

Hacia la excelencia en la Administración Pública colombiana*

José Rory Forero Salcedo**
Universidad Libre, Bogotá
roryf88@hotmail.com

Resumen

En este artículo se plantean recomendaciones para una Administración Pública en busca de la excelencia, estudiando temáticas tan variadas como la disciplina y la función pública, la ética del servidor estatal, el deber ser normativo, representado en los valores de la libertad, la igualdad, la solidaridad, la justicia y la dignidad humana; auscultando el fenómeno de la corrupción administrativa, en tanto flagelo que atenta contra el Estado Constitucional, Social y Democrático de Derecho y planteando el control disciplinario del Estado y el control ciudadano sobre la gestión pública, como alternativas supralegales para combatir la corrupción administrativa.

Abstract

This article recommends for a Public Administration in search of excellence, studying subjects as diverse as the discipline and the public, the ethics of state server, the duty to be prescriptive, represented in the values of freedom, equality, solidarity, justice and human dignity; analyzing to the phenomenon of administrative corruption, as scourge that threatens the constitutional state social and democratic of Law and posing the

disciplinary control of the State and citizen control over public management and supra-legal alternatives to combat administrative corruption.

Palabras clave

Administración Pública, corrupción administrativa, disciplina, ética, control disciplinario, control ciudadano.

Key words

Public administration, administrative corruption, discipline, ethics, disciplinary control, citizen control.

Introducción

1. Problema

La crisis del Estado Constitucional, Social y Democrático de Derecho colombiano es corolario de las debilidades de su sociedad, por el desconocimiento, la no apropiación y materialización de los valores, principios, derechos, deberes y garantías constitucionales, derivados de la falta de conciencia, de sensibilidad social, de humanización, de solidaridad, de tolerancia, en suma, del

Fecha de recepción del artículo: Agosto 9 de 2010

Fecha de aceptación del artículo: Septiembre 20 de 2010

* Producto de la investigación: *Fundamentos constitucionales del Derecho disciplinario en España y en Colombia*. Línea de Investigación: Derecho disciplinario y Derechos Humanos. Centro de Investigaciones Socio Jurídicas de la Universidad Libre de Colombia.

** Doctor en Derecho, Universidad Complutense de Madrid, España. Estudios avanzados en Derecho Constitucional, Universidad Complutense. Especialista en Derechos Humanos, Universidad Complutense de Madrid. Abogado de la Universidad Externado de Colombia y especialista en Derecho Público de la misma Institución. Tratadista, conferencista y catedrático en la materia. Miembro del Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario y del Colegio de Abogados disciplinaristas. Director del Grupo de Investigación en Derecho Disciplinario y Derechos Humanos, categoría "C" de Colciencias, adscrito a la Universidad Libre de Colombia. Servidor Público de la Personería de Bogotá D.C., donde se ha desempeñado como Personero Delegado para la Segunda Instancia, Director de la Oficina Asesora de Jurídica y actualmente, Director del proyecto de Educación y Promoción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

respeto escrupuloso a los derechos y del cumplimiento de deberes fundamentales de y por parte de su población, amén de la presencia de fenómenos que atentan contra su Administración Pública, traducidos en la ineficacia, ineficiencia, impunidad, es decir, irresponsabilidad en el ejercicio de la función pública, por acción, omisión o extralimitación de funciones de algunos de sus servidores.

Se trata de quiebres institucionales, que tienen un común denominador, representado en la corrupción administrativa, por lo que resulta propicio este espacio académico para analizar desde la óptica del Derecho comparado esta problemática y plantear lo que considero por simple lógica, una estrategia válida, particularmente en Colombia, en la lucha contra los flagelos descritos, generadores de injusticia, desigualdad social y violencia, pues imposibilitan una verdadera inversión social por parte del Estado.

2 Metodología

Para afrontar la problemática descrita, planteamos el control disciplinario del Estado y el control ciudadano sobre la gestión pública, como alternativas supralegales para combatir las sombras descritas y lograr la excelencia en la Administración Pública, temas estudiados en una investigación exploratoria, descriptiva y explicativa, en tanto muestra la importancia de estas opciones en la lucha contra los flagelos descritos.

Para tal cometido, acudimos a métodos lógicos y empíricos; naturalmente, con la ayuda invaluable de la dogmática jurídica, como ciencia del Derecho positivo, en cuanto al análisis de las categorías descritas.

3. Resultado

3.1 De la corrupción administrativa

Antecedente a cualquier disquisición sobre el tema planteado, se hace imprescindible iniciar por definir el fenómeno que deteriora la buena imagen que debe tener la Administración Pública en sus diferentes órdenes, colocando trabas en el camino hacia la excelencia. Desde el punto de vista macro y acudiendo a la

etimología, la expresión traduce *putrefacción, alteración, seducción, vicio o abuso*, conceptos que, aplicados al campo de la función pública, adquieren unas connotaciones singulares. En efecto, en una primera aproximación de orden conceptual, se considera la corrupción administrativa, como el fenómeno por el cual un servidor estatal, léase servidor público o particular en ejercicio de funciones públicas, actúa de manera diferente al ordenamiento jurídico establecido, para favorecer intereses particulares, a cambio de una recompensa; desconociendo con su actuar, el principio fundamental del *Estado Constitucional, Social y Democrático de Derecho*, según el cual la conducta del servidor debe estar encaminada siempre hacia la realización del interés general¹.

La corrupción administrativa, al igual que la ineficacia, ineficiencia, impunidad, en sí, irresponsabilidad en el ejercicio de la función pública, genera un grave deterioro e inestabilidad de las instituciones y son flagelos que conllevan la pérdida paulatina de la confianza en las instituciones, no obstante la forma de gobierno democrático establecida en el ordenamiento supremo².

Las causas de la corrupción son de diferente índole. Entre las causas inmediatas, podemos citar el soborno de parte del sector privado, el gran conjunto de trámites para las actuaciones públicas, el poder discrecional de algunos servidores del Estado, la falta de transparencia en los procesos tributarios, presupuestales y de contratación administrativa, el despilfarro del gasto público y el mal manejo en los procesos de privatización y nacionalización de bienes y servicios. Entre las mediatas, sobresalen, la baja remuneración de algunos servidores

¹ Relacionado con la temática Romero Rendón, Carmen Stella. *Las causas de la corrupción de los regímenes políticos según Platón.* "La justicia en Platón, un antecedente de la ética pública". Procuraduría General de la Nación. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Lecciones de Derecho Disciplinario. Obra Colectiva. Volumen 12. 2009. Bogotá-Colombia.

² También en Sánchez Herrera, Esiquio Manuel. *Estrategias jurídicas en la lucha contra la corrupción.* Procuraduría General de la Nación. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Lecciones de Derecho Disciplinario. Obra Colectiva. Volumen 12. 2009. Bogotá-Colombia.

públicos, principalmente los diferentes al nivel directivo, la debilidad en correctivos penales y disciplinarios que castiguen las prácticas corruptas, el debilitamiento de los controles institucionales y ciudadanos en cuanto a la transparencia de la función pública, la impunidad, en suma, el monopolio, la discrecionalidad y la rendición de cuentas.

Razón le asiste a los estudiosos del fenómeno³ cuando afirman que su avance en el campo político, social y económico, ha venido minando la capacidad del Estado, pues *desestímulas el trabajo honesto y el mérito, produce distorsiones en el mercado, obstaculiza la prestación de los servicios públicos y los hace más costosos, alterando la equitativa prestación de los mismos y la distribución de los recursos*; generando de contera, desigualdades, desgaste administrativo por el desvío de los dineros públicos hacia fines particulares, no solamente porque se aumentan los costos al generar otros adicionales, sino porque se debilita el poder del Estado para gobernar, conllevando *per se* injusticia, por la imposibilidad de realizar inversión social, amén de una posible, ilegitimidad de la organización política.

Peter Eigen, en criterio que comparto, señala que la corrupción es un vicio capital de nuestra época que muestra su desagradable rostro en todas partes. Indica, que se halla en la raíz misma del caso, todos los problemas importantes —o al menos impide su resolución— y *actúa de manera especialmente devastadora en las regiones más pobres del mundo, donde mantiene atrapados a millones de seres humanos en la miseria, la pobreza, la enfermedad, la explotación y brutales conflictos*.⁴

Verdad insoslayable resulta la relación que existe entre corrupción administrativa, órganos instituidos por el Estado para combatirla y control ciudadano sobre la gestión pública. El anterior planteamiento nos involucra dentro de la estrategia enunciada, para concluir

³ Revista de la Escuela Superior de Administración Pública. *ESAP. Administración y Desarrollo*. 1964. pp 40, y ss.

⁴ Eigen, Peter. *Las redes de la corrupción. La Sociedad Civil contra los abusos del poder*. Editorial Planeta colombiana S.A. p. 15. 2004.

que el fenómeno debe ser atacado desde diferentes ángulos.

De una parte, es claro el compromiso de la sociedad frente al problema, pues resulta evidente que la tarea moralizadora a nivel de la Administración Pública, no puede ser consecuencia de esfuerzos individuales y aislados, sino que se trata de un desafío colectivo que debe involucrar tanto a gobernantes como a gobernados dentro del concepto imperante en el Código Político de 1991, traducido en la *democracia participativa*.

El problema naturalmente involucra a los órganos instituidos para combatir el flagelo, que van desde el orden internacional al nacional. En el primer escenario, se encuentran los instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción, consagrados en la convención interamericana contra la corrupción, los instrumentos de la ONU y la Unión Europea, la Organización para la Cooperación y el desarrollo económico, entre otros.

