



## **Principio de Proporcionalidad en la Graduación de la Sanción Disciplinaria Impuesta a Interventores y Supervisores**

Autor(es)

Lida Yanet Rodríguez Zapata

Diana María Carvajal Jaramillo

Trabajo de grado presentado para optar por el título de Magíster en Derecho Administrativo

Asesor

Nataly Vargas Ossa, Magíster en Derecho Administrativo

Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA)

Facultad de Derecho

Maestría en Derecho Administrativo

Medellín, Antioquia, Colombia

2023

**José Rodrigo Flórez Ruiz**  
Rector  
Universidad Autónoma Latinoamericana

**Mónica Cecilia Montoya Escobar**  
Decana (e) de Escuela de Posgrados

Nataly Vargas Ossa  
Coordinadora de Maestría en Derecho Administrativo

Luz Astrid Álvarez Patiño  
Sergio Luis Mondragón Duarte

Evaluadores

El trabajo de grado fue sustentado el 17 de octubre de 2023 y obtuvo una aprobación unánime de conformidad con el Acuerdo 195 del Consejo Académico de 2016, lo cual quedó en el consignado en el acta de evaluación de trabajos de grado # 21 de 2023.

## TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN .....	5
INTRODUCCIÓN.....	6
<b>CAPITULO I. DE LA GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA EN COLOMBIA.....</b>	<b>10</b>
1.1. De los principios rectores que rigen la imposición de la sanción disciplinaria .....	11
1.1.1. Principio de legalidad .....	11
1.1.2. Principio del debido proceso.....	13
1.1.3. Principio de favorabilidad .....	14
1.2. Sujetos disciplinables .....	15
1.2.1. Servidores Públicos .....	16
1.2.2. Particulares en ejercicio de funciones públicas .....	16
1.3. La responsabilidad disciplinaria .....	17
1.3.1. Noción de la falta disciplinaria .....	18
1.3.2. Calificación de las faltas .....	18
1.3.3. Criterios establecidos para determinar la gravedad o levedad de la falta. ....	20
1.4. Elementos de la responsabilidad disciplinaria .....	21
1.4.1. Tipicidad .....	21
1.4.2. Ilícitud sustancial.....	22
1.4.3. Culpabilidad.....	23
1.5. Sanción disciplinaria.....	24
1.5.1. Noción de sanción disciplinaria .....	24
1.5.2. Clasificación de las sanciones.....	25
1.5.3. Graduación de la sanción disciplinaria .....	29
1.6. Conclusiones.....	37
<b>CAPITULO II. DE LOS INTERVENTORES Y SUPERVISORES EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL.....</b>	<b>39</b>
2.1. Generalidades del control y seguimiento a los contratos públicos. ....	43
2.2. Interventoría .....	44
2.2.1. Designación del interventor .....	45
2.2.2. Marco legal.....	46
2.2.3. Funciones del interventor .....	47

2.2.4.	Responsabilidad del interventor .....	48
2.3.5.	Prohibiciones generales del interventor y supervisor.....	50
2.3.	Supervisión.....	51
2.3.1.	Designación del supervisor.....	52
2.3.2.	Marco legal.....	53
2.3.3.	Funciones del supervisor.....	54
2.3.4.	Responsabilidad del supervisor.....	55
2.4.	Conclusiones.....	56
<b>CAPITULO III. DE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD .</b>		<b>59</b>
3.1.	Origen de la proporcionalidad como principio general del derecho. ....	60
3.2.	Fundamentos constitucionales del principio de proporcionalidad en la actividad administrativa. ....	62
3.3.	Principio de proporcionalidad como forma de proteger los derechos fundamentales y límite al poder del operador jurídico. ....	64
3.4.	Principio de proporcionalidad en el ámbito disciplinario. ....	66
3.4.1.	Aplicación del principio de proporcionalidad en la sanción disciplinaria. ....	68
3.5.	Graduación de la sanción disciplinaria impuesta a interventores y supervisores .....	76
3.5.1.	Principio de proporcionalidad y test de ponderación en la jurisprudencia colombiana	77
3.6.	Análisis aplicado a un caso concreto.....	84
3.7.	Conclusiones.....	90
<b>CONCLUSIONES GENERALES .....</b>		<b>94</b>
<b>REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA.....</b>		<b>97</b>

## **RESUMEN**

La presente monografía se ocupa de analizar la función que cumplen interventores y supervisores en la veeduría de los contratos estatales en ejecución, con el fin de establecer la posible gradualidad de la sanción para uno u otro servidor en caso de que cometan una falta en ejercicio de su actividad, lo anterior, partiendo del principio de proporcionalidad. Para desarrollar lo señalado, inicialmente se identificaron los criterios existentes para la graduación de las sanciones disciplinarias aplicables a estos servidores del Estado. Además, se identificaron las diferencias existentes entre el supervisor e interventor teniendo en cuenta el grado de afectación de su gestión. Finalmente, se efectuó una verificación de la aplicación de este principio a partir de un estudio de caso dentro del radicado IUC-D-650-322740 (161-5605). Todo este proceso se realizó bajo el enfoque metodológico cualitativo que contribuyó a desarrollar cada uno de los objetivos propuestos.

Palabras clave: Contrato, falta, gradualidad, rol funcional, sanción.

## INTRODUCCIÓN

El derecho disciplinario contribuye a efectivizar la actividad desarrollada por los funcionarios públicos en los distintos niveles. Busca que, en el ejercicio de sus competencias, respeten la Constitución y la Ley. Se enfoca especialmente en la administración de los recursos destinados para la satisfacción de las necesidades básicas de un grupo poblacional, destinatario de los bienes y servicios adquiridos por el Estado para el cumplimiento de sus fines esenciales.

No en vano, la Corte Constitucional plantea que el derecho disciplinario permite “regular el comportamiento disciplinario de su personal, fijando los deberes y obligaciones de quienes lo integran, las faltas, las sanciones correspondientes y los procedimientos para aplicarlas” (Corte Constitucional. Sentencia C181, 2002). Por ello, puede ir mucho más allá del derecho penal, cuya limitación está directamente relacionada con su estructura cerrada, en atención a que opera bajo el sistema de *numerus clausus*.

Argumento que se sustenta en la naturaleza abierta del derecho disciplinario (*numerus apertus*), según el cual: “frente a la calificación de la falta disciplinaria, ha sido desarrollada de manera especialísima, ya que la amplia gama de conductas que atentan contra el régimen disciplinario deja librado al operador disciplinario para calificar la modalidad dolosa o culposa de la conducta” (Quintero, 2011). Esto, desde la esfera de lo cotidiano, exige un mayor cuidado del ordenador del gasto en la preparación de cada una de las tareas contractuales, lo cual involucra el antes, el durante e incluso el después del proceso licitatorio.

En ese contexto, una vez se firma el contrato, se asignan los supervisores o interventores a efecto de que ejerzan lo pactado en el proceso licitatorio. Esta actuación es

pertinaz, relevante y fundamental, ya que busca proteger lo público. Por ello, cualquier actuación que atente contra ese postulado acarrea un reproche desde la esfera de lo disciplinario (Hilario, 2004).

Desde esa perspectiva, el presente trabajo pretende abordar la consagración de criterios de graduación de sanciones disciplinarias respecto de interventores y supervisores, aplicando el principio de proporcionalidad. Este aspecto es relevante si se tiene en cuenta que cada uno asume su rol desde unas condiciones particulares: el supervisor, como funcionario de la entidad que además tiene otras funciones asimiladas; y el interventor, como particular que ejerce funciones públicas, cuyo único papel es garantizar que ese contrato se cumpla a cabalidad, y por ello debería tener un reproche mayor.

De ahí la pertinencia de la pregunta problematizadora que se responde con esta investigación: ¿Es procedente la consagración de criterios distintos de graduación de sanciones disciplinarias respecto de interventores y supervisores, de conformidad con el principio de proporcionalidad? Esta temática se justifica en la necesidad de estudiar estos fenómenos en un Estado como el colombiano, cuestionado por temas relacionados con la corrupción administrativa (Transparenciacolombia, 2022). Esta corrupción es palpable en los procesos contractuales de las distintas entidades, que requieren adquirir bienes y servicios para cumplir con su misión constitucional.

Partiendo de esa premisa, el objetivo general del estudio estuvo enfocado en determinar criterios diferenciales de graduación entre los interventores y supervisores de los contratos administrativos del sector público. Para lograrlo, se establecieron tres objetivos específicos. El primero, abordado en el capítulo I, se enfoca en desarrollar los principios

rectores que rigen la sanción disciplinaria en Colombia, así como los sujetos disciplinables y su responsabilidad administrativa. El segundo objetivo específico, reflejado en el capítulo II, revisa la función del interventor y el supervisor de un contrato estatal. Estos roles, como particular y servidor público respectivamente, conllevan una obligación especial derivada de sus funciones, la cual resulta crucial para controlar los bienes, servicios y recursos adquiridos.

Finalmente, en el tercer objetivo específico, visible en el capítulo III, se ocupa de verificar la naturaleza jurídica del principio de proporcionalidad en el derecho disciplinario. Es una mirada al modelo de interpretación constitucional que caracteriza el relacionamiento entre quienes ostentan la potestad sancionadora y aquellos que, por vía de una investigación, deben afrontar el poder del Estado representado a través del *ius puniendi*.

La investigación tiene como método principal el cualitativo, con un enfoque jurídico – descriptivo y exploratorio. En la cual, se determina si existen o no criterios distintos de graduación de sanciones disciplinarias respecto de interventores y supervisores, de conformidad con el principio de proporcionalidad y su rol funcional en el contexto del derecho administrativo.

El marco teórico está directamente relacionado con la investigación. Constituye el punto central del estudio desarrollado, que consiste en la recopilación de posturas y posiciones de índole doctrinal, jurisprudencial y normativo. Estas posturas sirven como sustento para delinear el objetivo general propuesto. En el contexto del desarrollo del argumento, permite identificar el papel del supervisor o interventor de un contrato, partiendo de criterios diferenciadores ligados a su función y a la naturaleza de su vinculación a la entidad del Estado.

El estudio se fundamentó en la teoría de las instituciones de Saladin (1975). Según esta teoría, el rol delegado por el constituyente primario se debe respetar. En palabras del autor: “A partir de la idea de la función como instituto, es decir como un dato objetivo que se realiza y despliega en la sociedad abierta; pero que encuentra en los conceptos jurídicos diversos elementos que inciden directa o indirectamente en la formación, proceso y resultado de la norma constitucional” (Saladin, 1975, pág. 296).

Lo anterior, encuentra significado cuando se analiza el papel delegado en el proceso contractual a los servidores públicos encargados de su control: unos por vía funcional de conformidad con su vinculación previa con la entidad, y otros por la naturaleza de su rol que deriva de una obligación también contractual pero específica. Esto requiere, desde el punto de vista sancionatorio, una verificación desde la perspectiva del principio de proporcionalidad y su reflejo en la ilicitud sustancial.

## **CAPITULO I. DE LA GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA EN COLOMBIA**

En el presente acápite, se desarrollan los principios rectores que rigen la sanción disciplinaria en Colombia, los sujetos disciplinables y su responsabilidad administrativa. Esto parte del concepto de falta, su clasificación y los criterios positivos y jurisprudenciales diseñados para aquellos que cumplen funciones públicas a través de un contrato, ya sea de manera permanente o transitoria según el objeto contractual y el pliego de condiciones, como criterio medio de interpretación del rol y de la ilicitud sustancial de su comportamiento contrario a derecho.

Desde esa perspectiva, en el presente capítulo se advierten los elementos de responsabilidad reconocidos en la ley y visibilizados a través de principios como legalidad, debido proceso, favorabilidad y los elementos de la conducta disciplinaria. Esto abarca la tipicidad, ilicitud sustancial (antijuridicidad) y la culpabilidad. Estos elementos de la conducta disciplinaria son indispensables cuando en el contexto de un proceso desarrollado en la ley disciplinaria se pretende administrar justicia imponiendo una sanción, siendo el destinatario un servidor público que tiene el deber misional de velar por la correcta ejecución de un contrato.

La graduación de la sanción constituye una actividad discrecional delegada por el legislador a quienes ostentan atribuciones disciplinarias (Consejo de Estado. Radicado 0263-13, 2014). Se basa en un conjunto de criterios positivos a través de los cuales se impone la sanción a quien ha vulnerado su deber funcional y para ello no cuenta con una justificación jurídicamente atendible (López Gutierrez, 2019). Actividad que debe corresponder a los

postulados previstos en la normatividad y jurisprudencia vinculante y cuya naturaleza y caracterización se compilaran a continuación.

### **1.1. De los principios rectores que rigen la imposición de la sanción disciplinaria**

La sanción en el contexto disciplinario y su imposición se rigen por unos principios rectores. Estos, de acuerdo con su naturaleza, están asociados al derecho penal y administrativo; una combinación dogmática que irradia los postulados señalados en los marcos normativos vigentes y cuyo contenido ontológico se nutre de aspectos propios del modelo de Estado (Molano & Gómez, 2006).

Estos principios, constituyen un límite material y formal, permiten imprimir legalidad a las actuaciones en donde se analiza la conducta y el deber funcional de los servidores del Estado. Lo anterior, es especialmente válido si se considera que los postulados y las garantías incluidas en los instrumentos internacionales y en la misma Constitución Política no se excluyen en el derecho disciplinario (Gómez, 2011). Por el contrario, aquellos nutren la actividad procesal y se aplican con especial énfasis en las sanciones donde como se verá a continuación es dable restringir derechos.

#### **1.1.1. Principio de legalidad**

El principio de Legalidad constituye el límite formal por excelencia para el ejercicio del derecho disciplinario (Nieto, 1994). Desde esta perspectiva, a nadie se le puede aplicar una falta o imponer una sanción que no se encuentre previamente delimitada y señalada por el legislador en las normas positivas respectivas. Según la Corte Constitucional: “El principio de legalidad, en materia disciplinaria, se traduce en que la investigación y juzgamiento de conductas calificadas como faltas, sólo puede fundarse en disposiciones sustantivas

preexistentes, que definan la falta y prevean la sanción” (Corte Constitucional. Sentencia C692, 2008)

Desde esa perspectiva, a ningún sujeto disciplinable se le puede sancionar si el comportamiento ilícito no corresponde a cualquiera de las faltas señaladas en la ley disciplinaria general o particular. En especial, porque el Legislador cuenta con la facultad, en virtud del artículo 152 de la Constitución, para señalar que comportamientos ameritan ser elevados a la categoría de falta por su grave afectación al deber funcional (Gómez, 2011).

Dicha categorización, implica que las faltas disciplinarias pueden asignarle la modalidad a título de dolo o culpa según el criterio reglado del operador jurídico disciplinario, contrario a lo que acontece con el derecho penal, donde funciona a través del sistema de *numerus clausus*. En este sistema, los tipos penales, por regla general, son eminentemente dolosos, salvo que el legislador le asigne la modalidad culposa según la naturaleza de la afectación del daño causado y la lesión del bien jurídicamente tutelado (Velásquez, 2010).

Este criterio no aplica para las faltas disciplinarias, ya que estas se encuentran enlistadas en los artículos respectivos. Lo anterior se debe a que, como lo señala Isaza (2009), en lo que atañe al derecho disciplinario la vigencia del principio de legalidad impone al encargado de realizar la sanción una doble obligación: por un lado, proponer la mejor forma de regular aquellas sanciones aplicables según la naturaleza del rol funcional y por el otro, aplicar las faltas teniendo en cuenta los destinatarios de la norma positiva (pág. 92).

En ese contexto, al conocer su función, las prohibiciones existentes como limite a su gestión, los derechos que le asisten y los deberes que la enmarcan, “puedan ajustar su

conducta a este conjunto de condicionamientos sabiendo de antemano las consecuencias de su obrar contrario a estos” (Isaza, 2009, pág. 92).

### **1.1.2. Principio del debido proceso**

En un Estado social de derecho, la garantía del debido proceso irradia directamente al derecho disciplinario desde la Constitución Política (art 29) y los tratados sobre derechos humanos debidamente ratificados por Colombia. Este principio, constituye un derecho fundamental de los administrados y tiene como componente subsidiario algunos subprincipios tales como: “i) el principio de legalidad de la falta y de la sanción disciplinaria; (ii) el principio de publicidad; (iii) el derecho de defensa y especialmente el derecho de contradicción y de controversia de la prueba; (iv) el principio de la doble instancia; (v) la presunción de inocencia; (vi) el principio de imparcialidad; (vii) el principio de *non bis in idem*; (viii) el principio de cosa juzgada; y (ix) la prohibición de la *reformatio in pejus*” (Corte Constitucional. Sentencia C370, 2012).

Partiendo de esa premisa, al momento de imponer la sanción y durante todo el procedimiento se deben dar plenas garantías a los disciplinados para que puedan controvertir los argumentos que nutren las sanciones respectivas y gozar de todas las prerrogativas inherentes a su condición de servidor. Su naturaleza no excluye la posibilidad de ejercer sus derechos, en especial cuando se imponen las sanciones disciplinarias, las cuales deberán estar desprovistas de cualquier advenimiento personal (Bustamante & Vallejo, 2007, pág. 288).

En ese sentido, el debido proceso comprende, la competencia de los encargados de adelantar las investigaciones, las actuaciones defensivas, el procedimiento aplicable, la publicidad de las diligencias que se surten y en especial, la legalidad de las faltas y de las

sanciones a imponer (López Gutierrez, 2019, pág. 71). No obstante, es importante hacer una distinción con el derecho penal, dado que el derecho penal se encarga de velar por derechos fundamentales como la libertad, mientras que el derecho disciplinario se ocupa de la corrección en la atención a la prestación de las funciones o servicios públicos que se concreta en el indebido cumplimiento de las funciones o deberes asignados (López Gutierrez, 2019, pág. 72).

Afirmación que surge de la existencia de una dogmática disciplinaria propia, que no inhibe o excluye el respeto de la dignidad humana, y permite, en palabras de López (2019), exigir un tratamiento un poco más flexible al derecho penal teniendo en cuenta el interés superior de la administración y de lo público. Por ello: “Las reglas de debido proceso que incluye el artículo 29 constitucional requieren una elaboración que sea acorde con los fines que persigue el derecho disciplinario descrito en la ley 1952 de 2019” (López Gutierrez, 2019, pág. 72).

### **1.1.3. Principio de favorabilidad**

El punto de interpretación de este principio en materia disciplinaria parte de lo señalado por la Corte Constitucional, quien ha considerado obligatoria su observancia, indicando de manera adicional, aun cuando el artículo 29 de la Constitución se refiere a la aplicación del principio en “materia penal”, ello “(...) no impide que el legislador lo extienda a otros ámbitos del derecho sancionador, como el disciplinario. Tampoco conduce a que el juez deba interpretar restrictivamente esta garantía, que tiene pleno sentido y especial relevancia dentro de un estado social de derecho en otros contextos punitivos diferentes al penal” (Corte Constitucional. Sentencia C692, 2008).

Desde esa perspectiva, la premisa según la cual la ley permisiva o favorable se aplicará de preferencia de la restrictiva, no solo se aplica en materia penal, también se hace extensible a la ley disciplinaria. En especial, frente a las sanciones por las faltas dispuestas en la misma ley, cuyo incremento correccional puede afectar el derecho incluso de quienes ya fueron sancionados (Art 8 de la Ley 1952 de 2019). Bajo esta perspectiva, la irretroactividad impide aplicar de manera retroactiva leyes desfavorables en materia disciplinaria. Por ello, en palabras de Isaza (2009), cuando entre en juego, ya sea por tránsito de legislación o por vigencia simultánea de dos normas sancionadoras, debe preferirse para su aplicación la que incluya un tratamiento punitivo menos drástico para el procesado (pág. 215).

## **1.2. Sujetos disciplinables**

De conformidad con lo señalado en los artículos 25 y 70 de la Ley 1952 de 2019, por regla general son destinatario de la ley disciplinaria los servidores públicos y en forma especial los particulares que ejercen funciones públicas. Conceptos que deben interpretarse en sentido amplio, ya que les permite en muchos casos administrar, utilizar o direccionar bienes públicos y actividades públicas, cuya tutela y protección adquiere plena vigencia en el derecho disciplinario sancionador. Por ello, para el efecto de la argumentación pretendida, se categorizaron estas personas en dos grupos, servidores públicos *per se* y particulares en ejercicio de las funciones públicas. Esta categorización, como se analizará a continuación, tiene repercusiones específicas en materia disciplinaria, especialmente en lo referente a la definición jurídica de las faltas y frente a los criterios objetivos y subjetivos de imposición de sanciones.

### **1.2.1. Servidores Públicos**

De conformidad con lo establecido en el artículo 123 de la Constitución Política, los servidores públicos pueden clasificarse como trabajadores del Estado, empleados y miembros de las corporaciones públicas. Partiendo de dicho compendio normativo superior, “servidores públicos es un concepto genérico que emplea la Constitución Política para comprender a los miembros de las corporaciones públicas y a los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Todos ellos están "al servicio del Estado y de la comunidad" y deben ejercer sus funciones en la forma prevista en la Constitución, la ley y el reglamento” (Consejo de Estado. Radicado 855, 1997).

