



UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA  
GESTIÓN DE BIBLIOTECAS

CARTA DE AUTORIZACIÓN



CÓDIGO	AP-BIB-FO-06	VERSIÓN	1	VIGENCIA	2014	PÁGINA	1 de 1
--------	--------------	---------	---	----------	------	--------	--------

Neiva, 16 de febrero de 2024

Señores

CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN

UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA

Ciudad

La suscrita:

Lina Tatiana Rodriguez Perdomo con C.C. No. 1075297447 de Neiva.

Autora de la tesis y/o trabajo de grado titulado Responsabilidad disciplinaria de los contratistas del Estado vinculados bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios de apoyo a la supervisión presentado y aprobado en el año 2024 como requisito para optar al título de Magíster en Derecho Constitucional y Administrativo;

Autorizo al CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN de la Universidad Surcolombiana para que, con fines académicos, muestre al país y el exterior la producción intelectual de la Universidad Surcolombiana, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera:

- Los usuarios puedan consultar el contenido de este trabajo de grado en los sitios web que administra la Universidad, en bases de datos, repositorio digital, catálogos y en otros sitios web, redes y sistemas de información nacionales e internacionales “open access” y en las redes de información con las cuales tenga convenio la Institución.
- Permite la consulta, la reproducción y préstamo a los usuarios interesados en el contenido de este trabajo, para todos los usos que tengan finalidad académica, ya sea en formato Cd-Rom o digital desde internet, intranet, etc., y en general para cualquier formato conocido o por conocer, dentro de los términos establecidos en la Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decisión Andina 351 de 1993, Decreto 460 de 1995 y demás normas generales sobre la materia.
- Continúo conservando los correspondientes derechos sin modificación o restricción alguna; puesto que, de acuerdo con la legislación colombiana aplicable, el presente es un acuerdo jurídico que en ningún caso conlleva la enajenación del derecho de autor y sus conexos.

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, “Los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores”, los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.

LA AUTOR/ESTUDIANTE:

Firma: \_\_\_\_\_

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional [www.usco.edu.co](http://www.usco.edu.co), link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.



DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO

CÓDIGO	AP-BIB-FO-07	VERSIÓN	1	VIGENCIA	2014	PÁGINA	1 de 3
--------	--------------	---------	---	----------	------	--------	--------

TÍTULO COMPLETO DEL TRABAJO: **RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA DE LOS CONTRATISTAS DEL ESTADO VINCULADOS BAJO LA MODALIDAD DE CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE APOYO A LA SUPERVISIÓN.**

**AUTORA:**

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
RODRIGUEZ PERDOMO	LINA TATIANA

**DIRECTOR TESIS:**

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
LÓPEZ DAZA	GERMAN ALFONSO

**ASESORA:**

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
ABELLA DE FIERRO	MARTHA CECILIA

**PARA OPTAR AL TÍTULO DE:** MAGISTER EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO

**FACULTAD:** Derecho y Ciencias Políticas

**PROGRAMA O POSGRADO:** Maestría en Derecho Constitucional y Administrativo

**CIUDAD:** Neiva-(H)    **AÑO DE PRESENTACIÓN:** 2024    **NÚMERO DE PÁGINAS:** 111.

**TIPO DE ILUSTRACIONES** (Marcar con una X):

Diagramas  Fotografías  Grabaciones en discos  Ilustraciones en general   
Grabados  Láminas  Litografías  Mapas  Música impresa  Planos   
Retratos  Sin ilustraciones  Tablas o Cuadros

	<b>UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA</b> <b>GESTIÓN DE BIBLIOTECAS</b>	<b>DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO</b>	 <small>icontec ISO 9001</small>  <small>icontec ISO 14001</small>  <small>icontec ISO 45001</small>  <small>CENNet</small>
<b>CÓDIGO</b>	<b>AP-BIB-FO-07</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>1</b>
<b>VIGENCIA</b>	<b>2014</b>	<b>PÁGINA</b>	<b>2 de 3</b>

**SOFTWARE** requerido y/o especializado para la lectura del documento:

**MATERIAL ANEXO:**

**PREMIO O DISTINCIÓN** (*En caso de ser LAUREADAS o Meritoria*):

**PALABRAS CLAVES EN ESPAÑOL E INGLÉS:**

<u>Español</u>	<u>Inglés</u>
1. <u>Relación de sujeción</u>	<u>Clamping relationship</u>
2. <u>Contrato de prestación de servicios</u>	<u>Contract of service</u>
3. <u>Función pública</u>	<u>public function</u>
4. <u>Tipo disciplinario</u>	<u>disciplinary type</u>
5. <u>Apoyo a la supervisión</u>	<u>supervision support</u>

**RESUMEN DEL CONTENIDO:** (Máximo 250 palabras)

La presente tesis final de maestría, realiza una aproximación conceptual y teórica de la Relación Especial de Sujeción existente entre el Estado, en cabeza de sus entidades públicas y los particulares que se vinculan a estas por medio de contrato de prestación de servicios, realizando una distinción de las relaciones existentes entre Servidores Públicos y el Estado, que permite comprender con mayor exactitud el derecho sancionatorio en el ordenamiento jurídico interno. Además, determina el alcance del derecho disciplinario con respecto a los contratistas de prestación de servicios de apoyo a la supervisión, vinculados al Estado. Analizando la estructura de la responsabilidad disciplinaria en esta tipología de contrato estatal. El definir la especial sujeción entre los particulares y la función pública, permite determinar cuál es el alcance de la responsabilidad disciplinaria de estos frente a la

Administración. En tal sentido, la sujeción es una situación de naturaleza jurídica especialmente pasiva, que somete a las personas al poder del Estado.

**ABSTRACT:** (Máximo 250 palabras)

This final master's thesis makes a conceptual and theoretical approach to the Special Relationship of Subjection existing between the State, at the head of its public entities, and the individuals that are linked to them through a contract for the provision of services, making a distinction of the existing relationships between Public Servants and the State, which allows a more accurate understanding of the sanctioning law in the domestic legal system. In addition, it determines the scope of disciplinary law with respect to contractors providing supervision support services, linked to the State. Analyzing the structure of disciplinary responsibility in this type of state contract. Defining the special subjection between individuals and the public function makes it possible to determine the scope of their disciplinary responsibility vis-à-vis the Administration. In this sense, subjection is a situation of a particularly passive legal nature, which subjects people to the power of the State.

## **APROBACION DE LA TESIS**

Nombre Presidente Jurado: MARIELA MÉNDEZ CUELLAR.

Firma:

Alfredo Ruiz

**Responsabilidad disciplinaria de los contratistas del Estado vinculados bajo  
la modalidad de contrato de prestación de servicios de apoyo a la  
supervisión**

Presentado por:

Lina Tatiana Rodríguez Perdomo

Universidad Surcolombiana

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Maestría en Derecho Constitucional y Administrativo

Neiva-Huila

2024

**Responsabilidad disciplinaria de los contratistas del Estado vinculados bajo  
la modalidad de contrato de prestación de servicios de apoyo a la  
supervisión**

Presentado por:

Lina Tatiana Rodríguez Perdomo

Asesora:

Martha Cecilia Abella

Universidad Surcolombiana

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Maestría en Derecho Constitucional y Administrativo

Neiva-Huila

2024

Con el mayor afecto y respeto, dedico el presente  
documento a mi familia: el motor de vida.

## Resumen

La presente tesis final de maestría, realiza una aproximación conceptual y teórica de la Relación Especial de Sujeción existente entre el Estado, en cabeza de sus entidades públicas y los particulares que se vinculan a estas por medio de contrato de prestación de servicios, realizando una distinción de las relaciones existentes entre Servidores Públicos y el Estado, que permite comprender con mayor exactitud el derecho sancionatorio en el ordenamiento jurídico interno. Además, determina el alcance del derecho disciplinario con respecto a los contratistas de prestación de servicios de apoyo a la supervisión, vinculados al Estado. Analizando la estructura de la responsabilidad disciplinaria en esta tipología de contrato estatal. El definir la especial sujeción entre los particulares y la función pública, permite determinar cuál es el alcance de la responsabilidad disciplinaria de estos frente a la Administración. En tal sentido, la sujeción es una situación de naturaleza jurídica especialmente pasiva, que somete a las personas al poder del Estado.

**Palabras clave:** Relación de sujeción; contrato de prestación de servicios; función pública; tipo disciplinario; apoyo a la supervisión.

## Abstract

This final master's thesis makes a conceptual and theoretical approach to the Special Relationship of Subjection existing between the State, at the head of its public entities, and the individuals that are linked to them through a contract for the provision of services, making a distinction of the existing relationships between Public Servants and the State, which allows a more accurate understanding of the sanctioning law in the domestic legal system. In addition, it determines the scope of disciplinary law with respect to contractors providing supervision support services, linked to the State. Analyzing the structure of disciplinary responsibility in this type of state contract. Defining the special subjection between individuals and the public function makes it possible to determine the scope of their disciplinary responsibility vis-à-vis the Administration. In this sense, subjection is a situation of a particularly passive legal nature, which subjects people to the power of the State.

**Keywords:** Clamping relationship; Contract of service; public function; disciplinary type; supervision support.

## Introducción

Como se planteó en el proyecto de investigación, la presente investigación se encaminó a dar respuesta principalmente a la pregunta de investigación jurídica planteada que redunda en lo siguiente: Cuál es el alcance de la responsabilidad disciplinaria de los contratistas vinculados al Estado por medio de contrato de prestación de servicios de apoyo a la supervisión.

En tal sentido, la pregunta de investigación se centra principalmente en definir la carga disciplinaria que debe soportar el contratista de prestación de servicios de apoyo a la supervisión, en los eventuales procesos disciplinarios que puedan cursar en su contra con ocasión del posible quebrantamiento de las obligaciones contractuales. Por tal motivo, dicha pregunta de investigación se transformó en lo que se denomina como el objetivo general que no es más que la representación de la meta a la cual se debió llegar para dar respuesta a la pregunta de investigación planteada.

Así las cosas, una vez planteada la pregunta de investigación y definido el objetivo general que es determinar la responsabilidad disciplinaria de los contratistas vinculados al Estado por medio de contrato de prestación de servicios de apoyo a la supervisión, se procedió a plantear tres objetivos específicos que agruparan los elementos esenciales del proyecto de investigación, para tal caso, se determinaron los siguientes: Identificar la relación especial de sujeción de los contratistas de prestación de servicios (particulares) con el Estado; Analizar el alcance del derecho disciplinario con relación a los contratistas vinculados al Estado por medio de

contrato de prestación de servicios de apoyo a la supervisión; y Determinar la estructura de la responsabilidad disciplinaria de los contratistas de prestación de servicios de apoyo a la supervisión vinculados al Estado: Tipicidad, Ilicitud sustancial y culpabilidad.

Los mencionados objetivos específicos fueron planteados con la intención de trazar dentro de la investigación, unas metas concretas que sirvieran como sustento para dar alcance al objetivo general. Lo anterior debía soportarse en un método de investigación que permitiera analizar fuentes del derecho como la jurisprudencia y la doctrina, para concretar en su defecto, los elementos más esenciales en el caso en concreto de la responsabilidad disciplinaria de los contratistas de prestación de servicios de apoyo a la supervisión.

Por lo que, se procedió a aplicar el método de la hermenéutica jurídica, con la técnica de análisis documental, utilizando un instrumento para análisis de texto jurídico como lo fue la ficha bibliográfica o ficha jurisprudencial, según fue el caso.

En el primer capítulo se aborda la temática relacionada con la sujeción que, desde el punto de vista jurisprudencial, muchas veces ha sido definida como un sinónimo de dependencia o subordinación entre cierto tipo de personas, que por sus características o particularidades generan una relación vertical en la cual el Estado se refleja como un empleador o patrono que imparte órdenes y directrices en un entorno laboral que conlleva en determinados casos a imponer un reglamento interno de trabajo y a aplicar extractos del derecho sancionatorio. (CE,08

Bajo dicha perspectiva, la sujeción se entiende como la relación existente entre las entidades públicas y las personas, materializando vínculos jurídicos entre ambas partes que permiten a una, exigir el cumplimiento de ciertas obligaciones específicas contenidas en un contrato de trabajo (trabajador oficial) o en la normatividad preexistente (relación legal y reglamentaria) y a la otra parte, le impone la obligación de cumplir con ciertos preceptos normativos y contractuales, incluidos la obediencia y la fidelidad hacia el Estado.

Pero el anterior concepto se aleja de la concepción teórica del derecho, que resalta la definición de relaciones especiales de sujeción a la hora de diferenciar la responsabilidad que se desprende de los servidores públicos en comparación con los particulares que se vinculan al Estado por cualquier tipo de acto jurídico. Pues del mismo mandamiento constitucional contenido en el artículo 6 de la Carta Magna de 1991, se puede concluir que los particulares solo son responsables por violar la constitución y la ley, diferente a lo que ocurre con los servidores públicos que están obligados a responder por las mismas causas y demás por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

En consecuencia, se destaca que se consolida una relación diferente entre el Estado y los particulares, comparada con aquella que se estructura entre los servidores públicos y la administración. De ahí que la responsabilidad disciplinaria deba recategorizarse para ser observada conforme a los postulados constitucionales que sirven como criterios de interpretación de las normas jurídicas.

En tal sentido, las relaciones especiales de sujeción que existen en el Estado, se diferencian no solo por la forma en cómo se han constituido, sino también, por los efectos que estas despliegan a la hora de aplicar el *Ius Puniendi estatal*. La responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos atiende especialmente a la omisión y extralimitación en el ejercicio de sus funciones, por lo que, el origen de la responsabilidad se encuentra sustentado en el incumplimiento sin justificación alguna, del deber funcional, que se entiende fracturado cuando concurren los elementos del tipo disciplinario.

El particular, por otro lado, se separa de dicho fenómeno teórico, a tal punto de consolidar una relación de sujeción diferente a la de los servidores públicos, por lo que, su responsabilidad frente al Estado es de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 6 de la Constitución Política de Colombia “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes” (C.P./1991, Art 6)

Para poder llegar a determinar el alcance de la responsabilidad disciplinaria en materia contractual, cabe indagar en primera medida la forma en cómo esta rama autónoma del derecho ha recabado en el ejercicio de la función pública contractual, especialmente la desplegada por los servidores públicos, quienes son los que de manera directa deben responder ante el Estado por su especial relación de sujeción que proviene de la subordinación o dependencia estatal.