Para el caso del Estado colombiano, se traducen primeramente en el Ministerio Público, representado por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las *Personerías Distritales y Municipales*; así como las Contralorías en sus diferentes órdenes, entidades respectivamente encargadas de cristalizar el control disciplinario y fiscal.

3.2 Disciplina y función pública

La anterior aproximación conceptual nos sirve de referente para explicar el tema de la *disciplina*, considerada como la piedra angular sobre la que debe descansar el comportamiento ético de los servidores públicos, para quienes el concepto, de una parte, debe traducir un imperativo representado en el acatamiento del ordenamiento jurídico; y de otra, no debe constituir una forma represiva, particularmente en cuanto hace al control disciplinario, es decir no puede mirarse como un sistema exclusivo de sanciones. *A contrario sensu* si acudimos nuevamente a la *etimología*, lo que nos enseña es que la acepción viene de *discipulus* y significa, en términos generales, *la integración inteligente y leal del servidor público con los fines de la Entidad a la cual se encuentra adscrito*

y con los procedimientos establecidos para alcanzar dichos fines⁵.

En este sentido, comparto la posición de la Corte Constitucional cuando señala que la disciplina debe ser entendida como la orientación reglada hacia un fin racional, a través de medios que garanticen la realización ética de la persona. *La disciplina, pues, no es fin en sí misma, sino una vía necesaria para la convivencia humana elevada a los más altos grados de civilización. Ella no anula la libertad, sino que la encausa hacia la perfectibilidad racional. Se trata entonces, de un proceso de formación del carácter, que tiende a la expresión humanista y humanitaria en sentido armónico*⁶

En otras palabras, la disciplina indica la integración de lo individual con lo colectivo, acorde con la *sindéresis* que debe guiar todo proceso de esta índole, de ahí que dentro de los principales deberes funcionales⁷ del servidor público está precisamente el de 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; y en cuanto a las prohibiciones⁸, está 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, amén de solicitar directa o indirectamente dádivas,

agasajos, regalos, favores o cualquier otra clase de beneficios⁹.

3.3 La ética del servidor estatal

Así las cosas, se precisa que la corrupción administrativa atenta contra la ética y la moral, como valores fundamentales en toda sociedad civilizada. Cuando el servidor se aprovecha de su posición oficial para realizar negocios u obtener ventajas ajenas a las que son inherentes a su empleo, está desconociendo los principios detallados en precedencia y por eso se afirma¹⁰ que sólo el hombre guiado por la moral y la ética, puede llegar a ser un funcionario honesto¹¹.

Como se puede apreciar, el estudio del tema ciertamente comporta la construcción de una serie de aproximaciones de orden normativo, que se realizarán en los siguientes acápites y que nos involucrarán en últimas, dentro del concepto del *control disciplinario* como herramienta fundamental para combatir el fenómeno de la corrupción administrativa, a través de la *Potestad Disciplinaria* encomendada por el mismo Estado a los órganos de control y a la administración, capacidad que se manifiesta en dos fases: La preventiva y la ejecutiva o correctiva¹².

4. El deber ser normativo: Libertad, igualdad, solidaridad, justicia, participación: dignidad humana

La Administración Pública, sin duda alguna ostenta unas fortalezas y unas debilidades. Las primeras se traducen precisamente en el marco normativo, guía de la conducta que ha de asumir el servidor público y particular en el ejercicio de funciones públicas, por consiguiente, la legitimidad y credibilidad

⁵ *Ibíd.* p. 2.

⁶ Sentencia T-578/05.

⁷ Desde mi primer libro, *Vicisitudes del Proceso Disciplinario*. Personería de Bogotá. Primera Edición 1998. Ob. cit. p. 143.

⁸ Así en mi texto, *De las Pruebas en Materia Disciplinaria*. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. Cuarta Edición 2007. Op. cit. p. 33 ss.

⁹ Medellín Torres, Pedro. *El Retorno a la Política. La gubernamentalización del Gobierno*. TM Editores – PNUD. Alcaldía de Bogotá – Cider. Primera Edición 1998. Op. cit. p. 209 y ss.

¹⁰ *Ibíd.* página 2.

¹¹ *Ibíd.*

¹² Tal como lo planteamos en *Vicisitudes del Proceso Disciplinario*. Personería de Bogotá. Primera Edición 1998.

del *Estado Constitucional, Social y Democrático de Derecho* es consecuencial al cumplimiento y materialización del ordenamiento supremo¹³.

El marco normativo sobre el cual debe desarrollarse la actividad de los servidores estatales se encuentra ínsito en la Carta Política de 1991. En efecto, el artículo primero de la Constitución Política consagra como principio fundamental del Estado colombiano *la prevalencia del interés general*; razón por la cual, cuando el servidor público se aparta de dicho principio, el Estado no solamente tiene el derecho, sino que ostenta el deber de cuestionar su responsabilidad, la cual adquiere diversas connotaciones derivadas del estatuto que infrinja por acción, omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Se recuerda que la responsabilidad del servidor público resulta compleja¹⁴. Puede ser política, civil o patrimonial, fiscal, penal y disciplinaria, derivándose esta última de la falta disciplinaria, la que traduce la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en la Ley 734 de 2002, que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28, del ordenamiento en comento, dando lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente¹⁵.

Así mismo, en el artículo segundo superior¹⁶ se consagran como fines esenciales del Estado, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes

consagrados en la misma; deberes que en el caso de los servidores estatales se amplifican, adquiriendo estos un *plus* de responsabilidad y adoptando el nombre de deberes funcionales, de ahí que la falta sea antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna¹⁷.

La extrapolación de las normas constitucionales citadas, al campo de su desarrollo legal, permite observar cómo el fenómeno de la corrupción administrativa, se deriva del desconocimiento de los postulados señalados y atenta contra los principios de igualdad, moralidad, eficacia, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que deben inspirar la función pública¹⁸.

Descendiendo al plano normativo en Colombia, resulta pertinente traer a colación la Ley 190 de 1995, Estatuto Anticorrupción, la Ley 200 de 1995, anterior Código Disciplinario Único y la Ley 734 del 5 de febrero de 2002, actual Estatuto disciplinario de los servidores estatales, entre otras muchas disposiciones.

En efecto, con la Ley 190 de 1995, pretende el Legislador concienciar a los asociados de que la corrupción es un problema que nos compete a todos, erigiéndose el estatuto en comento, en un instrumento que busca materializar el control social sobre la moral pública. Dispone el legislador de 1995 que todas las entidades públicas al finalizar cada año, deben dar a conocer su plan de objetivos para el siguiente con los recursos que se han de emplear. Así mismo, reglamenta lo concerniente al establecimiento de las oficinas de quejas y reclamos y las llamadas líneas anticorrupción.

Por su parte, la Ley 734 de 2002, se convierte en un instrumento de vital importancia en la lucha frontal contra la corrupción administrativa, con un propósito fundamental que es dotar a los Órganos de Control y a la propia Administración, a través de los operadores disciplinarios, de un elemento útil y

¹³ En esencia el deber ser constitucional o la teoría constitucional plasmada en la Constitución de 1991.

¹⁴ Basta con observar el contenido de los Artículos 6, 90 y 124 de la Constitución Política de Colombia.

¹⁵ Así en el Artículo 23 del Código Disciplinario Único en Colombia.

¹⁶ Concordancia en mi libro, *De las Pruebas en Materia Disciplinaria*. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. Reimpresión 2001.Op. cit. p. 33.

¹⁷ Se trata de la categoría dogmática propia del Derecho Disciplinario en Colombia conocida como la ilicitud sustancial consagrada en el Artículo 5 del CDU.

¹⁸ Acorde con el Artículo 209 superior colombiano.

necesario en la búsqueda y realización del interés general, como principio fundamental que debe guiar la actividad de todo Estado Constitucional, Social y Democrático de Derecho; buscando un punto de equilibrio con el valor constitucional de la dignidad humana, en la tensión constitucional que a diario se observa en la dinámica de la función pública¹⁹.

Evidentemente, al consagrar el estatuto único lo concerniente a los destinatarios de la Ley disciplinaria –recordemos–, todos los servidores públicos y particulares que ejerzan funciones públicas, así como los correctivos disciplinarios y al definir y clasificar de manera diáfana el concepto de falta disciplinaria, consagrando las causales de impedimentos, prohibiciones, incompatibilidades, inhabilidades y conflictos de intereses, desde el punto de vista sustantivo y la manera de hacer efectiva la responsabilidad disciplinaria, a través de los procedimientos ordinarios y especiales, no se persigue propósito diferente, que el de combatir dichos flagelos²⁰.

5. El fenómeno de la corrupción administrativa atenta contra el Estado Constitucional, Social y Democrático de Derecho

Las conductas de los servidores estatales contrarias al ordenamiento jurídico, representan la antítesis del *deber ser* señalado, que corresponden a las debilidades propias de la Administración Pública en el orden nacional y territorial, generadoras del fenómeno bajo estudio y que colocan en entredicho, afortunadamente para una minoría, la credibilidad y bases de la forma democrática de gobierno, generando *per se* ilegitimidad institucional.