Partiendo de lo anterior, el principal destinatario de la ley disciplinaria es el servidor público, entendiendo este concepto en sentido amplio ya que cobija todas las categorías señaladas en la Constitución y en la Ley. Esto se debe a que todas aquellas personas que prestan una función pública teniendo como principal empleador el Estado tienen una especial relación de sujeción o supremacía especial. Esto parte de la unión jurídica y funcional que se genera entre la persona que presta un servicio en cualquier rama del poder público y aquella que tiene bajo esa premisa la potestad de auscultar su función y verificar el cumplimiento de las actividades que de ella emanan. Dichas actividades están consignadas en reglamentos disponibles para la verificación generalmente en un manual de funciones (Corte Constitucional. Sentencia C037, 1996).

### **1.2.2. Particulares en ejercicio de funciones públicas**

El consejo de estado a través de jurisprudencia ha delimitado el alcance de la función que pueden desempeñar los particulares de manera transitoria al servicio de las ramas del poder público. Estas funciones, pueden tener repercusiones en el contexto del derecho

disciplinario por cuanto para los efectos de las sanciones y las faltas su actividad reviste especial importancia. Lo que es relevante al considerar la especificidad de la actividad desempeñada o por desempeñar y la limitación en el plazo, a través de factores como el de temporalidad y transitoriedad (Consejo de Estado. Radicado 000040, 2011).

Desde esa perspectiva, esta categoría de particulares puede cumplir actividades remuneradas por el Estado siempre y cuando sea de manera transitoria con una específica función, excluyéndolos de la posibilidad de cumplir tareas reservadas de manera exclusiva a aquellos servidores vinculados de manera permanente a las ramas del poder público. Por ejemplo, aquellos que ostentan el monopolio de la fuerza (ejército, armada, fuerza aérea y policía), los encargados de administrar justicia (como son los fiscales, los jueces en sus distintas especialidades), los miembros de las corporaciones públicas, aquellos que han sido elegidos de manera popular a través de un certamen electoral, entre otros. (Corte Constitucional. Sentencia C866, 1999).

### **1.3. La responsabilidad disciplinaria**

La responsabilidad en materia disciplinaria, es la relación causal existente entre el actuar del servidor público y el incumplimiento de los deberes constitucionales, legales y reglamentarios, en el ejercicio de sus funciones, ya sea por acción, omisión o extralimitación (Roa & Duarte, 2020). Desde esa perspectiva, la responsabilidad en materia disciplinaria surge de la violación al deber funcional asignado en relación o con ocasión al desempeño de un cargo público (Corte Suprema de Justicia. Radicado APL3918, 2018). En ese sentido, a continuación, se ilustra lo que se debe entender por falta disciplinaria, aplicable para el caso que nos concita a los servidores que se desempeñan como supervisores y los particulares (interventores) de los contratos estatales (Cancino & Lopez, 2019).

### **1.3.1. Noción de la falta disciplinaria**

La Falta disciplinaria es una conducta previamente definida por el legislador, el cual se anticipa a las posibilidades en las que un servidor del estado puede vulnerar su deber para con la administración y los ciudadanos en general. Estos comportamientos: “entorpecen o desvirtúan la buena marcha de la función pública en cualquiera de sus formas, lo que hace que las mismas disposiciones que las consagran estatuyan, también con carácter previo, los correctivos y sanciones aplicables a quienes incurran en aquellas” (Corte Constitucional. Sentencia C417, 1993).

En palabras de Sánchez (2012), la falta disciplinaria es una conducta que entorpece la buena marcha de la función pública, da lugar a la imposición de una sanción para quien incurra en el incumplimiento de deberes, se extralimite en el ejercicio de sus funciones, o viole el régimen de inhabilidades e incompatibilidades vigentes (Sánchez E. , 2012, pág. 135). La falta disciplinaria constituye el género dispuesto de manera taxativa por el legislador en la norma general o especial, mientras que la sanción es la consecuencia jurídica por la comisión de la conducta constitutiva de falta. Esta falta puede ser leve, grave o gravísima según la intensidad de la afectación sustancial al deber funcional.

### **1.3.2. Calificación de las faltas**

En virtud de lo señalado en el artículo 46 de la Ley 1952 de 2019, las faltas se clasifican en gravísimas, graves y leves. A modo ilustrativo, es posible identificar estas faltas de acuerdo con su relevancia y su relación con el tema que es objeto de estudio, como se presenta en la Tabla 1.

**Tabla 1***Descripción de las faltas disciplinarias*

<b>Faltas Gravísimas</b>	<b>Faltas Graves y Leves</b>
Artículo 52. Faltas relacionadas con la infracción al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario.	Artículo 67. Constituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la incursión en prohibiciones, salvo que la conducta esté prevista como falta gravísima.  La gravedad o levedad de la falta se establecerá de conformidad con los criterios señalados en el artículo 47 de este código.
Artículo 53. Faltas relacionadas con la libertad y otros derechos fundamentales.	
Artículo 54. Faltas relacionadas con la Contratación Pública.	
Artículo 55. Faltas relacionadas con el servicio o la función pública.	
Artículo 61. Faltas relacionadas con el servicio, la función y el trámite de asuntos oficiales.	
Artículo 62. Faltas relacionadas con la moralidad pública.	
Artículo 65. Faltas que coinciden con descripciones típicas de la ley penal.	

*Fuente:* Elaboración propia según la Ley 1952 de 2019

Las faltas gravísimas, están consignadas de manera taxativa en la ley, por cuanto son conductas que el legislador ha definido como de máxima reprochabilidad y consecuencias muy serias para quien las cometa (López Gutierrez, 2019, pág. 49). En ese sentido, las codificaciones respectivas contienen las conductas que son consideradas bajo esta categorización, dejando para ellas las más severas consecuencias representadas a través de sanciones e inhabilidades.

La adecuación jurídica de la falta corresponde a los criterios de mayor o menor ilicitud sustancial contemplados en el artículo 47 de la ley disciplinaria general. En lo que respecta a las faltas consideradas como graves y leves, tanto en la actual codificación disciplinaria como en la previa, no se encuentran definidas en la ley. En cambio, se trata de tipos abiertos, ya que remiten a un conjunto normativo complementario que incluye todas las disposiciones en las

que se contienen deberes, derechos, mandatos y prohibiciones que resulten aplicables a los servidores del Estado (López Gutierrez, 2019, pág. 50).

### **1.3.3. Criterios establecidos para determinar la gravedad o levedad de la falta.**

Como ya se advirtió, los criterios que determinan la gravedad o levedad de la falta disciplinaria, estaban contenidos en el artículo 43 de la ley 734 de 2002, derogado por el artículo 47 de la ley 1952 de 2019 (modificada por la Ley 2094 de 2021). La diferencia entre ambas codificaciones radica en que en la nueva ley no se incluye la culpabilidad como criterio, sino como elemento de la responsabilidad disciplinaria (Ámbito Jurídico, 2019). Partiendo de esa premisa, la naturaleza esencial del servicio implica el análisis de la actividad desempeñada por el servidor y que tiene dicha connotación por definición de la ley o la jurisprudencia. Este criterio objetivo de valoración que compele al operador jurídico disciplinario bajo la premisa de la remisión normativa. Según Ovalles (2019), “la aplicación de este criterio implica que el juez disciplinario determine si el procesado ejercía funciones relacionadas con servicios públicos esenciales y al omitirlas o extralimitarlas genero una falta disciplinaria. La cuestión radica entonces en determinar el razonamiento que aplica para calificar la conducta como falta grave o leve” (Ovalles, 2015, pág. 246).

En cuanto al grado de perturbación del servicio, impone una valoración de los efectos causados por el cambio, modificación o paro de la actividad desarrollada por la administración (Ovalles, 2015, pág. 247). Desde la perspectiva del rol del interventor o supervisor del contrato implica determinar que se entiende por todos aquellos aspectos que permiten el normal desarrollo del contrato. Así mismo, entender cómo la actividad omisiva o activa puede afectar la moralidad administrativa y demás aspectos causales de un bien o servicio adquirido con dineros proveniente del erario público.

Frente a la jerarquía, está relacionada con “el status del servidor público, en la medida en que lo utiliza para desarrollar la comisión de la falta disciplinaria o para influenciar sobre un subordinado y cometerla” (Ovalles, 2015, pág. 247). En la organización del Estado, la jerarquía atañe al nivel de especialización que en línea vertical ocupa el investigado dentro de la entidad (Isaza, 2009, pág. 110). Esto está ligado a la potestad de ejercer el mando, la cual implica la posibilidad de emitir ordenes con trascendencia jurídica.

#### **1.4. Elementos de la responsabilidad disciplinaria**

Para que una conducta sea susceptible de ser objeto de reproche disciplinario, es necesario que el operador jurídico verifique si dicha conducta cumple con los criterios de tipicidad, ilicitud en términos sustanciales y si implica culpabilidad. Lo anterior constituye el criterio de imputación fáctica y jurídica que desde la perspectiva normativa se les aplica a los sujetos disciplinables. A continuación, se caracterizarán esos conceptos partiendo del alcance normativo que le otorgó el legislador y el desarrollo con fuerza de precedente de los órganos colegiados que conocen de procesos disciplinarios sancionatorios.

##### **1.4.1. Tipicidad**

En el ámbito penal, la tipicidad encuentra su definición taxativa en el artículo 10 de la Ley 599 de 2000. En materia disciplinaria, esta noción se deriva indefectiblemente del artículo 4 que desarrolla la legalidad (López Gutierrez, 2019, pág. 43). La tipicidad ha sido desarrollada por la fuerza del precedente vinculante. En donde se advierte que, para determinarla, el operador disciplinario debe identificar la conducta del sujeto, debe a la vez analizarla jurídicamente para establecer con base en el acopio probatorio y en la situación fáctica si se equivale en la infracción de la norma prevista en la ley disciplinaria. También se

debe determinar si se trata de una acción, omisión o extralimitación en el ejercicio de la función de conformidad con las normas y manuales que desarrollan el rol misional del servidor público objeto de investigación (Consejo de Estado. Radicado 1861, 2017).

En palabras de la Corte Constitucional: “El principio de tipicidad en materia disciplinaria exige que la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, debe describir clara, expresa e inequívocamente las conductas que pueden ser sancionadas y el contenido material de las infracciones, así como la correlación entre unas y otras” (Corte Constitucional. Sentencia C030, 2012). De lo anterior se infiere que en materia disciplinaria no es posible la apertura de investigación disciplinaria, mucho menos formular cargos cuando el comportamiento atribuible al sujeto disciplinable no está descrito en el código como falta. Esto es particularmente cierto cuando el comportamiento está catalogado como gravísimo, o no se adecua dentro de los criterios objetivos previstos en los casos de faltas graves o leves (López Gutierrez, 2019, pág. 43).

#### **1.4.2. Ilícitud sustancial**

La ilicitud sustancial, implica la constatación por parte del operador jurídico disciplinario de la afectación de la actividad o rol funcional vulnerado con la falta cometida, lo anterior con el fin verificar y establecer si aquella vulneración está en la norma directa o de reenvío. En especial, cuando se contraríen los principios de la función pública tales como igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad contemplados entre otros cuerpos normativos en la Constitución Política art 209. No se trata de analizar el grado de afectación de la conducta como sucede en materia penal es decir la magnitud del daño cometido con la conducta. En materia disciplinaria, se verifica la existencia de la

afectación en la función, previa constatación de la existencia o inexistencia de alguna causal de justificación (Consejo de Estado. Radicado 1861, 2017).

Lo anterior partiendo de la premisa que en el derecho disciplinario el Estado no interviene hacia afuera como en el derecho penal, sino que se auto interviene (Isaza, 2009). Es decir, “se protege desde dentro encauzando la conducta de sus servidores en un bloque normativo funcional” (pág. 125). En materia disciplinaria, el bien jurídico protegido es el deber funcional, y es este aspecto el que se analiza cuando se evalúa la ilicitud sustancial. Por ejemplo, cuando no se cumple la tarea que implica el deber o se desarrolla mal, una verificación de la función delegada y el deber ser, reglamentario o normativo. “Aunque el comportamiento se encuadre en un tipo disciplinario, pero se determine que el mismo para nada incidió en la garantía de la función pública y los principios que la gobiernan, deberá concluirse que la conducta está desprovista de ilicitud sustancial” (Procuraduría Segunda Delegada Para La Vigilancia Administrativa, 2019).

### **1.4.3. Culpabilidad**

De conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1952 de 2019, “en materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva. Las faltas solo son sancionables a título de dolo o culpa”. En ese sentido, para que una conducta de interés para el derecho disciplinario pueda ser atribuida al servidor del Estado a título de dolo, debe existir un conocimiento de que la acción u omisión deprecada afectaba el deber funcional (elemento cognoscitivo). En especial, porque su actuación debía estar orientada al cumplimiento de la Constitución y la Ley y no a la realización del hecho atribuido a través de la falta (elemento volitivo) (Procuraduría General de la Nación. Sala Disciplinaria, 2014).

En oposición, una actuación de interés para el derecho disciplinario se realiza a título de culpa cuando la situación concreta que se está investigando se realiza sin el conocimiento del deber infringido. Es decir, el interventor o supervisor para efectos del argumento propuesto “desconoció cuando estaba en situación de conocerlos” (Corte Constitucional. Sentencia C155, 2002).

Teniendo en cuenta lo ya advertido, el concepto de culpabilidad implica que la conducta debe reunir algunos presupuestos, cuando para el investigable es posible atribuirle el resultado primero por estar en posibilidad de actuar de manera diferente a como lo hizo y conforme a la norma que determina el deber funcional. Además, de ser exigible el actuar conforme a la norma y a la función delegada por la administración según la naturaleza y alcance del cargo desempeñado en el rol misional del Estado.

## **1.5. Sanción disciplinaria**

La Sanción disciplinaria es la consecuencia legítima por la infracción de la ley disciplinaria (Fernández, 2015). Es la respuesta del Estado que busca regular las actuaciones de sus funcionarios, bien sea por tratarse de un servidor público o un particular que ejerza funciones públicas, en especial, cuando vulnera sin justa causa el deber funcional que surge de la relación especial de sujeción (López Gutierrez, 2019, pág. 51). Desde esa perspectiva, a continuación, se enuncian algunos aspectos relevantes de la sanción, su clasificación y los criterios para su graduación.

### **1.5.1. Noción de sanción disciplinaria**

La sanción, en palabras de Fernández (1981); es un medio indirecto con que cuenta el poder público para mantener el acatamiento y la observancia de las normas, restaurar el

orden jurídico alterado y evitar que prevalezcan actos contrarios a los que la demanda. Partiendo de esa premisa, corrige las infracciones en las que incurran para el caso los servidores del Estado en detrimento de las actividades delegadas por el estado y que guardan directa relación con el deber y la función delegada en virtud de actos administrativos de carácter general o particular (Álvarez, 2019).

En ese contexto, la sanción de conformidad con la ley disciplinaria cumple una función preventiva y correctiva (Corte Constitucional. Sentencia C125, 2003). Es preventiva, porque trata de evitar a través de la coacción que los funcionarios no contraríen el ordenamiento normativo y cumplan a cabalidad con la misión encomendada (Bordalí, 2008). Por otro lado, tiene un carácter correctivo, ya que, ante la ilicitud del actuar del funcionario del Estado, trata de recomponer por vía del castigo el daño causado con la falta en los fines de la función estatal y resarcir el daño causado con el incumplimiento del deber derivado de la norma o del reglamento (Osorio & Muñetón, 2007, pág. 68).

### **1.5.2. Clasificación de las sanciones**

Como ya se indicó, las sanciones disciplinarias son las consecuencias naturales a la acción ilegal, extralimitación u omisión en el ejercicio de la función atribuible a un servidor del Estado cualquiera que sea su categoría o forma de vinculación (Sanabria, 2015). Desde esa perspectiva, constituyen una herramienta para garantizar la moralidad administrativa y otros aspectos derivados del servicio, cuya naturaleza está construida para asegurar que los colombianos obtengan del Estado, de manera pronta y eficaz, la respuesta a sus necesidades básicas en cualquiera de las ramas del poder público: ejecutiva, legislativa o judicial.

No obstante, estas sanciones disciplinarias no solo son atribuibles exclusivamente a los servidores del Estado; también aplican a particulares que ejerzan funciones públicas, incluyendo el interventor. En ciertos eventos, al interventor se le asigna la función de control y vigilancia en la contratación pública por parte de la entidad estatal, otorgándole prerrogativas que normalmente serían atribuidas a la Administración. Por esta razón, el derecho disciplinario, en concordancia con lo establecido en el artículo 123 de la Constitución Política, ha diferenciado la responsabilidad entre particulares y servidores públicos. De hecho, la Ley 734 de 2002 derogada por la Ley 1952 de 2019, contempló un régimen especial para los particulares en los artículos 52 a 65, y esta distinción se reitera en el Código General Disciplinario, modificado por la Ley 2094 de 2021. De esta manera, se busca que tanto servidores públicos como particulares sean sujetos a las sanciones adecuadas según su ámbito de responsabilidad y función en el marco del servicio público.

Es importante precisar que, la responsabilidad disciplinaria se deriva de una relación especial de sujeción con el Estado, la cual es generalmente aplicable a los servidores públicos, pero de manera excepcional también abarca a los particulares que desempeñan funciones públicas. Por lo tanto, estos particulares no solo están sujetos al control disciplinario, sino que cuentan con una normativa especial contemplada actualmente en el Libro III Título I del Código General Disciplinario. Este tratamiento especial surge de la necesidad de considerar las características singulares de los particulares, especialmente en relación con las distintas clases de faltas, las sanciones aplicables y sus deberes, prohibiciones e inhabilidades (Álvarez, 2019, pág. 198).

En materia disciplinaria, las sanciones se dividen en dos categorías: principales y accesorias (Isaza, 2009, pág. 217). Siguiendo esta clasificación, la ley 1952 de 2019, con

modificaciones introducidas por la Ley 2094 de 2021, establece la clasificación de las sanciones como se muestra en la Tabla 2.

**Tabla 2**

*Clasificación de las sanciones disciplinarias*

<b>Faltas</b>	<b>Sanciones</b>
Gravísimas dolosas	Destitución e inhabilidad general de diez (10) a veinte (20) años
Gravísimas realizadas con culpa gravísima	Destitución e inhabilidad general de ocho (8) a diez (10) años
Graves dolosas	Suspensión en el ejercicio del cargo de tres (3) a dieciocho (18) meses e inhabilidad especial por el mismo término
Graves culposas	Suspensión en el ejercicio del cargo de uno (1) a doce (12) meses
Leves dolosas	Multa de diez (10) a ciento ochenta (180) días del salario básico devengado para la época de los hechos
Leves culposas	Amonestación escrita

*Fuente:* (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2021)

Asimismo, el Código General Disciplinario establece un régimen especial para los particulares que ejercen funciones públicas, el cual se encuentra detallado en el artículo 73. Este régimen regula las sanciones dirigidas a dichos particulares, estipulando una multa que oscila entre 10 y 100 salarios mínimos mensuales vigentes y de manera concurrente la inhabilidad para ejercer empleo público, función pública, prestar servicios a cargo del Estado o contratar con el Estado, por un período que puede variar entre uno (1) y veinte (20) años.

El Código también establece que, si el servicio prestado por el particular es de naturaleza permanente y su vinculación proviene de un nombramiento oficial, la sanción a imponer será la destitución, acompañada de una inhabilidad por un período que abarca desde uno (1) hasta veinte (20) años.

Ahora bien, se define como destitución e inhabilidad general, la terminación de la relación con el servidor público sin importar la forma en la cual se encuentre vinculado a la administración (Brito, 2009). Estas sanciones se aplican a faltas gravísimas a título de dolo y culpa gravísima, destinada a las infracciones que tienen una mayor afectación, involucrando la vulneración de derechos fundamentales de terceros. Por esta razón, el reproche es más severo, ya que se defrauda la confianza depositada por la sociedad en el servidor, que traiciona su juramento de vocación de servicio y adhesión a la ley.

La suspensión por su parte, es la separación temporal del cargo que motivo la aplicación de la sanción y la comisión de la falta disciplinaria. Durante este periodo, el individuo no puede ejercer su función, de acuerdo con lo establecido en el fallo correspondiente (Martínez & Ramírez, 2008). Esta sanción se aplica a faltas de gravedad.

En contraste, la multa corresponde a una sanción de carácter pecuniario que debe ser pagada por el servidor público o particular que ejerza funciones públicas, de acuerdo con lo determinado en el respectivo fallo correspondiente. Por otro lado, la amonestación es la sanción que se impone al disciplinable por incurrir en una falta leve culposa, la cual se considera un llamado de atención que deberá constar por escrito y constituye antecedente disciplinario para su autor.

### **1.5.3. Graduación de la sanción disciplinaria**

Para la graduación de la sanción, se hace necesario verificar al momento de la calificación jurídica de la falta la existencia de atenuantes o agravantes, adicionalmente la aparición de criterios generales objetivos como: “la modalidad de la conducta y sus circunstancias, su trascendencia social, y el perjuicio ocasionado” (Corte Constitucional. Sentencia T316, 2019). También se deben considerar criterios subjetivos como “los motivos determinantes del comportamiento” (Corte Constitucional. Sentencia T316, 2019).