Al respecto cabe expresarse que la función pública contractual no es exclusiva del representante legal, jefe o Gerente de una entidad pública, pues según su estructura

y manual de funciones, el ejercicio contractual puede estar en cabeza de otro tipo de servidores públicos que por sus condiciones interdisciplinarias deben asistir a quien representa la institución pública.

En el segundo capítulo se aborda el alcance del derecho disciplinario con relación a los contratistas de apoyo a la supervisión, para lo cual fue necesario analizar que la doctrina ha concretado que existe un grupo de intervenientes en la función pública contractual que son sujetos disciplinables, por su especial relación con la Contratación Estatal y con el mismo Estado. De la siguiente manera son definidos de la siguiente forma: **1.** El jefe o representante legal de la entidad estatal; **2.** El servidor público delegatario de la función pública contractual; **3.** Los funcionarios del nivel directivo de la entidad estatal; **4.** Los funcionarios que integran el Comité de Evaluación; **5.** Los supervisores del contrato estatal; **6.** Los funcionarios que participen en la actividad contractual. (Rodriguez Tamayo M. , Responsabilidad Disciplinaria de los particulares, 2022)

De una lectura rápida de la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021, se puede comprender que existe una responsabilidad disciplinaria de los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria, en el entendido de que estos son sujetos disciplinables y le es aplicable el régimen disciplinario, configurándose un tipo de responsabilidad material y objetiva, por cuanto se debe analizar si en el ejercicio de sus actividades prestan o no funciones públicas.

A su vez, la misma norma expresa que, serán destinatarios de la ley disciplinaria los particulares que cumplan labores de intervención o supervisión de los contratistas estatales, así como también los que administren recursos públicos y excepcionalmente los particulares que presenten servicios públicos, en la medida en que se desempeñen funciones públicas. Como se expresó por parte de la Corte Constitucional en Sentencias C- 037 de 2003 y C- 388 de 2011, ejercen funciones públicas los particulares que en el ejercicio de sus funciones realicen potestades inherentes al Estado, esto es “señalamientos de conductas, expedición de actos unilaterales y ejercicio de coerción”. (CConst, C-037/2003, A.Tafur, 2003)

En el tercer capítulo desarrolla la estructura de la responsabilidad disciplinaria de los contratistas de prestación de servicios de apoyo a la supervisión, para lo cual fue necesario analizar el Código General Disciplinario. A pesar de lo anterior, bajo una lectura más detallada del asunto, puede observarse que la responsabilidad disciplinaria de los particulares no es absoluta frente al Estado, iniciando por analizar la relación especial de sujeción que existe entre los particulares y las entidades estatales, partiendo de que, estos no están bajo subordinación del Estado como se encuentran los empleados públicos (relación legal y reglamentaria) y los trabajadores oficiales (contrato de trabajo).

Si se observan los primeros pronunciamientos de la Honorable Corte Constitucional, no son destinatarios del régimen disciplinario los contratistas de prestación de servicios que se vinculan al Estado. A pesar de ello, el legislador ha regulado de cierta forma el asunto en particular, determinando que le es aplicable el régimen

disciplinario en la medida en que el contratista de prestación de servicios cumpla con ciertas condiciones mínimas, como lo es, por ejemplo, el ejercicio de funciones públicas.

Lo anterior se ve decantado cuando se observan no solo las disposiciones del Código General Disciplinario, sino también lo expresado en normas como la Ley 1474 de 2011 y la jurisprudencia que ha tratado de dar lucidez a todo el andamiaje normativo relacionado con el tema en particular. La evidente contradicción que existe en la Ley Anticorrupción con respecto a lo expresado en sus artículos 44 y 83, nos permite introducirnos más en la posible responsabilidad que puedan tener los contratistas de prestación de servicios de apoyo de la supervisión.

Por un lado, el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011, que modifica el artículo 53 de la Ley 734 de 2002, que en esencia se ve reflejado en el artículo 70 de la Ley 1952 de 2019, expresa que son sujetos disciplinables, entre otros, los particulares que ejerzan funciones de intervención y supervisión de los contratos estatales. Por otro lado, el artículo 83 expresa que la supervisión de los contratos estatales estará en cabeza de la entidad, para lo cual utilizará a sus empleados públicos y podrá contratar particulares que realicen apoyo a la supervisión.

Así las cosas, puede concluirse la existencia de una evidente contradicción normativa que en primera medida faculta a la ley disciplinaria para que sea aplicada a los particulares que sean vinculados por medio de contratos de prestación de servicios para ejercer las labores de supervisión e intervención (artículo 70 Ley 1952 de 2019). Por otro lado, la misma ley establece que la supervisión de los

contratos estatales deberá realizarse por parte de la entidad, por lo que se partiría de la premisa que la supervisión se ejercería solo por parte de los funcionarios públicos vinculados a la entidad más no por los contratistas.

Por lo anterior, el régimen disciplinario podría tener ciertos matices jurídicos que restringirían la existencia de una posible responsabilidad disciplinaria de las contratistas de prestación de servicios de apoyo a la supervisión. Por tal motivo, es indispensable el poder determinar con mayor precisión la existencia de dicha responsabilidad en el marco de las interpretaciones jurisprudenciales emitidas al respecto y de la doctrina jurídica que sobre el asunto se haya cimentado.

La posible responsabilidad de naturaleza disciplinaria de los contratistas de prestación de servicios de apoyo a la supervisión, tiene dividida a la doctrina, con opiniones diversas sobre la existencia de los elementos constitutivos de la responsabilidad disciplinaria de estos particulares, pues se considera, por un lado, que existe una responsabilidad directa que deviene no solo de las disposiciones normativas del Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021), sino también de la interpretación que se desprende del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, que permite a las entidades estatales vincular por medio de contratos de prestación de servicios a personal de apoyo a la supervisión de contratos estatales.

Como bien lo expresa el artículo 83 de la norma en mención, la supervisión de los contratos estatales será ejercida por la entidad estatal, para lo cual dispondrá de alguno de sus funcionarios públicos, desplegando estos sus funciones para realizar

supervisión a los contratos del Estado. Cabe indicar que la misma norma expresa que los empleados públicos designados como supervisores en los contratos estatales, podrán vincular contratistas de prestación de servicios para apoyar la supervisión.

A pesar de lo expresado en el artículo 83 de la también llamada Ley Anticorrupción, “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, existe una diferencia muy marcada por conocedores del derecho como el doctor Mauricio Rodríguez Tamayo, que sostienen la carencia de elementos suficientes que permitan determinar la existencia de la responsabilidad disciplinaria no solo de los contratistas de apoyo a la supervisión, sino en general de todos los contratistas de prestación de servicios sean profesionales o de apoyo a la gestión.

(Rodriguez Tamayo M. , Responsabilidad Disciplinaria de los particulares, 2020)

Una tesis positivista del derecho, interpreta la Ley 1474 de 2011 y el Código General Disciplinario concluyendo que le son aplicables a este tipo de particulares las normas disciplinarias, con fundamento en la responsabilidad material y la aplicación del régimen disciplinario objetivo. Pero, por otro lado, se ha sostenido por parte de la Corte Constitucional desde la expedición de la sentencia C-280 de 1996 que “no son destinatarios del régimen disciplinario las personas que están relacionadas con el Estado por medio de un contrato de prestación de servicios personales” (CConst, C-280/1996,A.Martinez, 1996)

Por otro lado, la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en advertir que el particular vinculado por medio de contrato de prestación de servicios no puede ser sujeto disciplinable, por no existir subordinación del Estado que lo someta a una especial relación sujeción, pues así lo contempla la sentencia C- 280 de 1996, que tiene un carácter vinculante. A pesar de los pronunciamientos posteriores de la Corte Constitucional, se pueden deducir ciertos elementos determinantes en otras decisiones como la Sentencia C- 037 de 2003 y C- 866 de 1999, que observan el temario de una forma diferencial pero complementaria.

## **1. La relación especial de sujeción de los contratistas de prestación de servicios (particulares) con el Estado**

La responsabilidad de naturaleza disciplinaria de los contratistas de prestación de servicios, tiene diferentes matices, más aún cuando, se hace un análisis detallado de aquellos contratistas de prestación de servicios, que por sus actividades contractuales pueden estar inmersos en una especial atmósfera jurídica en donde debe analizarse cada uno de los elementos que componen la responsabilidad en materia disciplinaria, así como también la jurisprudencia, la doctrina y demás herramientas jurídicas que son determinantes a la hora de dar solución a las problemáticas planteadas.

Este es el caso de los contratistas de prestación de servicios que sirven como apoyo a la supervisión. Al respecto del régimen disciplinario de los particulares vinculados a las entidades estatales, se ha evolucionado normativa y jurisprudencialmente, partiendo de la expedición de la Carta Política del 91, en donde se dejó plasmado en el artículo 123 que los particulares pueden ejercer funciones públicas, y que la ley es la que determinaría el régimen aplicable a estos particulares.

La Honorable Corte Constitucional, Sala Plena, en Sentencia C-286 del 27 de junio de 1996, Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo, Radicado D-1116, haciendo un estudio detallado del artículo 20 de la Ley 200 de 1995 (Primer Código Disciplinario después de expedida la Constitución Política de 1991), expresó que el particular puede ejercer funciones públicas que le corresponden al Estado, en la medida en que el ordenamiento jurídico lo faculte para tal fin. En el mismo texto

jurisprudencial, se dejó dicho que, la responsabilidad en el caso de los particulares es Material, en el entendido de que su responsabilidad no deviene exclusivamente de su condición, sino de las funciones que desempeña.

Así mismo, la mentada jurisprudencia dispuso que ese régimen de responsabilidad disciplinaria de los particulares sería objetiva, "ya que ni una ni otra atiende al estado o condición de quien actúa sino a la función pública que le ha sido encomendada" (C.P./1996, Art.6).

El particular vinculado al Estado puede ejercer funciones públicas, en la medida en que estas sean encomendadas por el Estado, pero como se ha sostenido por la doctrina, no todas las funciones de una entidad estatal pueden ser designadas a un contratista de prestación de servicios. Por ejemplo, con base en lo expuesto en la Sentencia C -037 de 2003, las funciones públicas que recaen sobre el particular no son amplias y se retrotraen en si, por lo que, en la misma medida, su actuación está limitada y el poder disciplinario deberá actuar conforme al marco legal y constitucional que regulan su actuación.

El régimen legal, esto es, en los diferentes compendios normativos en materia disciplinaria, han buscado regular las diversas actuaciones de los particulares, muestra de ello es que en la Ley 734 de 2002 o Código Disciplinario Único, en su artículo 53 se atendiera a situaciones concretas como los particulares que ejercían actividades de interventoría, que desarrollaran funciones públicas o que prestaran servicios al Estado de los expresados en el artículo 366 de la Constitución Nacional. Esta norma sufrió modificaciones con la expedición de la Ley 1474 de 2011, que en

su artículo 44 amplió la cobertura del régimen, para determinar la existencia de una posible responsabilidad de naturaleza disciplinaria de los particulares, incluyendo a los supervisores de los contratos estatales, a todo particular que ejerciera funciones públicas de manera permanente o transitoria, entre otros aspectos.

En estos momentos se encuentra vigente la Ley 1952 de 2019, artículo 70 (norma que no sufrió modificaciones por parte de la Ley 2094 de 2021), la cual amplió el régimen de responsabilidad disciplinaria de los particulares, incluyendo entre otros aspectos, la posible responsabilidad de los auxiliares de la justicia.

En esa medida, se creería que todos los particulares que ejercen funciones públicas permanentes o transitorias, así como también, quienes realicen supervisión, apoyo a la supervisión e interventoría de los contratos estatales, los auxiliares de la justicia, quienes administren recursos públicos, entre otros particulares, pueden ser destinatarios de la Ley Disciplinaria, incluidos los contratistas de prestación de servicios de apoyo a la supervisión.

Ahora bien, como lo ha sostenido el Doctor Mauricio Rodríguez Tamayo en el libro la Responsabilidad Disciplinaria de los Particulares, Dos Debates Inconclusos, el contratista de apoyo a la supervisión no es destinatario de la ley disciplinaria puesto que no ejerce funciones públicas, conforme a lo dispuesto en la sentencia C-280 de 1996, jurisprudencia que ratificó que el régimen disciplinario provenía de una subordinación del Estado frente a determinadas personas. (Rodríguez Tamayo M. , Responsabilidad Disciplinaria de los particulares, 2020)

Hecho que se ratifica con la expedición de la Ley 1474 de 2011, en donde existe una evidente contradicción normativa que en primera medida faculta a particulares para que apoyen a los servidores públicos de una entidad en el ejercicio de una supervisión contractual (art 44) y que posteriormente prohíbe (art 83) que la supervisión sea realizada por un particular. En tal medida se sostiene que le está prohibido al particular ejercer actividades de supervisión o apoyar las mismas. Como lo expresa el Doctor Rodríguez Tamayo:

Tampoco consideramos procedente la posibilidad de que al contratista de apoyo a la supervisión le sean atribuibles funciones públicas, pues aceptarlo, implicaría de paso ir en contra de la Ley 489 de 1998 y de la jurisprudencia constitucional sobre la materia, vertida en providencias que tienen efecto erga omnes (Rodriguez Tamayo M. , Responsabilidad Disciplinaria de los particulaes, 2020)

En tal sentido la jurisprudencia constitucional (Sentencia C- 866 de 1993 y C – 037 de 2003) ha expresado claramente que el Estado cuenta con funciones, en esencia públicas, que por su naturaleza no pueden ser realizadas por particulares, pues el encomendar dichas funciones por ejemplo a contratistas de prestación de servicios, “vaciarían las de una autoridad administrativa” (Rodriguez Tamayo M. , Responsabilidad Disciplinaria de los particulaes, 2020)

Por último, es importante rememorar que el poder disciplinario del Estado se fundamenta especialmente en las relaciones especiales de sujeción que existen entre una persona determinada y las entidades estatales, por lo que es

indispensable analizar la estructura lógica y jurídica de esas relaciones que pueden llegar a ser fundamentales a la hora de determinar el alcance del derecho disciplinario en la contratación estatal. Como es bien sabido, en el caso de los servidores públicos (art 123 C.P) la relación especial de sujeción deviene del vínculo jurídico-laboral que tienen con el Estado; diferente a los particulares que se configura especialmente con el traslado de funciones públicas.