Las razones son de variada índole y entre otras se encuentran las siguientes:

- a. El mandato superior según el cual las autoridades de la República 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*, se ha convertido en un postulado teórico, por cuanto las autoridades encargadas de satisfacerlo no cuentan con los recursos desde el punto de vista físico y humano suficientes, amén de no desarrollarse los elementos de solidaridad social e integración comunitaria, que son *conditio sine qua non* para cristalizar tal cometido²¹.
- b. La falta de conocimiento, información y capacitación necesaria de los servidores estatales encargados de elaborar y efectuar los planes de desarrollo conforme a la norma suprema contenida en el artículo 339, así como aquellos involucrados en los procesos presupuestales y de contratación, origina problemas de gran magnitud para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado detallados en el artículo segundo superior²².

²¹ Así se desprende del contenido del artículo segundo superior colombiano.

²² La falta disciplinaria en la contratación estatal, es sin duda, una de las temáticas que con urgencia reclama un desarrollo doctrinal práctico en Colombia, por la situación de crisis derivada de altos índices de ineficacia, ineficiencia, impunidad e irresponsabilidad en el ejercicio de la función pública, sombras enmarcadas en la corrupción administrativa. Son fenómenos que en gran medida, tienen su génesis en la actividad contractual, de lo cual dan fe las innumerables investigaciones de diversa índole, que a diario se instruyen y que deterioran paulatinamente por antítesis, la excelencia que busca la Administración Pública, obstaculizando la construcción real de un Estado Constitucional, Social y Democrático de Derecho, que clama particularmente, la población menos favorecida, esto es, la relegada por obra de dichos flagelos, a la miseria y la pobreza.

En efecto, se trata de actos, conductas o comportamientos que atentan contra el principio de transparencia e interés general que deben guiar la actividad contractual del Estado, en tanto instrumento fundamental para el adecuado funcionamiento e inversión de la organización estatal, que ayuda en la materialización de sus fines y funciones, detallados en el artículo segundo superior colombiano, máxime que

¹⁹ En concordancia con mi texto: *Estado Constitucional, potestad disciplinaria y relaciones especiales de sujeción*. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Procuraduría General de la Nación. 2007.

²⁰ En similar sentido en mi obra *Manual de Derecho Disciplinario*. Grupo Ecomedios. 2003.

- c. La ausencia de la *excelencia* en la función pública por falta de calidad y cobertura en la prestación de los servicios públicos, no obstante la privatización de algunos de estos, ha originado escepticismo en la población, pues los usuarios cada día se sienten más lesionados y menos favorecidos, ya que el costo aumenta a diario, trayendo consigo resistencia de parte de los contribuyentes a tributar, pues desconfían de la inversión o destino final de estos recaudos, estimando algunos, que los mismos van a ser desviados a otros fines: burocratización, clientelismo, *corrupción administrativa*²³.
- d. El proceso de descentralización que por mandato superior permitiría mayor autonomía y competencias claras a las autoridades territoriales, aún es incipiente y amerita sea articulado con el tema de los controles efectivos²⁴.
- e. Si bien es cierto que la Constitución Política que tiene un gran contenido axiológico²⁵, consagró un elenco amplio sobre mecanismos de participación ciudadana, buscando desarrollar una *cultura política* en su población, los cuales efectivamente han tenido una proyección legal, también lo es que algunos de ellos se encuentran aún en el plano del deber ser constitucional.
- f. No existe planificación en sentido estricto, lo que ha generado que el desarrollo del Estado se proyecte sobre unas bases probables, más no reales.
- g. No se observa una claridad meridiana a propósito de las relaciones de coordinación que deben existir entre el nivel nacional y las diversas entidades territoriales, lo que genera un desgaste administrativo desde el punto de vista de recursos físicos y humanos, que traduce tiempo y esfuerzo perdidos y de contera falta de continuidad y proyección de la gestión pública.
- h. El exagerado número de disposiciones, ha generado igual número de interpretaciones de la norma, lo que conlleva conductas como el enriquecimiento ilícito, la ineficacia e ineficiencia, la celebración indebida de contratos, las comisiones, las dádivas, las gratificaciones, las recompensas y otra clase de lucro proveniente directa o indirectamente del usuario del servicio.
- i. El sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la Administración Pública y ofrecer igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad de los empleos y la posibilidad de ascenso, se encuentra aún en proceso de formación, y por la politiquería reinante, está muy lejos de alcanzar el deber ser constitucional.

el ilícito disciplinario originado en la contratación estatal, constituye una temática inacabable para la doctrina disciplinarista, pues articula con otras áreas del conocimiento jurídico y otros temas, como los presupuestales, a manera de ejemplo.

En consecuencia, dicha actividad demanda un alto grado de responsabilidad, por quienes manejan y disponen de recursos públicos para alcanzar dichos propósitos, por los deberes funcionales reforzados y de ahí el imperativo para el legislador disciplinario, al momento de estructurar el injusto disciplinario contractual, que debe constituir la guía permanente en el actuar de los servidores estatales, quienes dada su especial relación de sujeción a la Administración Pública, se obligan a cumplir de manera escrupulosa con los deberes funcionales asignados, previa determinación normativa en el campo contractual, que están obligados a conocer y respetar, a través de una debida capacitación, en tanto derecho-deber, que sin duda ayudaría de manera preventiva, a superar una de las asignaturas pendientes en la temática, para que más temprano que tarde, la actividad contractual del Estado colombiano, sea tomada en serio, esto es, con un buen entendimiento de lo que es y representa el interés general, la legalidad y la moral pública.

²³ Y naturalmente se hace nugatorio el deber constitucional plasmado en el Artículo 95 superior colombiano.

²⁴ Así en mi artículo: *¿Hacia donde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* Universidad de Cádiz (España) y Universidad Libre (Colombia). Capítulo de los municipios. 2007.

²⁵ Se trata del núcleo duro del constitucionalismo contemporáneo: valores, principios, derechos, deberes y garantías constitucionales.

parte de algunos de los *servidores* del Estado, no cuenta de manera digna con educación, salud, seguridad social, vivienda, trabajo, alimentación, en suma, derechos sociales. Evidentemente no poseen el mínimo *existencial* que debe garantizar el *Estado Constitucional, Social y Democrático de Derecho*.

Qué no decir de la violencia que se padece por la intolerancia de los grupos al margen de la Ley, circunstancia que genera cada día mayor miseria y desplazamiento forzado, haciendo nugatorio el anhelo de paz del pueblo colombiano, bajo el entendido, que a la paz como derecho y deber de obligatorio cumplimiento, solamente se llega por el sendero de la *justicia social*.

Lo anterior obliga en el presente espacio académico, a plantear a manera de aportación, una estrategia para contrarrestar tan destructor fenómeno, máxime si consideramos que las debilidades señaladas, obedecen a que no se ha logrado estructurar un verdadero *poder moral*²⁶ capaz de atacarlas, el que en mi sentir, estaría representado por unas eficientes veedurías ciudadanas e institucionales. Dentro de estas tiene cabida la estrategia que me permito plantear en los siguientes apartados.

6. Control disciplinario del Estado, alternativa supralegal para combatir la corrupción administrativa

El control disciplinario²⁷, se erige en la clave de bóveda dentro de la construcción de un Estado Constitucional, Social y Democrático de Derecho y para desarrollar este planteamiento conviene recordar que el Régimen Disciplinario de los empleados públicos

contenido en la Ley 7 de 2007 de 12 de abril, mejor conocida como el Estatuto Básico del Empleado Público en España y la Ley 734/02 de febrero 5, Código Único Disciplinario de los servidores estatales en Colombia, constituye una aproximación al tema a desarrollar, pues es en este escenario donde se ejerce el control disciplinario, fundamentado dogmáticamente en la teoría alemana de las relaciones especiales de sujeción.

Su finalidad es garantizar la eficacia administrativa, así como la legalidad, responsabilidad e imparcialidad, en aras de cristalizar el servicio a los ciudadanos, materializando el interés general, pues busca ante todo mejorar la calidad de los servicios que el ciudadano recibe de la Administración, y de ahí la necesidad de conocer preventivamente y aplicar en tanto derecho-deber, un sistema sustancial y procedimental que establece, de una parte, las faltas disciplinarias, las personas responsables, las sanciones disciplinarias y la extinción de su responsabilidad, y de otra, las reglas de juego necesarias para la debida tramitación del expediente disciplinario, a fin de que el instructor u operador disciplinario, una vez tenga certeza sobre la comisión o no de la falta²⁸, emita el correspondiente juicio valorativo, previa actividad probatoria, sancionando o exonerando²⁹.

Sin embargo, la potestad sancionadora de la Administración Pública, consecuencia del régimen en comento, no se puede ejercer de manera arbitraria, y es así como el ordenamiento superior español lo prohíbe expresamente al establecer en su Artículo 9.3 la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. En este contexto, adquieren su máxima importancia la categoría de los derechos fundamentales, *verbi gracia*, el debido proceso, como límite y control ante

²⁶ Gómez Pavajeau, Carlos Arturo. *Dogmática del Derecho Disciplinario*. En el prólogo escrito por Maya Villazón, Ex Procurador General de la Nación, se lee: "... representa en gran medida el lejano anhelo del Libertador expresado en el Congreso de Angostura, cuando solicitó la conformación de un poder moral de quienes dentro del Estado deben ser habilitados para censurar los excesos de los Servidores Públicos...".

²⁷ Forero Salcedo, José Rory. *Control disciplinario, clave para un Estado participativo*. Guía Laboral y de la Seguridad Social. Grupo Ecomedios. Colombia, 2001.