Desde esa perspectiva, los aspectos objetivos y subjetivos permiten al operador disciplinario al momento de imponer una sanción efectuar la respectiva adecuación jurídica. Si bien es cierto que quién ostenta la potestad sancionadora cuenta con un margen de discrecionalidad, esta discrecionalidad esta reglada dentro de los límites normativos señalados por el legislador, lo cual representa una garantía de seguridad jurídica para el sujeto disciplinable. Este último puede, partiendo de los mismos criterios que obligan al funcionario competente verificar la sanción impuesta, y en caso de inconformismo interponer los recursos de Ley. La Tabla 3, contribuye a ilustrar la forma de graduación de una sanción teniendo en cuenta los factores antes señalados.

**Tabla 3***Graduación de las sanciones*

<b>Falta</b>	<b>Imputación subjetiva</b>	<b>Sanción</b>
Gravísima	Dolo	Destitución e inhabilidad general de 10 a 20 años
Gravísima	Culpa gravísima	Destitución e inhabilidad general de 5 a 10 años
Grave	Dolo	Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial de 3 a 18 meses
Grave	Culpa	Suspensión en el ejercicio del cargo de 1 a 12 meses
Leve	Dolo	Multa de 10 a 180 días del salario básico devengado
Leve	Culposa	Amonestación escrita

*Fuente:* (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2021)

En ese contexto, la graduación de la sanción se erige como la culminación de la actuación disciplinaria, aplicando la respuesta ajustada a derecho por el daño ocasionado al deber funcional. Este criterio se desarrolla desde la fuerza del precedente de la Corte constitucional, en donde se ha señalado que el Estado no podría alcanzar sus fines si careciera de un sistema jurídico enderezado a regular el comportamiento disciplinario de su personal, fijando los deberes y obligaciones de quienes lo integran, las faltas, las sanciones correspondientes y los procedimientos para aplicarlas (Corte Constitucional. Sentencia C417, 1993).

Esta premisa reconocida es compartida por el Consejo de Estado, quien frente a la sanción disciplinaria señala que esta tiene por finalidad el logro de la disciplina en el ejercicio de la función pública. Además, busca reprimir las transgresiones a los deberes y obligaciones impuestos a los agentes estatales. Por ello, “la facultad sancionadora de la administración se fundamenta principalmente en la defensa misma de la administración y de su moralidad, y

no sólo la simple corrección del funcionario que no guarda sus deberes y compromisos con aquella” (Consejo de Estado. Radicado 1063, 1987).

Los aspectos antes señalados permiten concluir que en el derecho disciplinario se deben observar cabalmente los criterios dogmáticos y procesales previstos en la ley, jurisprudencia y doctrina concordante, fuentes obligatorias de conformidad con lo señalado en el artículo 230 Constitucional. Esto es especialmente relevante porque los sujetos disciplinables tienen derechos como cualquier otro ciudadano, y no se pueden limitar o restringir cuando se encuentran *sub iudice*.

Estos aspectos, hacen justa la sanción y dignifican el rol misional de quienes de manera cotidiana cumplen con su deber, sin importar si se trata de un servidor público en sentido estricto, o un particular que de manera transitoria cumple deberes en cumplimiento de un contrato. Lo opuesto representa arbitrariedad y corrupción, que el derecho disciplinario propende por erradicar. Para ello, incluye como falta gravísima la afectación al deber funcional del supervisor o interventor que tiene bajo su cuidado y control recursos que del erario público son destinados para la satisfacción de las necesidades primarias de la colectividad.

Adicionalmente, es importante señalar que la graduación de la sanción depende de la afectación al deber funcional, partiendo del contenido verificado de la ilicitud sustancial como resultado de la valoración de la lesividad. Este aspecto se potencializa cuando se trata de contratos estatales, a través de los cuales se adquieren bienes y servicios en procesos licitatorios o abreviados, según la cuantía y la naturaleza del bien requerido dentro del plan de adquisición de la entidad estatal requirente.

Desde esa perspectiva, como lo señala Tobón, Escobar & Uribe (2015): “De acuerdo con el principio de proporcionalidad, las sanciones y penas que se establecen deben corresponder a la gravedad de la falta cometida, y para su valoración deben tenerse en cuenta diferentes criterios para la dosificación de las mismas” (Escobar, Tobon, & Uribe, 2015, pág. 15). Criterios desarrollados por el legislador en los artículos 50 y 74 de la ley 1952 del 2019 (modificado por el artículo 11 de la Ley 2094 de 2021), que incluyen atenuantes y agravantes para establecer la cuantía de la multa y el término de duración de la suspensión e inhabilidad.

Frente a los atenuantes, la citada norma establece varios aspectos tales como: “a) La diligencia y eficiencia demostrada en el desempeño del cargo o de la función o la ausencia de antecedentes. b) La confesión de la falta o la aceptación de cargos. c) Haber, por iniciativa propia, resarcido el daño o compensado el perjuicio causado, y d) Haber devuelto, restituido o reparado, según el caso, el bien afectado con la conducta constitutiva de la falta, siempre que la devolución, restitución o reparación no se hubieren decretado en otro proceso”.

Criterio normativo diseñado por el legislador en cumplimiento de su libertad de configuración, la cual, si bien es cierto, le permite un ámbito discrecional de movilidad frente a la construcción de factores determinados en relación con la falta. Dicha potestad no es absoluta, tiene unos límites constitucionales, tales como “los principios de necesidad, de la exclusiva protección de bienes jurídicos, de legalidad, de culpabilidad, de razonabilidad y proporcionalidad, así como las normas constitucionales y aquellas que forman el bloque de constitucionalidad” (Corte Constitucional. Sentencia C-015, 2020).

Frente a la diligencia y eficiencia demostrada en el desempeño del cargo o de la función, o la ausencia de antecedentes, constituye una situación que atenúa la falta de carácter objetivo. Esto permite al operador jurídico disciplinario verificar la trayectoria del servidor

en el desempeño de su función. Para el caso que nos ocupa, se revisa la hoja de vida del supervisor del contrato o las certificaciones del interventor, donde se advierten las calificaciones que su servicio ha tenido en contratos anteriores. Esto se suma a la carencia de antecedentes, entendidos estos últimos como la ausencia de faltas o sanciones disciplinarias dentro de los últimos cinco años o en cualquier tiempo “bajo el entendido que se aplica exclusivamente cuando la falta sea la comisión de un delito contra el patrimonio del Estado, conforme a lo dispuesto en el inciso final del artículo 122 de la Constitución Política” (Corte Constitucional. Sentencia C-948, 2002).

En torno a la “confesión de la falta o la aceptación de cargos”, esta adquiere un nuevo significado en el nuevo régimen disciplinario, en la medida que fue regulado de manera más amplia, lo que inhibe al juez disciplinario de recurrir a otros ordenamientos jurídicos para verificar su alcance y contenido. En ese sentido la Ley 1952 de 2019 en su artículo 161 (modificado por el artículo 29 de la Ley 2094 de 2021) establece los siguientes requisitos:

1. Se hará ante la autoridad disciplinaria competente para instruir, juzgar o ante el comisionado o designado.
2. La persona deberá estar asistida por defensor.
3. La persona será informada sobre el derecho a no declarar contra sí misma, y de las garantías consagradas en el artículo 33 de la Constitución Política y de los beneficios y de las rebajas de las sanciones contempladas en este código.
4. La autoridad disciplinaria ante la cual se realice la aceptación de cargos, deberá constatar que la misma se hace en forma voluntaria, consciente, libre, espontánea e informada (República de Colombia. Ley 1952, 2019).

Estos requisitos implican la verificación de la manifestación de la voluntad por parte del supervisor o interventor sujeto disciplinable, la cual debe ser libre, espontánea, y respecto

de la cual no puede haber una vulneración del artículo 33 Constitucional. Adicionalmente, la confesión es un medio de prueba judicial que “consiste en una declaración de ciencia o conocimiento expresa, terminante y seria, hecha conscientemente, sin coacciones que destruyan la voluntariedad del acto” (Ámbito Jurídico, 2018).

Frente a los criterios a observar por parte del operador jurídico disciplinario al momento de atenuar la falta, el Consejo de Estado ha señalado que debe: “(i) Determinar si existe confesión válida y si es judicial o extrajudicial. (ii) Determinar el contenido de la confesión y (iii) Asignarle el mérito probatorio como instrumento de convicción respecto a la existencia o inexistencia de tales hechos (Consejo de Estado. Radicado 00502-02, 2006)”.

En lo que respecta a la causal de atenuación: “Haber, por iniciativa propia, resarcido el daño o compensado el perjuicio causado”, constituye una forma de reparar el daño causado con la falta investigada, situación generalmente advertida en situaciones fácticas relacionadas con pérdidas o extravíos de bienes fiscales. Lo cual resulta complejo cuando se trata de recursos derivados de un contrato, especialmente por la cuantía y lo que ello representa frente al patrimonio del servidor. Especialmente cuando se presenta una circunstancia de insolvencia, o los recursos percibidos o el patrimonio con el cual puede responder es inferior al daño causado al erario público. Esta situación deriva en la ilicitud sustancial que se materializa al momento de la tasación de la falta y las consecuencias derivadas de esta.

En relación a los agravantes, el legislador en materia disciplinaria consagró en el artículo 50 de la Ley 1952 de 2019 (modificado por el artículo 11 de la Ley 2094 de 2021), los siguientes aspectos:

a) Haber sido sancionado fiscal o disciplinariamente dentro de los cinco (5) años anteriores a la comisión de la conducta que se investiga. Salvo lo establecido para la multa y la amonestación que serán valorados si fueron impuestas en los últimos tres (3) años. Las sanciones de multa y la amonestación se tendrán como agravantes si fueron impuestas en los tres (3) años anteriores a la comisión de la conducta que se investiga.

b) Atribuir la responsabilidad infundadamente a un tercero; c) El grave daño social de la conducta; d) La afectación a derechos fundamentales; e) El conocimiento de la ilicitud; f) Pertener el servidor público al nivel directivo o ejecutivo de la entidad; g) Ejecutar la conducta constitutiva de falta disciplinaria por recompensa o promesa remuneratoria de un tercero; h) La naturaleza de los perjuicios causados (República de Colombia. Ley 1952, 2019).

En lo referente a las causales señaladas, en cuanto a la existencia de antecedentes, como sucede con los atenuantes, se refiere a faltas cometidas dentro de los últimos cinco años. Estos aspectos que se agravan en la medida que esta se acerque a la nueva falta investigada. Esto adquiere sentido desde la perspectiva de la prevención especial negativa, que busca evitar la reincidencia a través de la aplicación de sanciones más gravosas para quienes después de ser sancionados por vulnerar su deber funcional vuelven a cometer faltas. En este caso, se requiere un juicio de reproche más para generar una adecuada prevención general, la cual, en materia disciplinaria, está vinculada a la moralidad administrativa y a la percepción que la sociedad tiene de lo público y de los servidores del Estado, esperando de ellos los más altos estándares de compromiso con el cumplimiento de sus deberes y, especialmente, con la satisfacción de las necesidades derivadas de los fines esenciales del Estado.

Adicionalmente, la función desempeñada por los interventores y supervisores de los contratos estatales agrava la sanción derivada de la falta, considerando el grave daño social generado con la conducta, el cual se analiza “desde el principio moral que conlleva la función administrativa” (Manjarrez, 2015, pág. 14), de manera particular, porque la función encomendada de controlar la normal ejecución de los contratos estatales, tiene una doble connotación. Por un lado, permite la ejecución en los términos establecidos en el pliego de condiciones, donde generalmente reposan las características técnicas, económicas y jurídicas de los bienes y servicios adquiridos. Por otro lado, la representatividad de la sociedad, que espera un adecuado manejo de los recursos públicos y una verificación permanente de la ejecución del contrato hasta su feliz terminación a través de las actas de recibo a satisfacción.

De esta manera, la naturaleza de los perjuicios causados también puede constituir un agravante a observar por parte del juez disciplinario. Perjuicios que en el contexto de argumento propuesto pueden ser materiales o morales. Los perjuicios materiales se refieren al detrimento patrimonial causado con la afectación al deber funcional, considerando que la actividad de verificación del cumplimiento del contrato es determinante al momento de la ejecución del mismo, si se tiene en cuenta que los bienes y servicios contratados representan un rublo importante en el contexto del presupuesto estatal, el cual según la OCDE asciende, en promedio, según la última cifra cerrada de 2019, a \$150 billones, lo cual constituye 15% del PIB.

También deriva en perjuicios morales, por la grave afectación para la expectativa de la colectividad en el cumplimiento de los deberes propios de la administración en cualquiera de las ramas del poder público. Los ciudadanos colombianos esperan que las autoridades satisfagan plenamente sus necesidades a través de obras, recursos y actividades que mejoren

las condiciones de vida en las distintas regiones del país. Esta expectativa se ve afectada cuando el supervisor o interventor no cumple a cabalidad con su función, y se agrava aún más, cuando resultan afectadas las poblaciones más vulnerables, como las minorías étnicas o los niños, niñas y adolescentes.

Como se expuso anteriormente, el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019) consagra un régimen especial para los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria. De manera específica, el artículo 74 añade criterios complementarios a los previamente analizados para determinar la graduación de la sanción en el caso de los funcionarios públicos. Estos criterios abarcan:

- i) El resarcimiento del perjuicio causado
- ii) La situación económica del sancionado
- iii) La cuantía de la remuneración percibida por el servicio presado

## **1.6. Conclusiones**

El desempeño de un cargo público se fundamenta en la relación de subordinación entre el funcionario y el Estado, lo que conlleva la obligación del funcionario de obedecer y cumplir sus deberes y responsabilidades. En caso de incumplimiento, el funcionario puede ser sujeto de responsabilidad disciplinaria. Esta responsabilidad también se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas y que cometan alguna de las faltas disciplinarias establecidas en el Código General Disciplinario.

El Derecho disciplinario está orientado a garantizar el cumplimiento de los fines y funciones del Estado, regulando el comportamiento de los servidores públicos y de los terceros que ejerzan funciones públicas, salvaguardando los principios que rigen el ejercicio

de su facultad sancionadora. De modo tal que, al momento de imponer una sanción disciplinaria, el operador jurídico debe respetar los principios de legalidad, favorabilidad, debido proceso y dignidad humana. Estos principios conforman el núcleo esencial que representa la materialización del modelo de Estado y la reivindicación del sistema universal de derechos y garantías aplicables a toda clase de actuaciones judiciales o administrativas.

En ese contexto, se debe analizar la tipicidad, ilicitud sustancial y culpabilidad como elementos acumulativos de responsabilidad disciplinaria. De esta forma, se establece la clasificación y la graduación de las sanciones. Es importante tener en cuenta que la Constitución prevé la posibilidad de que, en ciertas circunstancias, el Estado pueda exigir a los particulares que ejercen funciones públicas la misma obediencia que se exige a los servidores públicos, sin que esto implique perder su condición de particulares. Es decir, ambas figuras no pueden equipararse, y el legislador ha entendido esto al establecer en el Código General Disciplinario un régimen especial que incluye un catálogo de faltas y sanciones imputables diferentes para los particulares que ejercen funciones públicas en comparación con las aplicables a los servidores públicos.

## **CAPITULO II. DE LOS INTERVENTORES Y SUPERVISORES EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL**

En el siguiente capítulo, se examina la función del interventor y el supervisor de un contrato estatal. Ambos desempeñan un papel crucial debido a su responsabilidad única, la cual es fundamental para el control de los bienes y recursos adquiridos por distintas entidades del sector público. Estos recursos son necesarios para satisfacer las necesidades primarias de la población, de acuerdo con la naturaleza y la misión de la organización.

Conforme a lo planteado, se hace una distinción entre el rol que cumple el supervisor, quien generalmente es un servidor público perteneciente a la entidad, el cual debe asumir otras funciones dentro de la organización, y la especificidad del interventor, quien es un particular contratado precisamente para ejercer el control del contrato. Unos y otros asumen el rol, pero indiscutiblemente como se advertirá más adelante, para el interventor el grado de lesividad debe ser mayor por cuanto se produce un doble detrimento para lo público: uno, derivado del contrato que no fue vigilado y otro, del dinero que se le entregó para cumplir una función que no realizó.

Lo anterior se debe a que todas las funciones diseñadas para delimitar la actividad de los interventores y supervisores, están orientadas a optimizar los recursos destinados para la ejecución del contrato. De tal suerte que dicho proceso se ciña a los lineamientos del pliego de condiciones y las cláusulas que son ley para las partes, en especial, cuando realiza “actuaciones que implique el incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de

derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses” (Colombia Compra Eficiente, 2020, pág. 13).

Para el caso específico, concurren en faltas desde la órbita disciplinarias tanto los interventores como supervisores cuando:

- No se exigen la calidad de los bienes y servicios contratados acordada en el contrato vigilado o exigida por las normas técnicas obligatorias.
- Se certifica como recibida a satisfacción una obra que no ha sido ejecutada a cabalidad.
- Se omite el deber de informar a la Entidad Estatal contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

Acciones y omisiones que se adecuan en virtud de lo señalado en la Ley 1952 de 2019, en el artículo 54, que desarrolla la descripción típica de lo que se considera falta gravísima, de manera específica el numeral 6 y 7.

Artejo cuya adecuación viene acompañada de la posibilidad de aplicar una sanción contenida en el artículo 54 de la Ley 1952 de 2019, esto es, “destitución e inhabilidad general”, inhabilidad que es definida al tenor de la Sentencia C-500 de 2014 como: (...) “la prohibición de que una persona sea elegida o designada en un cargo público continúe en él o, en general, acceda y ejerza una función pública”. (Corte Constitucional. Sentencia C400, 2014).

Máxima sanción que muestra la importancia que tiene el interventor o supervisor del contrato en el ejercicio mismo de su actividad funcional, como guardián de la moralidad administrativa. Esta integridad se entiende en palabras de Castillo (2013) como el: (...) conjunto de principios, valores y virtudes fundamentales aceptados por la generalidad de los individuos, que deben informar permanentemente las actuaciones del Estado, a través de sus organismos y agentes, con el fin de lograr la convivencia de sus miembros, libre, digna y respetuosa, así como la realización de sus asociados tanto en el plano individual como en su ser o dimensión social (Castillo, 2013, pág. 97).

Teniendo presente, que los actos de corrupción son un fenómeno sociológico (Hübbe, 2013), que no solo afecta la esfera contractual, sino a la sociedad en general, se hace indispensable ponderar esta especial cualificación del servidor y del particular llamados a ejercer la función como supervisor o interventor de un contrato, teniendo presente el fin perseguido con la adecuación de las faltas, para el caso concreto, el aseguramiento del cumplimiento del deber funcional (Corte Constitucional. Sentencia C400, 2014). No obstante, es importante tener en cuenta también la existencia de los criterios de gravedad o levedad de la falta, los cuales pueden ser extraídos del artículo 50 de la Ley 1952 de 2019.

En ese contexto, el operador disciplinario al momento de dar aplicación a la norma debe garantizar una adecuada clasificación de las faltas, así como poseer un amplio conocimiento de los criterios para graduar la gravedad o levedad de las faltas disciplinarias, y para la determinación del grado de la sanción. Estos aspectos adquieren diferentes connotaciones a la luz del Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021), el cual estableció un régimen general para los servidores públicos y

un régimen especial para los particulares que ejercen funciones públicas, como es el caso del interventor. Entre ambos regímenes se presentan las siguientes diferencias a tener en cuenta:

- Se estableció una distinción en las sanciones aplicables a los particulares y los servidores públicos. Para los particulares, las sanciones consisten en multas y, de manera concurrente, inhabilidad para ejercer empleo público o prestar servicios al Estado. En cambio, para los servidores públicos, las sanciones previstas son destitución, suspensión, inhabilidad general o especial, multa y amonestación.

-Los particulares solo serán responsables por las faltas gravísimas descritas taxativamente en el régimen especial, excluyendo las faltas graves y leves, que están destinadas exclusivamente para los servidores públicos.

-Se establecieron criterios adicionales para la graduación de la sanción aplicables solo a los particulares, tales como el resarcimiento del perjuicio causado, la situación económica del sancionado y la remuneración recibida por el servicio prestado, los cuales no son aplicables a los servidores públicos.

En ese sentido y como se verá más adelante, el operador disciplinario en ejercicio de la potestad sancionadora y en aplicación del artículo 6 de la Ley 1952 de 2019, debe tener en cuenta todas estas diferencias y las situaciones que conllevaron a cometer la conducta sancionable. Todo lo anterior con el fin de garantizar la adecuada aplicación del principio de proporcionalidad en la graduación de la sanción, de tal suerte que se asegure la existencia de una autoridad regida por los principios de la función pública tales como igualdad, eficacia e imparcialidad. Además, se busca evitar la discrecionalidad y la arbitrariedad que la autoridad

administrativa podría usar al momento de imponer la sanción establecida en la ley (Brito, 2009).