Así las cosas, el análisis jurídico que debe verter sobre el asunto en particular exige una búsqueda de jurisprudencia emitida especialmente por parte de la Corte Constitucional, analizando particularmente las sentencias de Constitucionalidad, así como también la jurisprudencia del Consejo de Estado que sobre el particular se haya emitido, pues se buscará dar solución a esta contradicción normativa y en su defecto proceder desarrollar los objetivos planteados.

A pesar de que los Órganos de Control han insistido en que todo particular que está vinculado al Estado es destinatario de la Ley disciplinaria, incluidos los contratistas de prestación de servicios que ejercen supervisión y los de apoyo a la supervisión, pueden encontrarse al respecto posturas doctrinales y jurisprudenciales que dejan sin sustento las decisiones tomadas por entidades como la Procuraduría o Personerías Municipales o Distritales.

Lo interesante del asunto se centra principalmente cuando observamos en primera medida que la supervisión de los contratos estatales conforme a lo establecido por la Ley 1474 de 2011 y la Jurisprudencia del Consejo de Estado, recae principal y exclusivamente sobre los servidores públicos de la entidad, esto es que, existe

norma que prohíbe que la entidades designen como supervisores a contratistas de prestación de servicios, hecho que sin lugar a dudas se controvierte con la realidad de las instituciones públicas, pues muchas de estas siguen designando a particulares para supervisar contratos estatales.

Claramente la Ley 80 de 1993 y el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 han dispuesto una obligación de carácter legal con respecto a los contratos estatales, pues se ha determinado que la supervisión deberá ser obligatoria, ya que con ello se procura el cumplimiento de los principios de la contratación estatal, que materializan gran parte de los postulados constitucionales. Como lo ha expresado el Doctor Mauricio Rodríguez Tamayo, el precitado artículo autoriza la contratación de particulares para ejercer apoyo a la supervisión, “sin que ello pueda entenderse como una habilitación para desplazar en dichos contratistas la responsabilidad que jurídicamente le concierne exclusivamente al servidor público que detenta la condición de supervisor.” (Rodríguez Tamayo M. , Responsabilidad Disciplinaria de los particulares, 2022)

A pesar de lo anterior y de que existe normativamente una prohibición relacionada con la supervisión, la cual no puede ser descarga sobre particulares, las entidades estatales siguen utilizando a los contratistas de prestación de servicios como supervisores de contratos y en mayor medida, como apoyos a la supervisión contractual. Por lo que, muchas veces son llamados a procesos disciplinarios y equivocadamente son sancionados por parte de los operadores disciplinarios.

Así se ha expresado al respecto una parte de la doctrina, con relación a este tipo de contratos que facultan a particulares para ser supervisores de contratos o apoyo a la supervisión contractual:

El contrato de prestación de servicios de personal de apoyo para la supervisión (...) no es el vehículo o instrumento legal idóneo para trasferir dichas funciones, que reiteramos, son privativas de los funcionarios de la respectiva entidad estatal contratante. Sin perjuicio de una eventual ilicitud del objeto del contrato de prestación de servicios que comprometa a un contratista a realizar funciones propias o directas de supervisión, creemos que no acertaría aquel operador disciplinario que pretenda achacar responsabilidad disciplinaria a un contratista bajo el argumento que desarrolla actividades de supervisión (...) (Rodríguez Tamayo M. , Responsabilidad Disciplinaria de los particulares, 2020)

De lo anterior se destaca entonces que la responsabilidad de naturaleza disciplinaria de los contratistas de prestación de servicios de apoyo a la supervisión contiene evidentes contradicciones tanto en el plano factico como jurídico, pues las instituciones públicas siguen utilizando a los particulares para ejercer funciones de supervisión o de apoyo a la supervisión contractual. En el ordenamiento jurídico colombiano también existe una controversia al respecto que es importante tratarla en el presente proyecto de investigación.

## 1.2. Definición de relaciones especiales de sujeción

El concepto de relaciones especiales de sujeción, muchos conocedores del derecho sancionatorio lo relacionan especialmente con la Revolución Francesa y las implicaciones que esta tuvo sobre el derecho y las instituciones jurídicas en los Estados, pero históricamente, se observaron en otras épocas la existencia de vestigios que permitieron concluir que estas relaciones se remontan a la época medieval, en donde el rey conservaba todos los poderes sin que sus súbditos tuvieran responsabilidad.

El periodo comprendido entre la antigüedad y la Edad Moderna es conocido en la historia como la Edad Media, tiempo en el cual se tiene conocimiento de la existencia de relaciones de sujeción, época que comprendió un lapso de más de diez siglos que comenzaron en el siglo V y terminaron en el siglo XI después de Cristo, con el cierre de la Alta Edad Media. Lapso de tiempo durante el cual se desarrollaban estas relaciones por medio de las cuales los llamados “Vasallos” se comprometían con los reyes o señores feudales por medio de un juramento para servir fielmente en las tareas diarias que este encomendara. (Garcia Macho, 1992)

Bajo esta dinámica histórica se desarrollaron también las relaciones políticas y económicas de la época, sin que para dichos años se pudiera hablar de una función pública en cabeza del Estado, pues estos fueron los primeros vestigios de lo que hoy conocemos en el ámbito jurídico como relaciones especiales de sujeción, que implicaron en un primero momento histórico, conceder por parte del monarca oficios o actividades domésticas, agrícolas e inclusive militares.

Para la época, quienes integraban este tipo de organizaciones lo hacían de manera voluntaria, sin conocer muchas veces las condiciones a las cuales se sometían ante el señor feudal o al monarca, pero estos se eximían de responsabilidades por cuanto las orientaciones o normas de conducta no eran susceptibles de control judicial por la inexistencia de un ordenamiento jurídico claro que permitiera imponer sanciones por posibles responsabilidades.

Dicha concepción de las relaciones de sujeción especiales perpetúa durante el tiempo hasta la promulgación de la Constitución Alemana de Weimar, sancionada el 14 de agosto de 1919, la cual estableció una república federal que recopilaba los estados, definió elecciones de un presidente por votación popular y así la oportunidad de conformar un gobierno y un grupo de personas que servían a este, que son quienes hoy llamamos servidores públicos. En este punto, se genera una coyuntura histórica importante que fue fundamental para las relaciones especiales de sujeción y fue la Sentencia del 14 de marzo de 1972 del Tribunal Constitucional Alemán, que reconoció los derechos fundamentales en estas relaciones y a su vez, declaró la existencia del principio de legalidad, como base de las actuaciones disciplinarias (Briceño Soto & Cuentas Casseres, Relaciones Especiales de sujeción, 2017)

Por otro lado, existen posturas teóricas que sostienen que el concepto de relaciones especiales de sujeción se consolidó a partir del concepto de Estado-Nación. En el momento en que se hizo necesaria la vinculación de personas naturales para que ejercieran actividades propias de la administración y del Estado. Por tal motivo, las

personas se someten a ciertas reglas de conducta, cumpliendo deberes y funciones, pero contando también con derechos que permiten hablar de responsabilidad en el ámbito del derecho. (Marca Rodriguez S., Relaciones Especiales de Sujeción en la Policía Nacional, 2016)

Para Paul Laband, existe una brecha entre las relaciones especiales y las generales de sujeción, las cuales son propias de los Estados debidamente consolidados, en donde los funcionarios que sirven como capital físico de la Administración, se encuentran bajo una relación de poder, estando supeditados a las directrices y órdenes de las entidades públicas, estas cargas generan vínculos estrechos entre el Estado y las personas que sirven a este, vínculo específico que se denomina relación especial de sujeción. (Gómez Pavajeau C., La relación especial de sujeción, 2010, 2010)

Pero en cierta medida, la sujeción implica subordinación, dependencia y sometimiento a órdenes impartidas en una relación de trabajo, en donde la vinculación puede ser voluntaria, como es el caso de los servidores públicos (Art 125), que en razón a su especial vínculo con las entidades públicas adquieren una serie de condiciones especiales que limitan inclusive el ejercicio de sus derechos, sometiéndolos a responder no solo por la violación de la Constitución y la Ley, sino también por omisión o extralimitación de sus funciones.

Ahora bien, la sujeción la define Briceño Soto & Cuentas Casseres como el vínculo entre dos personas desde el punto de vista del derecho, cuyas directrices son impartidas por la voluntad de la persona que se encuentra en una situación superior,

dentro de ellas se encuentran las relaciones que existen entre el Estado y las personas, pero dicha definición se acerca más con la subordinación o dependencia existente entre cierto grupo de personas y las Administración Pública, que por sus condiciones deben responder desde el punto de vista disciplinario. (Briceño Soto & Cuentas Casseres, Relaciones Especiales de sujeción, 2017)

Por otro lado, puede comprenderse la relación especial de sujeción como aquella en la cual una persona por su especial condición jurídica, se encuentra sometida a ciertas disposiciones normativas que la subordinan, por lo que, debe cumplir con ciertas determinaciones u órdenes impartidas por una persona natural o jurídica, existiendo como única limitación los derechos fundamentales y la dignidad humana de la persona bajo sujeción.

Así las cosas, la Real Academia Española en conjunto con la Asociación de Academias de la Lengua Española definió para la Cumbre Judicial Iberoamericana el significado de Relaciones de Sujeción Especiales de la siguiente forma:

Categoría de creación doctrinal y jurisprudencial que se aplica cuando existe una vinculación especialmente intensa entre la Administración y el ciudadano, ya sea porque este se integra en la estructura de la organización administrativa como personal al servicio de la Administración, ya por cualquier otra circunstancia (internos en establecimientos penitenciaros u hospitalares, estudiantes, colegiados respecto de sus respectivos colegios profesionales, contratistas de la Administración o concesionarios de servicios públicos), y que justifica una modulación o flexibilización de determinados

principios rectores de la potestad administrativa sancionadora, particularmente del principio de legalidad y del non bis in idem, sin que pueda implicar nunca la eliminación de los derechos fundamentales. También se denominan relaciones de supremacía especial. (Real Academia, 2012)

En el mismo sentido, puede entonces concluirse que las relaciones especiales de sujeción que predominan en el Ius Puniendi del Estado, son una derivación de las normas de naturaleza constitucional, especialmente del artículo 6 de la Constitución Política, que al tenor ha dispuesto la base de la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares. Situación que toma relevancia a la hora de poder determinar la diferencia de las relaciones de sujeción que caracterizan a los servidores públicos y a los particulares.

Por lo tanto, de las normas constitucionales derivan las relaciones especiales de sujeción y además las relaciones generales a las cuales se encuentran sometidas las personas que hacen parte del Estado. Por lo que, las mismas normas son las que determinan el estatus de servidor público (art 123 C.P.) y definen a su vez, los deberes, las funciones y las responsabilidades que se le encomiendan cuando acceden a un cargo público. Diferente ocurre con el particular que transitoriamente desempeña funciones públicas, pues se ha determinado que a este se le aplicará el régimen establecido por la Ley.

Por último, se recalca que en el Estado colombiano existen relaciones generales y relaciones especiales de sujeción. Siendo las primeras aplicables a todas las personas que ocupan el territorio nacional. Mientras que las especiales, se derivan

por la condición especial que las vincula al Estado, en el caso de los servidores públicos, las que derivan de la relación legal y reglamentaria (empleado público) y del contrato de trabajo (trabajador oficial). Para los particulares que temporalmente ejercen funciones públicas o en su defecto, se vinculan al Estado por medio de otro tipo de relación jurídica, que bien puede ser estudiada en líneas posteriores.

### **1.3. La relación especial de sujeción entre el Estado y los servidores públicos**

Una vez se concreta que la relación especial de sujeción es el vínculo existente entre una determinada persona y el Estado, es importante poder analizar con mayor precisión la relación que predomina entre el Estado y los servidores públicos, por cuanto estos, están sometidos a las directrices impartidas por las entidades públicas, conforme a lo establecido no solo en la Constitución Política de 1991, sino también, en los Decretos y Leyes que se han expedido al respecto y que regulan el vínculo entre ambas partes.

La Ley 909 de 2004 “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones” y a su vez, el Decreto con fuerza de Ley 1083 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único reglamentario del Sector de Función Pública”, son compendios normativos que regulan la situación de los servidores públicos en Colombia. En ellos se desarrollan mandatos constitucionales como la prevalencia de la Carrera

Administrativa como regla general del empleo público y a su vez, la meritocracia, como base principal del acceso a la función pública.

El artículo 123 de la Constitución Política de Colombia, ha establecido que los servidores públicos en Colombia se dividen en miembros de corporaciones públicas, los empleados públicos y los trabajadores del Estado (trabajadores oficiales). En el mismo sentido, el artículo 125 ha expresado que la carrera administrativa es la regla general y que se exceptúan de esta, los cargos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los trabajadores oficiales, los temporales, los de periodo fijo, entre otros.

En dicho sentido, el talento humano que se vincula al Estado de manera directa y que se encuentra supeditado a los deberes y responsabilidades encomendados son los servidores públicos, que por su condición especial deben obediencia y fidelidad a la administración y por tal motivo, le son aplicables las disposiciones de las normas trascritas, en especial, lo relacionado con la responsabilidad proveniente del *lus Puniendi* estatal.

De manera que, la relación especial de sujeción, entendida como el vínculo existente entre un cierto grupo de personas y el Estado, en el caso de los servidores públicos se encuentra sometido a ciertas condiciones que refuerzan los deberes de estas personas y reafirman las responsabilidades, siendo exigible para el Estado, el cumplimiento de tareas específicas que se traducen en funciones que permiten cumplir con los fines esenciales del Estado. Al existir un nexo entre los empleados y trabajadores con la Administración pública, se tornan las obligaciones y los

deberes de mayor rigor y exigibilidad, por lo que, su incumplimiento conllevaría a sanciones superiores, por la posición que asumen estas personas naturales desde el punto de vista disciplinario y constitucional.