²⁸ Forero Salcedo, José Rory. *De las pruebas en materia disciplinaria*. Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez. Primera edición (2000), reimpresión (2002), segunda edición (2004), tercera edición (2005); cuarta edición (2007).

²⁹ Forero Salcedo, José Rory. *Vicisitudes del proceso disciplinario*. Editorial. Personería de Bogotá D.C. Primera edición (1998). Segunda edición (2000).

la extralimitación en el ejercicio de la función disciplinaria, en cuanto garantías constitucionales en el ámbito disciplinario, que emergen ante la tensión constitucional permanente, a que se enfrentan los operadores disciplinarios, entre la *potestad sancionadora de la Administración Pública* que conlleva *per se* unos fines precisos, su buena marcha y la dignidad humana del disciplinado o expedientado, en tanto valor supralegal.

Así las cosas, surge el control disciplinario, que desempeña un papel fundamental en el Estado Constitucional, pues conlleva una actividad necesaria para el cumplimiento de sus fines esenciales y es desarrollado en España directamente por la Administración, bajo la modalidad de control disciplinario interno. De esta manera las Cortes al aprobar, y el pueblo español al ratificar la Carta Política y constituir a España en un *Estado Social y Democrático de Derecho*, que defiende como valores superiores de su ordenamiento jurídico, *la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político*, está determinando una serie de principios que constituyen la guía permanente en el actuar de los empleados públicos, como *conditio sine qua non* para materializar los objetivos propios de la Administración Pública, traducidos en servir con objetividad los *intereses generales* y actuar de acuerdo con los principios de *eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación*, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, conforme a la normativa contenida en el Artículo 103 de la Constitución de 1978.

Recordemos que en el Estado colombiano existen dos modalidades de control disciplinario: El control disciplinario externo, ejercido por el Ministerio Público, representado a su turno por la Procuraduría General de la Nación y las Personerías Distritales y Municipales en el orden territorial. Y el control disciplinario interno, que es desarrollado por la propia Administración, a través de las unidades de control interno disciplinario, asimilándose esta modalidad al modelo español. El Consejo Superior de la Judicatura, como máximo ente de la jurisdicción disciplinaria, ejerce de manera exclusiva el control disciplinario respecto de

los funcionarios de la rama judicial, sin fuero constitucional³⁰.

Ahora bien, no obstante el mandato superior que determina el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de *mérito y capacidad* y existir un estatuto disciplinario que regula el sistema de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades e incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones, la Administración Pública en el engranaje propio que la caracteriza, entraña la verificación de una serie de procesos que en ocasiones desencadenan en fases de descontrol o anormalidad, por desconocimiento e infracción de la Constitución, la Ley y los reglamentos.

Cuando tal circunstancia se verifica por parte de los servidores estatales, léase servidores públicos y particulares que ejercen funciones públicas en Colombia, bien sea por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones, nos encontramos en presencia de la falta disciplinaria, originando flagelos como la corrupción, ineficacia e irresponsabilidad administrativa, que traduce ausencia en la *excelencia* que debe caracterizar a la función pública y obliga a que la Administración demande la responsabilidad del servidor público sometido a la especial relación de sujeción, por el incumplimiento de su deber funcional.

Así, emerge la potestad disciplinaria, como realización del control disciplinario y capacidad otorgada a la Administración Pública en sus diferentes órdenes, que la faculta para investigar las conductas generadoras de faltas disciplinarias y para aplicar las sanciones o correctivos a los servidores responsables de infringir el estatuto disciplinario, ostentando un doble carácter: *preventivo y ejecutivo o correctivo*³¹.

³⁰ Forero Salcedo, José Rory. *Principios y garantías constitucionales en el ámbito disciplinario de los servidores estatales*. Ediciones Nueva Jurídica. Primera edición (2003); *Manual de Derecho disciplinario de los servidores públicos y particulares disciplinables*. Casa editorial Grupo Ecomédios. Primera edición (2003).

³¹ Forero Salcedo, José Rory. *Garantías constitucionales en el ámbito disciplinario de los servidores estatales. Análisis*

La fase preventiva se concreta dando a conocer las reglas de juego que existen dentro del binomio *servidor público-administración*, actividad en la que la propia Administración juega un papel fundamental, para que éste tenga conocimiento, tome conciencia de lo que implica el ejercicio de la función pública y de la ilicitud disciplinaria y entienda que la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones genera la falta disciplinaria, derivada del incumplimiento de unos deberes especiales que asume el servidor público, dada la especial relación de sujeción que lo une con la Administración Pública y que ha de cristalizar, en tanto representa el deber genérico superior de materializar los fines esenciales del Estado colombiano, detallados en el Artículo 2 superior, recordemos:

“Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo; máxime que las autoridades de la República por mandato suprallegal, 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”.

El carácter ejecutivo o correctivo de dicha potestad se materializa en el proceso o expediente disciplinario, actividad que al limitar derechos fundamentales, hace que se tramite previo el agotamiento de las etapas consagradas en los citados estatutos disciplinarios, respetando las garantías constitucionales vistas, esto es:

En el ordenamiento constitucional español, la prohibición a la Administración Pública de sancionar por acciones u omisiones que

en el momento de producirse no constituyan falta o infracción administrativa e imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad, el derecho al acceso judicial y a la obtención de una tutela efectiva contra los actos de la Administración consecuencia de la potestad disciplinaria, la prohibición de la indefensión, la presunción de inocencia, la actividad probatoria, los derechos de defensa y asistencia letrada en los expedientes disciplinarios, el derecho a ser informado de la acusación formulada, los principios de idoneidad, objetividad e independencia del operador disciplinario y el derecho a que se tramite el expediente sin dilaciones indebidas y con la materialización de las garantías vistas³².

Y en el ordenamiento superior colombiano, a no ser juzgado sino conforme a las 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, a que se le aplique la Ley permisiva o favorable, aún cuando sea posterior, respecto de la restrictiva o desfavorable, a que se presuma su inocencia mientras no se le haya declarado judicialmente culpable, el derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento, a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas, a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra, a impugnar la sentencia condenatoria y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho, siendo nula de pleno derecho la prueba obtenida con violación del debido proceso.

Lo anterior para que las sanciones o correctivos disciplinarios, que van en España desde el apercibimiento, demérito, traslado forzoso con o sin cambio de localidad de residencia, suspensión firme de funciones o de empleo, hasta el despido disciplinario del personal laboral o la separación del servicio de los funcionarios; y en Colombia, destitución e inhabilidad general, suspensión en el ejercicio

normativo, jurisprudencial y doctrinal desde la óptica de un Derecho disciplinario autónomo. Procuraduría General de la Nación. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Lecciones de Derecho Disciplinario. Obra Colectiva. Volumen 3. 2007. Bogotá, Colombia.

³² Forero Salcedo, José Rory. *Estado constitucional, potestad disciplinaria y relaciones especiales de sujeción.* Instituto de Estudios del Ministerio Público. Colección de Derecho Disciplinario. Número 15 (2007). Bogotá, Colombia.

del cargo e inhabilidad especial, suspensión, multa y amonestación escrita, e impuestas una vez que se compruebe la existencia de la falta disciplinaria, se entiendan no como una represalia del Estado Constitucional, sino como una expresión de la justicia disciplinaria, ya en sentido formal o material, pero en todo caso, bien administrada.

Por último, es preciso articular estos comentarios con la categoría de la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos, de claro raigambre constitucional, por resultar consustancial a la función de control disciplinario del Estado. Es por tal razón, que al ostentar dicha calidad, la Constitución, fundamento del *Estado Social y Democrático de Derecho* que rige a España y a Colombia, impone a los funcionarios el deber especial reforzado de cumplir con honestidad, diligencia, transparencia, eficacia, igualdad e imparcialidad, la función pública encomendada, dada la relación especial en que se encuentran.

De ahí que el ordenamiento superior español establezca en su Artículo 9, la obligación para los ciudadanos y los poderes públicos de estar sujetos a sus mandatos y al resto del ordenamiento jurídico, garantizando en el apartado 3º, amén de los principios de legalidad, jerarquía normativa, publicidad de las normas, irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, el principio de responsabilidad.

En Colombia, basta con observar el contenido del Artículo 6 superior, génesis de tan importante instrumento dogmático, según el cual los particulares sometidos a una relación general de sujeción, sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes, en tanto que los servidores públicos insertos en una relación especial de sujeción, lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Como se observa, el concepto tiene una nítida lectura desde el prisma constitucional, tanto así que el Constituyente de 1991 en el Artículo 124 superior, establece que la Ley determinará la responsabilidad de los

servidores públicos y la manera de hacerla efectiva, de donde se desprende la garantía de reserva de Ley en materia disciplinaria, que representa otro de los fundamentos constitucionales para la formulación de un Código Único Disciplinario en Colombia, que busca combatir los grandes flagelos que truncan el camino hacia una Administración Pública en busca de la excelencia³³.

6.1 El cumplimiento de los deberes funcionales por parte de los servidores estatales

El Derecho disciplinario que cumple una función social, fundamentado en las relaciones especiales de sujeción, protege el deber funcional ante un desvalor de acción injustificado, derivado del incumplimiento de los deberes funcionales que afecta a la función administrativa como tal, en la medida que el ilícito disciplinario comporta el quebrantamiento del deber, pero no de cualquier deber, sino del deber funcional, y no de cualquier forma, sino que ha de ser de manera sustancial, al atacar o poner en peligro o lesión los fines y funciones del Estado, base de una Administración Pública que busca la excelencia y que encuentra en la Ley disciplinaria, un instrumento de prevención y garantía de su buena marcha, adquiriendo la antijuridicidad por tales razones unos matices propios, que la diferencian de la categoría en materia penal, y es así como en Derecho funcional se aplica la ilicitud sustancial.