### **2.1. Generalidades del control y seguimiento a los contratos públicos.**

Es importante precisar que las entidades estatales tienen a cargo la tarea de garantizar el cumplimiento a cabalidad del objeto señalado en los contratados celebrados. Para lograrlo, en los estudios previos deben considerar todos los factores referentes al contrato que se aspira a celebrar, entre ellos, el tema de la vigilancia, seguimiento y control del mismo. Para llevar a cabo esta función, deberán designar a un supervisor y, si encuentra justificado de acuerdo a la naturaleza del contrato, contar con la presencia de un interventor.

Desde la perspectiva del rol funcional, el derecho disciplinario permite garantizar el control de los actos de los servidores del Estado en procura de avalar la eficacia y eficiencia en el cumplimiento del rol misional, en la entidad donde presta su función. En ese sentido, una de las tareas más importantes se relaciona con la actividad de quien se encargará de la veeduría de los contratos, la cual está ligada directamente al control del cumplimiento del objeto contractual.

En el contexto de la misma investigación disciplinaria, se debe realizar una verificación en la cual el operador jurídico debe tener en cuenta la diferencia de roles y actividades desempeñadas por el supervisor e interventor de un contrato. Si bien ambos desempeñan una función general vinculada al cumplimiento contractual y a la inversión de recursos, es necesario tratarlos de manera diferente en caso de incumplimiento de su rol. En este sentido, es importante considerar que el supervisor, a pesar de ser un funcionario de la entidad, no está específicamente destinado a controlar el objetivo del contrato, lo cual sería

el ideal, pero eso es solo una de las tareas asignadas. Por otro lado, el interventor, al ser un particular contratado para este propósito, su trabajo es controlar, verificar, informar y si deja de cumplir su labor o la realiza de manera espuria merece total reproche.

Adicionalmente, como se advierte en el siguiente acápite del estudio, la interventoría puede ir más allá de aspectos meramente técnicos. En este caso, su labor puede referirse a temas relacionados con el contrato. En ese sentido, la Corte Constitucional llama la atención además “sobre el hecho de que el objeto sobre el cual recae la vigilancia, a saber el desarrollo del contrato estatal, supone la presencia de recursos públicos, y que en este sentido la labor de vigilancia que se le encarga para que el desarrollo del contrato se ajuste a los términos del contrato y a la realización de los fines estatales específicos que con él se persiguen, implica la protección de esos recursos” (Corte Constitucional. Sentencia C037, 2003).

Posición que comparte el Consejo de Estado quien en relación con la interventoría y la supervisión de los contratos y las consecuencias de sus actuaciones ilegítimas ha señalado: que: “La administración no puede disponer del erario de manera ligera, y por ello no es admisible que, sin que se haya probado un daño, indemnice” (Consejo de Estado. Radicado 16711, 2000).

Todo lo anterior permite denotar el interés prevalente que tiene el rol del supervisor e interventor de un contrato. Esta función está ligada necesariamente a la correcta ejecución de los contratos, por ello su reproche es a título de falta gravísima, lo cual demarca la importancia que tiene esa gestión administrativa.

## **2.2. Interventoría**

La legislación se ha encargado de definir la interventoría contractual como el seguimiento técnico que realiza una persona natural o jurídica designada por la Entidad Pública para asegurar el cumplimiento de un contrato. Esto ocurre cuando el contrato requiera conocimientos especializados en la materia o cuando su complejidad lo justifica. Sin embargo, la misma norma también otorga a la entidad la facultad de contratar el seguimiento administrativo, financiero, técnico, contable o jurídico del contrato como parte de la interventoría, cuando lo considere justificado y acorde con la naturaleza del contrato principal.

Definición que encuentra sustento normativo en el artículo 83 del Estatuto Anticorrupción, (República de Colombia. Ley 1474, 2011). Adicionalmente, Parra (2002) sostiene que la interventoría busca “controlar, vigilar, inspeccionar la celebración, ejecución de un contrato primigenio instrumentando conocimientos científicos, técnicos y tecnológicos que son equivalentes o similares a quien presta obligaciones en el contrato principal” (Parra, 2002, pág. 37). En resumen, la actividad de control y vigilancia de un contrato estatal que tiene como objeto verificar el cumplimiento integral de su objeto y de las obligaciones en él pactadas, coadyuvando a las partes contratantes para lograr una terminación exitosa del contrato vigilado (Jiménez, 2007, pág. 82).

### **2.2.1. Designación del interventor**

Por regla general el interventor de un contrato lo designa el ordenador del gasto (Silva, 2014), mediante concurso de méritos a excepción de los contratos de obras públicas que deben ser por licitación. El interventor será contratado directamente para esa labor, lo que marca su diferencia con el supervisor frente al alcance de su responsabilidad disciplinaria. Desde esa perspectiva, al momento de la designación de un interventor se deben entregar los

documentos necesarios para el cabal cumplimiento de la labor encomendada, y, además, debe conocer cuál es su función y el objetivo mismo de su actividad delegada (Sánchez J. , 2018).

En ese sentido, como se establece en el manual de interventoría, en el estudio previo, se dejará constancia si el seguimiento puede ser adelantado por la entidad, caso en el cual se mencionará el cargo de quien la ejercerá, o si se deberá contratar la interventoría. (De conformidad con el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, modificado por el párrafo 1° del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011. La entidad se deberá pronunciar, en los estudios previos, sobre la necesidad de contar con interventoría en los contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad.)” (Manual de Interventoria, 2017, pág. 4).

### **2.2.2. Marco legal**

La actividad del Interventor de un contrato se encuentra reglada de manera amplia en las normas generales de la contratación, el Estatuto Anticorrupción, el Código Disciplinario Único y el Decreto Anti-trámites (Sánchez J. , 2018), estas disposiciones, son:

- Ley 80 de 1993 artículo 14 numeral 1, - Ley 1150 de 2007 Artículo 29
- Decreto 1082 de 2015 Artículo 2.2.4.1.2.9.4 numeral 13 y Artículo 2.2.4.2.1.6
- Ley 1474 de 2011 Párrafo 2 y 3 del Artículo 83
- Ley 1952 de 2019 modificada por la Ley 2094 de 2021

El referente normativo que establece la figura de la interventoría en los contratos estatales no solo define sus actividades, responsabilidades y funciones, sino que también determina el alcance de su misión. Este alcance puede ser deprecado cuando falla a su designación y no realiza la gestión encomendada, más aún, por la naturaleza misma del objetivo contractual a través del cual surge el vínculo con la entidad y el contrato a verificar.

### 2.2.3. Funciones del interventor

Dentro de los manuales de cada entidad, existen unas funciones generales que son concurrentes con las del supervisor del contrato y unas funciones específicas ligadas directamente al objeto contractual y a la naturaleza de la veeduría por desempeñar, teniendo en cuenta que existen diversos contratos por vigilar, los cuales varían en su ejecución y naturaleza. Frente a las funciones estas pueden ser técnicas, y administrativas, las cuales se resumen en la Tabla 4.

**Tabla 4**

*Funciones de los interventores contractuales*

---

Conocer los pliegos de condiciones, bases del concurso o términos de referencia, y el contrato motivo de la interventoría, así como las normas internas y externas de la entidad sobre contratación e interventoría de contratos.

Informarse, previamente a la iniciación de los trabajos, sobre los estudios, informes y circunstancias relativas al contrato motivo de la interventoría, o que dieron origen al mismo.

Solicitar al contratista, la presentación de un informe de iniciación en donde se presenta en forma detallada, el programa de trabajo para la realización del contrato.

Comprobar que el contratista cuenta con los recursos humanos, técnicos y financieros requeridos, de acuerdo con los términos del contrato, antes de la iniciación del mismo, y la correcta utilización de tales recursos durante la fase de ejecución del contrato.

Verificar que los informes, estudios, conceptos y resultados del contrato, se adapten a las normas, estándares y especificaciones que forman parte del contrato, así como a los parámetros de calidad establecidos para la profesión o especialidad a la que pertenezca al proyecto.

Evaluar el avance y resultados del contrato, en comparación con el cronograma y plan previstos, y exigir que se tomen las medidas correctivas necesarias en caso de que se prevean atrasos en el programa.

Someter a consideración del comité técnico, a través del director o jefe de área respectiva los siguientes temas, adjuntando los documentos soporte requeridos, así como su evaluación, concepto y recomendaciones por escrito: modificaciones al alcance del contrato, solicitudes de adición en plazo y/o valor al contrato, reclamaciones presentadas por el contratista.

---

*Fuente:* (Bonilla, 2020)

Estos requerimientos, “tienden a la consolidación de la obra como un fin efectivo, que mediante la interventoría garantiza, por un lado, la eficacia, por el otro la validez y en último término la justicia que está inscrita en el orden de los intereses sociales de la comunidad” (Silva, 2014, pág. 107).

Adicionalmente, el Consejo de Estado ha señalado algunas funciones que constituyen fuerza de precedente, límite material para la constatación de la actividad del interventor de un contrato. Dentro de ellas, se destacan las de realizar funciones no descritas en el contrato –“Coligación Negocial” (Consejo de Estado, 2013), solicitar Informes e Impartir órdenes (Consejo de Estado , 1997).

De la misma manera, la Procuraduría General ha señalado algunas funciones inherentes al cargo de interventor. En ese sentido, ha indicado en las decisiones sancionatorias que “la ejecución de la tarea de interventoría supone, en términos generales, el control, la fiscalización y la evaluación de acciones de tipo administrativo encaminadas a optimizar la prestación de un servicio de beneficio común” (Procuraduría General de la Nación, 2007). Esta descripción engloba un listado de actividades relacionadas con la eficacia y eficiencia que debe procurar la administración como respuesta a la moralidad que gobiernan el uso de los recursos públicos.

#### **2.2.4. Responsabilidad del interventor**

Queda claro que el interventor, como colaborador de la función pública, desempeña funciones fundamentales relacionadas con la vigilancia y control de los diferentes contratos suscritos con las entidades públicas. Por esta razón, su comportamiento no puede estar fuera

de los controles que el Estado ha establecido para aquellas personas que contribuyen al cumplimiento de los fines de la función pública.

En ese sentido, el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 82 de la Ley 1474 de 2011, establece responsabilidades para los interventores en ámbitos civil, penal, fiscal y disciplinaria.

La responsabilidad de naturaleza civil se deriva de lo establecido en el numeral 2 del artículo 82 de la Ley 1474 de 2011. Esto se basa en la premisa de que el interventor que no haya informado oportunamente a la entidad estatal del posible incumplimiento parcial o total de alguna de las obligaciones a cargo del contratista del contrato vigilado o principal “será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento” (Colombia Compra Eficiente, 2020, pág. 11).

Los interventores, al ser particulares que desempeñan funciones públicas, también tienen responsabilidades en el ámbito penal. En este sentido, su actuación puede estar sujeta a diferentes tipos penales según lo establecido en el artículo 20 de la Ley 599 de 2000. Estos tipos penales incluyen prevaricato por acción u omisión, peculado a favor de tercero, concusión, cohecho, tráfico de influencias, contrato sin la celebración de los requisitos legales, delitos contra la fe pública y otras conductas, tanto por acción como por omisión. Los interventores que ajusten su comportamiento a cualquiera de los tipos penales mencionados anteriormente pueden ser imputables en el ámbito penal.

La responsabilidad fiscal está destinada exclusivamente para aquellos casos en los que el interventor, debido a su actuación contraria a sus funciones u obligaciones, provoca un detrimento en el patrimonio de la Entidad Pública. En este contexto, el término

"detrimento" se refiere al menoscabo, perjuicio, disminución, pérdida o uso indebido de los bienes estatales, ya sea de manera dolosa o culposa.

Por último, la responsabilidad en la esfera disciplinaria del interventor se configura cuando su actuar implica el incumplimiento de deberes, la extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, así como prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses. Esa responsabilidad se establece cuando el interventor no esté amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 21 de la ley 1952 de 2019 (Colombia Compra Eficiente, 2020, pág. 13).

Es importante precisar que la responsabilidad disciplinaria de los particulares que ejerzan funciones públicas ha tenido muchos avances significativos. Este proceso se inició con la Ley 200 de 1995, que por primera vez incluyó a estos particulares como destinatarios de la ley disciplinaria. Luego, se llegó al actual Código General Disciplinario, establecido por la Ley 1952 de 2019 (modificada por la Ley 2094 de 2021). Este código ratificó la existencia de un Régimen Especial para particulares, diferenciándolo del régimen aplicable a los servidores públicos. En consecuencia, se establecieron sanciones específicas para los particulares, que solo serán disciplinariamente responsables por las faltas gravísimas que se describen de manera taxativa en el artículo 72 de dicho régimen.

### **2.3.5. Prohibiciones generales del interventor y supervisor**

En virtud de lo señalado por Colombia compra eficiente, los interventores tienen prohibido llevar a cabo las acciones descritas en la Tabla 5 durante el ejercicio de su función y en concordancia con lo establecido en el objeto contractual respectivo. Estos aspectos, que

confluyen en los interventores y supervisores, permiten identificar las situaciones específicas que pueden derivar en una acción disciplinaria, prohibiciones generales que junto con las inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses permiten estructurar la acción disciplinaria y graduar si el del caso la imposición de la sanción.

**Tabla 5**

*Prohibiciones de los supervisores e interventores*

- 
- a) Adoptar decisiones, celebrar acuerdos o suscribir documentos que tengan por finalidad o como efecto la modificación del contrato sin el lleno de los requisitos legales pertinentes.
  - b) Solicitar y/o recibir, directa o indirectamente, para sí o para un tercero, dádivas, favores o cualquier otra clase de beneficios o prebendas de la entidad contratante o del contratista; o gestionar indebidamente a título personal asuntos relativos con el contrato.
  - c) Omitir, denegar o retardar el despacho de los asuntos a su cargo.
  - d) Entrabar las actuaciones de las autoridades o el ejercicio de los derechos de los particulares en relación con el contrato.
  - e) Permitir indebidamente el acceso de terceros a la información del contrato.
  - f) Exigir al contratista renunciaciones a cambio de modificaciones o adiciones al contrato.
  - g) Exonerar al contratista de cualquiera de sus obligaciones contractuales.
  - h) Actuar como supervisor o interventor en los casos previstos por las normas que regulan las inhabilidades e incompatibilidades.
- 

*Fuente:* (Colombia Compra Eficiente, 2020, pág. 14).

### **2.3. Supervisión**

La supervisión de los contratos estatales nace del deber que tiene las entidades públicas de garantizar los fines de la contratación, al igual que reclamar del contratista el cumplimiento oportuno del objeto contratado.

Se define la supervisión de un contrato estatal como el “seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del

contrato, es ejercido por la misma entidad estatal cuando no se requieren conocimientos especializados” (República de Colombia. Ley 1474, 2011). Esta actividad es desarrollada y es ejercida por un funcionario de la entidad contratante, su actividad no puede ser concurrente con la del interventor. En ese contexto, la supervisión es ejercida por la Entidad Estatal, contrario de lo que ocurre con la interventoría, que es realizada por persona natural o jurídica contratada para ese fin (Colombia Compra Eficiente, 2020, pág. 5).

Por esta razón, el supervisor no requiere conocimientos técnicos especializados y debe ser siempre ejercitada por un funcionario estatal como ya se indicó. Por lo tanto, su actividad es adicional a su función principal, ahí radica la principal diferencia frente al reproche disciplinario. Esto es debido a que en ocasiones los supervisores no pueden llevar a cabo de manera adecuada su función porque tiene otras tareas que desempeñar que están directamente relacionadas con el cargo razón de ser, de su existencia en la entidad donde fue dado de alta (Consejo de Estado. Radicado 2552-13, 2018).

### **2.3.1. Designación del supervisor**

La asignación del rol de un supervisor debe ser efectuada a más tardar en la misma fecha en la que se adjudique el contrato cuando el mismo sea el resultado de un proceso de contratación competitivo o se asigne en los casos de contrataciones directas (Cancino & Lopez, 2019).

Desde esa perspectiva, la designación del supervisor del contrato no requiere que el manual de funciones de la entidad establezca expresamente la función de supervisar contratos (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2016), pues la misma es inherente al desempeño de las funciones ordinarias de los servidores públicos.

De conformidad con lo señalado en los manuales de Colombia compra eficiente, la comunicación de la designación de un funcionario como supervisor siempre debe ser escrita entendiéndose también como tal la que se hace a través de correo electrónico y debe reposar en el expediente del contrato por lo que siempre debe enviarse copia de esta a la dependencia encargada de conservar los expedientes (Sánchez J. , 2018).

En caso de que la designación del supervisor se haga directamente en el contrato, según Colombia Compra Eficiente, debe enviarse copia de este al funcionario designado informando que va a ser el supervisor. Cuando esto sucede, el cambio de supervisor siempre va a implicar una modificación del contrato. La entidad estatal debe tener en cuenta que cuando no se haga la designación del supervisor la responsabilidad de la vigilancia y control de la ejecución del contrato la tiene el ordenador del gasto (Colombia Compra Eficiente, 2020, pág. 7).

### **2.3.2. Marco legal**

El principal fundamento normativo, surge del estatuto anticorrupción Ley 1474 de 2011 en donde se establece en el artículo 83 que “la supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos” (República de Colombia. Ley 1474, 2011).

Adicionalmente, la función del supervisor del contrato encuentra sustento normativo en el artículo 209 y 269 de la Constitución Política, el cual constituye por el control interno

un deber de las entidades estatales. En ese mismo contexto, el Decreto 1510 de 2013, el cual reglamenta las Leyes 1150 de 2008 y 80 de 1993, entre otras disposiciones, es de especial importancia debido a que en el artículo 8.1.11 establece expresamente la obligación a cargo de las entidades estatales, bajo el régimen de contratación de la Ley 80 de 1993, de adoptar un manual de contratación propio. En dicho manual deben señalarse “las funciones internas en materia contractual, las tareas que deban acometerse por virtud de la delegación o desconcentración de funciones, así como las que se derivan de la vigilancia y control de la ejecución contractual” (Balcazar, 2012, pág. 59).

### **2.3.3. Funciones del supervisor**

Las funciones generales de los supervisores de los contratos estatales surgen de la discrecionalidad misma de la entidad, y de los presupuestos normativos consignados en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, desde esa perspectiva, las funciones más representativas son las siguientes:

- a. Coordinar, vigilar y controlar la correcta ejecución del contrato u orden de servicio y/o compra que le haya sido asignado.
- b. Ceñirse a las Bases de la contratación o Invitación a contratar y sus anexos, la propuesta presentada por el contratista o proveedor, y el contrato u orden de servicio y/o compra.
- c. Dejar constancia escrita del seguimiento que realice de la ejecución del contrato u orden de servicio y/o compra.
- d. Suscribir las diferentes actas que deba realizar respecto de la ejecución del contrato u orden de servicio y/o compra.

- e. Recomendar las modificaciones, ampliaciones o adiciones del contrato u orden de servicio y/o compra, para lo cual deberá realizar la correspondiente justificación.
- f. En general, realizar todas las actividades y sugerencias que se requieran para la correcta ejecución de los contratos u órdenes de servicios y/o compra.

Funciones que permiten estructurar el reproche disciplinario, haciendo una diferenciación especial que surge precisamente de lo que aquí se ha señalado. Aunque las funciones del interventor y del supervisor no son concurrentes, es claro que, desde la perspectiva de la proporcionalidad y el daño causado al deber funcional, debe existir un reproche mayor para quién incumple el objetivo contractual de su función específica. Esto se hace bajo un enfoque diferencial en comparación con quien también tiene otras responsabilidades asignadas en su función principal.

#### **2.3.4. Responsabilidad del supervisor**

Todos los funcionarios públicos de las entidades del orden central y aquellas descentralizadas, según lo establecido en los Decretos 770 y 785 de 2005, pueden ejercer el cargo de supervisor. Sin embargo, este ejercicio conlleva un requisito especial; la designación debe guardar relación directa con su función principal. Esto es esencial debido a que, a través de esta nueva actividad, se le encomendará el cumplimiento de funciones adicionales a las que les corresponden en relación con el cargo para el cual fueron contratados.

De las funciones asignadas a los supervisores pueden surgir acciones incorrectas u omisiones que contradigan el propósito contractual, lo que podría hacerlos susceptibles de responsabilidad en los ámbitos civil, penal, fiscal y disciplinario. La primera responsabilidad

se refiere a la obligación de reparar el daño ocasionado a otro a través de una indemnización, como consecuencia del incumplimiento de sus labores. En segundo lugar, está la responsabilidad penal, que se origina en acciones que, sin justificación alguna, quebranten los bienes jurídicamente tutelados en el derecho penal, como el peculado, concusión, cohecho, celebración indebida de contratos, prevaricato, entre otros. Mientras que la tercera responsabilidad se atribuye a los servidores públicos que generan un detrimento al patrimonio estatal al no cumplir con calidad y oportunidad el objetivo contractual.

Por último, la responsabilidad disciplinaria se configura cuando el funcionario público a quien se le encomendó la veeduría de los contratos estatales como supervisor, incurra en alguna de las faltas disciplinarias consagradas en el artículo 26 del Código General Disciplinario. Estas faltas están vinculadas al incumplimiento de sus deberes funcionales, la extralimitación en el ejercicio de sus funciones, así como prohibiciones y la violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses. Como resultado, el funcionario se hace merecedor de las sanciones establecidas en el mismo código disciplinario.