Por tal razón, se sostiene que en el momento en que una persona adquiere la condición de servidor público, existen unas limitaciones a sus derechos y garantías que de forma proporcional son entregadas a la función pública, lo que permite investigarlos e indagar responsabilidades de naturaleza disciplinaria “por algún comportamiento legalmente digno de ser investigado y reprochado”. (Martinez Gelves L., Transformación de las relaciones especiales de sujeción: de la subordinación laboral a la relación funcional,2015)

De aquí que se pueda traer a colación lo manifestado por el teórico del derecho Gómez Pavajeau que al respecto de la teoría de las relaciones especiales de sujeción ha manifestado que estas se forman cuando existen ciertos vínculos especiales entre una persona y el Estado, que por su condición son de naturaleza especial y que derivan del hecho de que el mismo ordenamiento jurídico ha permitido la existencia de nexos que formalizan el predominio de estas. Marcándose una diferencia sustancial con las relaciones generales que cualquier persona puede tener con el Estado, en tal sentido existe una dependencia acentuada de una persona que se pone a disposición de las entidades públicas. (Gómez Pavajeau C,La relación especial de sujeción,2010)

Por lo que, la teoría de la relación especial de sujeción que se aplica al servidor público se traduce en un vínculo que une a una persona natural con el Estado, en

cualquiera de sus poderes públicos. La sujeción para este caso, tienen entonces un origen jurídico que, por un lado, se somete al régimen de la relación legal y reglamentaria que aplica para los empleados públicos y, por otro lado, el vínculo contractual que ata a los trabajadores oficiales con las entidades públicas por medio de una relación contractual laboral.

Para que una persona natural se desempeñe como empleado público y se configure la relación legal y reglamentaria, es necesario que su ingreso al empleo público se haga conforme a lo establecido en la Ley 909 de 2004, esto es, requiere de un nombramiento ordinario, en periodo de prueba o en ascenso. El artículo 23 de la norma en mención establece que, sin prejuicio de lo dispuesto en normas sobre carrera administrativa especial, los empleos de libre nombramiento y remoción serán provisto por medio de un nombramiento ordinario y los de carrera administrativa en periodo de prueba o ascenso. La validez del ingreso requiere a su vez de que exista una valida designación, seguido de la posesión de la persona en el cargo.

Para un trabajador oficial, la relación contractual laboral se rige especialmente por lo previsto en la Ley 6 de 1945, Decreto Ley 3135 de 1968 y por ciertos extractos normativos contenidos en el Decreto Ley 1083 de 2015, que al respecto establecen que los trabajadores oficiales se vinculan a las entidades públicas por medio de una relación contractual de naturaleza laboral, por lo que, el régimen aplicable está contenido en el mismo contrato de trabajo, así como en la convención colectiva,

pacto colectivo, reglamento interno de trabajo y demás normas complementarias.

(Función Pública, 2021)

En consecuencia, los empleados públicos son aquellos que desarrollan funciones que por naturaleza constitucional son propias del Estado, generalmente son de carácter administrativo, de jurisdicción o de autoridad, las cuales pueden encontrarse definidas en los reglamentos o en la Ley. Por otro lado, los trabajadores oficiales se dedican a desarrollar funciones que realizan habitual y ordinariamente los particulares, entre otras labores se encuentra el mantenimiento, sostenimiento y construcción de obras públicas. (Función Pública, 2021)

Una vez identificado lo anterior, podemos establecer que las relaciones especiales de sujeción en el caso de los servidores públicos (empleados y trabajadores), se materializan con el vínculo jurídico que une a estos con el Estado. De ahí, que la responsabilidad en materia disciplinaria se guie especialmente por la teoría que determina la existencia de subordinación como elemento predominante a la hora de investigar y sancionar a quienes están bajo sometimiento o dependencia de las entidades del poder público.

Por lo que, si una persona natural se vincula a la administración pública por medio de una relación legal y reglamentaria o por medio de un contrato de trabajo se reduce a una relación especial de sujeción que obliga a cumplir con las responsabilidades contenidas en la ley o reglamento, para el caso de los empleados públicos o en su defecto, a lo contenido en el contrato de trabajo, en la convención

colectiva, pacto colectivo o reglamento interno de trabajo, si se trata de un trabajador oficial.

Relación especial que se aplica con ocasión de la naturaleza del nexo existente entre las personas naturales y el Estado y que se desprende especialmente de los mandatos constitucionales y legales contenidos en el artículo 6, 123 y 125 Constitucionales, así como en la Ley 909 de 2004 y Decreto Ley 1083 de 2015. Situación en la que se coincide por parte de los doctrinantes que al respecto han estudiado la “teoría del poder” del Estado, bien llamada también la “teoría de las relaciones especiales de sujeción” (Martinez Gelves L., Transformación de las relaciones especiales de sujeción: de la subordinación laboral a la relación funcional,2015)

El artículo 6 de la Carta Política de 1991 contiene un mandato específico que regula parte de la discusión que en derecho disciplinario se ha suscitado a lo largo del tiempo con respecto a la posible responsabilidad que pueda asumir un particular en ciertas ocasiones, como, por ejemplo, cuando este desempeña de manera transitoria funciones públicas o realiza manejo de recursos públicos. Situación que es discutible sobre todo por el hecho de que la responsabilidad de los particulares es diferente y más limitada a la que se indilga a un servidor público.

Naturalmente se habla de un régimen de responsabilidad diferente entre los particulares y los servidores públicos, en donde toma relevancia para unos el quebrantamiento del orden constitucional y legal y para otros, se imponen una carga adicional que es responder por la omisión y extralimitación en el ejercicio de

funciones públicas. De ahí, se puede concluir que, el régimen de responsabilidad en materia disciplinaria, desde el punto de vista constitucional es más demandante para los servidores públicos que para los particulares.

Lo más significativo del régimen diferenciado es que mientras los particulares cuentan con la garantía de no comprometer su responsabilidad mientras no incurran en conductas expresamente prohibidas, los agentes del Estado, en cambio, solo pueden hacer aquello para lo cual cuenten con expresa autorización. (Martinez Gelves L., Transformación de las relaciones especiales de sujeción: de la subordinación laboral a la relación funcional,2015)

En las mismas palabras, la Corte Constitucional en Auto 059 de 2009 expediente CC- 1370 magistrada ponente Dra. Clara Elena Reales Gutiérrez manifestó al respecto de la responsabilidad disciplinaria que, las autoridades actúan siempre con competencias que son limitadas y que están descritas en la ley o el reglamento, por lo que al servidor público lo que no le está expresamente atribuido o autorizado le está prohibido por expreso mandato constitucional; diferente a lo que ocurre con el particular, el cual mantiene más libertad en el ejercicio de sus actividades diarias, razón por la cual, al ciudadano lo que no le está expresamente prohibido le está permitido. Situación que conlleva a que el particular compruebe que su conducta no está expresamente prohibida para que pueda realizarla y posteriormente justificar su conducta. (CConst, Auto 059/2009,C.Reales, 2009)

Aplica al servidor público, incluidos los miembros corporaciones públicas, la prohibición antes mencionada y que nace del artículo 6 de la Constitución Política de Colombia, que conlleva a que servidor público no pueda justificar su conducta por el hecho de manifestar que lo que no le está expresamente atribuido le está permitido. De manera que, su actuar debe alinearse con las normas que permiten materializar sus conductas.

Para que él pueda actuar, necesita mostrar la norma que lo faculte para ello; si no existe esa norma, le está prohibida esa actuación. En el Estado de derecho las competencias de la autoridad son siempre expresas, explícitas no existiendo para ello competencias implícitas, ni por analogía y este principio es válido no sólo para el más humilde de los funcionarios, sino también para la Corte Constitucional. (CConst, Auto 059/2009,C.Reales)

Por otra parte, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en especial la Sentencia C 417 de 1993, Magistrado Ponente, Dr. Fabio Morón Díaz, también ha abordado la definición de la expresión bajo examen y ha definido a la relación especial de sujeción como aquella relación que se perfección entre el Estado y una persona que crea un nexo de supremacía especial debido a la situación particular en la que se encuentra la persona natural y que por mandato superior se encuentra bajo subordinación o dependencia laboral.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional por medio de la Sentencia C-244 de 1996, Magistrado Ponente, Dr. Carlos Gaviría Díaz, manifestó que la acción disciplinaria contenidas en las Ley 200 de 1995, se produce especialmente dentro

del ámbito de la subordinación que existe entre los servidores públicos y la Administración, en el ámbito de la función pública. Configurándose la conducta por el hecho de que la persona en el ejercicio de sus funciones incumpla algún deber, viole el régimen de inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de interés, configure una prohibición u omita o se extralimite en el ejercicio de sus funciones.

En otras palabras, los servidores públicos afianzan una relación especial con el Estado, la cual conlleva por un lado a la existencia de subordinación y dependencia que se asegura con el acto de nombramiento y posesión. Por otro lado, se fijan parámetros que permiten a las entidades públicas imponer el ordenamiento jurídico para investigar y sancionar posibles conductas que, en el ejercicio de algún cargo, pueda ser reprochable desde el punto de vista disciplinario.

Entonces, la relación especial de sujeción a la que está sometido el servidor público se conecta sustancialmente con la subordinación a la cual está sometida la persona frente a la Administración. El mismo asunto fue tratado por la Corte Constitucional en Sentencia C 280 de 1996, Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero, en donde se expresó que

En aquellos casos en los cuales existe una relación laboral de subordinación entre el Estado y una persona, se crea una relación de sujeción o supremacía especial debido a la situación particular en la cual se presenta el enlace entre la Administración y la aludida persona. (CConst, C-280/1996,A.Martinez)

De manera que, el derecho disciplinario que se impone a los servidores públicos se funda especialmente en la relación especial de sujeción de la cual hace parte la persona natural. El derecho disciplinario es por excelencia la rama jurídica del derecho en donde las relaciones generales y especiales que tienen las personas con el Estado, se distancian, transformándose las relaciones especiales en un factor determinante para imponer el *Ius Puniendi estatal*, en donde los servidores públicos son sujetos activos calificados que por el rompimiento del deber funcional y por la adecuación típica de los hechos investigados, pueden ser sometidos al imperio de la ley.

Los deberes funcionales de todo servidor público se vinculan con la teoría de las relaciones especiales de sujeción, pues el quebrantamiento de las funciones y responsabilidades asignadas, conlleva a la existencia de una posible falta de naturaleza disciplinaria, siempre que confluyan las demás categorías del tipo. Todo operador judicial deberá observar con detalle la existencia de un posible quebrantamiento de dicho deber funcional, con la finalidad de determinar una posible sanción. Situación que debe resaltarse, por cuanto, los deberes funcionales de todo servidor público se relacionan con la subordinación y el ejercicio propio del empleo público.

El deber funcional según la jurisprudencia del Consejo de Estado, se encuentra integrado por unos elementos específicos, que se complementan entre sí para generar uno de los componentes del tipo disciplinario denominado Ilicitud Sustancial. Dichos elementos son: 1. El cumplimiento de las funciones del cargo en

sentido estricto o taxativo. 2. El deber impuesto por el empleo público de cumplir fielmente la Constitución y la Ley. 3. Representar a la administración pública en el ejercicio de las funciones encaminadas a satisfacer necesidades de la comunidad.

“Se infringe el deber funcional si se incurre en comportamiento capaz de afectar la función pública en cualquiera de las dimensiones enunciadas. El incumplimiento al deber funcional es lo que configura la ilicitud sustancial” (CE,17 May.2018,11001032500020130109200,W.Hernandez)

Lo anterior da lugar a que se configure parte de la responsabilidad disciplinaria, por cuanto, el quebramiento del deber funcional implica lesionar la función pública y el deber ser de la Administración y del Estado. Parte de la doctrina ha expresado que la existencia del tipo disciplinario depende de la concurrencia de cinco elementos o categorías que deben coexistir para determinar la responsabilidad de un servidor público. Estos componentes son (i) la capacidad, (ii) la conducta, (iii) la tipicidad, (iv) la ilicitud sustancial y (v) la culpabilidad. (Alcaldía de Bogotá, 2020)

Cabe indicarse, que la falta disciplinaria requiere del desvalor de la acción, es decir que el servidor público en ejercicio de sus funciones o por razón de cargo público que ostenta, despliega un comportamiento injustificado que es contrario a los mandatos establecidos por el ordenamiento jurídico.

Como lo expresa John Harvey Pinzón Navarrete, en su libro la Ilicitud Sustancial en el Derecho Disciplinario, los elementos se sintetizan en la siguiente fórmula:

Capacidad + Conducta + Tipicidad + Ilicitud + Culpabilidad = RD (Pinzón Navarrete J., Ilicitud Sustancial, 2018)

La sujeción toma relevancia entonces en materia disciplinaria, cuando se habla de las categorías o elementos de la responsabilidad, puesto que, implica analizar el andamiaje normativo contenido en la Ley 1952 de 2019 para poder llegar a aplicar el poder disciplinario a los servidores públicos. Una vez se cotejan los elementos del tipo disciplinario en la conducta desplegada por el investigado, podemos llegar a concluir la existencia de una posible responsabilidad disciplinaria que se perfeccione por la violación del deber función que es encomendado a la persona natural como resultado de la supervisión o control que encabeza una autoridad funcional o jerárquica en el ejercicio de la relación especial de sujeción.

Así las cosas, la teoría de la relación especial de sujeción debe analizarse de la mano de los deberes funcionales que todo servidor público está obligado a cumplir y de la estructura de la responsabilidad disciplinaria, que se consuma con la aplicación de la fórmula propuesta por la doctrina, que es la misma acogida por el Consejo de Estado.

Puede concluirse por otro lado que, esta relación existente entre los servidores públicos y el Estado tienen como finalidad garantizar el buen funcionamiento de la administración pública y disponer de mecanismos eficaces para investigar y sancionar a quienes afecten el servicio público y el interés general. Por cuanto los operadores judiciales y disciplinarios deben tener las facultades para poder adoptar

decisiones y medidas contundentes para que se respeten los deberes y las normas de obligatorio cumplimiento a cargo de los servidores públicos.

La mentada relación implica a su vez, lealtad, colaboración y obediencia por parte de la persona natural hacia su superior jerárquico y hacia la misma entidad a la cual se encuentra vinculado, de manera que, el servidor público deberá actuar con transparencia y diligencia en el cumplimiento de las funciones que se le encomendaron. Sin embargo, es importante aclarar que la relación de sujeción no es absoluta, pues los servidores públicos que se encuentran inmersos en la misma tienen unos derechos y garantías que pueden hacerse efectivos a la hora de consolidar una defensa en el evento de ser investigados por algún tipo de situación disciplinaria. Efectivamente, el mismo Código General Disciplinario ha establecido la garantía a la dignidad humana, la legalidad, el debido proceso, entre otras garantías constitucionales que le son reconocidas a los servidores públicos en materia disciplinaria.

En síntesis, la relación especial de sujeción no está destinada específicamente a sustituir la posible responsabilidad disciplinaria en el ámbito individual de la persona natural que sirve al Estado, sino a garantizar el cumplimiento de las responsabilidades, deberes y obligaciones contenidos en las normas que regulan la administración pública que permiten materializar la garantía del interés general.

