-Ley 262 de 2000); y lo son las Procuradurías Regionales, Departamentales, distritales, metropolitanas y Provinciales cuando los procesos idem se adelantan contra los Gobernadores, Alcaldes municipales y distritales respectivamente. La conclusión de esos procedimientos administrativos disciplinarios se concretan en un acto administrativo definitivo o también denominado por la doctrina ibérica como “acto de gravamen” <sup>[11]</sup>, constitutivo de la “sanción de suspensión” o “sanción de destitución”, que la ejecutará y hará cumplir otro funcionario estatal competente diferente al que adelantó el proceso.

### **7.1. Suspensión y Destitución del Contralor General de la República**

El Ministerio Público Colombiano representado y ejercido por el Procurador General de la Nación, sus delegados y sus agentes tienen como una de las principales atribuciones la “vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas”, según lo sostiene el artículo 118, constitucional. Esta potestad disciplinaria que encarna una facultad sancionadora en nuestro derecho tiene especiales connotaciones, no solo por el organismo que la ejerce, sino por las características que constitucional y legalmente se le atribuyen. En efecto, se dice que esta potestad o poder disciplinante se ejerce “preferentemente” frente a otras autoridades y es de ámbito externo con relación a las entidades o administración pública que es objeto de su vigilancia y prevalante contra los sujetos a quienes se “adelantan investigaciones correspondientes e impone las respectivas sanciones conforme a la ley” (artículo 277-6, constitucional), porque puede “desplazar dentro de un proceso disciplinario que se adelanta contra determinado funcionario al nominador o jefe superior del mismo” (Corte Constitucional, Sentencia C-229-95, Mayo 25).

En tal virtud, el funcionario competente para adelantar procesos disciplinarios que concluyan con la sanción de suspensión o de destitución del cargo de Contralor General de la República es el Procurador General de la Nación de conformidad con los artículos 118, 277-6, constitucionales y el artículo 7-22 del Decreto-Ley 262 de 2000. De conformidad con éste último artículo, parte *in fine*, los Procesos disciplinarios en única instancia se adelantan por “faltas cometidas con anterioridad a la adquisición de dicha calidad o durante su ejercicio, en este último caso aunque hayan dejado de ejercer el cargo”.

Ahora bien, para saber qué clase de faltas dan lugar a la suspensión o destitución del cargo de Contralor debemos recordar que la Constitución no se refirió a las faltas que pudiera cometer el Contralor General de la Nación, para iniciar, desarrollar o instruir y terminar un procedimiento disciplinario con sanción de suspensión y destitución, como sí lo hizo con otros altos funcionarios del Estado como el Presidente de la República (artículos 196 a 198, constitucional) o los Honorables Parlamentarios de Colombia (artículo 179, constitucional). En consecuencia, se deduce que es la ley la que regula esta materia, así como el trámite y procedimiento de carácter administrativo que debe iniciarse, instruirse y terminarse con un acto administrativo de gravamen de suspensión o destitución del cargo de contralor.

Las faltas como el procedimiento administrativo disciplinario están previstos en la Ley 200 de 1993, principalmente y en forma complementaria en la Ley 190 de 1995 o “Estatuto Anti-corrupción” en Colombia. Estos Estatutos normativos denominan como “faltas gravísimas” o “faltas graves” (artículo 24 a 26 de Ley 200) y “causales de mala conducta”, (artículo 26 ibidem), según conduzcan a la sanción de destitución o a la de suspensión respectivamente. El procedimiento está previsto en los artículos 42 y siguientes del mal llamado “Código Disciplinario Unico”, cuando debía ser el Código Disciplinario General, pues en nuestro país, hoy por hoy, existen variopintos estatutos y procedimientos disciplinarios de carácter especial que aplican la legislación general como subsidiaria.