#### **2.4. Conclusiones**

Con el fin de proteger la moralidad administrativa y cumplir con los fines esenciales del Estado, cada entidad pública tiene la obligación de supervisar y controlar la ejecución y el adecuado desarrollo de los contratos estatales. Para lograr esto, se prevé la presencia de un supervisor o un interventor. En estos roles, estas figuras pueden ser responsables por acciones, omisiones o extralimitaciones en el ejercicio de su función. Esto se basa en la función específica que desempeñan como guardianes de la confianza depositada por los ciudadanos, quienes esperan que los recursos se utilicen de manera correcta y legal. A modo

de ilustración se relaciona en la Tabla 6 algunas diferencias entre la figura del supervisor y el interventor.

**Tabla 6**

*Diferencias entre el supervisor y el interventor*

<b>Supervisor</b>	<b>Interventor</b>
Ejercida por persona natural quien responde por el debido cumplimiento de sus funciones.	Ejercida por persona del derecho privado ya sea natural o Jurídica. En el caso de ser persona jurídica responde disciplinariamente tanto el Representante Legal como los miembros de la junta directiva.
Catalogado como funcionario público de la Entidad contratante	Catalogado como particular que ejerce funciones públicas ajeno a la Entidad contratante.
No requiere conocimientos especializados.	Requiere conocimientos especializados en la materia.
Realiza seguimiento integral al contrato de índole técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico.	Realiza seguimiento técnico especializado excepcionalmente si la Entidad lo considera puede extenderse a la parte financiera, contable, administrativo y jurídico.
No exige formalidades especiales para su asignación puede ser por correo electrónico.	Al darle la categoría de una especie de consultoría la modalidad de selección debe ser a través de concurso de méritos excepcionalmente mínima cuantía.
Obligatorio en todos los contratos suscritos por las diferentes Entidades Públicas.	Cuando la Entidad Publica lo requiera ya sea por la complejidad del contrato, los conocimientos especializados requeridos o por la imposibilidad de ejercerla directamente la Entidad.
Existe una subordinación frente al Estado	No tiene vinculo de dependencia o subordinación frente al Estado.
En cuanto a la Responsabilidad disciplinaria por el solo hecho de ser funcionario público está sometido al régimen disciplinario general regulado en el Código General Disciplinario, en razón a su investidura.	Al estar catalogado como particular que ejerce funciones públicas, le es aplicable el régimen disciplinario especial contenido en el libro III del Código General Disciplinario.

Por ser servidor público puede incurrir en faltas disciplinarias catalogadas como gravísimas, graves y leves.	Las faltas en las que puede incurrir el particular que ejerce funciones públicas solo esta catalogadas como gravísimas.
<b>Supervisor</b>	<b>Interventor</b>
La potestad disciplinaria ante la ocurrencia de un incumplimiento que deba ser sancionado disciplinariamente la asume la misma Entidad	La potestad disciplinaria ante la ocurrencia de una falta la asume la Procuraduría General de la Nación
Están sometidos a las sanciones de: destitución, inhabilidad general o especial, suspensión, multa y amonestación.	Están sometidos a las sanciones de multa y concurrentemente inhabilidad para ejercer el empleo público, función pública, prestar servicios a cargo del Estado o contratar con este.

*Fuente:* Elaboración propia

Como se observa en la Tabla 6, el legislador se encarga de diferenciar disciplinariamente al particular que ejerce funciones públicas del servidor público, estableciendo un régimen especial. Tal como lo manifiesta Álvarez (2019), este régimen tiene como finalidad “garantizar la igualdad de trato y respetar las especificidades del estatus del particular” (Álvarez, 2019, pág. 198).

Por esa razón, pueden ser destinatarios de una sanción cuya gravedad depende de la naturaleza de la falta. Esta gradualidad puede tener implicaciones distintas para el supervisor y el interventor debido a que uno desempeña su función al margen de otras actividades relacionadas con su cargo principal, mientras que el interventor es contratado específicamente para realizar el control correspondiente. Esto podría aumentar el grado de culpabilidad, lo cual impacta directamente en los motivos que determinan el comportamiento. Todo esto se enmarca en el principio de proporcionalidad, cuya naturaleza, marco normativo y alcance serán analizados en la siguiente sección.

### **CAPITULO III. DE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD**

El presente capítulo se ocupa de analizar la importancia del principio de proporcionalidad en el derecho disciplinario. También ofrece una mirada al modelo de interpretación constitucional que caracteriza el relacionamiento entre quienes ostentan la potestad sancionadora y aquellos, que, por vía de una investigación, deben afrontar el poder del Estado representado a través del *ius puniendi*.

En ese sentido, como se advertirá a continuación, el principio de proporcionalidad es una herramienta para proteger derechos fundamentales. Actúa como un límite material para el ejercicio del superior con atribuciones disciplinarias, quien, en el marco de una causa, puede restringir aquellos derechos, a través de sanciones por faltas leves, graves o gravísimas. Estas últimas, acompañadas de inhabilidades y separación absoluta del cargo.

Partiendo de esa premisa, tanto en el derecho disciplinario como en las otras ramas del derecho donde se ejerce la potestad sancionadora, el *ius puniendi* debe estar regido por los principios constitucionales señalados para su aplicación al momento de adecuar la sanción. Dentro de los principios, se encuentra el principio de proporcionalidad que funge como una herramienta para proteger derechos fundamentales.

Por dicha razón, el principio de proporcionalidad es el llamado a poner límites a la sanción disciplinaria (Corte Constitucional. Sentencia C721, 2015). En palabras de Roa (2014), se refiere a la “prohibición de exceso en la imposición de sanciones y castigos” (pág. 141). Esto parte de la premisa de que las consecuencias del acto irregular del servicio público deben coincidir con la gravedad del daño causado al deber funcional, concordancia que surge

del criterio objetivo aplicado por el operador jurídico, cuya materialización cobra vida en la respectiva sentencia (Roa, 2014).

Lo anterior constituye el eje central del argumento propuesto que será desarrollado a continuación, principio jurídico que contribuye a identificar desde el rol funcional el grado de sanción que podría según el caso asumir un interventor o un supervisor del contrato, como consecuencia de actividades que contravienen la moralidad administrativa y deprecian su misión derivada del objeto contractual.

### **3.1. Origen de la proporcionalidad como principio general del derecho.**

En materia constitucional, el principio de proporcionalidad se ha convertido en un referente indispensable para dirimir controversias, ponderar derechos, impartir castigos y analizar los postulados que surgen del ejercicio del legislador en desarrollo de su potestad de configuración (Corte Constitucional. Sentencia C203, 2011). Este principio, impacta directamente todos los escenarios judiciales donde se ven en contienda limitaciones al ejercicio y libertades públicas, derecho a la libertad, derecho al trabajo, a la intimidad, movilidad, son solo algunos de las garantías inalienables que pueden verse restringidas por el ejercicio mismo del *ius puniendi*, en el caso concreto el derecho administrativo sancionador (Tórtora, 2010).

Proporcionalidad que es considerada como principio general del derecho (Riofrío, 2016), por cuanto desarrolla postulados superiores derivados de la valoración subjetiva de las garantías inalienables e inherentes. Límite material frente al ejercicio del operador jurídico, cuyo origen cercano se encuentra en Alemania, donde a mediados del siglo XX, se

convierte en una herramienta “para frenar la arbitrariedad del legislador y del administrador al momento de regular derechos fundamentales” (Rodríguez, 2017, pág. 127).

De allí que su naturaleza este dirigida a valorar en cada caso concreto el grado de afectación de un derecho, en contraposición de la retribución justa que surge del ordenamiento jurídico interno. Esa postura fue cimentada por el Tribunal Alemán (Sapag, 2008), órgano colegiado que construyó la figura como límite a la potestad administrativa, incluso frente a la inexistencia de la figura en el marco normativo interno, privilegiando postulados del *ius naturalismo* (Bernal, El Derechos de los derechos, 2007, pág. 536).

Como lo señala Riofrio (2016), el principio de proporcionalidad como lo conocemos no tuvo su origen para dirimir conflicto entre particulares, tampoco como un detector de lo arbitrario que surge en el tráfico jurídico. Su origen tiene directa relación con la necesidad de controlar actos de la administración quien ostenta el poder sancionador y represor (pág., 285). Este principio constituye un postulado metodológico para verificar, controlar y evaluar aspectos propios de la constitucionalidad y su supremacía respecto de las leyes y decisiones que provienen de los órganos investidos de autoridad sancionadora. En especial, frente a aquellas causas en donde se encuentran involucrados derechos fundamentales (Rodríguez, 2017, pág. 129).

Anterior postulado que, desde su origen alemán, permiten identificar sus tres subprincipios: “el principio de idoneidad; el de necesidad y el de proporcionalidad en sentido estricto” (Alexy, Teoría del discurso y derechos constitucionales, 2007, pág. 62). Dichos ideales surgen desde la teoría de la optimización, según la cual se debe privilegiar en el relacionamiento con los administrados, el respeto por la dignidad humana, la inalienabilidad de los derechos de la persona, la estructura misma del modelo de Estado y sus fines esenciales

(Quiñónez & Redondo, 2017). Todo en procura de privilegiar la constitucionalización de las normas jurídicas y los procesos judiciales y administrativos, postulados que no se pueden desconocer en el proceso disciplinario, en especial cuando del mismo surge una sanción.

### **3.2. Fundamentos constitucionales del principio de proporcionalidad en la actividad administrativa.**

Como lo destaca Rodríguez (2017), en Colombia el principio de proporcionalidad “no posee una disposición constitucional concreta que lo consagre, por lo que su concepto y alcance se ha construido a lo largo del tiempo por la jurisprudencia constitucional” (pág. 135), partiendo de esa premisa, desde la sentencia SU 277 de 1993, la Corte Constitucional ha señalado que el principio de proporcionalidad “le imprime razonabilidad a la actuación pública, lo que, a su vez, garantiza un orden justo” (Corte Constitucional. Sentencia SU277, 1993).

Este postulado, que surge del precedente, resalta el fundamento constitucional del principio. Su delimitación parte del respeto por la dignidad humana cuyo alcance irradia todo el ordenamiento jurídico, del cual no es ajeno el derecho disciplinario. En este contexto, es pertinente mencionar lo establecido en el artículo 1 de la Ley 1952 de 2019, donde el legislador consagró el respeto prevalente que se debe tener para quien intervenga en la actuación.

De dicho respeto surge la proporcionalidad y su raigambre constitucional, fuente de interpretación hermenéutica que delimita de la norma administrativa, la función en favor de la colectividad y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, que se materializan en cada una de las ramas del poder público (López, 2016). Es esencial tener en cuenta que corresponde al Estado y a sus servidores la administración incluso de la sanción, lo cual ha

sido reconocido como una de las competencias que la misma normatividad disciplinaria les otorga a las oficinas de control interno, a la misma Procuraduría General de la Nación, o al funcionario con atribuciones disciplinarias (Torrado, 2010).

Como lo señala Ramírez Torrado (2010), de nada serviría que la Administración ostentara una facultad para imponer una obligación o regular una conducta, si para la imposición de esta se afectaran garantías fundamentales (pág. 155). Si el funcionario está sujeto a un nivel de reproche más alto en relación con el alcance de su función, mucho más se le ha de exigir frente a la imposición de sanciones en donde claramente se limitan derechos constitucionales.

Lo anterior se sustenta en que, en el ejercicio de su actividad funcional, las diversas autoridades administrativas no tienen carta blanca para ejercer el *ius puniendi*, mucho menos para acomodar las normas a su antojo y de este modo ejerzan de forma discrecional o arbitraria esta potestad. Por el contrario, “la Administración debe estar a los criterios de adecuación y graduación previstos en la norma o, en caso de no existir estos, a su sentido de justicia, que debe propender por una medida proporcional a los hechos ocurridos” (Torrado, 2010, pág. 156).

En ese contexto, surge el postulado constitucional de la “disciplina, que condiciona y somete el comportamiento del individuo a unos específicos y determinados parámetros de conducta” (Corte Constitucional. Sentencia C796, 2004). Este postulado sustenta y motiva la existencia de la ilicitud sustancial, ligada a la legalidad y tipicidad. Partiendo de la premisa que la proporcionalidad permite que la falta cometida consagrada por el legislador en ejercicio de su potestad de configuración no solo tenga un claro fundamento jurídico, sino que permita su aplicación sin afectar irrazonablemente los intereses del potencial implicado

(Corte Constitucional. Sentencia C796, 2004). Para el caso que nos ocupa el supervisor o el interventor de un contrato estatal, de quienes se espera, dada su especial actividad controladora los más altos estándares de compromiso, probidad en su actuación y rigurosidad en el control de la ejecución de los recursos provenientes del erario.

### **3.3. Principio de proporcionalidad como forma de proteger los derechos fundamentales y límite al poder del operador jurídico.**

En el desarrollo de los derechos fundamentales, los cuales son el resultado de conquistas y reivindicaciones sociales (Nogueira, 2013), se han construido una dogmática propia, a partir de las decisiones que desde 1991 han surgido en el seno de la Corte Constitucional. Tomando como eje central el principio de proporcionalidad, que como se ha destacado, proviene de la doctrina alemana. Este principio se erige como un mecanismo para evitar las intromisiones arbitrarias en la esfera de los derechos fundamentales, tanto cuando éstas provienen de un poder público como de un poder privado (Papacchini, 2010), tal como lo señaló Carrizosa (2004): “De esta forma, se convierte en elemento determinante para los jueces y tribunales, especialmente para el Tribunal Constitucional, a la hora de valorar la legitimidad de las injerencias en los derechos fundamentales” (Carrizosa, 2004, pág. 84).

En el ejercicio de la función represiva, el Estado cuenta con un margen de discrecionalidad que proviene de la norma, teniendo en cuenta que el operador jurídico, en cuya actividad debe tener presente la plena observación de la ley, también debe regir su actividad a los postulados del artículo 230 Constitucional, esto es: “La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina” (República de Colombia. Constitución Política, 1991).

En ese contexto, el principio de proporcionalidad constituye un límite material al ejercicio de la función delegada a dicho servidor del Estado, el cual según la propuesta de Sapag (2008), debe hacerse como mínimo estas siete preguntas al momento de ejercitar su mandato:

1. ¿Cuáles son las finalidades mediatas o inmediatas de las normas?
2. ¿La finalidad es constitucional?
3. ¿La finalidad es socialmente relevante?
4. ¿Es adecuado el medio empleado?
5. ¿Es necesario o indispensable el medio empleado?
6. ¿Es proporcionada la medida respecto a los fines?
7. ¿Respeto el contenido esencial de los derechos en juego? (Sapag, 2008, pág. 187)

Cuestionamiento que hace visible la importancia del control a dicho poder sancionador, el cual se ejercita a través de los contenidos de la norma. Pero, encuentra un límite específico en el principio de proporcionalidad. En un Estado de derecho, este principio determina la graduación en abstracto y en concreto de la sanción, teniendo en cuenta la gravedad de la falta y el grado de culpabilidad visible del estudio de la situación fáctica objeto de reproche (Corte Constitucional. Sentencia C285, 1997).

Lo anterior, teniendo en cuenta que el principio de proporcionalidad en el Estado de derecho cumple la función de estructurar el procedimiento interpretativo para la determinación del contenido de los derechos fundamentales. Esta función resulta vinculante para el operador jurídico (Bernal, 2008, pág. 81), quien debe al momento de administrar justicia, respetar los postulados superiores que provienen del ordenamiento normativo

interno y de los instrumentos internacionales que hacen parte integral del bloque de constitucionalidad.

En especial, porque el principio de proporcionalidad hace parte integral de un proceso sancionatorio en cualquier rama del derecho, en palabras de la Corte Constitucional “las reglas de comportamiento, así como las sanciones que de su inobservancia se derivan, deben perseguir un fin constitucionalmente legítimo” (Corte Constitucional. Sentencia T391, 2003). Lo cual significa que en el ejercicio de la actividad el operador jurídico debe verificar que su decisión sea adecuada y necesarias para su realización, y guardar la debida correspondencia de medio a fin entre la conducta y la sanción (Londoño, 2007).

#### **3.4. Principio de proporcionalidad en el ámbito disciplinario.**

El principio de proporcionalidad en el campo disciplinario, se erige como el límite jurídico que en ningún momento puede ser eludido por el operador disciplinario a la hora de estructurar un caso concreto. Su aplicación inicia desde la misma construcción de la falta a cargo del legislador y finaliza al momento de la imposición de la sanción (Roa, 2014). Lo anterior, partiendo de la premisa según la cual “su fundamento se desprende, conceptualmente, de una forma de concebir los derechos, como mandatos de optimización” (Corte Constitucional. Sentencia T561, 2012).

En ese sentido, al momento de construir la norma sancionadora, o a la hora de ejercitar cualquier acción restrictiva administrativa, impone que la configuración legislativa y la aplicación administrativa se adecue al fin previsto por el ordenamiento jurídico. Teniendo en cuenta adicionalmente el grado de perturbación social provocada por la infracción al deber funcional partiendo del criterio de intervención mínima, observando una relación

concordante entre el castigo infligido y el daño generado al servicio prestado por el Estado (Trayter, Derecho administrativo sancionador, 1995, pág. 91).

En cuanto a la regulación normativa, las normas disciplinarias sancionadas en Colombia permiten identificar el alcance y regulación de la figura, como se advierte en la Tabla 7.

**Tabla 7**

*Marco Normativo en Materia Disciplinaria y Principio de Proporcionalidad*

<b>Marco Normativo</b>	<b>Consagración Enunciativa</b>
Código Disciplinario Único (República de Colombia. Ley 734, 2002)	Artículo 18: “La sanción disciplinaria debe corresponder a la gravedad de la falta cometida. En la graduación de la sanción deben aplicarse los criterios que fija esta ley”.
Régimen Disciplinario para la Policía Nacional. (República de Colombia. Ley 1015, 2006)	Artículo 17. Proporcionalidad. “La sanción disciplinaria debe corresponder a la gravedad de la falta cometida. En la graduación de la sanción deben aplicarse los criterios que fija esta ley”.
Normas de conducta del Militar Colombiano y se expide el Código Disciplinario Militar (República de Colombia. Ley 1862, 2017)	Artículo 59. Proporcionalidad. “De conformidad con el principio de legalidad, la sanción disciplinaria debe corresponder a la clasificación de la falta. En la graduación de la sanción deben aplicarse los criterios que fija esta ley”.
<b>Marco Normativo</b>	<b>Consagración Enunciativa</b>
Código General disciplinario (República de Colombia. Ley 1952, 2019)	Artículo 60. Proporcionalidad y razonabilidad de la sanción disciplinaria. “La imposición de la sanción disciplinaria deberá responder a los principios de proporcionalidad y razonabilidad. La sanción disciplinaria debe corresponder a la clasificación de la falta y a su graduación de acuerdo con los criterios que fija esta ley”.

*Fuente:* Elaboración propia según las Leyes: Ley 734, 2002; Ley 1015, 2006; Ley 1862, 2017 & Ley 1952, 2019.

Partiendo de lo anterior, como se pudo advertir, el régimen normativo aplicable para los servidores públicos de manera general es la Ley 1952 del 2019, vigente, desde el 1 de julio de 2021, fecha desde la cual entró en vigor el nuevo marco normativo de conformidad con lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 (PND), artículo 140.

Desde esa perspectiva, este cuerpo normativo incluye un catálogo de faltas destinadas a garantizar la protección de lo público, las cuales se ejercitan a través de la acción disciplinaria, considerada está, según la Procuraduría General de la Nación como:

(...) un mecanismo de auto tutela estatal, correspondiéndole al órgano de control disciplinario, por mandato constitucional, velar por el cumplimiento de los deberes de los servidores públicos y de los particulares que ejercen función pública, recordándoles también a éstos las conductas que les son vedadas, lo cual se hace por vía sancionatoria o por vía preventiva (Procuraduría, 2007, pág. 41)

Acción que puede traer acompañada una sanción, la cual se aplica para aquellos servidores que se apartan de los deberes funcionales que les encomiendan, deber funcional que está integrado según la jurisprudencia del Consejo de Estado por: “(i) el cumplimiento estricto de las funciones propias del cargo, (ii) la obligación de actuar acorde a la Constitución y a la ley; (iii) garantizando una adecuada representación del Estado en el cumplimiento de los deberes funcionales” (Consejo de Estado. Radicado 094711, 2014).

#### **3.4.1. Aplicación del principio de proporcionalidad en la sanción disciplinaria.**

Lo primero en señalar es que el operador jurídico disciplinario, al momento de dosificar una sanción, debe basarse en la estricta observancia del principio de legalidad. Esto implica revisar los referentes normativo relacionados con la clasificación de la falta, que debe ser acorde con la forma de culpabilidad. Asimismo, según el artículo 47 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 8 de la Ley 2094 de 2021, se deben considerar los

criterios establecidos para determinar la gravedad o levedad de la falta disciplinaria. De acuerdo a dicha ley, estos criterios incluyen aspectos como la naturaleza esencial del servicio, el grado de perturbación del servicio, la jerarquía y mando que el servidor público tenga en la respectiva institución, las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta, los motivos determinantes del comportamiento entre otros aspectos.