Ahora bien, la autorización constitucional para exigir el cumplimiento de los deberes funcionales y estructurar la imputación disciplinaria, emana de las siguientes preceptivas, fundamento de la constitucionalización del Derecho disciplinario en Colombia³⁴:

³³ Forero Salcedo, José Rory. *Alternativas constitucionales para enfrentar la corrupción administrativa en Colombia*. Procuraduría General de la Nación. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Lecciones de Derecho Disciplinario. Obra Colectiva. Volumen 12. 2009. Bogotá-Colombia.

³⁴ Planteamiento que se deriva del contenido del Artículo 4 de la Constitución colombiana de 1991, al establecer que la Constitución es norma de normas y que en todo caso de incompatibilidad entre la

1. Los servidores públicos al moverse en ese gran escenario conocido como el Estado Constitucional, Social y Democrático de Derecho, deben ser respetuosos de los valores, principios, derechos y garantías constitucionales y cumplir igualmente de manera escrupulosa los deberes asignados, como única forma de garantizar la materialización de los fines esenciales del Estado, esto es, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, así como facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, defendiendo la independencia nacional, manteniendo la integridad territorial y asegurando la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.
2. Al ostentar la calidad de autoridades públicas, deben proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, so pena de que el mismo Estado, les reclame el principio de responsabilidad, política, civil o patrimonial, fiscal, penal y disciplinaria, dada la calidad ostentada, por infringir la Constitución y las leyes y además por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.
3. Es claro que el servidor público adquiere un *plus* de responsabilidad, dado el *status funcional* adquirido en el momento en que presta juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben, lo que amplifica sus deberes que adquieren, en consecuencia, el carácter de funcionales, y le obligan a desempeñar el cargo observando siempre los valores constitucionales de la libertad, la igualdad, la solidaridad, la justicia, la participación y la dignidad humana; los principios constitucionales del Estado Constitucional, Social y Democrático de Derecho, esto es, la

prevalencia del interés general, la soberanía popular, la supremacía de la Constitución, la primacía de derechos, la responsabilidad, la división funcional del poder, amén de los de la función administrativa como tal, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, y por supuesto respetar escrupulosamente los derechos de los administrados y materializar las garantías constitucionales cuando son accionadas.

Para un mejor entendimiento pasemos revista a las normativas superiores en Colombia, acorde con la Constitución de 1991:

Hace parte de los deberes reforzados de quienes se encuentran en una especial relación de sujeción, que pueden ser demandados por cualquier ciudadano:

Artículo 2: Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República 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.

Representa esta disposición la base normativa para distinguir, entre relaciones generales y especiales de sujeción desde la óptica de la responsabilidad y los deberes de los ciudadanos y los servidores públicos, respectivamente³⁵:

Artículo 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Constituye el fundamento supralegal de las relaciones generales de sujeción, en tanto consagra el núcleo de la libertad de las personas

Constitución y la Ley u otra norma jurídica, se aplicaran las disposiciones constitucionales.

³⁵ Sin duda un *plus* de responsabilidad respecto de los Servidores Públicos en Colombia.

y los deberes que emanan de las limitaciones impuestas a tales derechos:

Artículo 16: *Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.*

Si bien es cierto que el funcionario como parte integrante de la organización administrativa, se encuentra en una relación de sometimiento distinta y más intensa del común de los ciudadanos, y de ahí el reforzamiento de sus deberes, también lo es que rige para él la tutela judicial sobre el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos:

Artículo 86: *“...Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.*

La protección consistirá en una orden para que aquél respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el Juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La Ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión...”

Artículo 89: *Además de los consagrados en los artículos anteriores, la Ley establecerá los demás recursos, las acciones, y los procedimientos necesarios para que puedan propugnar por la integridad del orden jurídico, y por la protección de sus derechos individuales, de grupos o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas.*

Artículo 92: *Cualquier persona natural o jurídica podrá solicitar de la autoridad competente la aplicación de las sanciones penales o disciplinarias derivadas de la conducta de las autoridades públicas.*

En cuanto determina los estatutos especiales, de los cuales se derivan las relaciones en

cuestión que conllevan deberes reforzados de los funcionarios públicos³⁶:

Artículo 122: *No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en Ley o Reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.*

Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben (...).

Artículo 123: *Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.*

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la Ley y el Reglamento.

La Ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.

De otra parte, pero dentro del mismo orden de ideas, es claro que los estatutos disciplinarios deben definir no solamente los derechos de los funcionarios, sino también sus deberes funcionales, es decir aquellas cargas que la Administración Pública puede imponer a los mismos, en virtud de la relación especial de sujeción que los ata a aquella³⁷.

En el ordenamiento jurídico disciplinario español, el elenco se encuentra establecido en el capítulo sexto de la ampliamente citada Ley 7 de abril 12 de 2007, Estatuto Básico del Empleado Público, bajo el entendido que los empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, y deberán actuar con arreglo a los principios de objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al

³⁶ Igualmente en el Artículo 124 superior colombiano, según el cual la Ley determinará la responsabilidad de los Servidores Públicos y la manera de hacerla efectiva.

³⁷ En este sentido, Alberto Palomar Olmeda, en *Derecho de la Función Pública, Régimen Jurídico de los funcionarios públicos*. Séptima edición, Dykinson, 2003.

servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres, que inspiran el Código de Conducta de los empleados públicos.

En el ordenamiento jurídico disciplinario colombiano, la Ley 734 de febrero 5 de 2002, establece en el Artículo 34 un catálogo de 40 numerales, que corresponden a los deberes que debe cumplir todo servidor público, iniciando por el de 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, cuyo incumplimiento da lugar a falta disciplinaria, al tenor del Artículo 50, *ibidem*³⁸.

Finaliza, con el deber del servidor público de capacitarse y actualizarse en el área donde desempeña su función.

7. Control ciudadano sobre la gestión pública, alternativa fundamental en la lucha contra la corrupción administrativa

La calidad de colombianos debe enaltecer a todos los miembros de la comunidad nacional, quienes por consiguiente, estamos en el deber de engrandecerla y dignificarla, acorde con el mandato contenido en el Artículo 95 superior, resultando esta razón suficiente para entender, que la lucha contra la corrupción administrativa, es una tarea que compromete a todos.

³⁸ Sobre el tema, Clavijo Ramírez, Soraya. *El deber como referente para determinar el agotamiento de la falta disciplinaria. Línea jurisprudencial*. Procuraduría General de la Nación. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Lecciones de Derecho Disciplinario. Obra Colectiva. Volumen 1. 2006. Bogotá, Colombia.

En consecuencia, la mayor aspiración de la población colombiana dentro del equilibrio que debe lograr entre interés general y dignidad humana, debe traducirse en la materialización de la honestidad como valor fundamental de toda sociedad civilizada y de toda organización política que aspire obtener el calificativo de Estado Constitucional, Social y Democrático de Derecho, en su realidad constitucional.

En este sentido, las asociaciones profesionales, culturales, cívicas, sindicales, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, comunitarias y juveniles, constituyen verdaderos instrumentos democráticos de representación en la vigilancia de la gestión pública; y se erigen en mecanismos de control por parte de la ciudadanía, fruto de las bondades que en materia de participación ciudadana ofrece la Carta Política y que tienen su génesis, particularmente en el contenido de los artículos 3, 40 y 103 superiores³⁹.

La contribución del Estado colombiano, a su organización, promoción y capacitación, acorde con el mandato contenido en los Artículos 103 y 270 del ordenamiento supremo, evidentemente representa un avance importante en la lucha contra la corrupción administrativa.

7.1 El cumplimiento de los deberes de la persona y del ciudadano

Al interior de una sociedad políticamente organizada, existen unos vínculos más o menos estrechos entre el Estado y su población dependiente jurídicamente respecto de aquel, conformada ésta por dos grandes grupos: los particulares y los servidores públicos en Colombia, acorde con la clasificación del Artículo 6 superior, o los ciudadanos y

³⁹ En consonancia con Botero Gómez, Gladys Aidé, Niebles Álvarez Gloria cecilia, Paz Zúñiga Sandra, Martínez González, Adriana Cecilia, Rojas Manrique, Sandra María y Diossa Pérez, Carlos Mario. *Las decisiones disciplinarias y sus repercusiones sociales*. Procuraduría General de la Nación. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Lecciones de Derecho Disciplinario. Obra Colectiva. Volumen 2. 2007. Bogotá-Colombia.

poderes públicos de acuerdo con el Artículo 9 superior español.

Pues bien, los vínculos o relaciones de sujeción adquieren la connotación de *generales*, cuando comprometen a todos, es decir, a cualquier ciudadano y serán *especiales*, en tanto insertan al administrado en forma duradera y efectiva a la organización administrativa; ejemplo paradigmático son las relaciones que se predicán de los funcionarios, también denominadas funcionariales⁴⁰.

Llevado el anterior planteamiento a las diferentes áreas del Derecho, se observa cómo el Derecho penal se identifica con las *relaciones generales de sujeción*, en cuanto que en la conducta típica, antijurídica, culpable y punible, puede incurrir cualquier persona, en tanto que la falta disciplinaria, en principio, solamente se le puede atribuir al funcionario, de ahí que el Derecho funcional correspondiente a la categoría jurídica de las *relaciones especiales de sujeción*.