Respecto de algunas especialidades del cumplimiento de la sanción, la autoridad que la debe cumplir y ejecutar y la forma de cómo se llenan los vacíos funcionariales del Contralor General de la República, no es las anteriores normas las que rigen sobre la materia, sino la Ley 42 de 1993, Enero 26, por la cual se “organiza el sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo

ejercen”. En efecto, siendo la ley específica para la Contraloría, se refiere a la suspensión y a la destitución como una especie de falta relativa y falta absoluta del ejercicio del cargo. Sin embargo, debe entenderse que dichas figuras jurídico-administrativa pueden aplicarse al plano de las sanciones administrativas disciplinarias que son objeto de tratamiento e imposición por la Procuraduría General de la Nación como parte final del procedimiento en la calidad de actos administrativos sancionatorios, bien sea de “sanción de suspensión” o “sanción de destitución” en el ejercicio del cargo de contralor.

En tal virtud, respecto de la sanción de suspensión, el artículo 60, inciso 2º de la Ley 42 de 1993, expone que será el Consejo de Estado quien provea la forma como llenar la falta temporal en el ejercicio del cargo mientras dura la “sanción” o la medida cautelar de suspensión de los efectos jurídicos adoptada en el procedimiento administrativo disciplinario, que a diferencia de la suspensión como sanción, ésta suspensión como cautela administrativa tiene por objeto garantizar que el procedimiento termine con un acto jurídico definitivo (acto administrativo final) y que se garantice la suspensión temporal de las funciones e incluso el sueldo del funcionario encartado en una procedimiento de esta naturaleza. La suspensión como medida cautelar difiere en la forma y fondo, en el trámite y la oportunidad procesal en la que se adopta, por ello, en este aparte nos estamos refiriendo a la suspensión como sanción disciplinaria y no a la suspensión como cautela administrativa a la que nos referimos en otro de nuestros ensayos jurídicos <sup>[12]</sup>.

Ahora bien, el dato legal suministrado en el artículo 60 de la Ley especial citada, nos informa que si bien el Contralor es escogido de terna formada por autoridades jurisdiccionales (Corte Constitucional, Corte Suprema y Consejo de Estado) y elegido por el Congreso en Pleno, cualquiera de éstas autoridades no podrá cumplir y ejecutar la medida sancionatoria de suspensión, sino exclusivamente el Consejo de Estado.

De otra parte, la sanción de destitución, según el artículo antes referenciado, inciso 1º, expresa que será el Congreso de la República quien provea las faltas absolutas, encontrándose dentro de dicha connotación la “sanción de destitución” impuesta dentro de un procedimiento administrativo disciplinario.

## **7.2. Suspensión y Destitución del Contralor Departamental, Distrital y Municipal en Colombia**

Para el ámbito regional, distrital y local, el trámite o procedimiento, las causales de faltas que conducen a suspensión o destitución en el ejercicio del cargo de contralor departamental, distrital y municipal, así como las sanciones disciplinarias de suspensión y de destitución, siguen los mismos planteamientos vertidos para el Contralor General de la República, con las correspondientes puntualizaciones.

En efecto, corresponde a la Procuraduría General de la Nación, sus delegados o agentes adelantar los procedimientos administrativos disciplinarios respectivos cuando quiera que estén incursos en una cualquiera de las faltas “gravísimas”, “graves” o constitutivas de “mala conducta” y que conduzcan a la destitución o suspensión en el ejercicio del cargo de contralor (artículos 118, 276-6º, constitucionales y Leyes 190 y 200 de 1995).

### **7.2.1. Suspensión y Destitución de los Contralores Departamentales**

En el ámbito departamental corresponderá a la Procuraduría Departamental o Regional adelantar los procedimientos disciplinarios correspondientes contra el Contralor Departamental, y llegado el momento, imponer mediante acto administrativo de gravamen o sanción, la suspensión o destitución, según corresponda a la falta cometida, lo probado en el proceso y escuchado al encartado y ejercido éste su derecho de defensa, y finalmente, según corresponda a la dosimetría sancionatoria disciplinaria impuesta por el funcionario que vigila la conducta y actividades de los servidores estatales.

En vigencia de la Ley 3ª y el Decreto 1222 de 1986, Código de Régimen departamental colombiano, se estipulaba que los contralores que ejerzan el cargo en propiedad sólo podían “ser removidos antes del período por sentencia judicial o decisión de la Procuraduría General de la Nación” (artículo 250).