## **2. La relación especial de sujeción entre el Estado y los contratistas de prestación de servicios, como particulares**

Como se expresó en líneas que preceden, son servidores públicos los Miembros de Corporaciones Públicas, los Empleados Públicos y los Trabajadores Oficiales. Los contratistas de prestación de servicios, son particulares que se rigen por una norma especial que es el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, contenido en la Ley 80 de 1993 y demás normas que completan, modifican y adicionan el mencionado compendio normativo.

El artículo 32 del estatuto antes transscrito, establece que los contratos estatales son actos jurídicos que generan obligaciones entre las entidades públicas y quien celebra estos contratos. Dentro de dicho concepto, encontramos los contratos de prestación de servicios, definidos en el numeral 3 del artículo en mención, que al respecto expresa:

Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimiento especializados. En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable. (L.80/1993,Art. 32)

Norma que ha sido sometida en repetidas oportunidades a discusiones constitucionales, arrojando como resultado sentencias como la C -154 de 1997 que determinó declarar exequible la expresión “En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales”, por cuanto si concurren los elementos del contrato de trabajo, existe relación laboral subordinada y puede declararse el pago de prestaciones sociales y demás emolumentos de naturaleza laboral.

En estos términos, el contratista de prestación de servicios es un particular que se vincula al Estado por medio de un acto jurídico denominado contrato estatal y que se encarga de desarrollar ciertas actividades específicas, cuando no existan en la entidad funcionarios de planta que puedan desarrollar las mencionadas responsabilidades que se le asignan al particular. Por lo que, no existe similitud alguna con los servidores públicos, al menos desde el punto de vista de su vinculación con la administración pública, por cuanto, mientras los Servidores Públicos se someten a una relación legal y reglamentaria o a un contrato de trabajo, el contratista de prestación de servicios está sometiendo a las disposiciones contenidas en el contrato estatal y en el estatuto general de contratación.

De manera que, el contratista de prestación de servicios es un particular el cual se supedita a las normas aplicables a la contratación estatal, en materia disciplina, por lo que, a este punto es importante traer a colación dos posturas existentes desde la doctrina y la jurisprudencia que abarcan la teoría de la relación especial de sujeción de los contratistas de prestación de servicios, que por un lado, reconocen la presencia de una relación especial a la cual se encuentra sujeto el particular cuando

celebra un contrato estatal de prestación de servicios y por otro, recalca la ausencia de dicha relación y en consecuencia, la ausencia de responsabilidad disciplinaria.

## **2.1. Relación especial de sujeción entre el Estado y los particulares**

El régimen disciplinario de los particulares está contenido específicamente en el Libro III Régimen Especial, Titulo Régimen de los Particulares, Capítulo I, II y III de la Ley 1952 de 2019, “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se deroga la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”, norma que contiene un compendio normativo que comprende la determinación de los sujetos disciplinables, las inhabilidades, conflictos de interés, incompatibilidades y demás condiciones especiales aplicables a los particulares sometidos al Estado.

En tal sentido, se ha dispuesto por parte del Legislador que son destinatarios del Régimen Disciplinario los servidores públicos y los particulares de los que trata el artículo 70 de la Ley 1952 de 2019, así lo dispone el artículo 25 de la norma en mención.

Al respecto de los sujetos disciplinables a los cuales aplica el régimen especial de particulares, encontramos que son aquellos que, como lo estable el legislador, ejercen funciones públicas permanentes o transitoria, administran recursos públicos del Estado, los que cumplen laborares de intervención y supervisión de los

contratos estatal y quienes desempeñen funciones de auxiliares de la justicia. Así se expresa en el cuerpo normativo:

**ARTÍCULO 70. Sujetos disciplinables.** El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia. (L.1952/2019,Art.70)

Así mismo lo ha sostenido no solo el legislador, sino también la jurisprudencia actual de la Corte Constitucional y parte de la doctrina, que al respecto de la responsabilidad disciplinaria de los particulares ha manifestado que estos deben ser responsables ante el Estado no solo por violar la constitución y la ley, sino también en casos específicos en los cuales ejerzan funciones públicas y estén sometidos al imperio del interés general y de la Administración Pública.

Por lo que, se ha sostenido que la responsabilidad de los particulares frente al Estado, se basa especialmente en el traslado que se realiza de las funciones públicas que son exclusivas de las entidades estatales, por cuanto, por medio de un contrato estatal es posible realizar dicha asignación en tanto, el particular queda habilitado para representar al Estado en situaciones determinadas como por ejemplo, cuando ejerce funciones públicas, maneja recursos públicos o realice funciones de interventoría y supervisión.

Así las cosas, la relación especial de sujeción existe entre el particular y el Estado, en la medida en que el primero sea autorizado a realizar alguna de las funciones descritas en el artículo 70 de la Ley 1952 de 2019 y por tal motivo, será destinatario de la Ley disciplinaria y deberá responder por infringir el ordenamiento jurídico en el ejercicio de las actividades proponías habilitadas por la Ley, el reglamento, la constitución o el convenio. (Roa Salguero, 2020)

En consecuencia, se precisa por gran parte del ordenamiento jurídico colombiano que existe una relación especial de sujeción entre los contratistas de prestación de servicios, como particulares, en la medida en que estos están habilitados por la Constitución, la Ley, el Reglamento o el convenio en los términos de la Ley 489 de 1998 y por tal motivo son responsables desde el punto de vista disciplinario. Por cuanto, si a un contratista de prestación de servicios le son trasladadas funciones públicas transitorias o permanentes, con ocasión del contrato estatal celebrado, deberá responder disciplinariamente frente al Estado, en caso de existir algún tipo de ruptura funcional.

## **2.2. Ausencia de relación especial de sujeción entre el Estado y los particulares**

Como pudimos observar en la parte introductoria del presente escrito, el artículo 6 de la Constitución Política de Colombia, ha dispuesto el régimen de responsabilidad a la cual se debe sujetar tanto los servidores públicos como los particulares, para

este caso, los contratistas de prestación de servicios. Dicho dictamen normativo, guarda cierta coherencia con lo establecido en el artículo 123 de la misma Carta Política, que al respecto expresa en el inciso tercero ibidem: “La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio”, por lo que, el particular podrá ejercer funciones públicas bajo ciertas condiciones específicas, que la misma ley y la jurisprudencia han determinado. (C. P./1996,Art.123)

En dicho sentido, tanto el artículo 70 de la Ley 1952 de 2019, como cierta jurisprudencia de la Corte Constitucional, dentro de las cuales se encuentra la Sentencia C -286 de 1996 y la Sentencia C -037 de 2003, se ha precisado sobre los destinatarios de la Ley disciplinaria que existe claridad de que los particulares pueden ejercer funciones públicas que, por medio de un acto administrativo, un convenio o un contrato, pueden ser trasladadas, pero siempre que el ordenamiento jurídico así lo determine. Es por esto que, en la Sentencia C – 037 de 2003 se precisó que el Estado se reserva para si el ejercicio de la función pública, pero que de manera excepcional dicha función puede ser trasladada al particular cuando este despliegue potestades inherentes al Estado, como por ejemplo realice: “señalamiento de conductas, ejercicio de coerción, expedición de actos unilaterales, podrá considerarse que este cumple en lo que se refiere a dichas potestades una función pública.” (CConst, C-037/2003, A.Tafur)

De ahí que la responsabilidad que se le indilga a un particular no posee los mismos componentes de estructura que la que se dirige exclusivamente a los servidores

públicos, por cuanto, el fundamento de la responsabilidad del particular es material y objetiva, ya que no responde por la condición o por la naturaleza del vínculo subordinado que lo ata al Estado, sino por las funciones que se le han encomendado, que deben estar íntimamente ligadas a la Función Pública y al interés general. Lo anterior se sustenta en lo expresado por la Corte Constitucional así:

En los señalados eventos, el fundamento de la responsabilidad del particular es material y la aplicación del régimen disciplinario objetiva, ya que ni una ni otra atienden al estado o condición de quien actúa sino a la función pública que le ha sido encomendada y al interés, también público, que a ella es inherente. (CConst,C-286/1996,J.Hernandez)

Por lo anterior, podría entenderse entonces que el contenido del artículo 6 de la Carta Política no puede ser asumido de manera literal, sino más flexible y sistemático. Pues, cuando al particular se le faculta para que desempeñe funciones que corresponden exclusivamente al Estado, no pude ser observado desde el punto de vista disciplinario como un simple ciudadano más, ya que es el mismo Estado quien lo faculta para que desarrolle tareas propias de los órganos estatales y por ello, debe ser responsable disciplinariamente. Como lo manifiesta el Dr. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo.

Con base en lo expuesto, no hay duda de que el particular tiene la facultad de ejercer funciones públicas y que le pueden ser transferidas, pero no de manera amplia sino restrictiva, y que, por lo tanto, la administración, a

voluntad propia, no puede otorgar funciones que el marco legal y/o constitucionales no le ha permitido o que por su naturaleza son intransferibles. (Rodriguez Tamayo & Matalla Camacho, La responsabilidad disciplinaria de los particulares dos debates inconclusos, 2020)

Pero dicho precepto se aparta de lo que realmente se refleja de la jurisprudencia que ha hecho tránsito a cosa juzgada material desde el punto de vista constitucional, de manera que, la Sentencia C – 280 de 1996 toma relevancia a la hora de poder analizar la relación especial de sujeción del particular frente al Estado, puesto que, no todo particular que celebra un contrato estatal desempeña funciones públicas a la luz de las normas disciplinarias. En otras palabras, la responsabilidad disciplinaria de un particular en el ámbito de la contratación estatal, la impone el tipo de relación con las entidades públicas, por cuanto si de dicha relación “se deriva una especial subordinación del particular con el Estado -Relación especial de sujeción” podría someterse al régimen disciplinario en el caso de los contratistas de prestación de servicios. (Rodriguez Tamayo & Matalla Camacho, La responsabilidad disciplinaria de los particulares dos debates inconclusos, 2020)

La persona natural que realiza determinadas funciones para el Estado no puede ser tratada igual que los servidores públicos y tampoco, imponérseles el régimen disciplinario, más aún cuando se trata de los contratistas de prestación de servicios simplemente o de servicios profesionales, pues en esta relación contractual estatal no se encuentra presente el elemento de subordinación o sujeción que es determinante a la hora de imponer el *Ius Puniendi*.

Criterio que se comparte con el expuesto en la Sentencia C -280 de 1996 y analizado por la doctrina especializada del derecho que han concluido que los efectos de la jurisprudencia actual no han generado el fenómeno jurídico de la Cosa Juzgada Material, a la cual si llegó la Sentencia C – 280 de 1996 que analizó la constitucionalidad de la ya derogada Ley 200 de 1995, pero que sus efectos aún perduran en el tiempo.

Es por esto que, se concluye que entre el Estado y los contratistas de prestación de servicios no existe una relación la menos jerárquica, que justifique imponer las normas jurídicas de naturaleza disciplinaria, puesto que éste particular, presta servicios a la Administración Pública de manera autónoma e independiente, estando obligado a cumplir con las obligaciones contractuales que en ningún caso podrán relacionarse con funciones públicas. Así lo ha sostenido la doctrina durante muchos años:

Sin embargo, con relación al contrato de prestación de servicios personales y de servicios simplemente, se aclara que hasta el día de hoy, lo precisado por la Corte Constitucional en Sentencia C- 280 de 1996 es vinculante, toda vez que aunque la Ley 200 de 1995 fue derogada por la Ley 734 de 2002, lo expuesto en dicha providencia, debe ser acatado por el Legislador frente a la posible expedición de nuevas disposiciones normativas con relación a este tema, pues de lo contrario operaría plenamente el fenómeno de la cosa juzgada material. En el caso de la Sentencia C – 037 de 2003, no se configuró dicho fenómeno, porque las labores de interventoría en los contratos

estatales, corresponden a una tipología diferente (Rodriguez Tamayo & Matalla Camacho, La responsabilidad disciplinaria de los particulares dos debates inconclusos, 2020)

Por lo anterior, se comparte la posición minoritaria en el derecho disciplinario que permite concluir que el contratista de prestación de servicios como particular, no se encuentra bajo sujeción del Estado y en dicha medida no es dable imponer el régimen disciplinario, por cuanto existe ausencia de subordinación y de relación jerárquica que permita investigar y sancionar a estos particulares.

### **2.3. Analizar el alcance del derecho disciplinario con relación a los contratistas vinculados al Estado por medio de contrato de prestación de servicios de apoyo a la supervisión**

La contratación estatal en Colombia, está contenida especialmente en Ley 80 de 1993, la cual ha sido modificada en reiteradas oportunidades por el legislador y regulada por medio de Decretos emitidos por la Rama Ejecutiva del Poder Público, los cuales son la base del estatuto contractual colombiano, que recoge las diferentes tipologías de contratos públicos que pueden ser utilizados por las entidades públicas nacionales o territoriales.

Colombia Compra Eficiente, ha sostenido la existencia de tres fases en la contratación estatal, las cuales son: Precontractual, Contractual y Poscontractual. Etapas por las que todo contrato debe transitar para su perfeccionamiento y que

implican un sin número de condiciones especiales para no quebrantar los postulados normativos que regulan la contratación estatal. (Agencia Nacional, 2023)

El artículo 32 de la Ley 80 de 1993, dispone que son contratos estatales aquellos actos de naturaleza jurídica que generan obligaciones entre las partes y que son celebrados por las entidades públicas para obtener bienes o servicios especializados. Dentro de dichos contratos, se encuentra el de Prestación de Servicios, el cual es celebrado por las entidades públicas para desarrollar actividades públicas que se centran especialmente en la administración o en el funcionamiento de estas. Dispone el mismo andamiaje normativo que, solo podrán celebrarse estos contratos con personas naturales, cuando la entidad pública no cuente con el personal de planta para cumplir con dicha necesidad o requiera de conocimiento especializados.

Así las cosas, el contrato de prestación de servicios, como una tipología de la contratación estatal, se encuentra definido por lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y es uno de los contratos estatales más utilizados por la administración pública para cumplir con actividades determinadas en la entidad pública y así poder cumplir con los fines estatales.

### **3. El Derecho disciplinario en la contratación estatal**

La Contratación Estatal en Colombia es considerada una función pública (contractual), en la medida en que esta sirve como medio para obtener ciertos bienes o servicios que tienden a satisfacer los fines esenciales del Estado, pero específicamente, las necesidades de las personas que conforman nuestra sociedad. Por lo que, la contratación estatal se introduce dentro del concepto de función pública y a su vez, se transforma en una herramienta de la gestión estatal.