A propósito de los deberes que se generan en este ámbito, es claro que por el estándar general que cobija a los ciudadanos del común, estas obligaciones adquieren la calidad de deberes genéricos, a diferencia de los deberes funcionales o especiales que surgen para los servidores públicos, por la relación especial de sujeción que los ata a la Administración Pública.

⁴⁰ En voto particular dentro de la STC. n° 132/2001, de 8 de junio el Magistrado D. Fernando Garrido Falla, refiriéndose a la categoría bajo estudio expresa: “...La categoría dogmática de las relaciones especiales de poder o de sujeción, para referirse a situaciones jurídicas de los particulares distintas de la relación general de supremacía que caracteriza –a reserva, claro está, de los intangibles derechos fundamentales de la persona– la situación de los administrados con respecto a los poderes públicos, no deja de ser un concepto doctrinalmente discutido... Otros ejemplos los constituyen los militares de reemplazo sujetos a la disciplina militar, los sometidos al régimen disciplinario de las Universidades o, en fin, los funcionarios públicos...”. Y agrega: “...los efectos prácticos de este tipo de relación jurídico-administrativa, son pues una debilitación en cuanto a las exigencias propias del principio de legalidad formal; lo cual, por cierto, no excluye ni la necesidad de norma (reglamentaria) previa y cierta que tipifique la infracción, ni la determinación de la sanción correspondiente que acarrea...”.

En Colombia, el fundamento constitucional de los deberes genéricos es claro. En efecto, el artículo 95 superior establece que la calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional, quienes están en el deber de engrandecerla y dignificarla, por tanto toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

Son deberes de la persona y del ciudadano:

1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios.
2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.
3. Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales.
4. Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica.
5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país.
6. Propender al logro y mantenimiento de la paz.
7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia.
8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano⁴¹.
9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.

Corolario de lo expuesto

En este sentido y para combatir la corrupción administrativa, acorde con la estrategia planteada y lograr la legitimidad y credibilidad institucional, recobrando los valores fundamentales propios de toda sociedad civilizada traducidos en la ética, la moral y de contera la honestidad, que lleven a un verdadero Estado Constitucional, Social y Democrático

⁴¹ Una de las grandes asignaturas pendientes en Colombia.

de Derecho, como ha venido sucediendo en España, en el proceso que iniciaron en 1978, en donde prime la dignidad humana, el interés general y la justicia social, como punto de partida, se debe particularmente en Colombia:

- a. Crear cultura en los coasociados, principalmente en los servidores estatales, a través de un proceso pedagógico para que tomen conciencia, sobre lo que implica la función pública encomendada, planteamiento que traduce la cristalización del control disciplinario en su fase preventiva.
- b. Resulta imperioso materializar el control interno en sus modalidades gestión y disciplinario, en las diferentes entidades estatales conforme a los principios rectores que lo caracterizan, recordemos: igualdad, moralidad, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Solamente así se podrán fijar unas políticas que desencadenen prácticas y procedimientos adecuados para la corrección de las deficiencias, inconsistencias y debilidades comentadas.
- c. La aplicación e implementación efectiva de la carrera administrativa, como forma de seleccionar por el sistema de mérito el ingreso, la permanencia y el ascenso o promoción en los empleos de carrera.
- d. Buscar los mecanismos necesarios para una oportuna administración de justicia en los diferentes campos (civil, laboral, administrativo, penal y disciplinario), fortaleciendo el aparato jurisdiccional del Estado. Sólo así, el Juez del *Estado Constitucional, Social y Democrático de Derecho*, podrá satisfacer las exigencias concretas de la justicia material.
- e. Como quiera que el fenómeno se presenta también por debilidad en cuanto al control ciudadano e institucional sobre la gestión pública, se hace imprescindible el fortalecimiento, de una parte, de los órganos de control del Estado colombiano, vale recordar, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República y Personerías Distritales y Municipales; y de otra, la participación ciudadana, para

que el ciudadano pueda ejercer verdaderos controles sobre la gestión pública, principalmente respecto a la ejecución de los presupuestos y procesos de contratación que conlleven un adecuado manejo del erario público, robusteciendo y acompañando a las veedurías ciudadanas.

- f. Sería aconsejable la consolidación de herramientas legislativas para prevenir y luchar contra este flagelo, a fin de materializar el principio de transparencia que debe guiar las actuaciones públicas y privadas, en aras de hacer realidad el derecho colectivo a la moralidad administrativa establecido en el Artículo 88 superior colombiano.

Con tal redimensionamiento se logrará una verdadera veeduría para el correcto manejo e inversión de los dineros públicos, junto con el control de resultados de la gestión estatal y naturalmente, el cumplimiento de las funciones supraleales traducidas en la adecuada guarda y promoción de los derechos y deberes humanos, protección del interés público y vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas⁴².

Conclusiones

La *prevalencia* de la dignidad humana y del bien común, interés público, colectivo, o *interés general*, constituye el reto más importante del *Estado Constitucional, Social y Democrático de Derecho*; y la *política*, se erige como un instrumento fundamental para su materialización, dentro de la dinámica propia de la organización política, escenario que es protagonizado por gobernantes y gobernados, en quienes los *valores morales* deben constituir la guía permanente de sus actuaciones⁴³.

⁴² Articulación de los controles ciudadanos con los controles institucionales.

⁴³ Sobre el particular, resulta pertinente tomar el razonamiento de Francesco Cossiga, quien a propósito de la política y la *restauración de los valores morales* dentro de una sociedad, sostiene: *El político sirve al bien común, que es la forma más alta de bien temporal. Santo Tomás de Aquino decía que la política es la más alta de las actividades humanas, porque si la moralidad de una acción se mide con relación al bien que persigue, no existe bien temporal mayor que el bien común. Pero es necesario restaurar los valores morales. No hay cosa*

Como quiera que el gobernante juega un papel protagónico en la restauración de tales valores, debe mostrar resultados concretos de su gestión, ya que el compromiso y la responsabilidad por el momento coyuntural que vive Colombia resulta de una enorme trascendencia, especialmente para los servidores estatales, pues en la medida en que logren hacer efectivo el control disciplinario y el control ciudadano *sobre la gestión pública*, acorde con la estrategia constitucional planteada, están construyendo las bases jurídicas de un Estado participativo, pluralista, en donde impere la democracia real o sustancial; y de unas instituciones que se proyectan en el tercer milenio y que se justificarán y tendrán razón de ser, si propugnan por una Administración Pública, honesta, eficiente, garante de los derechos humanos y del interés público, donde la conducta de los servidores estatales consulte siempre la idea de justicia social, como único camino para lograr la paz, enmarcada naturalmente dentro de los valores constitucionales de libertad, igualdad, solidaridad, justicia, participación y dignidad humana, como presupuestos básicos para llegar a la Colombia que todos anhelamos.

Pensar y actuar en contravía de lo manifestado, equivale a patrocinar la situación de crisis que en forma directa o indirecta afecta a la población colombiana y que de no solucionarse más temprano que tarde y con el concurso de todos, inexorablemente aumentará la incertidumbre de un mejor futuro de su pueblo, quedando la corrupción y la violencia como únicos legados para las generaciones venideras.

Ahora bien, desde el punto de vista práctico y en el ámbito de la función pública, para que se logren materializar los anteriores postulados dogmáticos se requiere en Colombia, partiendo de un Derecho disciplinario autónomo, la voluntad decisiva por una parte de la Administración, en tanto extremo dominante en una relación especial de sujeción y de otra, de los funcionarios públicos y particulares que cumplen funciones públicas en cuanto

más notable, necesaria y justa que la política. El hecho de que existan políticos ladrones es otro tema.

sujetos pasivos, de la adopción entre otras de las siguientes medidas, que corresponden a claros mandatos del Constituyente de 1991 y del legislador disciplinario de 2002:

1. Educar a los servidores públicos y a los particulares que cumplen funciones públicas, en los valores, principios, derechos, garantías y deberes encomendados por expreso mandato constitucional, legal y reglamentario (artículo 33, numeral 3 del CDU).
2. Capacitar permanentemente a los funcionarios instructores en el campo del Derecho disciplinario, en temas como la potestad disciplinaria y el debido proceso, máxime que es deber del servidor público capacitarse y actualizarse en el área donde desempeña su función (Artículo 34, numeral 40 del CDU).
3. Materializar el principio de igualdad, en tanto valor, principio y derecho fundamental, en la medida que las autoridades disciplinarias deben tratar de modo igual a los destinatarios de la Ley disciplinaria, sin establecer discriminación alguna por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica (Artículo 15 del CDU).
4. Remunerar de manera adecuada a los servidores estatales para que la Administración pueda exigir con autoridad el cumplimiento de sus deberes funcionales⁴⁴ (Artículo 33, numerales 1, 6 y 9 del CDU).
5. Implementar mecanismos expeditos para evitar la impunidad en materia disciplinaria, a fin de agilizar el trámite de los procesos o expedientes sancionadores, es decir, robustecer el control y la potestad

⁴⁴ En relación con los deberes constitucionales implícitos anota Embid Irujo: “...*Pero hay más deberes constitucionales y aquí entramos en la categoría de los deberes constitucionales implícitos. Sin duda alguna –y valga aquí el razonamiento del capítulo anterior– la fidelidad de los funcionarios a la Constitución es uno de ellos, implícito en el Art. 103 de la Constitución, en la configuración que realiza la Administración del funcionariado. Con la sanción jurídica que puede llegar hasta la separación del servicio por su incumplimiento y a la que se refiere la legislación ordinaria (Ley de Medidas y Reglamento de disciplina)...*”. (La fidelidad de los funcionarios... Op. cit. Pág. 164).