Lo anterior significaba que un contralor sólo podía ser suspendido o destituido del ejercicio del cargo, cuando mediara un procedimiento jurisdiccional (penal o administrativo) o un procedimiento administrativo disciplinario adelantado por las autoridades judiciales (Fiscalía y jueces penales y/o Tribunal Administrativo o Consejo de Estado, según las reglas de la competencia e instancias) y/o autoridades administrativas (Procuraduría General de la República, principal y prevalentemente, artículos 118 y 276-6, constitucionales) correspondientes y que previo el trámite debido se imponga en la decisión judicial (sentencia) o decisión administrativa (acto administrativo o sanción administrativa), la respectiva sanción de suspensión o destitución del ejercicio del cargo. También podía presentarse en el transcurso de los correspondientes procedimientos judiciales o administrativos, la adopción de una medida cautelar de suspensión de la eficacia del acto administrativo que implique suspensión de funciones y sueldo del funcionario encartado en el procedimiento, en tanto se produce la decisión definitiva correspondiente.

La Ley 42 de 1993, al reglamentar el tema de las contralorías departamentales, dispuso que serían las Asambleas Departamentales las que regularan por medio de Ordenanzas la forma de proveer las ausencias definitivas y temporales de los contralores de las entidades territoriales (artículo 69). Una de esas “ausencias definitivas” de los contralores era precisamente la “destitución” del cargo. De igual forma, una de las “ausencias temporales” del destino público, es la “suspensión”. Sin embargo, tanto una y otra no han sido objeto de regulación por parte de las corporaciones administrativas de elección popular o Asambleas, sino por la misma ley, pues con vigencia preconstitucional a la Constitución de 1991, como se anotó antes venía rigiendo el Código de Régimen Departamental, que hoy por hoy, no se encuentra derogado en su totalidad, y en particular sobre el punto que venimos comentando se encuentra vigente, máxime cuando la Ley 330 de 1996 que desarrolló parcialmente el artículo 308 de la Constitución del 91 y relativo a las Contralorías departamentales, solo atinó a decir lo siguiente:

a) En el caso de las “faltas temporales” (incluimos la suspensión), serán llenadas por el Subcontralor o el contralor auxiliar y a falta de éstos por el funcionario de mayor jerarquía de la contraloría departamental.

b) Las “faltas absolutas” (incluimos la destitución), serán llenadas de acuerdo con lo prescrito en la Constitución y la Ley.

En tal virtud, al no pronunciarse esta Ley, sobre quién y en qué casos se podrá suspender o destituir al contralor departamental, debe entenderse que rige en su defecto el artículo 250 del Código de Régimen Departamental, es decir, que quién ejecuta y hace cumplir la decisión definitiva o sanción disciplinaria de suspensión y/o destitución, según el caso, es la Asamblea Departamental que es la entidad nominadora del Contralor Departamental.

En cuanto a las faltas constitutivas de sanción de destitución o de suspensión, el trámite y pormenores procedimentales del procedimiento administrativo disciplinario adelantado por la Procuraduría Departamental o Regional, se deberá estar a las prescripciones de las leyes 190 y 200 de 1995 o Estatutos anticorrupción y disciplinario estatal, respectivamente.

### **7.2.2. Suspensión y Destitución de los Contralores Distritales y Municipales**

Con vigencia post-constitucional, rige en estas materias y para los contralores Distritales y Municipales, la Ley 136 de 1994, la Ley 330 de 1996 y las normas reglamentarias de la Procuraduría General de la República (Decreto-Ley 262 de 2000), sus delegados y agentes (artículo 118 y 276-6, constitucionales), cuando ejercen la potestad prevalente de supervigilancia de la conducta y función de los servidores del Estado, incluidos los contralores distritales y

municipales. En igual forma, las leyes 190 y 200 de 1995, a los efectos de la constitución de las faltas y las sanciones disciplinarias, básicamente de las que conducen a la suspensión o destitución en el ejercicio del cargo de contralor, previo procedimiento administrativo disciplinario externo o de supercontrol <sup>[13]</sup>.