Por ello, la contratación estatal se define como una función pública en cabeza del Estado, que propende por la materialización de los cometidos constitucionales, para lo cual se integra con la voluntad de particulares o de otras entidades oficiales (contratos o convenios interadministrativos) y de esa manera poder garantizar servicios públicos esenciales que están a cargo del Estado y de los cuales se beneficia la comunidad en general. Así las cosas, en la contratación estatal concurren la existencia actos jurídicos bilaterales y actuaciones administrativas, que una vez perfeccionadas y sometidas a la vigilancia estatal, se convierten en contratos estatales.

En cuanto al derecho disciplinario, cabe indicarse que, a este solo compete las actuaciones desplegadas por servidores públicos o por particulares en donde se observe que sus conductas afecten el debido desarrollo de la contratación estatal, especialmente cuando exista afectación en los principios contractuales que trae consigo la Ley 80 de 1993, por cuanto, como se ha expresado en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia y ha sido resaltado por parte de la

Jurisprudencia de la Corte Constitucional, el derecho disciplinario busca “asegurar el cumplimiento de los principios que regulan el ejercicio de la función pública, como lo son la igualdad, la moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad” (CConst, C-030/2012, L.Vargas.)

Así las cosas, al existir una violación a los principios de la contratación estatal, el derecho disciplinario tiene su razón de ser, por cuanto, actúa como catalizador del comportamiento desplegado por el servidor público o el particular, que en determinadas oportunidades debe responder por la forma especial en la que se vincula al Estado.

La contratación estatal es entonces una manifestación de la función pública, la cual resulta de mayor importancia en razón a los fines esenciales que persigue, de manera que, en esa medida, la responsabilidad disciplinaria debe recaer sobre quien haya lesionado el deber funcional a la hora de ejecutar un contrato estatal o inclusive, realizar supervisión o interventoría del mismo. Por tal motivo, las faltas disciplinarias que se desprenden del Código General Disciplinario, en materia de contratación estatal, en su mayoría están asociadas al desconocimiento de los principios que rigen la sana y eficaz actuación del Estado en la Contratación.

Es decir que, una vez, trasgredido uno o más principios en las actuaciones contractuales públicas, estaríamos frente una posible falta de naturaleza disciplinaria, siempre que el ente investigador disciplinario pueda concretar con exactitud cuál o cuáles son las reglas desatendidas por el servidor público o contratista, que como lo ha establecido la jurisprudencia de la Corte Constitucional

deberán estar comprendidas en una Ley y no en otra norma jurídica que sea inferior desde el punto de vista jerárquico. Así se ha sostenido por la Sentencia C- 818 de 2005, Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil.

Así las cosas, requiere de una técnica especial el operador disciplinario para poder formular cargos y posteriormente sancionar a quien desconozca los principios en la contratación estatal, por cuanto, no basta solo con que se violenten los principios en la contratación estatal, se requiere que, una vez desatendidos, la conducta sea de tal envergadura que desatienda una regla específica fijada para la materia y que sea considerada como falta en el derecho disciplinario. Como ejemplo, se pueden traer a colación las faltas definidas en el artículo 54 de la Ley 1952 de 2019, que requieren no solo del quebrantamiento de los principios contractuales, sino también, de la configuración de ciertos aspectos específicos que sean considerados como faltas.

Para poder comprender con mayor exactitud el alcance del derecho disciplinario en la Contratación Estatal, cabe indicarse que, se debe hacer un análisis y explicación de los principios que rigen a la contratación estatal en Colombia y que no solo se desprenden de la Ley 80 de 1993, sino también de los postulados constitucionales que al respecto siguen vigentes:

**Principio del interés Público:** La Constitución Política de Colombia ha traído consigo este principio, desarrollando su contenido y finalidad en los preceptos normativos más sobresalientes del artículo 1 inciso 1 y artículo 2 inciso 1. Al respecto se ha establecido que el interés público hace relación a los derechos fundamentales de

las personas, en un entorno democrático, en donde la opinión de quienes constituyen una minoría también debe ser tenida en cuenta, debido a que la misma Carta Política ha establecido la participación y promoción de los derechos de quienes han sido desagregados de los entornos sociales, culturales y políticos. Por lo que, el interés público no hace relación al interés colectivo o difuso, este se perfila como una pauta u orientación que busca evaluar los resultados de las actividades políticas y jurídicas cuya precisión depende exclusivamente del Estado.

**Principio de Responsabilidad:** Principio rector de la contratación estatal que busca según lo preceptuado en el artículo 26 inciso 1 de la Ley 80 de 1993, el cumplimiento de cada una de las etapas contractuales y poscontractuales previstas por las entidades públicas las cuales deben ser llevadas a cabo con rectitud, idoneidad y compromiso por parte de los contratistas que están obligados a ejecutar dichos contratos que satisfacen servicios a la ciudadanía en cabeza del Estado, siendo las autoridades o servidores públicos los competentes y vigilantes de que dichos procesos se finiquiten de manera total, protegiendo los intereses de las entidades y de la población en general, cumpliendo funciones propias de sus cargos las cuales están atribuidas en el ordenamiento jurídico y de no ejercerlas pueden acarrear sanciones de tipo disciplinario por la omisión, extralimitación de las mismas resquebrajando los deberes encomendados para el adecuado funcionamiento de las entidades públicas.

**Principio de Igualdad:** Principio constitucional que enmarca los preceptos del Estado Social de Derecho y resalta la importancia del trato digno e igualitario para todos los

ciudadanos que se encuentran en el territorio nacional, con el fin de garantizar sus derechos fundamentales y que todos aquellos que tengan la intención de contratar con el Estado cuenten con las mismas condiciones y parámetros establecidos por la Ley y la Constitución Política, prevaleciendo el interés general, la imparcialidad y el respeto por las diferencias de cada uno de los intervenientes en los procesos contractuales.

**Principio de Legalidad:** Es aquel principio constitucional en el cual las entidades públicas se sujetan taxativamente a dar cumplimiento a lo establecido en la Carta Magna y en todo el andamiaje jurídico que regula la Contratación Estatal en Colombia y donde todos los ciudadanos interesados en contratar con el Estado deben someterse y cumplir a cabalidad todos los preceptos normativos en aras de no incurrir en faltas de tipo penal, civil o disciplinario limitándose al cumplimiento efectivo de los fines esenciales del Estado.

**Principio constitucional de Buena Fe:** Principio fundante en la contratación estatal el cual busca que, las entidades estatales realicen cada uno de los procesos de contratación de manera transparente, armónica, coherente y ajustada a las necesidades propias de la entidad, evitando así favorecer a terceros y que se vea permeado su recto actuar, así mismo, dicho principio busca que los sujetos interesados en contratar con el Estado actúen conforme al lleno de requisitos legales previstos y cumplan el objetivo principal para lo cual han sido contratados.

**Principio de Debido Proceso Administrativo:** Derecho fundamental consagrado en el artículo 29 de la Carta Magna, que hace mención, a la fijación y cumplimiento de

garantías legales y reglamentarias aplicadas a los sujetos interesados en participar en cada una de las etapas en los procesos de contratación estatal siendo las entidades públicas garantes de la protección de derechos fundamentales y el cumplimiento de los objetivos trazados.

Principio de imparcialidad: Principio fundante en la contratación estatal que insta la prevalencia de la moralidad, la igualdad de trato y oportunidades a los ciudadanos interesados en celebrar contratos con el Estado siendo coherentes y ajustado a la normatividad vigente, buscando satisfacer las necesidades propias de las entidades públicas evitando de manera tajante la corrupción y el favorecimiento a terceros.

Principio de Economía: Dicho principio señala en el artículo 25 incisos 3, 4 y 5 de la Ley 80 del 1996, la importancia de generar celeridad, diligencia y cumplimiento efectivo de cada una las etapas, requisitos y plazos establecidos y necesarios en los contratos estatales por parte de las entidades públicas y los contratistas, evitando de esta manera la improvisación en cada uno de los procesos, las dilaciones y barreras administrativas injustificadas, suprimiendo formalismos que retrasen la recta administración pública y la ejecución oportuna y eficiente de los recursos públicos destinados en los contratos estatales que contribuyen a garantizar en su mayoría a los derechos fundamentales de la población en cabeza del Estado prevaleciendo la planeación.

Principio de Eficiencia: Principio que exhorta a las entidades públicas la simplificación de procesos en procura de garantizar el adecuado y eficiente cumplimiento de los procesos contractuales y los recursos públicos, evitando las

barreras administrativas y las cargas injustificadas a los contratistas que en ocasiones generan traumáticos en el cumplimiento de las obligaciones contractuales trayendo consigo pérdidas económicas y desgaste jurídico a las entidades públicas.

Principio de moralidad: Principio que insta a la recta y honesta actuación tanto de los funcionarios que hacen parte de las entidades estatales, así como de los sujetos interesados en contratar con el Estado, siendo coherentes e idóneos en su actuar para ejecutar y llevar a feliz término cada una de las obligaciones pactadas.

Principio de publicidad: Estable que las entidades públicas están en la obligación de hacer visible cada una de las actuaciones administrativas frente a la contratación estatal, haciendo uso permanente y continuo de las tecnologías de la información con el objetivo de que la ciudadanía tenga acceso a la misma de manera completa y congruente siempre y cuando no tengan reserva legal, en aras de poder controvertir y ejercer veeduría ciudadana en cada de los procesos.

Principio de transparencia: En lo que concierne a este principio constitucional, el cual esta preceptuado en el artículo 24 inciso 2 de la Ley 80 de 1993, es fundamental para el adecuado y recto funcionamiento de los procesos de contratación, toda vez que, de dicho principio se desprende la veracidad y credibilidad de la administración en los procesos de contratación y documentos públicos en donde cualquier ciudadano colombiano, tiene la potestad de conocer y controvertir las actuaciones, reglas o directrices que disponen las autoridades dentro de las etapas y formas de contratar con el Estado siendo una forma equitativa, de acceso libre a la información y a la contratación pública los cuales están intrínsecamente relacionados con la

administración pública y coadyuvando en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado desde el punto de vista económico, social y político, entre otros.

Principio de ecuación contractual: Principio constitucional de que trata el artículo 27 de la Ley 80 del 1993, el cual está relacionado con la igualdad y la transparencia en cada uno de los procesos contractuales, los cuales deben ser garantizados y delimitados por las entidades públicas al momento de contratar, estableciendo directrices coherentes y ajustado al entorno socioeconómico, con el fin de ser imparciales en la toma de decisiones que favorezcan a la entidad y no a los contratistas durante la ejecución de los contratos estatales y las obligaciones pactadas.

Como se expresó en precedente, en el ámbito del derecho disciplinario, tratándose de la formulación de cargos o en de la posible sanción disciplinaria por asuntos que se relacionan directamente con la contratación estatal, deben observarse los principios y la manera en cómo se hayan trasgredido durante las etapas contractuales, siempre que se genera a su vez, la configuración de alguna de las faltas contenidas en el artículo 54 de la Ley 1952 de 2019. Así lo ha sostenido la doctrina al respecto “Es decir, nunca habrá responsabilidad disciplinaria por la simple desatención de un principio, pues será indispensable que dicho comportamiento esté acompañado además de la violación de una o varias reglas que tengan un fundamento legal o constitucional” (Rodríguez Tamayo M. , Responsabilidad Disciplinaria de los particulares, 2022)

En tal sentido, se requiere para la imposición del régimen disciplinario que, confluyan dos requisitos esenciales que sirvan como descriptores de un comportamiento reprochable desde el punto de vista disciplinario. Por un lado, la violación a uno o más principios de la contratación estatal y por otro, que dicha infracción sea de tal trascendencia que, se enmarque dentro de las reglas de obligatorio cumplimiento.

En consecuencia, la formulación de cargos debe contener de manera explícita tanto la conducta que se reprocha como la regla que la describe como falta en el ámbito del derecho disciplinario. Por tal razón, no es acertado el razonamiento que se centra solo en manifestar la violación a un principio de la contratación estatal, pues se requiere determinar el precepto normativo legal o constitucional que se infringió a la hora de desplegar la conducta.

Por consiguiente, tanto la regla como la conducta deben estar previamente determinadas en la formulación de cargos, por cuanto, no podrá juzgarse a un servidor público o contratista sin la existencia de una norma que defina el actuar como violatorio del deber funcional (Principio de Legalidad). Entonces la infracción al principio de la contratación estatal debe ser específico, determinable y en el cual redunden pruebas suficientes que permitan indagar responsabilidad, por cuanto esta vulneración debe cotejarse con el contenido normativo que contiene la prohibición, mandato o deber funcional al cual se encuentra sometida la persona natural.

Bajo tales razonamientos, resulta improcedente imputar responsabilidad disciplinaria a un servidor público o contratista por la violación a los principios de Economía o Moralidad en la contratación estatal, sin especificar la regla, prohibición o mandato legal que se quebrantó a la hora de desarrollar el contrato estatal. Por lo que, si una investigación va encaminada a sancionar a un servidor público por el desconocimiento de los principios de la contratación estatal sin que se haya determinado la regla en al cual se fundamenta el pliego de cargos, dicha investigación no tendrá otra suerte diferente a la del archivo y absolución del investigado, por no contar con los elementos determinantes y necesarios para proseguir con la investigación.

### **3.1. Los sujetos disciplinables en materia contractual**

Para poder llegar a determinar el alcance de la responsabilidad disciplinaria en materia contractual, cabe indagar en primera medida la forma en cómo esta rama autónoma del derecho ha recabado en el ejercicio de la función pública contractual, especialmente la desplegada por los servidores públicos, quienes son los que de manera directa deben responder ante el Estado por su especial relación de sujeción que proviene de la subordinación o dependencia estatal.

Al respecto cabe expresarse que la función pública contractual no es exclusiva del representante legal, jefe o gerente de una entidad pública, pues según su estructura y manual de funciones, el ejercicio contractual puede estar en cabeza de otro tipo

de servidores públicos que por sus condiciones interdisciplinarias deben asistir a quien representa la institución pública.