Lo anterior representa unos criterios a observar desde la perspectiva de la proporcionalidad a la hora de imponer la sanción, criterios objetivos que surge de los postulados normativos y que se erige como un límite formal al ejercicio del *ius puniendi* (Uribe, 2018),

Desde esa perspectiva, el test de proporcionalidad ha sido la herramienta para regular la intromisión del Estado en cada uno de los aspectos propios del racionamiento social. Esta actividad se lleva a cabo en todas las ramas del poder, particularmente en aquellas en las que se ejerce la potestad sancionadora. En este ámbito es donde se evidencia de manera más clara la restricción de las garantías que emanan del derecho natural y cuyo reconocimiento es inherente a la condición humana.

Ponderación que surge del test de adecuación reconocido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y que se desarrolla a “través de una herramienta metodológica que pretende aportar racionalidad y legitimidad a la decisión adoptada por el juez, valiéndose para el efecto de una estructura que está compuesta por tres subprincipios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto” (Corte Constitucional. Sentencia C442, 2019).

En ese contexto, la idoneidad parte de verificar si la intromisión en los derechos fundamentales es adecuada en virtud del fin propuesto (Alexy, Teoría del discurso y derechos constitucionales, 2007). Esta constatación se realiza desde la perspectiva de la utilidad de la medida restrictiva, en cualquier ámbito del ejercicio funcional, verbigracia, al momento de construir una norma que limitará garantías en cualquier rama del derecho (penal, tributario, laboral, civil disciplinario), o al hacer cumplir algún presupuesto normativo donde se contemple la satisfacción de necesidades básicas de la colectividad. Estas necesidades están consagradas en el catálogo de derechos universalmente reconocidos y positivizados desde la Constitución de 1991.

En el mismo sentido, la necesidad de la intromisión permite constatar si no existe otra medida menos invasiva de derechos fundamentales, constatación negativa que implica la invalidez de los actos dado el caso que existe o se encuentre otra medida que tenga un impacto inferior y “con una idoneidad semejante para la obtención de los propósitos de la autoridad normativa” (Corte Constitucional. Sentencia C442, 2019).

Finalmente, la proporcionalidad en sentido estricto “se concreta en una ponderación entre los bienes o principios en conflicto” (Bernal, 2007. Pág. 65), una adecuada valoración que propende por un esfuerzo adicional de interpretación por parte del funcionario estatal encargado de la restricción. El objetivo es determinar si la limitación se justifica en virtud del fin perseguido en la respectiva norma. En este sentido, se valida la restricción propuesta, como el caso de la sanción que debe recibir un funcionario encargado de la supervisión de un contrato, la cual debe ser proporcional al grado de ilicitud sustancial de su comportamiento objeto de reproche en el proceso disciplinario.

Esa tasación o graduación, desde la perspectiva de los criterios que señala la norma, permite al operador disciplinario un ámbito de discrecionalidad en el ejercicio de su poder sancionador, en ese contexto el Consejo de Estado enseña:

(...) la potestad disciplinaria tiene por finalidad sancionar las actuaciones de los funcionarios que conlleven el incumplimiento de los deberes, el abuso o extralimitación de los derechos y funciones y la incursión en prohibiciones; por ende, la falta disciplinaria se enmarca en la preservación de reglas de conducta que debe seguir el servidor público y que guardan relación con los principios que guían la función administrativa, con lo que se busca, en suma, la protección de la función pública y sancionar el menoscabo de los bienes jurídicos tutelados por las actuaciones irregulares de sus funcionarios que se realicen a título de dolo o culpa; es decir, es de la esencia de la falta disciplinaria, que el comportamiento irregular del funcionario que se le atribuye subjetivamente se encuentre debidamente probado, bien por causa correlativa de la omisión del deber que le correspondía o por la extralimitación en el ejercicio de sus funciones (Consejo de Estado. Radicado 169210, 2012)

Lo cual desde la esfera disciplinaria tiene repercusiones frente a la situación jurídica de cada investigado, para el caso, un sujeto activo cualificado que además de ser servidor público o particular que ejerce funciones públicas, desarrollan una actividad especial, ligada al control de los contratos en ejecución que, como representantes de la administración, deben velar por los principios que rigen la función pública dentro de los cuales se destaca la eficiencia y eficacia.

Partiendo de esa premisa, resulta lógico resaltar que el derecho disciplinario opera bajo el principio de reserva legal. Esto, como Pérez (2005) explica, significa que solamente el parlamento (en nuestro caso el Congreso), tiene la facultad de crear sanciones, faltas, y de establecer procedimientos (Pérez, 2005, pág. 65).

En desarrollo de esa potestad, que surge precisamente de la necesidad de separar los poderes; se construyen normas de carácter jurídico disciplinario, tendientes a lograr la correcta prestación del servicio público, orientadas en gran medida (por lo menos de manera ideal), a garantizar la protección de bienes jurídicos de naturaleza colectiva. En ese procedimiento, también se crean principios rectores que gobiernan la actuación y dispositivos amplificadores. Todo esto se lleva a cabo con el objetivo claro de enviar un mensaje contundente a la sociedad y, con un fin probable, de reducir la corrupción a un mínimo razonable.

También el legislador en virtud de esa potestad desarrolló al construir la Ley 1952 de 2019, una serie de principios tales como: la dignidad humana, igualdad, legalidad, favorabilidad, enfocados a llenar de garantías las actuaciones de las partes, una forma de límite material de la potestad que ostenta el Estado de castigar, que viene directamente del derecho constitucional.

Partiendo de esa premisa, en las normas disciplinarias se consagran los principios de las sanciones derivadas de las faltas al deber misional. En efecto, el operador jurídico disciplinario al imponer una sanción administrativa debe tener en cuenta si esta es: razonable, necesaria y sobre todo proporcional. Para el efecto, la sanción no debe ser exagerada en relación con el daño causado al bien jurídico y al grado de culpabilidad del autor (González,

2011, pág. 415). Además, debe estar debidamente motivada en argumentos jurídicos, y necesaria desde la preceptiva de la prevención general.

En palabras de Alexy (2007),

Existen dos operaciones fundamentales de aplicación jurídica: la subsunción y la ponderación. Mientras la subsunción ha sido relativamente bien investigada, en lo que concierne a la ponderación aún hay muchas preguntas por responder. Hay tres problemas básicos: el de la estructura, el de la racionalidad y el de la legitimidad. Entre estos problemas existen vínculos estrechos. La legitimidad de la ponderación en el derecho depende de su racionalidad (Alexy, El principio de proporcionalidad en el Estado constitucional, 2007, pág. 15).

Definición que cobra sentido en el seno de un derecho lleno de garantías e inspirado en la dignidad humana, buscando preceptos de mínima intervención y limitación correccional para las faltas que realmente vulneran de manera efectiva bienes jurídicos propios de la administración pública, cuya protección se hace indispensable, si se quiere recobrar la tranquilidad turbada con fenómenos derivados de la inmoralidad administrativa.

Este análisis que el parlamento delegó en el operador jurídico disciplinario debe ir más allá del estudio sistémico de los elementos de la falta, es decir: tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad, permitiendo en algunos eventos que el operador judicial se abstenga de imponer una sanción por resultar injustificada (no necesaria) (Cote-Barco, 2007), posibilidad que está fundada en el principio de proporcionalidad.

Proporcionalidad que atañe a una negación generalizada de la discrecionalidad en materia sancionatoria. Trata de que la sanción sea adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa, con lo cual se erige en un principio normativo que obliga al operador disciplinario a efectuar una adecuación de la sanción al hecho investigado (Isaza, 2009, pág. 215)

Lo cual representa una limitación a la potestad hermenéutica que goza el operador judicial en relación con la verificación de los criterios signados por el mismo legislador en la ley disciplinaria. Esta norma rectora, cuando se interpreta de manera integral junto al principio de dignidad humana, obliga a examinar la efectividad de la sanción en términos de prevención general y especial, y, por consiguiente, en términos de proporcionalidad.

Lo anterior teniendo en cuenta que la pena tiene una utilidad social en sí misma, no un acto de venganza (Ley de Talión). Aunque es cierto, como señala Velásquez (2010), que “en forma genérica puede decirse que la pena es la consecuencia judicial que se le impone a quién comete un delito” (Velásquez, 2010, pág. 151), o, en sentido formal como lo enseña Welzel (1956), que: “la sanción es un mal que se dicta contra el autor por el hecho culpable” (Welzel, 1956, pág. 233), el análisis que impera hoy en relación con el contenido ontológico va más allá de la categorización de la sanción partiendo de teorías relativas en donde la pena actúa como una coacción psicológica.

En ese sentido señala la Corte:

La utilidad de la pena, de manera ineluctable, supone la necesidad social de la misma; o sea que, en caso contrario, la pena es inútil y, en consecuencia, imponerla deviene en notoria injusticia, o en el regreso a la ley del talión, que suponía la concepción de la pena como un castigo para devolver un mal con otro, es decir, la utilización del poder

del Estado, con la fuerza que le es propia, como un instrumento de violencia y vindicta institucional con respecto al individuo, criterio punitivo éste cuya obsolescencia se reconoce de manera unánime en las sociedades democráticas (Corte Constitucional, Sentencia C647, 2001).

De cara a ese argumento, la sanción disciplinaria es proporcional cuando se imparte a los trasgresores de la ley que realizan comportamiento que implique un desvalor grave (Isaza, 2009). Esta situación que debe traer inmersa un ingrediente especial de nocividad, de daño a los bienes jurídicos y para la sociedad. El análisis de la necesidad va mucho más allá de lo previsto en las teorías absolutas de la pena, “donde está agotado el contenido de la pena con la realización de una retribución justa. Todas las otras consecuencias (intimidación, mejoramiento) son, en el mejor de los casos, efectos favorables secundarios que no tienen nada que ver con la naturaleza de la pena” (Velásquez, 2010, pág. 660).

Su fundamento se sintetiza en lo que Roxin señala dentro de su “teoría unificadora dialéctica”. Esta posición que es explicada por Botero (2002) cuando plantea la necesidad en lo judicial de analizar todos los aspectos que rodean la imposición de la sanción, justificando de manera adecuada esta intromisión en el derecho fundamental trabajo, partiendo de la base que su categorización como quiera que implica la negación de un derecho debe además de ser personal, judicial, pública obedece al programa fundamentado en la ilicitud sustancial diseñado por el legislador.

En otro sentido, la sanción desde la perspectiva proporcional es necesaria cuando a partir de la prevención general se quiere enviar un mensaje a los servidores del Estado, una forma de control pero también de protección de bienes jurídicos relevantes para el tráfico

jurídico, el legislador recurre al derecho disciplinario cuando esto resulte constitucionalmente necesario, es decir no existan otras alternativas menos gravosas o invasivas de derechos, teniendo el presente el carácter fragmentario, subsidiario y de *ultima ratio*, que se le asigna por cuanto este principio está dirigido de manera primigenia a su potestad configuradora de faltas disciplinarias.

### **3.5. Graduación de la sanción disciplinaria impuesta a interventores y supervisores**

Para determinar la sanción a imponer a un interventor o supervisor del contrato, es necesario dar aplicación a los criterios objetivos y subjetivos previstos por el legislador en el Código General Disciplinario. En ese sentido, la mayoría de las conductas atribuibles a estas dos figuras jurídicas, corresponden a faltas gravísimas cuya enunciación es taxativa como se ha podido advertir a lo largo de la argumentación.

Adicionalmente, se debe tener presente la forma de culpabilidad atribuible, en especial bajo los elementos que se advierten en la jurisprudencia y la doctrina. Estos elementos comprenden su proceder, la conciencia de ilegalidad de su comportamiento y la exigibilidad de su actuar, conforme a las obligaciones y prohibiciones enunciativas que aparecen en los contratos respectivos y en los manuales de contratación de las entidades públicas, criterio medio de interpretación jurídica del alcance de la actuación irregular del interventor o supervisor del respectivo contrato.

En el mismo sentido, la naturaleza misma de la actividad del supervisor o interventor, la cual es fundamental en el contexto de la moralidad administrativa. Su función se erige como la principal y primer cortapisa de la corrupción. El adecuado ejercicio de sus tareas es crucial para sustentar la confianza legítima del pueblo colombiano. En caso de que se

incumpla con sus obligaciones misionales o contractuales se defrauda la confianza depositada en la sociedad y por ello el reproche debe ser mayor. Además, esto puede llevar a la inhabilidad y la terminación sobreviniente de la relación laboral o contractual, sin que ello impida que se pueda ejercitar la acción penal o fiscal respectiva en la Fiscalía General de la Nación o la Contraloría General de la República según sea el caso.

Todo lo anterior, permite señalar que el supervisor e interventor de un contrato cumplen una función fundamental en el Estado colombiano. Su presencia en el proceso contractual es indispensable para evitar el desvío de los recursos destinados a la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Esta labor alinea con los postulados incluidos en el artículo 2 de la Constitución Política. Por ello, su deber funcional tiene un especial juicio de reproche cuando se advierte algún incumplimiento en su rol.

### **3.5.1. Principio de proporcionalidad y test de ponderación en la jurisprudencia colombiana**

El Estado tiene la potestad de sancionar, su función preventiva y protectora de lo público alcanza un carácter coercitivo cuando se aplica el derecho disciplinario como norma especial para castigar a quienes en ejercicio de un cargo público deciden traicionar a través de conducta ilícita la confianza depositada en el colectivo. No obstante, esta potestad no es absoluta, ya que el principio de proporcionalidad actúa como un límite material que guía y regula la imposición de las sanciones.

Esta postura, coincide en el derecho comparado con lo que ha desarrollado el Tribunal Constitucional Español al señalar en decisión del 30 de noviembre de 2004 que: “(...) toda sanción debe determinarse en congruencia con la entidad de la infracción cometida”, (Salguero, 2015). Postura que coparte la Corte Constitucional colombiana, al indicar que el

principio de proporcionalidad constituye una conquista en el Estado de derecho por cuanto en un modelo basado en el respeto por la dignidad humana, se convierte en una herramienta ampliamente utilizada en el derecho constitucional y el derecho internacional de los derechos humanos, adicionalmente señala que su fundamento:

(...) se desprende, conceptualmente, de una forma de concebir los derechos, como mandatos de optimización. Y, normativamente, de principios como la interdicción de la arbitrariedad, el Estado de Derecho y el valor normativo de los derechos fundamentales, en tanto funciona como parámetro de control de los actos del Estado que intervienen, afectan o restringen los derechos constitucionales (Corte Constitucional. Sentencia T-561, 2021).

Partiendo de esa premisa jurisprudencial, las decisiones incoadas en el contexto de los procesos disciplinarios deben observar el debido proceso, las normas fundantes derivadas del derecho internacional de los derechos humanos, y las reglas procesales aplicables. Para ellos, se deben seguir los principios rectores, en especial, cuando se trata de imponer sanciones. En estos casos, los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto son los criterios a observar por parte del juez disciplinario para determinar la sanción aplicable. Esto es crucial, ya que en la mayoría de los casos acompasada la vulneración de otros derechos, tales como el derecho al trabajo, a la libertad de profesión u oficio al buen nombre entre otros.

En ese sentido el juicio de proporcionalidad se convierte en un parámetro “para juzgar la validez de medidas que impliquen restricciones a normas constitucionales que admiten ponderación, es decir, aquellas que establecen mandatos no definidos o mandatos *prima facie*” (Corte Constitucional. Sentencia C-114, 2017). En el contexto del argumento, el

derecho que puede ser limitado a través de una sanción y que si bien es cierto no es absoluto, tampoco puede ser restringido salvo motivos fundados en la ley o en las demás fuentes del derecho preestablecidas.

Por lo anterior, el principio de proporcionalidad ligado a la concepción de los derechos fundamentales como principios, constituye una herramienta metodológica que pretende aportar racionalidad y legitimidad a la decisión adoptada por el juez disciplinario valiéndose para el efecto de los 3 subprincipios ya citados (Corte Constitucional. Sentencia C-234, 2019). El concepto de proporcionalidad comprende tres conceptos parciales:

La adecuación o idoneidad de los medios escogidos para la consecución del fin perseguido, la necesidad de la utilización de esos medios para el logro del fin y la proporcionalidad ese sentido estricto entre medios y fines, es decir, que el principio satisfecho por el logro de ese fin no sacrifique principios constitucionales más importantes (Corte Constitucional. Sentencia C-022, 1996).

Estos criterios, (idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto o ponderación), constituyen elementos esenciales al momento de imponer una sanción, en palabras de la Corte Constitucional:

(...) es a partir de este específico modelo de *test* que resulta posible poner en la balanza los beneficios que una medida tiene la virtualidad de reportar y los costos que su obtención representa, de forma que sea posible evidenciar si ésta se encuentra ajustada al ordenamiento superior al propender por una relación de costo-beneficio que, en general, resulta siendo favorable a los intereses constitucionales en controversia (Corte Constitucional. Sentencia C-144, 2015).

Proporcionalidad en la cual se analiza la idoneidad de la sanción, es decir que aquella medida restrictiva a imponer por parte del operador jurídico disciplinario es adecuada si se compara con el fin perseguido con la sanción, según el precedente vertical:

La idoneidad o adecuación de la medida, la cual hace relación a que la intervención o la injerencia que el Estado pueda generar en la efectividad de un derecho fundamental resulte lo “suficientemente apta o adecuada para lograr el fin que se pretende conseguir”. Finalidad que debe propender por un objetivo constitucionalmente legítimo o deseable y el cual debe evidenciarse como de imperiosa consecución (Corte Constitucional. Sentencia C-144, 2015).

Para el caso que nos ocupa, la sanción a imponer al interventor o supervisor del contrato que desarrolla su función en el contexto del control y verificación de los aspectos técnicos, económicos y jurídicos de los contratos estatales, se erige como la medida adecuada para reparar el daño causado con su inacción, extralimitación en el desempeño de sus funciones. También, esta sanción busca compensa el detrimento patrimonial causado con la falla en el servicio prestado, lo que se caracteriza en la ilicitud sustancial de su comportamiento reprochado a título de dolo, culpa o culpa grave según la naturaleza de la falta.

Partiendo de esa lógica, en todos los casos el juicio de proporcionalidad se encuentra precedido de un examen que tiene por propósito definir si la medida por aplicar como retribución por la falta, en el contexto del juzgamiento está “directamente proscrita por la carta. Por ejemplo, no resulta permitido acudir a medidas como la tortura y las penas crueles inhumanas o degradantes la prisión perpetua o el destierro o la expropiación sin indemnización” (Corte Constitucional. Sentencia C-115, 2017). Desde esa perspectiva de

cada caso el juez deberá valorar las diferentes razones que concurren para fundamentar la intensidad del juicio de acuerdo con los criterios jurisprudenciales establecidos (Corte Constitucional. Sentencia C-115, 2017).

En cuanto a la necesidad de la medida, “hace referencia a que la limitación a un derecho fundamental debe ser indispensable para la obtención del objetivo previamente descrito como legítimo y, que, de todos los medios existentes para su consecución, debe ser el que, en forma menos lesiva, injiera en la efectividad del derecho intervenido” (Corte Constitucional. Sentencia C-144, 2015). Se parte de la premisa que “una intervención en los derechos sólo es válida si no existen medidas alternativas para obtener el objetivo final que persigue la autoridad acusada, es decir, una intervención es necesaria cuando sólo existe el medio elegido por el mismo ente; cuando existan medidas alternativas que tengan la misma eficacia que la determinada por el organismo” (Corte Constitucional. Sentencia T-162, 2013).

En palabras de Ossa (2009), “constituye un postulado que, en gran medida, racionaliza la actividad sancionadora de la administración evitando que la autoridad expanda su actuación represiva y dirigiendo ésta dentro de un criterio de ponderación, medida y equilibrio, como la alternativa última de entre las que menos gravosas resulten para el administrado” (Ossa, 2009, pág. 417).

Lo cual, en materia de moralidad administrativa, repercute en la aplicación de la falta más gravosa que contiene el código disciplinario, por cuanto la afectación al deber funcional afecta la expectativa social en el servicio que debe prestar el Estado. El cual, a través del empleo de los recursos públicos tiene el deber de cumplir con las expectativas de la colectividad. Muchas de ellas ligadas directamente a los aspectos esenciales y necesarios para

la vida en comunidad; en temas neurálgicos como la salud, la educación, conectividad en todos sus matices, salubridad, servicios públicos, medio ambiente, mínimo vital.

En ese caso, el juicio de proporcionalidad que puede ser de intensidad estricta, cuando este persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa; de intensidad intermedia, si se orienta a conseguir un propósito constitucionalmente importante; o de intensidad débil cuando busca una finalidad no prohibida por la Constitución (Corte Constitucional. Sentencia C-673, 2001). Este juicio de proporcionalidad posibilita la imposición de sanciones a aquellos servidores que defraudan la confianza depositada en la supervisión o control de todos aquellos aspectos para los cuales sirven y son empleados los impuestos, la mayoría de los cuales se canalizan a través de contratos. Estos contratos, en función de su naturaleza y objetivo, prevén la designación de supervisores o interventores conforme a las disposiciones de la ley administrativa.