Los contralores distritales o municipales solo podrán ser removidos antes del vencimiento de su período por providencia judicial, decisión o solicitud de la Procuraduría General de la Nación (artículo 161, Inciso 3º, constitucional). Esta norma es de idéntico tenor al artículo 250 del Código de Régimen Departamental, el cual rige para los contralores departamentales. En consecuencia, los contralores distritales o municipales, sólo pueden ser suspendidos o destituidos en el ejercicio del cargo, previo procedimiento jurisdiccional correspondiente (penal o administrativo) o procedimiento administrativo disciplinario, por autoridades judiciales y/o administrativas competentes y cuyo decisión definitiva esté contenida en una sentencia judicial o en un acto administrativo de gravamen o sanción. El acto jurídico (Sentencia o Acto-sanción) deberá ser de destitución o suspensión, según la falta cometida, lo probado en el proceso y escuchado al inculpado en ejercicio del derecho de defensa que le asiste a toda persona en un proceso judicial o administrativo (artículo 29, constitucional).

Igual que en el caso de los procedimientos judiciales y/o administrativos adelantados a los contralores departamentales, en los eventos proseguidos a los contralores municipales, se podrá imponer en el transcurso de dichos procedimientos medidas cautelares suspensorias del status funcional que lleva anejo la suspensión del sueldo y empleo <sup>[14]</sup>, en tanto se produce el acto jurídico definitivo (sentencia y/o acto-sanción final, según fuere el caso), o bien la suspensión como sanción definitiva en sentencia judicial o acto administrativo definitivo de carácter disciplinario, según corresponda. En este aparte hacemos énfasis en la suspensión como sanción.

El Concejo distrital o municipal, siendo la entidad corporativa de carácter administrativo que elige al contralor distrital o municipal, es quien debe dar cumplimiento y ejecución a la decisión judicial o administrativa que impone las autoridades competentes. En tal virtud, el Consejo dictará un acto administrativo de cumplimiento de la orden impartida por la autoridad judicial o la Procuraduría Regional, Provincial o Local, correspondiente, que será en su caso, la suspensión o destitución en el ejercicio del cargo de contralor distrital o municipal respectivo.

En este acto de cumplimiento, el Concejo procederá “a designar en forma provisional” a quien sustituya provisional al contralor suspendido o destituido. En caso de falta absoluta (en la cual esta la destitución), el Concejo además procederá a realizar nueva elección, “de nueva terna y para el período restante” (artículo 161, inciso 5º de la Ley 136).

Este predicamento final del artículo es coherente, máxime si se tiene en cuenta que el contralor tiene un “período objetivo” o institucional de tres años, igual al del Alcalde, aunque éste último tenga un período subjetivo o personal (Corte Constitucional Sentencias C-011-94, C-580-95, C-448-97 y C-457-98). Esto quiere decir, que si existe falta absoluta (como la muerte o la destitución del Contralor, por ejemplo), el Concejo distrital o Municipal deberá convocar a nuevas elecciones, de nueva terna para el resto del período y no para otro nuevo período como sería el caso de los Alcaldes. Este criterio jurisprudencial de la Corte, como hemos visto anteriormente no ha sido compartido por el Consejo de Estado colombiano, porque considera que tanto los Alcaldes como los contralores tienen períodos institucionales u objetivos y no en forma diferenciada como lo hace la Corte. Sin embargo, en este punto parece la Ley darle razón más a la interpretación de la Corte que a la del Consejo de Estado, pero desde la óptica del período del contralor, pues para el Alcalde la Ley no es tan explícita.