La doctrina ha concretado que existe un grupo de intervenientes en la función pública contractual que son sujetos disciplinables, por su especial relación con la Contratación Estatal y con el mismo Estado. De la siguiente manera son definidos de la siguiente forma: **1.** El jefe o representante legal de la entidad estatal; **2.** El servidor público delegatario de la función pública contractual; **3.** Los funcionarios del nivel directivo de la entidad estatal; **4.** Los funcionarios que integran el Comité de Evaluación; **5.** Los supervisores del contrato estatal; **6.** Los funcionarios que participen en la actividad contractual. (Rodriguez Tamayo M. , Responsabilidad Disciplinaria de los particulares, 2022)

La responsabilidad disciplinaria de aquellos servidores públicos que por su condición participan de la actividad contractual, dependen principalmente de la función que cumplen en las etapas contractuales, por lo que, la responsabilidad se deriva exclusivamente del vínculo jurídico que exista entre la persona natural y el proceso de contratación en cualquiera de sus etapas.

Cabe resaltar que el primero que debe responder en materia disciplinaria será el **representante legal de la entidad, Gerente o jefe**, por cuanto, su condición es especial, ya que se encarga de liderar la entidad estatal y recae sobre este la obligación de hacer cumplir los deberes y obligaciones funcionales de quienes se encuentran bajo su observancia desde el punto de vista orgánico. En el mismo sentido, la función contractual o las demás que se deriven de la celebración de

contratos estatales, debe ser asegurada en cuanto a su cumplimiento por quien representa la entidad.

Es por esto que, el servidor público que principalmente está llamado a responder disciplinariamente por alguna vulneración a principios en la contratación estatal y además a la configuración de alguna prohibición o el incumplimiento de alguna regla contenida en norma jurídica, debe ser el represente legal de la entidad pública en donde se celebró el contrato estatal, por lo que, será el principal sujeto pasivo disciplinable en materia contractual a la hora de iniciar algún tipo de investigación.

Pero dicho postulado no debe convertirse en una camisa de fuerza en toda institución pública, pues muchas veces, quien gerencia o dirige la entidad, deposita su entera confianza en otros funcionarios públicos, para que sean estos quienes supervisen o realicen las acciones necesarias a la hora de proceder con la ejecución de las etapas contractuales.

Por lo que, el sistema que se crea en una entidad pública y que se ve representado especialmente en el organigrama institucional y en el manual de funciones y competencias laborales, mantiene una coherencia jurídica que permite asignar funciones desde los niveles directivos hacia los asesores, profesionales, técnicos y asistenciales. Funciones que podrán ser generales de la entidad o específicas de la función pública contractual, pues atendiendo a las diversas responsabilidades que tiene un empleo público del nivel directivo, podrán asignarse deberes específicos que permitan cumplir con los fines esenciales del Estado.

De ahí que, toma relevancia lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia que, en su tenor literal, expresa la posibilidad de delegar funciones desde los empleos públicos directivos hacia los demás niveles jerárquicos, con la limitante contenida en los Artículo 12 y 25 numeral 10 de la Ley 80 de 1993, que dispone la limitante de delegar funciones públicas contractuales solo a servidores públicos del nivel directivo y asesor.

Entonces, el **servidor público delegatario** se somete a los preceptos normativos contenidos en la Ley 489 de 1998, que en su artículo 9 expresó que las autoridades administrativas, mediante acto administrativo podrán delegar o transferir funciones a sus colaboradores que para este caso específico serían servidores públicos. Acto administrativo que debe constar por escrito con la finalidad de que repose prueba al menos física de la delegación realizada, como lo establece el artículo 10 de la norma precitada.

En dicha medida, el servidor público que delega las funciones (titular), cede el ejercicio de las mismas para que sea otro servidor público el responsable de vigilar su ejecución, naciendo así un vínculo jurídico entre el delegante y el delegado, que en todo caso este último será una persona natural que ocupe un empleo público del nivel directivo o asesor. De la mencionada relación jurídica surge la posibilidad de investigar y sancionar al servidor público que se le haya delegado el ejercicio de funciones contractuales, en la medida en que sean desentendidas las normas disciplinarias y los principios de la contratación estatal.

Los servidores públicos sobre los cuales se hayan delegado funciones contractuales están entonces obligados a cumplir con la designación o traslado de estas y responderán disciplinariamente en la medida en que incurran en faltas reprochables desde el punto de vista disciplinario. Por lo que, el delegatario asume una responsabilidad en cuanto al cumplimiento de estas funciones, al momento de ser delegadas y estará obligado el delegante a vigilar el cumplimiento de las funciones trasladadas. En caso de que se logre comprobar en el proceso disciplinario que por parte del representante legal de la entidad se ejerció una vigilancia o control objetivo y responsable sobre las funciones contractuales delegadas, no habría lugar a que respondiera disciplinariamente el representante legal como delegante de funciones.

En cuanto a los funcionarios que forman parte del máximo nivel administrativo de una entidad estatal, también podrán ser responsables disciplinariamente, pues como lo ha sostenido la jurisprudencia y lo ha reafirmado la doctrina, son intervenientes calificados aquellos **funcionarios que hagan parte del nivel directivo** de la planta globalizada de personal adscrita a la entidad pública, puesto que por su condición especial dentro de la entidad, son quienes se encargan de realizar y ejecutar las políticas y planes institucionales, por lo que, tienen un papel activo y predominante a la hora de ejecutar los procesos contractuales. Depende de estos, que las políticas institucionales en materia contractual sean acertadas y acordes a las necesidades tanto de la entidad como de la comunidad a la cual se brindan los servicios públicos que tiene como misión la institución en la cual se

encuentran posesionados. (Rodriguez Tamayo M. , Responsabilidad Disciplinaria de los particulares, 2022)

Lo anterior se desprende de los extractos normativos que emergen del Decreto Ley 785 de 2005, de la Ley 909 de 2004 y Decreto 1083 de 2015. Normas que definen el nivel directivo de un empleo público como aquel que formula políticas dentro de la entidad pública y, además, genera y adopta planes y programadas para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Por otro lado, se ha definido que **los funcionarios públicos que conforman los comités evaluadores o de evaluación** de las actividades contractuales también son destinarios del poder disciplinario estatal, en la medida en que estos, sean designados por el represente legal o que por sus funciones estén en la obligación integrar los Comités de Evaluación de Ofertas en los procesos contractuales de la entidad estatal.

Estos comités, conforme a lo establecido en Artículo 2.2.1.1.2.2.3 del Decreto 1082 de 2015 tienen como función esencial evaluar las ofertas que se presenten en un proceso de contratación, definiendo qué tipo de oferta beneficia más a la entidad y se ajusta a los requerimientos establecidos en la etapa precontractual de los procesos de contratación por licitación, selección abreviada, concurso de méritos, entre otros. Cabe destacar que estos comités evaluadores estarán conformas tanto por servidores públicos como por particulares, que sean designados por la administración, especialmente, contratistas de prestación de servicios profesionales.

Quienes integran estos comités deberán tener ciertos conocimientos especiales, por lo que, la normatividad trascrita en precedente establece que deberán ser funcionarios de los niveles directivos, asesor o profesional, quienes integren estos comités evaluadores en las entidades públicas. Los deberes funciones que se desprenden de la integración de estos comités, se centran especialmente en la revisión de requisitos habilitantes, realizar informes de evaluación, responder peticiones o solicitudes presentadas durante la etapa precontractual y determinar la puntuación correspondiente a cada una de las propuestas que se presentan en los procesos contractuales, por lo que, su responsabilidad iría solo hasta la etapa de subsanación de la propuesta presentada.

Diferente ocurre con el **servidor público** que es designado por la entidad estatal para realizar la supervisión de uno o varios contratos estatales, pues sobre él recae la importante labor de realizar vigilancia a la ejecución del contrato estatal celebrado por la administración. El ejercicio de la supervisión de los contratos estatales se define 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”.  
(Colombia Compra Eficiente, 2018)

Por lo que, de entrada, se considera que la supervisión recae exclusivamente sobre la entidad y esta no podrá ser trasladada a particulares para que sea ejercida, además, por sus características especiales, requiere de ciertos conocimientos técnicos, administrativos, jurídicos y hasta contables, para poder realizar una

vigilancia en la ejecución contractual que permita asegurar el cumplimiento del objeto contratado por la administración pública.

Los funcionarios públicos que ejercen labores de supervisión contractual son sujetos calificados en el derecho disciplinario, pues inclusive el mismo legislador ha previsto un cierto número de faltas que textualmente se han consolidado en el Código General Disciplinario y se ha dispuesto de un régimen especial de responsabilidad que permite al operador disciplinario investigar y sancionar con mayor rigurosidad a este tipo de funcionarios.

Conforme al artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública” o comúnmente llamada ley anticorrupción, se considera que las entidades del Estado pueden realizar contratos de prestación de servicios con la finalidad de apoyar la supervisión de los contratos estatales. Pero dicha disposición normativa no se ajusta a lo que realmente el ordenamiento ha establecido para la supervisión contractual, por cuanto, como lo ha manifestado la doctrina, el contrato de prestación de servicios simple o profesionales no es la herramienta idónea para que se trasfieran las funciones de supervisión contractual, ya que estas son exclusivas de la entidad estatal y en su defecto de los servidores públicos. (Matallana Camacho E., La responsabilidad disciplinaria de los particulares. Dos debates inconclusos , 2020)

Pero para ello cabe distinguir la posible responsabilidad disciplinaria del contratista que es vinculado con un objeto contractual que busca realizar funciones propias o

directas de supervisión y aquel que simplemente apoya a un servidor público para que este último realice en debida forma el seguimiento al contrato estatal. Tal situación deberá desarrollarse más adelante, cuando se analice en concreto el alcance de la responsabilidad disciplinaria de los contratistas de prestación de servicios de apoyo a la supervisión.

Ahora bien, se destaca que, la misma Ley 80 de 1993 ha establecido que la supervisión de los contratos estatales no se asemeja a la interventoría. Además, se insiste que las funciones que se desprendan de la interventoría y la supervisión de los contratos estatales no podrán concurrir en relación con un mismo contrato, pues, estas son diferentes pero complementarias entre sí.

Mientras la supervisión es realizada por la entidad estatal, para lo cual utiliza exclusivamente a los servidores públicos, la interventoría se ejecuta por una persona natural o jurídica que es contratada por la administración y que de manera externa ejecuta dichas funciones. A pesar de que la interventoría y la supervisión por regla general no pueden concurrir en un mismo contrato, el Estado podrá definir que la vigilancia contractual sea realizada de manera conjunta entre supervisor (Servidor Público) e Interventor (Contratista). Para evitar posibles investigaciones disciplinarias o fiscales, por detrimento al patrimonio público, en el contrato de interventoría que se celebre deberán especificarse las actividades que correspondan al interventor, que no podrán ser las mismas que se le hayan asignado al supervisor del contrato estatal. En el evento en que no se fijen ciertas

actividades en el contrato estatal, pero que, a juicio de la entidad, deban realizarse, corresponderá al supervisor del contrato realizarlas.

Se ha establecido también por parte del legislador que, la designación del supervisor del contrato estatal se podrá realizar hasta el momento en el que se adjudique el contrato, fecha en la cual se debe definir el servidor público que realizará las funciones relacionadas con esta figura. Es importante aclara que, no se requiere que en el manual de funciones y competencias laborales de la entidad, en la ficha correspondiente al empleo del funcionario que realizará la supervisión, se haya establecido expresamente que este tenga funciones como supervisor, pues la Ley 1474 de 2011 ha definido que esta herramienta corresponde exclusivamente a la entidad estatal.

Si se observa con detalle el artículo 32 numeral 1 de la Ley 80 de 1993, puede concretarse que, el contrato de interventoría es una clase o especie de contrato de consultoría, por tal motivo, la misma norma hace alusión a que el interventor deberá ser designado después de realizarse una selección objetiva por medio de concurso de mérito, siempre que el valor del contrato sea diferente a la mínima cuantía. Cuando el valor del contrato estatal no supere la mínima cuantía, no está en la obligación de realizar el concurso de méritos para la elección del interventor.

Por último, se destaca que dentro de la actividad contractual, por ser de interés público y por considerarse una función pública, pueden participar **otros funcionarios** que realicen diversas actividades especiales como por ejemplo, la elaboración de estudios, diseños o planos, que podrán ser destinatarios de las

normas disciplinarias, en la medida en que intervengan de manera directa en alguna de las etapas contractual y se defina dentro de una investigación disciplinaria que sus actuaciones sean reprochables por incumplimiento de los deberes funcionales.

### **3.2. El derecho disciplinario en los contratos de prestación de servicios de apoyo a la supervisión**

Los contratistas de prestación de servicios son particulares que se vinculan al Estado por medio de un negocio jurídico bilateral de naturaleza pública, que sirve como vehículo para trasladar actividades que pueden ser esenciales para el giro habitual de la entidad pública. Pero, como se ha sostenido en líneas que preceden, existe una ausencia de relación especial de sujeción o en su defecto, de jerarquía entre los contratistas de prestación de servicios y el Estado. Diferente ocurre con los servidores públicos, quienes se encuentran bajo subordinación y, en consecuencia, son destinatarios del régimen disciplinario por la existencia de la relación especial de sujeción.

Si bien, se ha planteado que el contrato de prestación de servicios no puede ser una herramienta que se utilice por parte de la administración pública para imponer el *Ius Puniendi* estatal, cabe destacar que en materia contractual, se ha concretado que existen ciertos particulares que ejercen funciones públicas contractuales, dentro de los cuales se encuentran: **1. Los interventores; 2. Los que realizan evaluación de**

ofertas; **3.** Los que administren recursos públicos; **4.** los que ejerzan funciones públicas transitorias y **5.** Los de apoyo a la supervisión.

Así las cosas, es importante analizar brevemente la intervención de los anteriores particulares en el ejercicio contractual, que servirá de manera ilustrativa para poder definir el alcance del derecho disciplinario en los contratistas de apoyo a la supervisión.

**Los interventores** en materia contractual son personas naturales o jurídicas que de manera externa a la entidad estatal realizan determinadas funciones con ocasión de un contrato de interventoría. Dicha función se centra especialmente en el seguimiento técnico que se realiza al cumplimiento del contrato estatal, pues en ciertas oportunidades, la vigilancia requiere de conocimientos especializados o por su complejidad justifica la realización de un contrato de interventoría.

Cabe expresar que la vigilancia y seguimiento de los contratos estatales está asignada especialmente a la entidad estatal, la cual, podrá designar un supervisor para que se asegure el cumplimiento del objeto contractual, pero en determinadas oportunidades se requieren de colaboradores externos al Estado que puedan servir como vigilantes del cumplimiento técnico del objeto contractual.