- disciplinaria en sus fases preventiva, ejecutiva y correctiva (Artículos 12 y 94 del CDU).
6. Valorar por parte de los superiores de la entidad los méritos de los servidores adscritos a sus dependencias, otorgando ascensos, capacitaciones, comisiones de estudio, etc., es decir, cristalizando el concepto de la meritocracia en el ámbito de la función pública, con el fin de generar sentido de pertenencia y compromiso institucional (artículo 33, numerales 5 y 8 del CDU).
 7. La función disciplinaria debe responder a dos conceptos: el interés general y la dignidad humana. En consecuencia, es aconsejable que en tan importante actividad no existan ingerencias que afecten su imparcialidad (artículos 1, 2 y 8 del CDU).
 8. Realizar una correcta ubicación del recurso humano en las diferentes entidades del Estado (artículo 33, numeral 8 del CDU).
 9. Mantener un continuo, permanente y fluido diálogo entre el nivel directivo y los demás niveles de la Administración, escuchando sugerencias, creando y fortaleciendo la crítica constructiva, no destruyéndola, máxime que la crítica sana a la labor de los superiores, no sólo constituye un ejercicio legítimo de la libertad de expresión, sino que materializa el interés general al que los funcionarios públicos deben servir de manera prioritaria (artículo 33, numeral 7 del CDU).
 10. Finalmente, el mejor espejo para una Administración Pública en busca de la excelencia, comienza con el buen ejemplo del nivel directivo, el que debe demostrar no solo la autoridad legal para ejercer el cargo, sino ante todo la autoridad moral (Artículo 34, numeral 6 del CDU).

Con las características y medidas apuntadas, el Derecho disciplinario como nueva área jurídica, puede convertirse en un instrumento valioso en la lucha contra la impunidad, ineficacia y la corrupción administrativa, en aras de despejar las grandes sombras que se

ciernen sobre la Administración Pública en Colombia, cuyas principales causas podemos sintetizar así⁴⁵:

La carencia de una verdadera descentralización en sus distintas vertientes; el debilitamiento permanente de los órganos de control encargados de ejercer la potestad disciplinaria; la indebida elaboración o sostenibilidad de proyectos macro que combatan la miseria, pobreza y desigualdad social (planes de desarrollo coherentes y realizables); la desarticulación de los planes de acción al interior de las entidades públicas y la inexistencia de trabajo en equipo. Por el flagelo de la corrupción, los presupuestos para materializar los planes de inversión pública son irrisorios; la estructura administrativa de algunas entidades, por no decir la mayoría, es antiquísima y se encuentra desfasada respecto de los lineamientos de la Constitución Política de 1991, llevando a su falta de efectividad.

A lo anterior se suman otros aspectos tales como el mal entendimiento de los principios que deben guiar la función pública y administrativa, entre otras razones por el desconocimiento de algunos servidores estatales respecto de cuáles son los valores, principios, derechos, deberes y garantías supralegales que sustentan el Estado Constitucional colombiano. Así como no tener una idea clara de sus derechos, deberes funcionales, impedimentos, prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de intereses, cuya extralimitación, desconocimiento o incursión genera la falta disciplinaria.

A propósito de las cuestiones de forma, las llamadas “*reunionitis, actitis, comititis, titulitis y doctoritis*”⁴⁶; la falta de instalaciones locativas

⁴⁵ Se trata de percepciones personales derivadas del ejercicio de la cátedra, comentarios de un sinnúmero de participantes a los diferentes talleres, foros, seminarios, congresos nacionales e internacionales en que he tenido oportunidad de intervenir como conferenciante.

⁴⁶ Son expresiones netamente personales que traducen: *Rennionitis*: para abordar cualquier tema, por intrascendente que sea, se convoca una reunión en la que se levantan sin número de actas (*actitis*) sin objetivos precisos. *Comititis*: cuando no se llega a un acuerdo o para salir del paso ante una situación

y elementos mínimos adecuados para laborar; el protagonismo de algunas entidades y funcionarios para desarrollar los proyectos; la existencia de dependencias en que es tal la magnitud del trabajo que llegan a colapsarse, así como otras en que el trabajo es irrisorio por la carencia de unos repartos competenciales claros; en fin, la mala distribución del recurso humano.

Son debilidades, que han servido como insumo para la construcción de un andamiaje de burocracia, saturado en ocasiones por el clientelismo político, en cuyo ámbito predominan, por inobservancia del principio democrático y de las bases de un Estado Constitucional real, unas relaciones especiales de sujeción, rígidas, intensas, absolutas y radicales, a ultranza de cuando se originaron en la Monarquía Constitucional, arquetipo autoritario decimonónico, influidas por la concepción del Canciller imperial en la Alemania Guillermina.

De ahí que Federico Guillermo afirmara en dicho contexto:

“Se debe servir al soberano con cuerpo y alma, con haber y poseer, con honor y conciencia y poner a su disposición todo, salvo el alma. El alma pertenece a Dios, todo lo demás a mí”⁴⁷.

En suma:

La Administración Pública debe mostrar resultados concretos de su gestión, pues el compromiso y la responsabilidad por el momento

difícil, se crean comités que muchas veces no se sabe a qué conducen o cuál es su razón de ser. *Titulitis y doctoritis*: se exhiben títulos de idoneidad y a pesar de que todos son “doctores”, la situación no parece cambiar, principalmente para las clases menos favorecidas que demandan soluciones inmediatas de parte de la Administración Pública en el orden nacional, departamental, distrital y municipal, debido a la situación de miseria extrema que les aqueja y que conlleva la vulneración y el desconocimiento sistemático de sus derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales, colectivos y del ambiente, así como de las garantías mínimas de protección constitucional.

⁴⁷ Nieto García, Alejandro. *El mito de la Administración prusiana*. Instituto García Oviedo. Universidad de Sevilla. 1962. p. 124.

coyuntural que vive Colombia, resulta de una enorme trascendencia, particularmente para los servidores estatales, pues en la medida en que logren hacer efectivo un Derecho disciplinario, con las recomendaciones vistas:

1. Estarán construyendo las bases jurídicas de un Estado participativo y pluralista, en donde impere la democracia real o sustancial, según la sabia fórmula del profesor Ferrajoli⁴⁸;
2. De unas instituciones que se proyectan en el tercer milenio y que se justificarán y tendrán razón de ser, si buscan una Administración Pública, honesta, eficiente, garante de los derechos humanos y del interés público;
3. De una Administración Pública, donde la conducta de los servidores estatales, consulte siempre la idea de justicia social, como único camino para lograr la paz, enmarcada en los valores constitucionales de libertad, igualdad, justicia y dignidad humana; como presupuestos básicos para llegar a la Colombia que todos anhelamos.

Bibliografía

Referencia doctrinal:

Aragón Reyes, Manuel. *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*. Universidad Externado. 1999. Bogotá, Colombia.

Alexy, Robert. *Derechos fundamentales y Estado Constitucional Democrático*. Neo-Constitucionalismos. Editorial Trotta. S.A., 2003. España.

Agudelo Betancur, Nódier. *El principio de la personalidad de la responsabilidad penal y disciplinaria*. Procuraduría General de la Nación. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Lecciones de Derecho Disciplinario. Obra Colectiva. Volumen 7. 2008. Bogotá, Colombia.

⁴⁸ Así en Ferrajoli Luigi. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Editorial Trotta. Madrid España. 2001.