El inciso final del artículo 161 de la Ley 136 de 1994, dispone sin más aditamentos que “las causales de suspensión de los contralores municipales y distritales, serán las mismas que se establecen para los alcaldes”. Ello provoca un remisión legal de la propia ley a su artículo 105. Esta remisión debe tenérsela en cuenta “en lo pertinente”, pues no todo lo allí previsto es aplicable a los contralores, empezando porque ni el Presidente de la República, ni el Gobernador en su caso,

podrán suspender a los contralores distritales o municipales, respectivamente, ya que no son quienes los eligen ni menos sus superiores jerárquicos que deban cumplir las órdenes de las autoridades judiciales y/o administrativas (Procuraduría), de suspensión en el ejercicio del cargo de contralor.

De otra parte, las causales que a continuación relacionamos *in extenso* son las causales del artículo 161, Inciso 3º de la Ley 136, pues no hace más que explicar las diferentes fases y actos jurídicos adoptados en ellas, tanto en los procedimientos judiciales como administrativos disciplinarios respectivos. Si esto es así resulta innecesaria y por demás confusa y ambigua la remisión legal que la propia Ley 136 hace a régimen de suspensión de los Alcaldes aplicable a los contralores.

Las causales han sido revisadas en su constitucionalidad por la Corte Constitucional colombiana y en algunos apartes se han considerado inexecutable (véase lo subrayado), son:

a) Por haberse dictado en su contra, resolución acusatoria debidamente ejecutoriada, con privación de la libertad, aunque se decreta a favor del Alcalde (o contralor, según proceda) la excarcelación.

b) Por haberse dictado en su contra, medida de aseguramiento, con privación efectiva de la libertad, siempre que esté debidamente ejecutoriada. En el caso de los delitos culposos, solo será procedente la suspensión si no se decreta a favor del encartado la excarcelación u otro beneficio que implique la libertad física.

c) A Solicitud de la Procuraduría General de la Nación o de autoridad jurisdiccional competente de acuerdo con el régimen disciplinario previsto en la ley.

d) Cuando la Procuraduría General de la Nación, solicite la suspensión provisional mientras adelante la investigación disciplinaria, de conformidad con la ley.

e) Cuando la Contraloría General de la República, solicite la suspensión provisional de conformidad a lo establecido en el numeral 8º del Artículo 268 de la Constitución Política. La Contraloría bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.

La Corte consideró inconstitucionales los apartes de los literales c, d y e, por cuanto el poder disciplinario que ejerce la Procuraduría General de la Nación, tal como está previsto en la Constitución (artículo 118 y 276-6, constitucionales) y la Ley 201 de 2000 y demás decretos reglamentarios, es de carácter prevalente sobre cualquier otra potestad disciplinaria interna (ejercida por la propia administración) que le asista al Presidente de la República o al Gobernador sobre los Alcaldes Distritales y municipales, respectivamente. El poder externo de la Procuraduría tiene la facultad de desplazar en cualquier momento de un procedimiento administrativo seguido a un funcionario del Estado, al punto que la Ley 136 de 1994, no puede supeditar la prevención constitucional del poder disciplinario prevalente de la Procuraduría a la regulación legislativa y sostener que los Alcaldes sólo podrán ser suspendidos en los casos previstos en el artículo 105 de la Ley 136 de 1994, cuando es la constitución la que faculta al legislador colombiano para regular dentro de sus parámetros en qué casos se podrá aplicar la suspensión en el ejercicio de las funciones de un servidor del Estado (Sentencias C-229-95, Mayo 25 y Sentencia de Mayo 24 de 2000).

“considera la Corte que esta causales son ilegítimas (literales c,d,e) cuando hacen referencia a otros caos definidos por el legislador; siempre y cuando se respete la potestad de supervigilancia disciplinaria del Ministerio Público y no se vulnere el contenido esencial de la autonomía territorial, puesto que los artículos 314 y 323 autorizan al Congreso a definir taxativamente las causales. Así, para la Corte tales causales proceden también cuando la suspensión o destitución no deriva, en estricto sentido, de una potestad de

supervigilancia disciplinaria sino de otras hipótesis jurídicas, como sucede cuando ellas son el desarrollo y la consecuencia de investigaciones judiciales contra los Alcaldes” (Sentencia C-229-95).