Finalmente, frente a la proporcionalidad en sentido estricto (ponderación), “permite entrar a evaluar o ponderar si la restricción a los derechos fundamentales que genera la medida cuestionada resulta equivalente a los beneficios que reporta, o si, por el contrario, ésta resulta desproporcionada al generar una afectación mucho mayor a estos intereses jurídicos de orden superior” (Corte Constitucional. Sentencia C-144, 2015). En el contexto disciplinario, supone “verificar qué derechos se verán protegidos y cuáles restringidos con la aplicación de la medida, en otras palabras, el subprincipio de proporcionalidad en estricto sentido exige llevar a cabo un análisis costo beneficio en términos de principios constitucionales” (Corte Constitucional. Sentencia C-393, 2006).

Como se pudo advertir, la falta disciplinaria trae aparejadas consecuencias en punto de la restricción de derechos fundamentales, en especial, cuando se trata de aspectos

derivados del ejercicio del control de los contratos públicos, nótese como en los artículos 54 y 72 de la Ley 1952 de 2019 se establecen las faltas gravísimas tanto para los supervisores como interventores:

6. No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. 7. Omitir, el supervisor o el interventor, el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

Consagración normativa muy especial, ya que no existe otro servidor público o particular para quien este diseñada una falta de manera específica sino general. En el caso de los interventores y supervisores, tienen responsabilidad por acción, omisión o extra limitación en el ejercicio de sus funciones, porque es en ellos, cualquiera que sea su naturaleza y forma de vinculación en la entidad estatal contratante, recae el deber jurídico de evitación de un resultado, lo cual en virtud de lo señalado en el artículo 27 de la ley 1952 de 2019 “Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo” (República de Colombia. Ley 1952, 2019).

Circunstancia especial que justifica la aplicación de la sanción más grave para esta clase de funcionarios en quienes recae la responsabilidad del control de los recursos públicos destinados para la ejecución de un contrato. Dado el alcance de su función y la naturaleza de los recursos cuya ejecución adecuada es verificada en el contexto disciplinario, justifica la

aplicación de una sanción más gravosa. Esta sanción implica la restricción de derecho fundamentales. Por consiguiente, la aplicación del principio de proporcionalidad sea determinante en punto del control material de la función del operador jurídico cuya actuación debe ser adecuada, necesaria y ajustada a la Constitución y la Ley.

### **3.6. Análisis aplicado a un caso concreto.**

Con al ánimo de observar en la práctica como se aplica el principio de proporcionalidad y test de ponderación dentro de la casuística, se ha selecciona de manera aleatoria una decisión de segunda instancia de la Procuraduría General de la Nación que, puntualmente involucrara como sujetos disciplinados un interventor y un supervisor de un contrato estatal y se logró identificar la decisión de segunda instancia radicado IUC-D-650-322740 (161-5605), auto de fecha 27 de noviembre de 2014 emanado por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación con ponencia de la Doctora María Eugenia Carreño Gómez.

En el contexto del argumento pretendido, en este caso, se confirman las sanciones incoadas a los sujetos disciplinables y que por el tema objeto de estudio, se trae a colación ya que, en los argumentos expuestos tanto por la defensa como por el juez, se analizaron aspectos tratados a lo largo del presente trabajo, tales como: la ilicitud sustancial, la falta disciplinaria, criterios para graduar la sanción, la aplicación del principio de proporcionalidad, entre otros. Estos, constituyeron el fundamento jurídico para imponer las sanciones respecto de quienes cumplían funciones como supervisores e interventores, cuyos nombres serán omitidos por respeto al derecho al olvido, protegido constitucionalmente.

Los hechos relevantes que motivaron la decisión de segunda instancia se circunscriben al año 2010, ante una queja formulada por el Representante Legal de una ONG llamada Cívicos en Acción, quienes denuncian irregularidades en la ejecución de un contrato de obra de mayor cuantía, suscrito entre un Consorcio y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). En este contrato, se presentaron graves falencias que incluyeron incumplimiento en los tiempos de entrega, sobrecostos en los materiales empleados para la construcción, adecuaciones logísticas de distintas sedes de la entidad sin cumplir con las especificidades técnicas.

Al sujeto disciplinable No 1, quien tenía la responsabilidad de supervisión del contrato de obra, se le formularon cargos por no haber cumplido a cabalidad sus deberes de vigilancia y control sobre el desarrollo del contrato. Esto incluye no haber informado de los incumplimientos por parte del contratista y no haber solicitado la imposición de las sanciones correspondientes a la División de Adquisiciones y Contratos, la dependencia encargada dentro de la entidad de adoptar medidas pertinentes. Estas medidas podrían haber resultado en sanciones y disposiciones necesarias para requerir al contratista de la obra que cumpla adecuadamente con sus obligaciones contractuales.

Al sujeto disciplinable No 2, quien fue asignado como supervisor del contrato de interventoría, se le formularon cargos por expedir certificados de cumplimiento a satisfacción a pesar de que el contratista interventor no respondía de manera oportuna a los requerimientos de la entidad. Además, no informó a su superior jerárquico sobre la situación que estaba ocurriendo con la interventoría. Este comportamiento resultó en que el contratista de la obra tuviera que devolver una suma significativa de dinero.

En el caso del interventor (sujeto disciplinable No 3), en su calidad de representante del consorcio, se le presentaron cargos por no cumplir con las instrucciones, directrices y obligaciones establecidas en el pliego de condiciones definitivo que dio origen a la celebración del contrato de interventoría. Es decir, no cumplió de manera eficiente, eficaz y oportuna con su responsabilidad de vigilar, controlar e inspeccionar el desarrollo del contrato de obra. Además, no garantizó de manera adecuada la correcta satisfacción tanto del objeto material como jurídico del contrato.

En cuanto a los supervisores, es de precisar que las faltas se calificaron como gravísimas atribuidas en la modalidad de culpa grave. Esto se debe a que, en el ejercicio de su rol, les correspondía el cumplimiento de su deber funcional de supervisar la ejecución de los contratos tanto de obra como de interventoría. Este aspecto tiene una connotación de ilicitud sustancial que afectó de manera grave la función pública porque no permitió que se alcanzaran los fines perseguidos con esos deberes. Específicamente, qué se vigilará la ejecución de los contratos y que se adoptarán las medidas para sancionar y conminar a los contratistas a cumplir con sus obligaciones en debida forma y de manera oportuna.

Al analizar el material probatorio, el *ad quem*, al resolver el recurso de apelación, insiste en que esa ilicitud sustancial está demostrada en el acopio probatorio, y, sobre todo, por la falta de acción de los sujetos disciplinados ante las irregularidades que tenían conocimiento de ellas sin informar a la entidad correspondiente. En este punto, se advierte una afectación a los deberes funcionales partiendo del incumplimiento de informar las anomalías que se estaban presentando en la ejecución de los contratos a las oficinas correspondientes. Esto habría permitido que se procediera a sancionar a los contratistas o tomar las medidas necesarias para solicitarles el cumplimiento en debida forma de sus

obligaciones contractuales. La Sala destaca que el derecho disciplinario protege el buen funcionamiento y fines del Estado, y en este caso, el disciplinado afectó con su conducta omisiva el cumplimiento adecuado de sus deberes de supervisión en el contrato de obra.

En punto de la tasación de la sanción, la falta se atribuyó en la modalidad de culpa grave de manera que no se les reprochó que voluntaria y conscientemente hubieran desconocido sus deberes funcionales, sino que incurrieron en una falta por inobservancia del cuidado necesario que le imponían esos deberes como supervisores de los contratos. El juez disciplinario sostiene: “una persona diligente en las mismas condiciones del disciplinado hubiera informado a quién correspondía que el contratista estaba incumpliendo de manera grave y reiterada” (p. 64). Así mismo, el juez señala que una persona diligente habría recomendado que le impusiera las sanciones respectivas, más aún cuando tuvo la oportunidad en los meses de octubre y noviembre del 2008 de revisar el estado de ejecución de cada una de las obras. Además, tampoco recomendó la imposición de una multa, a pesar de la continuidad de los incumplimientos y la proximidad de la fecha de vencimiento del contrato.

Frente al principio de proporcionalidad, el fallador de instancia tuvo en cuenta la gravedad de las consecuencias derivadas de las omisiones advertidas por parte de los supervisores, quienes no fueron capaces de informar de manera oportuna para que se impusieran los correctivos necesarios y para que las obras se desarrollarán de manera adecuada. El deber funcional omitido fue de tal magnitud que desencadenó en graves consecuencias administrativas, lo que sin duda ameritó una suspensión del cargo. Antes de tomar esta decisión, se realizó la ponderación de los derechos al trabajo y al mínimo vital de los servidores públicos, frente la gravedad de la afectación al deber de vigilancia y control que tenía como supervisores de los contratos. Como resultado de este análisis, permitió que

la falta fuera atribuida en la modalidad de culpa grave, que conllevo a la sanción de suspensión del cargo por el termino de 4 meses.

En relación con el juicio de proporcionalidad, el fallador señaló que la sanción impuesta fue idónea en la medida que se alcanzó el fin constitucionalmente perseguido. Es decir, se trató de una respuesta justa y prevista por el legislador ante omisiones en el deber funcional de los servidores del estado. Estos empleados estatales deben contar con los más altos estándares de compromiso con su rol misional ya que de ellos se espera un adecuado cumplimiento del servicio para el cual fueron contratados. Dada la gravedad de estas omisiones, resulta necesario que un funcionario competente responda adecuadamente, en consonancia con la vulneración de la moralidad administrativa.

Como es sabido, un mismo conjunto de hechos puede dar lugar a diferentes tipos de responsabilidades (penal, civil, fiscal y disciplinaria) dependiendo de los bienes o intereses jurídicos protegidos. En el caso bajo estudio, la Contraloría llevó a cabo un análisis del daño causado por las irregularidades presentes en la ejecución tanto del contrato de obras como de interventoría. Este análisis reveló que se había ocasionado un daño en una cantidad significativa. Sin embargo, dado que este daño fue compensado por uno de los miembros de la unión temporal del contrato de obras, se decidió poner fin a la acción fiscal iniciada, entre otras medidas, en relación a los supervisores.

Finalmente, en relación con el contrato de interventoría, se le atribuyó en primera instancia al representante legal del respectivo consorcio una falta calificada como gravísima, la cual consistió en desatender las instrucciones, directrices y obligaciones establecidas en el pliego de condiciones bajo la modalidad de culpa gravísima.

Después de analizar detenidamente el material probatorio presente en el proceso, el fallo concluyó que, aunque la interventoría informó a algunos funcionarios (como el jefe del Grupo Interno de Trabajo de Obras Públicas e Inmuebles y la secretaria general) sobre el incumplimiento del contratista, no lo hizo ante la División de Adquisiciones y Contratos. Esta dependencia estaba señalada en las obligaciones del contrato de interventoría y tenía una jerarquía y mando superiores al mencionado grupo interno de trabajo.

En lo relacionado con la proporcionalidad de la sanción, el juez disciplinario, en primer lugar, analiza el artículo 56 de la Ley 734 de 2002 (hoy artículo 73 de la Ley 1952 de 2019). Este artículo establece que los particulares estarán sometidos a las siguientes sanciones disciplinarias: “Multa de diez a cien salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la comisión del hecho y, concurrentemente según la gravedad de la falta, inhabilidad para ejercer el empleo público, función pública, prestar servicios a cargo del Estado, o contratar con este de uno a veinte años ...” (p. 90).

En primera instancia se le impuso al disciplinado la sanción de multa equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilidad para ejercer función pública y para contratar con el Estado por un término de dieciséis (16) años.

Del artículo citado anteriormente, se concluye que se puede imponer sanción de multa e inhabilidad para i) ejercer el empleo público, ii) función pública, iii) prestar servicios a cargo del Estado, o contratar con este de uno a veinte años. Sin embargo, no se puede imponer una de las tres primeras sanciones y, al mismo tiempo, la inhabilidad para contratar con el Estado. Esto se debe a que esta última está separada de las demás por la disyuntiva 'o', lo cual denota exclusión entre dos o más personas, cosas o ideas.

En segundo lugar, el fallador analizó los criterios para la graduación de la sanción que, para el caso en estudio, fueron las siguientes:

- Como atenuantes se tuvo en cuenta que el disciplinado no ha sido sancionado fiscal o disciplinariamente dentro de los cinco años anteriores a la comisión de la conducta, la diligencia y eficiencia demostrada en el desempeño del cargo o de la función. Este criterio hace referencia a la eficiencia y diligencia de cargos con anterioridad a la conducta que se investiga y no hubo afectación a derechos fundamentales.

- Como criterio de agravación tuvo en cuenta el grave daño social de la conducta del disciplinado. El juez disciplinario señaló: “Pues la sociedad con este tipo de descuidos atribuidos al disciplinado se ve afectada, en la medida que se destinan grandes sumas de dinero para que se ejerza la interventoría en unas obras públicas, y los particulares a quienes se les delega esa facultad no cumplen en debida forma sus obligaciones con las consecuencias que se presentaron en este caso, entre otras, el retraso de las obras y la destinación de los recursos públicos que hizo el contratista en actividades diferentes a las obras publicas contratadas” (p. 92).

De conformidad con lo anterior, la Sala Disciplinaria modificó la sanción impuesta inicialmente a la multa de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de cometer el hecho e inhabilidad para contratar con el Estado por el término de un (1) año.

### **3.7.Conclusiones**

El principio de proporcionalidad llega al proceso disciplinario como una herramienta de garantía para la aplicación de la norma, pero en especial para la graduación de la sanción,

atendiendo a que su postulado surge del derecho natural, inherente por ello al individuo sujeto de investigación. Hoy en día, este principio se matiza en los contenidos de la Constitución Política, dentro de los cuales se destaca el derecho al debido proceso, la igualdad, el derecho al trabajo, entre otros.

En el ejercicio de la potestad disciplinaria, el Estado a través de los operadores jurídicos, pueden en el contexto de una causa, restringir derechos fundamentales a través de sanciones, esto se materializa en las faltas, leves, graves o gravísimas, estas últimas, acompañadas de inhabilidades y separación absoluta del cargo. Por esa razón, el principio de proporcionalidad y su aplicación al momento de imponer una sanción como la antes advertida constituye un límite material del ejercicio de *ius puniendi*, en un estado de derecho basado en el respeto por la dignidad humana y las garantías emanadas del sistema de protección universal de derechos humanos.

En ese contexto, el operador jurídico disciplinario tiene el deber de observar la naturaleza y contenidos del principio de proporcionalidad como herramienta de control de la potestad sancionadora. El cual inicia desde el momento mismo de la construcción de la norma disciplinaria por parte del legislador, cuando procede a tipificar las faltas disciplinarias y culmina al momento de aplicar la misma, dosificando e imponiendo la sanción. Esto no se hace sin antes analizar las posibles restricciones a los derechos fundamentales y desechando aquellas que sean inútiles, innecesarias y desproporcionadas.

El derecho disciplinario se tiene que activar con toda la contundencia del caso, respetando los principios y postulados constitucionales. Es especialmente importante hacerlo bajo la observancia y límite material que se adviene en el principio de proporcionalidad. Como se ha advertido previamente y se ha señalado en forma reiterada, este principio

constituye el límite de interpretación de la actuación del legislador y operador jurídico a la hora de graduar o dosificar las sanciones con las que culmina una investigación de naturaleza administrativa. Esto es particularmente relevante cuando el disciplinado es un funcionario o particular que ejerce funciones públicas, que tienen el deber ético, moral y jurídico de supervigilar los dineros destinados para el normal funcionamiento del Estado.

Desde esa perspectiva, en la dosificación de las faltas resulta indispensable aplicar el test de proporcionalidad. Esto implica verificar si la sanción impuesta es idónea, es decir, si permite proteger el fin constitucional perseguido con el proceso disciplinario. Además, debe ser necesaria en la medida que no existe otra manera de castigar dicho comportamiento y es proporcional en sentido escrito, partiendo del juicio de ponderación entre el derecho afectado como lo es el del trabajo frente al daño causado. En el caso de los interventores y supervisores, está directamente relacionado con el incumplimiento de sus deberes en el control de los contratos estatales.

Partiendo de dicha premisa, la calidad de supervisor o interventor *per se*, no constituyen un criterio para la imposición de una sanción disciplinaria, tampoco constituye un atenuante o agravante. En el caso de la argumentación pretendida con esta monografía, el legislador establece sanciones diferentes para ambas figuras jurídicas al igual que criterios de graduación de las mismas. A los supervisores por ser servidores públicos, se les aplican las sanciones consagradas en el artículo 48 de la Ley 1952, modificado por el artículo 9 de la Ley 2094 de 2021. En contraste, para los interventores que tienen un régimen especial por estar catalogados como particulares que ejercen funciones públicas, se les aplican las sanciones señaladas en el artículo 73 del mismo Código.

Lo anterior permite concluir que tanto los supervisores como interventores, independientemente de la forma como llegan al control del contrato, tienen el mismo deber de garantizar la ejecución eficaz y oportuna del contrato. La inobservancia del deber funcional para el caso de los supervisores e instrucciones y obligaciones para el caso de los interventores, puede acarrear la sanción más grave prevista en la ley disciplinaria, esto es, la desvinculación e inhabilidad para el desempeño de las funciones públicas o contratar con el Estado. Esta sanción resulta proporcional si se tiene en cuenta la grave afectación que implica en términos de la credibilidad estatal y la satisfacción de los derechos de la colectividad.

## CONCLUSIONES GENERALES

Primera: El principio de proporcionalidad es un límite material al ejercicio del *ius puniendi*. En el ámbito disciplinario, esto implica el análisis objetivo de las situaciones en las cuales se presenta la falta y la correspondiente sanción según el grado de afectación al deber funcional. Además, es necesario constatar previamente la existencia de una falta que vaya en contravía con los fines esenciales de la administración y de la función del Estado.

Segunda: Es dable asegurar que el principio de proporcionalidad llega al proceso disciplinario como una herramienta de garantía para la aplicación de la norma, pero en especial para la graduación de la sanción. Esto se debe a que su postulado surge del derecho natural, inherente por ello al individuo sujeto de investigación. En la actualidad, este principio se modula dentro los contenidos de la Constitución Política, en los cuales se destacan derechos como el debido proceso, la igualdad, el derecho al trabajo, entre otros.

Tercera: Se pudo advertir, que en el ejercicio de la actividad el funcionario encargado de adelantar el proceso disciplinario tiene el deber de observar la naturaleza y contenidos del principio de proporcionalidad como herramienta de control de la potestad sancionadora. Creación que inicia desde el momento mismo de la construcción de la norma disciplinaria por parte del legislador, y termina al momento de atribuir una sanción.

Cuarta: Se establece que el principio de proporcionalidad y su observancia en el derecho disciplinario, hacen justa la sanción, lo contrario, significaría que existe arbitrariedad y la desafortunada corrupción, la cual en el proceso disciplinario se busca erradicar a través de sanciones ejemplarizantes. Estas medidas se aplican a quienes hicieron un juramento al momento de posesionarse en el cargo y al particular que ejerce funciones públicas, ya que llevan a cuenta la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de los contratos que

suscriben las diferentes Entidades del Estado y así satisfacer las necesidades primarias de la colectividad.

Quinta: Se pudo advertir en la argumentación, que la graduación de la sanción para el supervisor, depende del grado en el cual se lesiona o pone en peligro el deber funcional. Este deber se convierte en el valor a analizar en sede de antijuridicidad ya que, a ellos les asiste un deber funcional especial, mucho más importante que el papel que cumplen otros servidores. De otro lado la dosificación de la sanción para los interventores o supervisores depende del incumplimiento de las garantías y obligación establecidas en el contrato, ya que cumplen un papel preponderante en el rol misional de las organizaciones.

Sexta: La actuación irregular del interventor o supervisor tiene una especial repercusión que debe ser diferencial, lo anterior porque el supervisor del contrato pertenece a la entidad y desarrolla adicionalmente otras actividades diferentes a la naturaleza misma del contrato. Por otro lado, el interventor es contratado específicamente para llevar a cabo esa función, su destinación de tiempo es permanente para la verificación de las tareas derivadas del objetivo contractual. De igual forma el supervisor en algunos casos, no tienen los conocimientos y experiencia en el tema específico del contrato que le fue asignado, caso contrario el interventor debe tener conocimiento y experticia en el tema objeto de contrato

Séptima: Sin embargo, a pesar de lo anterior, se ha evidenciado que la modalidad de vinculación contractual no resulta ser un factor determinante para la tasación de la sanción. Ya sea que el supervisor forme parte de la entidad o que el interventor sea contratado específicamente para esa función (siendo un particular), el dolo y la culpa son los aspectos que se establecen para determinar la gravedad o levedad de la conducta disciplinable. En el caso bajo análisis, las sanciones fueron impuestas ya que durante el proceso se estableció que

la falta disciplinaria, tanto para el supervisor como para el interventor, surgieron de la infracción al deber objetivo de cuidado y al no cumplimiento del pliego de condiciones. Es decir, ambos omitieron informar las irregularidades advertidas en los avances de obra, por lo cual la entidad no pudo imponer las sanciones previstas dentro del contrato al contratista para esa clase de incumplimientos.