- Benda, Maihofer, Vogel, Hesse, Heyde. *Manual de Derecho Constitucional*. Marcial Pons. 2ª Edición. 2001. Madrid, España.
- Cano Campos, Tomás. *La invalidez sobrevinida de los actos administrativos*. Thomson. Civitas. 2004. Madrid, España.
- Castillo Blanco, Federico A. *Función pública y poder disciplinario del Estado*. Ed. Cívitas, S.A. 1992. Madrid, España.
- Carbonell, Miguel. *Neoconstitucionalismo (s)*. Editorial Trotta, 2003. España.
- Castillo Blanco, Federico A. *Principio de proporcionalidad e infracciones disciplinarias*. Ed. Tecnos, S.A. 1995. Madrid, España.
- Cobo Olivera, T. *El procedimiento sancionador tipo. Legislación, jurisprudencia, doctrina y formularios*. Ed. Bosh, S.A. 1ª Edición, 1999. Madrid, España.
- Constitución Española. *Doctrinas del Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo y Tribunal Europeo de Derechos Humanos*.
- Costas, Douzinas. *El fin de los derechos humanos*. Legis. Primera edición en español. 2008. Universidad de Antioquia. Medellín-Colombia.
- De Cabo, Antonio y Pisarello, Gerardo. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, de Luigi Ferrajoli. Editorial Trotta, 2001. Madrid, España.
- Díez-Picazo, Luis María. *Constitucionalismo de la Unión Europea*. 2002. Madrid. Civitas.
- Constitución Política de Colombia. *Legis Editores S.A.* Bogotá, Caracas, Santiago, Lima. 2009.
- Cruz Villalón, Pedro. *La formación del control de constitucionalidad*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, España.
- Cruz Villalón, Pedro. *La Constitución inédita*. Editorial Trotta, 2003. Madrid.
- Cruz Villalón, Pedro. "Formación y evolución de los derechos fundamentales". *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 9. Número 25, enero-abril, 1989.
- De Membriela, Juan B. Lorenzo. *Régimen Disciplinario de los Funcionarios de Carrera*. Manual Práctico de la Función Pública. Volumen V. Thomson, Aranzadi. 2008. España.
- Domínguez Vila, Antonio. *Constitución y Derecho sancionador administrativo*. Marcial Pons. 1997. España.
- Eigen, Peter. *Las redes de la corrupción. La sociedad civil contra los abusos del pueblo*. Planeta. 2004. Bogotá, Colombia.
- Embid Irujo, Antonio. La fidelidad de los funcionarios a la Constitución. Un estudio de los derechos alemán y español. Instituto Nacional de Administración Pública. 1987.
- Enériz Olaechea, Francisco Javier. *La protección de los Derechos Fundamentales y las libertades públicas en la Constitución Española*. Universidad Pública de Navarra-España. 2007.
- Falcón y Tella, María José. *La Desobediencia Civil*. Monografías Jurídicas. Marcial Pons. Ediciones jurídicas y sociales S.A. Madrid-Barcelona 2000.
- Ferrajoli, Luigi. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Edición de Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello. Editorial Trotta. 2001. Madrid, España.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. *Interpretación constitucional*. Tomos I y II. Editorial Porrúa. Universidad Nacional Autónoma de México D.F. 2005.
- Forero Salcedo, José Rory. *Vicisitudes del proceso disciplinario*. Editorial. Personería de Bogotá D.C. Primera edición (1998). Segunda edición (2000);
- _____ *De las pruebas en materia disciplinaria*. Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez. Primera edición (2000), reimpresión (2002), segunda edición (2004), tercera edición (2005); cuarta edición (2007);
- _____ *Principios y garantías constitucionales en el ámbito disciplinario de los servidores estatales*. Ediciones Nueva Jurídica. Primera edición (2003);
- _____ *Manual de Derecho disciplinario de los servidores públicos y particulares disciplinables*. Casa editorial Grupo Ecomedios. Primera edición (2003).
- _____ *Estado constitucional, potestad disciplinaria y relaciones especiales de sujeción*. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Colección

- de Derecho Disciplinario. Número 15. (2007). Bogotá, Colombia.
- Forero Salcedo, José Rory. *Garantías constitucionales en el ámbito disciplinario de los servidores estatales. Análisis normativo, jurisprudencial y doctrinal desde la óptica de un Derecho disciplinario autónomo*. Procuraduría General de la Nación. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Lecciones de Derecho Disciplinario. Obra Colectiva. Volumen 3. 2007. Bogotá, Colombia.
- Forero Salcedo, José Rory. *Alternativas constitucionales para enfrentar la corrupción administrativa en Colombia*. Procuraduría General de la Nación. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Lecciones de Derecho Disciplinario. Obra Colectiva. Volumen 12. 2009. Bogotá, Colombia.
- Forero Salcedo, José Rory. *Control disciplinario, clave para un Estado participativo*. Guía Laboral y de la Seguridad Social. Grupo Ecomedios. Colombia, 2001.
- García de Enterría, Eduardo y Escalante, José Antonio. *Código de la función pública (Régimen General)*. Ed. Cívitas, S.A. 1996. Madrid, España.
- García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo I*. Ed. Cívitas, S.A, 8ª Edición. 1997. Madrid, España.
- García de Enterría, Eduardo. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Editorial Civitas S.A. Madrid, España.
- García de Enterría, Eduardo. *La lucha contra las inmunidades del poder*. Cuadernos Cívitas. Editorial Civitas S.A. 1983. Madrid, España.
- Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*. Volumen I, parte general. Ed. Tecnos. Madrid. 1994.
- Garberi Llobregat, José. *El procedimiento administrativo sancionador*. Ed. Tirant Lo Blanch. 1998. Valencia, España.
- García Macho, Ricardo. *Función pública y responsabilidad*. RVAP, N° 15, 1986. España.
- García Macho, Ricardo. *Las relaciones de especial sujeción en la Constitución Española*. Tecnos. 1992. España.
- García Pablos, Antonio. *Ilícito penal, ilícito administrativo: crítica al Régimen del poder sancionatorio de la Administración en España*. Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época, Volumen 2, Instituto de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 2001.
- Gómez Orfanel, Germán. *El final de la República de Weimar y Carl Schmitt*. Artículo. *Soldados y ciudadanos según Carl Schmitt*. Separata del N° 123 de la Revista de Estudios Políticos, enero-marzo de 2004. Artículo: *Violencia política, racismo y uso de la legalidad por el Nazismo*. Revista Vasca de la Cultura y las ideas. Cuadernos de Alzate. 2000. España.
- Gutiérrez Llamazares, M.A. *Diccionario de Régimen Disciplinario de los funcionarios. (Análisis Jurisprudencial y Normativo)*. Omnia. 2000. Barcelona, España.
- Heun, Werner. Artículo. *El principio monárquico y el constitucionalismo alemán del siglo XIX*. España.
- Jaen Vallejo, Manuel. *Aspectos procesales de la delincuencia económica*. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez. 2005. Bogotá, Colombia.
- Jalvo, Belén Marina. *El Régimen disciplinario de los funcionarios públicos*. Ed. Lex-Nova. 1999. Valladolid, España.
- Jiménez Asensio, Rafael. *El constitucionalismo. Proceso de formación y fundamentos del Derecho constitucional*. Segunda Edición revisada y ampliada. Marcial Pons. 2003. Madrid, España.
- Jürgen Schwabe. *Cincuenta años de jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán*. Konrad Adenauer, Stiftung. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez. 2003. Página 405. Bogotá-Colombia.
- Lafuente Benaches, Mercedes. *El Régimen Disciplinario de los funcionarios públicos de la Administración del Estado*. Tirant lo blanch. 1996. España.
- Lasagabaster Herrarte, Iñaki. *Las relaciones de sujeción especial*. Cívitas S.A. 1994. España.
- Lasalle, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?*. Estudio preliminar de Elíseo Aja. Ariel. 1984. Bogotá, Colombia.

José Rory
Forero Salcedo

Lefebvre, Francis. *Memento Práctico. Infracciones y sanciones. 2005-2006*. Ediciones Francis Lefebvre S.A. 2004. Santiago de Compostela – España.

López Benítez, Mariano. *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*. Monografías Civitas S.A. 1994. España.

López Pina, Antonio y Gutiérrez G., Ignacio. *Elementos de Derecho Público*. Marcial Pons. 2002. España.

López Pina, Antonio. *Europa un proyecto irrenunciable*. Dickinson S.A. 2004. España.

Martínez-Pereda Rodríguez, José Manuel; González Rivas, Juan José; Huelín y Martínez de Velasco, Joaquín y Gil Ibáñez, José Luis. *Constitución Española*. Ed. Colex, 3ª Edición. Madrid, 1997.

Merkel, Adolfo. *Teoría general del Derecho administrativo*. México. Ed. Nacional. 1980.

Nieto García, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. Ed. Tecnos. Cuarta edición totalmente reformada. 2005.

_____. *La nueva organización del desgobierno*. Ed. Ariel, S.A. Barcelona, 1998. *El mito de la Administración prusiana*. Instituto García Oviedo. Universidad de Sevilla. 1962. España.

Nieto García, Alejandro. *Problemas capitales del Derecho disciplinario*. RAP, número 63, Madrid-España.

Palomar Olmeda, Alberto. *Derecho de la Función pública. Régimen Jurídico de los funcionarios públicos*. Ed. Dykinson. Séptima Edición. 2003. Madrid, España.

Parada, Ramón. *Derecho Administrativo*. Ed. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. 2000. Madrid.

Peralta Martínez, Ramón. *Libertad de conciencia y Estado Constitucional*. Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid.

2004. *La interpretación del ordenamiento jurídico conforme a la norma fundamental del Estado*. Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid. 1994. España.

Pérez Tremps, Pablo. *Tribunal Constitucional y Poder Judicial*. Centro de Estudios Constitucionales. 1985. Madrid, España.

Prieto Sanchís, Luis. *Ley, Principios, Derechos*. Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”. Universidad Carlos III de Madrid. Ed. Dykinson, 1998. España.

Ramos-Oliveira, Antonio. *Historia social y política de Alemania*. Fondo de Cultura económica. Tomos I y II. 1964. México, Buenos Aires.

Rodríguez, Ángel. *Integración Europea y Derechos Fundamentales*. 2001. Madrid. Civitas.

Rubio Llorente, Francisco. *Derechos fundamentales y principios constitucionales*. Ed. Ariel, S.A., 1ª Edición. Barcelona, septiembre 1995. España.

Sabán Godoy, Alfonso. *El marco jurídico de la corrupción*. Cuadernos Civitas. Editorial Civitas S.A. 1991. Madrid, España.

Salcedo Izu, Joaquín José. *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVI*. Editorial Universidad de Navarra. 1964. Pamplona, España.

Sánchez Morón, Miguel. *Derecho de la Función Pública*. Quinta Edición. Tecnos. 2008. España.

Schwabe, Jürgen. *Cincuenta años de jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán*. Traducción Marcela Anzola Gil. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. 2003. Bogotá, Colombia.

Trayter, Juan Manuel. *Manual de Derecho disciplinario de los funcionarios públicos*. Ed. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S.A. Madrid, 1992. España.