Al declararse inconstitucionales los apartes subrayados, debe interpretarse que los Alcaldes o contralores, según fuere el caso, no es que quedan exentos de la posibilidad de ser suspendidos en el ejercicio de sus funciones públicas, previo procedimiento administrativo disciplinario de la Procuraduría General, Regional, Departamental, Provincial o Local, según la eventualidad, si no que esta potestad prevalente de la Procuraduría sigue rigiendo de conformidad con la Constitución y la Ley que la reglamenta y no la Ley 136 de 1994.

Finalmente, es bueno aclarar que el literal e), antes relacionado es aplicable a todo servidor del Estado, pero difícilmente al mismo contralor, puesto que esta potestad disciplinante que adquirió la Contraloría, a partir de la Constitución de 1991, con facultades exorbitantes tales que con base en ellas puede solicitar “bajo su responsabilidad, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminen las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios”, constituyen potestades aplicables a todos los demás servidores del Estado, menos a sí mismos. La lógica interpretación restrictiva que se le puede dar, es que dicha potestad se podría aplicar si el Contralor General de la Nación solicita la medida cautelar suspensoria de funciones públicas de un contralor departamental o municipal, o si el contralor departamental solicita a su vez, la cautela suspensoria de funciones del contralor municipal. Esto sería factible si la contraloría tuviera una jerarquía o competencia vertical en nuestro derecho administrativo, lo cual no es así, tal como se puede comprobar en las previsiones constitucionales y legales de la organización y estructura de la Contraloría en Colombia, la cual, como se ha sostenido antes tiene una jerarquía y competencia horizontal e independencia y autónoma administrativa y presupuestal como entidad de carácter técnico y de control fiscal y financiero del Estado (artículo 267-4 y 272, constitucionales).

---

(7) Este proceder provino desde los debates mismos que se dieron al tema en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente. Entre quienes estaban con la postura del endurecimiento y regulación celosa del régimen de inhabilidades e incompatibilidades estaban los delegatarios Diego Uribe Vargas, Luis Guillermo Nieto Roa; entre muchos otros, así como también la propuesta del Gobierno Nacional de aquella época. Vid., AA.VV. Gaceta Núm. 53 de Abril 18 de 1991. En : [www.contraloriagen.gov.co](http://www.contraloriagen.gov.co)

(8) RIASCOS GOMEZ, Libardo O. **COLOMBIA: ¿UN ESTADO AUTONÓMICO?**. En: <http://akane.udenar.edu.co/derechopublico>

(9) Terminología utilizada inicialmente por Habermas y que la Corte Constitucional colombiana, ha recogido en varios de sus fallos al sostener que: “el núcleo esencial de un derecho fundamental es el ámbito intangible del derecho cuyo respeto se impone a las autoridades y a los particulares. Consiste en aquellas facultades, necesarias para que el derecho sea reconocido como lo que es, sin que se desnaturalice. Se viola el núcleo esencial de un derecho cuando en su regulación legislativa queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, dificultan irrazonablemente su ejercicio o lo privan de protección (Sentencia C-489-95).

(10) Sobre el tema, mi trabajo: LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL Y EL SISTEMA DE FUENTES EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO. En: <http://akane.udenar.edu.co/derechopublico>

(11) Entre ellos, GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo; GONZALEZ NAVARRO, Francisco; GONZALEZ PEREZ, Jesús; ENTRENA CUESTA, Rafael, entre muchos otros.

(12) Consúltese, nuestro trabajo: **ENSAYO PARA UN TEORIA GENERAL DE LAS MEDIDAS CAUTELARES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL Y COLOMBIANO**. En: <http://akane.udenar.edu.co/derechopublico>

(13) Nuestro trabajo: **LA DESJUDICIALIZACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA RAMA JUDICIAL** En: <http://akane.udenar.edu.co/derechopublico>

(14) Nuestro trabajo: **LAS MEDIDAS CAUTELARES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**. Capítulo IV: La Suspensión de Sueldo y empleo, en la Ley de los Funcionarios

Civiles del Estado. Tesis Doctoral, Universidad de Navarra (España), Pamplona, 1986, Pág. 278 y ss.

[Principio del documento](#)