Octava: En la argumentación se pudo evidenciar que el supervisor e interventor de un contrato cumplen una función determinante en el Estado colombiano. Su papel en el contexto de la actividad contractual ha sido considerada indispensable para la ejecución misma del contrato y para velar que los contratistas cumplan con lo ofrecido, partiendo del pliego mismo de condiciones y el contrato. Este último, a su vez, constituye el criterio medio de interpretación que deberá observar el operador jurídico disciplinario cuando se trata de verificar el papel que ha cumplido el sujeto disciplinable.

Novena: Es procedente la consagración de criterios diferenciadores en la graduación de las sanciones disciplinarias para interventores y supervisores, teniendo en cuenta la relación especial que surge entre el particular y el Estado, que conlleva a una mayor responsabilidad al adquirir privilegios que inicialmente estaban en cabeza del Estado.

Decima: Como posibles rutas o temas, para futuros trabajos de investigación sobre el tema objeto del presente estudio, se propone: en primer lugar, establecer desde la práctica, las características esenciales de la interventoría en los diferentes tipos de contratos que se puedan suscribir con el Estado tales como: concesiones, obra, asociaciones publicas privadas entre otras y en segundo lugar la aplicación del principio de proporcionalidad desde los criterios de la determinación de la falta disciplinaria por parte del legislador.

## REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- Alcaldía de Medellín. (21 de junio de 2020). *Una mirada a la transparencia en la gestión pública*. Medellín, Colombia. Obtenido de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/enconfianza/articulosytemas/documentos/Una%20mirada%20a%20la%20transparencia%20en%20la%20gestion%20publica.pdf>
- Alexy, R. (2007). *El principio de proporcionalidad en el Estado constitucional*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Alexy, R. (2007). *Teoría del discurso y derechos constitucionales*. Mexico: Campus Editorial S.A.S.
- Álvarez, L. (2019). *Función administrativa por particulares. Estudio de sus fundamentos, delimitación y régimen jurídico*.
- Ámbito Jurídico. (2018). Conozca el valor probatorio de la confesión, según el Consejo de Estado. *Revista Ambito Juridico*.
- Ámbito Jurídico. (2019). Los tipos de faltas en el nuevo Código Disciplinario. *Ámbito Jurídico*.
- Balcazar, A. (2012). La supervisión de los contratos estatales en las entidades autónomas del nivel nacional de la administración pública. *Universidad del Rosario - Trabajo de Maestría*. Obtenido de <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/3820/BalcazarMoreno-Ana-2012.pdf?sequence=1>

- Becerra, D. (2017). La eficiencia en la gestión de los recursos del sector público: una reflexión multidisciplinar. *Revista de Economía Crítica*, 96-110.
- Bernal, C. (2007). *El Derechos de los derechos*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Bernal, C. (2007). La razonabilidad de la Ponderación . *Revista Española de Derecho Constitucional*, 51-75.
- Bonilla, M. (2020). El Papel de la Interventoría en la Contratación Estatal. Bogota D.C. Obtenido de <https://www.auditool.org/blog/sector-gobierno/282-el-papel-de-la-interventoria-en-la-contratacion-estatal>
- Bordalí, A. (2008). La doctrina de la separación de poderes y el poder judicial chileno. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 185-219.
- Brito, F. (2009). *Jurisprudencia Disciplinaria. Estudio Integrado y Sistemático de los Pronunciamientos de la Corte Constitucional*. Bogota: Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Bustamante, M., & Vallejo, C. (2007). *Relaciones especiales de sujeción en el regimen disciplinario aplicable a las personas privadas de la libertad*. Bogotá D.C.: Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Cancino, R., & Lopez, M. (2019). *La contratación pública*. Bogotá D.C.: Bosch.
- Carrillo, O. (2015). Función de supervisión de la contratación estatal, un análisis desde el principio de transparencia y la seguridad jurídica. *Universidad Católica*. Obtenido

de

<https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/2733/1/FUNCI%C3%92N%20DE%20LA%20CONTRATACI%C3%92N%20ESTATAL.pdf>

Carrizosa, E. (2004). EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD COMO MECANISMO DE CONTROL DE LAS INJERENCIAS EN EL DERECHO DE HUELGA. *Temas laborales*, 83-123.

Castillo, M. (2013). Principio de la moralidad administrativa, propuesta jurisprudencial para la protección contra la corrupción. *Revista Enfoques*, 91-103. Obtenido de <file:///C:/Users/Juzgado%2075IPM/Downloads/Dialnet-PrincipioDeLaMoralidadAdministrativaPropuestaJuris-4563493.pdf>

Colombia Compra Eficiente. (14 de junio de 2020). Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado. Bogotá D.C. Obtenido de [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documents/cce\\_guia\\_para\\_el\\_ejercicio\\_de\\_las\\_funciones\\_de\\_supervision\\_e\\_interventoria\\_de\\_los\\_contratos\\_del\\_estado.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_para_el_ejercicio_de_las_funciones_de_supervision_e_interventoria_de_los_contratos_del_estado.pdf)

Consejo de Estado (Sección Tercera del Consejo de Estado 9 de mayo de 1997).

Consejo de Estado, Concepto 855 (Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado 1996).

Consejo de Estado (28 de febrero de 2013).

Consejo de Estado. Radicado 000040 (Sala de lo contencioso administrativo Sección Quinta 4 de marzo de 2011).

Consejo de Estado. Radicado 00502-02, 25000-23-27-000-2004-00502-02(AG) (Consejo de Estado Sección Tercera 25 de octubre de 2006).

Consejo de Estado. Radicado 0263-13 (Consejo de Estado 26 de Marzo de 2014).

Consejo de Estado. Radicado 094711, 11001-03-25-000-2011-00268-00(0947-11) (Sala de lo Contencioso Administrativo 12 de Mayo de 2014). Obtenido de [http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/151/S2/11001-03-25-000-2011-00268-00\(0947-11\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/151/S2/11001-03-25-000-2011-00268-00(0947-11).pdf)

Consejo de Estado. Radicado 1063 (Consejo de Estado Sección Segunda, Sala de lo Contencioso Administrativo 29 de Julio de 1987).

Consejo de Estado. Radicado 16711, Actor: Consorcio Equipo Universal y Cía Constructora CODIMEN (Consejo de Estado Sección Tercera 31 de agosto de 2000).

Consejo de Estado. Radicado 169210, 05001-23-31-000-2005-00990-01(1692-10) (Consejo de Estado. 28 de junio de 2012).

Consejo de Estado. Radicado 1861 (Consejo de Estado sección segunda 1 de junio de 2017).

Consejo de Estado. Radicado 24266 (Consejo de Estado Sección Tercera 28 de febrero de 2013). Obtenido de [http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/128/S3/25000-23-26-000-2000-00732-01\(24266\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/128/S3/25000-23-26-000-2000-00732-01(24266).pdf)

Consejo de Estado. Radicado 2552-13 (SALA DE LO CONTENCIOSO-  
ADMINISTRATIVO 19 de mayo de 2018).

Consejo de Estado. Radicado 855 (Consejo de Estado Sala de Consulta Civil 8 de julio de  
1997).

Corte Constitucional, Sentencia C647 (Corte Constitucional, 2001).

Corte Constitucional. Sent. C030 (1 de febrero de 2012). Obtenido de  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-030-12.htm>

Corte Constitucional. Sent. C125 (Corte Constitucional 18 de febrero de 2003). Obtenido  
de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-125-03.htm>

Corte Constitucional. Sent. C948 (Corte Constitucional 6 de noviembre de 2002). Obtenido  
de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-948-02.htm>

Corte Constitucional. Sent. T316 (Corte Constitucional 15 de julio de 2019). Obtenido de  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-316-19.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-015 (Corte Constitucional 14 de marzo de 2020).

Corte Constitucional. Sentencia C-022 (Corte Constitucional 23 de enero de 1996).

Corte Constitucional. Sentencia C030 (Corte Constitucional 1 de febrero de 2012).

Corte Constitucional. Sentencia C037 (Corte Constitucional 5 de febrero de 1996).

Corte Constitucional. Sentencia C037 (Corte Constitucional 28 de enero de 2003).

Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-037-03.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-114 (Corte Constitucional 22 de febrero de 2017).

Corte Constitucional. Sentencia C-115 (Corte Constitucional 23 de febrero de 2017).

Corte Constitucional. Sentencia C125 (Corte Constitucional 18 de febrero de 2003).

Corte Constitucional. Sentencia C-144 (Corte Constitucional 6 de abril de 2015).

Corte Constitucional. Sentencia C155 (Corte Constitucional 5 de marzo de 2002).

Corte Constitucional. Sentencia C181 (Corte Constitucional 12 de Marzo de 2002).

Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-181-02.htm#:~:text=La%20Corte%20Constitucional%20ha%20establecido,correspondientes%20y%20los%20procedimientos%20para>

Corte Constitucional. Sentencia C203 (Corte Constitucional 24 de marzo de 2011).

Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-203-11.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-234 (Corte Constitucional 29 de mayo de 2019).

Corte Constitucional. Sentencia C285 (Corte Constitucional 5 de junio de 1997). Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-285-97.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C370 (Corte Constituciona 16 de mayo de 2012).

Corte Constitucional. Sentencia C-393 (Corte Constitucional 24 de mayo de 2006).

Corte Constitucional. Sentencia C400 (Corte Constitucional 16 de julio de 2014). Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-500-14.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C417 (Corte Constitucional 4 de Octubre de 1993).

Corte Constitucional. Sentencia C417 (Corte Cosntitucional 4 de octubre de 1993).

Corte Constitucional. Sentencia C442 (Corte Constitucional 25 de septiembre de 2019).

Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-442-19.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-673 (Corte Constitucional 28 de junio de 2001).

Corte Constitucional. Sentencia C692 (Corte Constitucional 9 de julio de 2008).

Corte Constitucional. Sentencia C721 (Corte Constitucional 25 de noviembre de 2015).

Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/C-721-15.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-721 (Corte Constitucional 25 de noviembre de 2015).

Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/C-721-15.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C796 (Corte Constitucional 24 de agosto de 2004).

Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-796-04.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C866 (Corte Constitucional 3 de Noviembre de 1999).

Corte Constitucional. Sentencia C-948 (Corte Constitucional 6 de noviembre de 2002).

Corte Constitucional. Sentencia SU277 (Corte Constitucional 22 de julio de 1993).

Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/SU277-93.htm>

Corte Constitucional. Sentencia T-162 (Corte Constitucional 22 de marzo de 2013).

Corte Constitucional. Sentencia T316 (Corte Constitucional 15 de julio de 2019).

Corte Constitucional. Sentencia T391 (Corte Constitucional 14 de Mayo de 2003).

Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-391-03.htm>

Corte Constitucional. Sentencia T561 (Corte Constitucional 17 de julio de 2012).

Corte Constitucional. Sentencia T-561 (Corte Constitucional 17 de julio de 2021).

Corte Suprema de Justicia. Radicado APL3918 (Corte Suprema de Justicia Sala Plena 11 de septiembre de 2018).

Cote-Barco, G. (2007). *La necesidad de la Sanción*. Bogota D.C.: Universitas.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2016). Concepto 97171 . Bogota D.C.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2021). *Ley 2094 de 2021*. Bogotá D.C.

Escobar, D., Tobon, J., & Uribe, S. (2015). Elementos determinantes para graduar la levedad o gravedad de una falta o sanción disciplinaria en Colombia. *Institución Universitaria de Envigado*, 1-25.

Fernández, R. (2015). El poder disciplinario del empleador: Configuración jurídica de la sanción laboral que puede imponer al trabajador dependiente. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 423-460.

García, D. (2018). Corrupción el eterno problema de Colombia. *Universidad Nacional*.  
Obtenido de <http://ie.u.unal.edu.co/en/medios/noticias-del-ieu/item/corrupcion-el-eterno-problema-de-colombia>

Gómez, C. (2005). *Lecciones de derecho disciplinario*. Bogota D.C.: Procuraduría General de la Nación. Obtenido de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Lecciones1.pdf>

Gómez, C. (2011). *Dogmática del derecho disciplinario*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.

- Gómez, C. (2011). *Dogmática Del Derecho Disciplinario*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- González, A. (2011). *Lecciones de derecho disciplinario*. Bogota: Universidad Externado.
- Hilario, L. (2004). *La responsabilidad civil: líneas fundamentales y nuevas perspectivas*. Bogota D.C.: Editora Normas Legales.
- Hübbe, T. (2013). La corrupción ante una sociedad globalizada. *DIKE*, 79-100. Obtenido de <file:///C:/Users/cesar/Downloads/Dialnet-LaCorrupcionAnteUnaSociedadGlobalizada-6622338.pdf>
- Isaza, C. (2009). *Teoría general del derecho disciplinario* . Bogotá: Temis.
- Jiménez, M. (2007). *Interventoría de Proyectos Públicos*. Bogota D.C.: Universidad Nacional.
- Londoño, M. (2007). Deberes y derechos procesales en el estado social de derecho. *Opinión jurídica*, 67 - 86. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v6n11/v6n11a4.pdf>
- López Gutierrez, J. (2019). *Aspectos Generales del Derecho Disciplinario en Colombia*. Bogotá D.C.: Ibañez.
- López, J. (2016). *El Principio general de proporcionalidad en derecho administrativo*. Madrid: Editorial universidad de Sevilla.
- M, S. (2008). El principio de proporcionalidad y racionalidad como limite constitucional al poder del Estado: Un estudio comparado. *Dikaion*, 157-198.

- Manjarrez, N. (2015). Discrecionalidad del operador disciplinario para tasar la sanción. *Universidad Militar Nueva Granada*, 1-21.
- Manual de Interventoría. (2017). Bogotá D.C. Obtenido de <http://www.ambientebogota.gov.co/documents/5716678/5807184/MANUAL+DE+SUPERVISI%C3%93N+E+INTERVENTORIA.pdf>
- Martínez, E., & Ramírez, J. (2008). *Regimen del Servidor Público*. Bogotá D.C.: Escuela Superior de Administración Pública.
- Molano, M., & Gómez, C. (2006). *La Relación Especial de Sujeción - Estudios*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Nieto, A. (1994). *Derecho administrativo sancionador*. Bogotá D.C.: Tecnos.
- Nogueira, H. (2013). *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*. Mexico: Universidad Nacional Autónoma De México.
- Osorio, F., & Muñetón, O. (2007). *El principio de proporcionalidad en el ámbito de las sanciones disciplinarias en Colombia (Ley 734 de 2002, artículo 18)*. Bogotá D.C.: Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Ossa, J. (2009). *Derecho administrativo sancionador-una aproximación dogmática*. Bogotá D.C.: Legis.
- Ovalles, F. (2015). Reflexiones sobre los criterios aplicados para determinar la gravedad o levedad de las faltas disciplinarias en el derecho disciplinario colombiano. *Revista Academia & Derecho*, 227-258.

- Papacchini, A. (2010). Los derechos humanos a través de la historia. *Universidad Nacional*, 138-200. Obtenido de file:///C:/Users/Juzgado%2075IPM/Downloads/Dialnet-LosDerechosHumanosATravesDeLaHistoria-4536405.pdf
- Parra, P. (2002). *El contrato de Interventoría*. Bogota D.C.: Ibañez.
- Pérez, A. (2005). *Introducción al Derecho disciplinario*. Bogota D.C.: Universidad Externado.
- Procuraduría. (2007). *Lecciones de derecho Disciplinario* (Vol. II). Bogota D.C.: Imprenta Nacional. Obtenido de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Lecciones2.pdf>
- Procuraduría. (18 de junio de 2020). La razón de ser del servidor público. Bogota D.C., Colombia. Obtenido de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Boletin3.pdf>
- Procuraduría General de la Nación (31 de octubre de 2007).
- Procuraduría General de la Nación. Sala Disciplinaria, IUC-792-86278/2009 (Procuraduría General de la Nación. Sala Disciplinaria 27 de noviembre de 2014).
- Procuraduría Segunda Delegada Para La Vigilancia Administrativa, 428358 (Procuraduría General de la Nación 30 de agosto de 2019).
- Quintero, L. (2011). Tipicidad en materia disciplinaria: Tipos Abiertos y Numerus Apertus. *Universidad de Antioquia*. Obtenido de file:///C:/Users/cesar/Downloads/11058-Texto%20del%20art\_culo-33447-1-10-20120206.pdf

- Quiñónez, C., & Redondo, S. (2017). Principio de proporcionalidad y test de ponderación como técnica para dar solución a derechos fundamentales en conflicto en derecho administrativo en el tiempo posmoderno. Valledupar.
- Ramírez, M., & Álvarez, P. (2015). El principio non bis in idem en el derecho disciplinario del abogado, en Colombia. *Revista Ius et Praxis*, 345 - 376. Obtenido de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/iusetp/v21n1/art10.pdf>
- República de Colombia, Ley 1952. (13 de febrero de 2019). Código Disciplinario Unico. Bogotá D.C. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0734\\_2002.html#23](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0734_2002.html#23)
- República de Colombia. Constitución Política. (1991). Bogota D.C. Obtenido de <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-8/capitulo-1/articulo-230>
- República de Colombia. Ley 1015. (7 de febrero de 2006). Régimen Disciplinario para la Policía Nacional. Bogotá D.C. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1015\\_2006.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1015_2006.html)
- República de Colombia. Ley 1474. (12 de julio de 2011). *Estatuto antoicorrupcion*. Bogota D.C. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1474\\_2011.html#1](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html#1)
- República de Colombia. Ley 1862. (4 de agosto de 2017). Normas de conducta del Militar Colombiano y se expide el Código Disciplinario Militar. Bogotá D.C. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1862\\_2017.html#1](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1862_2017.html#1)

República de Colombia. Ley 1952. (28 de enero de 2019). Código General Disciplinario.

Bogotá D.C. Obtenido de

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1952\\_2019.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1952_2019.html)

República de Colombia. Ley 734. (13 de febrero de 2002). Código Disciplinario Único.

Bogotá D.C. Obtenido de

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0734\\_2002.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0734_2002.html)

República de Colombia. Ley 734. (2002). Régimen disciplinario. Obtenido de

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0734\\_2002\\_pr001.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0734_2002_pr001.html)

Riofrío, J. (2016). Alcance y límites del principio de proporcionalidad. *Revista Chilena de*

*Derecho*, 283 - 309. Obtenido de

<https://scielo.conicyt.cl/pdf/rchilder/v43n1/art12.pdf>

Roa, D. (2014). El principio de proporcionalidad: cortapisa al abuso de la potestad

disciplinaria. *Revista Derecho Penal y Criminología*, 139-156.

Rodríguez, C. (2017). Origen y tratamiento constitucional del principio de proporcionalidad

en Colombia. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 125-148. Obtenido de

<file:///C:/Users/Juzgado%2075IPM/Downloads/Dialnet->

[OrigenYTratamientoConstitucionalDelPrincipioDeProp-6857130.pdf](#)

Saladin, P. (1975). *Grundrechte im Wandel*.

Salguero, D. (6 de agosto de 2015). *abogados asesorias y consultorias*. Obtenido de

<https://davidroasalguero.com/el-principio-de-proporcionalidad-limites-a-la->

[potestad-disciplinaria/](#)

- Sanabria, P. (2015). *Gestión estratégica del talento humano en el sector público*. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes.
- Sánchez, E. (2012). *Dogmática practicable del derecho disciplinario: preguntas y respuestas*. Bogota D.C.: Ediciones Nueva Jurídica.
- Sánchez, J. (2018). Análisis del contrato de interventoría desde la visión de la jurisprudencia colombiana. *Cuadernos de la maestría en derecho No. 6*, 175-221.
- Sapag, M. (2008). El principio de proporcionalidad y de razonabilidad como límite constitucional al poder del Estado: un estudio comparado. *Universidad de la Sabana*. Obtenido de <https://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/1401/1538>
- Silva, O. (2014). La interventoría en la ejecución del contrato de obra. *Universidad del Rosario*.
- Torrado, M. (2010). Reflexiones acerca del principio de proporcionalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador colombiano. *Estudios Socio-Jurídicos*.
- Tórtora, H. (2010). Las limitaciones a los derechos fundamentales. *Estudios constitucionales*, 167 - 200. Obtenido de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/estconst/v8n2/art07.pdf>
- Transparenciacolombia. (25 de 02 de 2022). Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/2019/08/27/clasificacion-de-la-corrupcion/>
- Trayter, J. (1995). *Derecho administrativo sancionador*. Barcelona: Materiales Cedecs.
- Trayter, J. (1995). *Derecho adminsitrativo sancionador*. Barcelona: Cedecs.

Uribe, S. (2018). Protección, limitación y vulneración del ejercicio de derechos fundamentales en la persecución penal. *Ratio Juris*, 173-208.

Velásquez, F. (2010). *Manual de derecho disciplinario*. Bogota D.C.: Andres Morales.

Welzel, H. (1956). *Derecho Penal Parte General*. Buenos aires: Roque del Palmar Editor.