Para el caso de los interventores, se ha establecido por parte de la doctrina que opera el fenómeno de descentralización por colaboración, pues se entrega al particular la obligación de vigilar el cumplimiento de un contrato determinado. Por tal motivo, se ha sostenido por la Jurisprudencia de la Corte Constitucional que, los

interventores son sujetos especiales y calificados en el derecho disciplinario, por cuanto realizan funciones de control y vigilancia que son exclusivas de la administración, así el mismo legislador lo ha planteado en el artículo 70 de la Ley 1952 de 2019. (CConst,C-037/1992,A. Tafur)

Para este caso en particular se ha sostenido que la responsabilidad disciplinaria para estos particulares se predica no por el vínculo existente entre el Estado y el interventor, sino por el hecho de que cumplen funciones públicas, pues la vigilancia, seguimiento y control es propio de las entidades públicas y se traslada al interventor por medio de un contrato estatal.

De igual forma, en materia contractual se ha definido que las actividades que implican **evaluación de ofertas** son consideradas funciones públicas no solo por lo que literalmente se encuentra expresado en la Ley 80 de 1993, sino que también tiene sustento en la labor especial que implica hacer parte del comité que se dedica a la evaluación de las ofertas, pues con ello, se debe garantizar que el contratista que se elija por la entidad estatal cumpla con las condiciones mínimas para ejecutar el objeto del contrato y en su defecto, integre los requisitos habilitantes, ponderables y mínimos.

El comité de evaluación de la entidad estatal tiene la función especial de realizar un juicioso estudio de las propuestas presentadas y en su defecto, presentar al represente legal o nominador de la entidad, el listado de los oferentes con la respectiva calificación asignada. Como lo expresa el Decreto 1082 de 2015, Artículo 2.2.1.1.2.2.3 el Comité Evaluador de la entidad estatal estará compuesto tanto por

servidores públicos como por particulares que son vinculados con la finalidad de evaluar las ofertas en los procesos contractuales, siempre teniendo como hoja de ruta las reglas contenidas en los pliegos de condiciones fijados para tal efecto.

Por las características especiales que implica evaluar las ofertas, los particulares que integran estos comités se convierten en sujetos destinatarios del régimen disciplinario, pues se considera que estas evaluaciones son funciones públicas y están autorizados los contratistas para que desplieguen dicho ejercicio funcional por expresa disposición normativa.

El artículo 70 de la Ley 1952 de 2019 ha traído consigo el mismo alcance de la responsabilidad disciplinaria de que hablaba la Ley 734 de 2002 en cuanto a los **particulares que administran recursos públicos** del Estado, pues se ha definido por parte del legislador que estos son destinatarios del Ius Puniendi por su especial condición frente al Estado. La administración podrá vincular a particulares por medio del cualquier tipo de contrato estatal para que administren recursos o bienes de naturaleza pública. Para ciertos casos, se entrega por parte del Estado bienes fiscales o de uso público para que el particular o privado los administre y en ciertos casos pueda sacar provecho de los mismos, salvo que se trate de dinero o moneda corriente.

Ha expresado la jurisprudencia del Consejo de Estado al respecto que, la administración de los recursos que traslada el Estado al privado tiene su fuente principal en el contrato celebrado y del mismo se desprenden obligaciones que se traducen en deberes funcionales que por su incumpliendo pueden ser reprochados

disciplinariamente. (CE,14 Agost. 2018, 05001-33-31-003-2009-00157-01, O. GIRALDO)

Diferente a lo preceptuado en precedente, se observa que, existen otros **contratistas que ejercen funciones públicas de manera transitoria** en donde no se encuentran aquellos que se vinculan por medio de contrato de interventoría y las demás modalidades de contratación. Por lo que, se adhieren a este grupo de particulares las cámaras de comercio que se dedican entre otras funciones a administrar el registro único de proponentes y a su vez, los demás que puedan desempeñar funciones públicas transitorias en la contratación estatal, conforme a lo establecido en el artículo 110 y 111 de la Ley 489 de 1998.

Los contratistas de prestación de servicios de **apoyo a la supervisión**, son una especie del género contratistas de prestación de servicios, pero no son considerados en sí, una nueva tipología de contrato, que resulte novedoso frente a las normas que se han dictado en materia de contratación estatal. Cabe aclararse que, la responsabilidad disciplinaria que se deriva de los particulares se aleja del esquema clásico de responsabilidad que fue creado exclusivamente para los servidores publica, de manera que, la responsabilidad es material y objetiva, en la medida en que el operador disciplinario está en obligación de observar las funciones que se le hayan encomendado, más no se investiga y se juzga por su condición frente al Estado.

Por lo que, se apartan entonces los particulares de la relación especial de sujeción que se predica exclusiva de los servidores públicos y este es el caso también del

contratista de apoyo a la supervisión que, si bien pueden estar facultados para el ejercicio de funciones públicas, dicha trasferencia es limitada y no amplia como si lo es con los servidores públicos, los cuales por su condición de subordinación frente a las entidades públicas, están facultados para ejercer funciones públicas de manera amplia, con las limitantes que se formalicen del empleo público que ejercen.

Acorde con lo anterior, la Corte Constitucional, en sentencia C – 866 del 3 de noviembre de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, expuso que existen en el ordenamiento jurídico interno dos herramientas jurídicas que sirven como instrumentos para habilitar a los particulares el ejercicio de funciones públicas, dentro de las cuales se encuentran la norma o el convenio, conforme a lo expresado en la Ley 489 de 1998, cuyos apartes aún se encuentran vigentes.

Por lo tanto, la Constitución, la Ley, el Reglamento o el Convenio, son instrumentos que pueden utilizarse como vehículo para la designación de funciones oficiales que pertenecen exclusivamente al Estado. De ahí que, a la luz de la Ley 489 de 1998, se cuestiona al contrato de prestación de servicios, indicándose que este, no es una herramienta jurídica legalmente autorizada para trasladar funciones públicas, pero a pesar de dicho cuestionamiento, los operadores judiciales y administrativos, siguen investigando y sancionando a contratistas de prestación de servicios, imponiendo todo el andamiaje disciplinario como si se tratara de un servidor público.

Como se manifestó en líneas que preceden, la supervisión de un contrato estatal, se encuentra en cabeza de la entidad pública en donde se ejecuta el contrato, por lo que solo podrá ser esta, quien desempeñe tales funciones por medio de los

servidores públicos, los cuales son sujetos especiales en el derecho disciplinario y, en consecuencia, son destinatarios de la responsabilidad disciplinaria al tenor de lo planteado en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011. Si bien esta norma, expresa que la supervisión es exclusiva de los servidores públicos, se contrapone a lo expresado por legislador en el artículo 44 del mismo estatuto, el cual dispone que, son sujetos disciplinables los particulares que ejerzan supervisión en los contratos estatales.

Observado lo anterior, existe una contradicción normativa que por la doctrina especialmente del Dr. Mauricio Rodríguez Tamayo y Dr. Ernesto Matallana Camacho, ha sido resuelta de manera magistral al concretar que, si bien el legislador ha buscado disponer de elementos para que los operadores disciplinarios puedan sancionar a particulares que ejerza supervisión en contratos estatales (artículo 44), prima la disposición que prohíbe el traslado de la supervisión a los contratistas de prestación de servicios, por ser acorde a los postulados constitucionales y además, por ser posterior el artículo 83 frente al artículo 44, en el orden secuencial, primando la aplicación de la norma posterior, en los términos de la Ley 57 de 1887. (Rodríguez Tamayo & Matalla Camacho, La responsabilidad disciplinaria de los particulares dos debates inconclusos, 2020)

Norma de antaño que otorga una solución al problema en cuestión disponiendo que al existir una contracción entre dos normas que se encuentren en un mismo cuerpo normativo, prevalecerá la voluntad del legislador que se imprima en el artículo posterior, para el caso puntual sería lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, la cual prohíbe de manera expresa que la supervisión de los contratos

estatales sea realizada por particulares vinculados al Estado, por ser una función pública exclusiva de las entidades estatales.

Así las cosas, mal haría la administración pública en celebrar contratos de prestación de servicios y disponer en el objeto contractual o en las actividades la función de supervisión de otros contratos estatales, por cuanto como se expresó, esta función pública es exclusiva de las instituciones públicas y en su defecto, de los servidores públicos que sean designados para tal fin. Tendría entonces objeto ilícito el contrato estatal celebrado por el Estado para la realización de supervisión contractual y sería nulo en aplicación de lo dispuesto en el contenido literal del Artículo 83 de la norma en mención.

Si bien, el mismo artículo otorga la posibilidad de que los particulares puedan apoyar la supervisión de los contratos estatales, esto no implica de plano que, la supervisión pueda ser trasladada de manera directa al contratista de prestación de servicios, simplemente porque existe una norma que lo prohíbe: “**La supervisión (...) 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.” (*Negrilla fuera de texto*) (L.1474/2011,Art.83)

Por lo anterior, los contratistas de prestación de servicios vinculados al Estado, en cuyas actividades se disponga el apoyo a la supervisión de los contratos estatales, no serán destinatarios del régimen disciplinario contenido en la Ley 1952 de 2019, por cuanto, el contrato de prestación de servicios, no es la figura jurídica adecuada

para trasladar las funciones de supervisión, control o vigilancia. Además, porque dichas funciones oficiales son exclusivas de los servidores públicos. Por tal razón, erraría un operador disciplinario que busque investigar y sancionar a un contratista que apoye la supervisión de un contrato estatal, por las razones expuestas ut supra.

### **3.3. La estructura de la responsabilidad disciplinaria de los contratistas de prestación de servicios de apoyo a la supervisión vinculados al estado: tipicidad, ilicitud sustancial y culpabilidad**

En Colombia, la responsabilidad disciplinaria de los particulares es un tema de gran importancia. Esta se refiere a la obligación que tienen los ciudadanos de actuar de forma ética y responsable en su ámbito profesional y personal, y a las consecuencias que pueden enfrentar en caso de no hacerlo. Los servidores públicos, como se observó en precedente, deben responder en materia disciplinaria por trasgredir la Constitución y la Ley, además de la omisión y extralimitación en el ejercicio de sus funciones, diferente a lo que ocurre con el particular, que por expresa disposición constitucional, responden solo por violación a la Constitución y la Ley, así lo expresa el artículo 6 de la Carta Política.

La conducta de los particulares es relevante para la sociedad en general, por lo que el Estado ha establecido un sistema disciplinario que tiene como objetivo sancionar a aquellos que incumplen con sus deberes y responsabilidades, bajo un régimen de responsabilidad material y objetiva, en donde se observa es las funciones que

desarrolla el particular en su entorno, más no la forma en cómo este se vincula al Estado. Este sistema se encuentra regulado en parte por la Ley 1952 de 2019.

Uno de los principales aspectos dentro de la responsabilidad disciplinaria de los particulares es la obligación de informar a las autoridades en caso de conocer o tener indicios de que se están cometiendo irregularidades, en el caso por ejemplo, de los interventores en la contratación estatal. La omisión en este sentido puede ser considerada como una falta disciplinaria, que puede tener consecuencias graves para quien la comete.

Otro aspecto importante es la obligación de actuar con probidad y honestidad en el ejercicio de las funciones o actividades que desempeñen, como es el caso de los particulares que realizan evaluación de ofertas, los que administren recursos públicos o los que ejerzan funciones públicas transitorias. En caso contrario, se estaría incurriendo en falta disciplinaria por violación de los deberes funcionales.

Además, el incumplimiento de las normas legales y reglamentarias establecidas también puede ser considerado como una falta disciplinaria. Esto incluye el no respeto por los derechos de terceros, la falta de profesionalismo en el desempeño de las actividades contractuales, entre otras. Es importante destacar que, en el caso de los servidores públicos, estos tienen una responsabilidad disciplinaria adicional debido a su posición y funciones. En este sentido, la Ley señala que los particulares que colaboren en el desempeño de funciones públicas también pueden ser considerados como sujetos disciplinables, siempre que la estructura de la responsabilidad disciplinaria se base en la variable: Material -Objetiva.

En cuanto a las sanciones que pueden ser impuestas por faltas disciplinarias, estas pueden ser desde una simple amonestación verbal hasta la destitución o inhabilidad para ejercer cargos públicos. Esta última puede ser temporal o permanente, dependiendo de la gravedad de la falta cometida. Es importante destacar que el proceso disciplinario debe cumplir con los principios de legalidad, contradicción y debido proceso, y que debe ser llevado a cabo por la autoridad competente. Además, se deben respetar los derechos fundamentales de los involucrados, evitando cualquier tipo de discriminación o arbitrariedad. Se destaca entonces que los servidores públicos se someten a un régimen de responsabilidad disciplinaria que se caracteriza por ser subjetiva y que se viene especialmente de la subordinación existente entre estos y el Estado, mientras que los particulares, como sujetos pasivos del derecho disciplinario son destinatarios del *Ius Puniendi* siempre que sus conductas se analicen bajo el criterio objetivo y material de responsabilidad.

### **3.3.1. Tipicidad**

La tipicidad en el derecho disciplinario en Colombia es un concepto fundamental que determina la existencia de una conducta disciplinable en un texto jurídico. La tipicidad se refiere a que la conducta debe estar previamente establecida y descrita de manera clara en la normativa disciplinaria para que pueda ser objeto de sanción. En el derecho disciplinario, la tipicidad se encuentra descrita en el Código General Disciplinario, que establece las normas y procedimientos para la aplicación de sanciones disciplinarias a los funcionarios públicos. En este sentido, se establece

que una conducta es típica cuando se ajusta a los supuestos establecidos en la normativa y se configura como una falta disciplinaria, es decir, cuando el mismo legislador a prevista su existencia en un texto jurídico.

El principio de tipicidad garantiza la seguridad jurídica, ya que el funcionario público o particular puede conocer de antemano cuáles son las conductas que pueden dar lugar a sanciones disciplinarias. De esta manera, se evita la arbitrariedad y se protege el derecho a la defensa del administrado, quien podrá alegar que su conducta no se encuentra previamente descrita en la normativa disciplinaria y, por lo tanto, no puede ser sancionado por ella. Además, la tipicidad también implica la necesidad de una adecuada descripción de la conducta, de manera que sea clara y precisa cuando se formulen los pliegos de cargos. Esto permite que los funcionarios públicos conozcan con certeza cuáles son las conductas prohibidas y puedan orientar su actuación de acuerdo con la normativa vigente.

Sin embargo, la tipicidad no implica que todas las conductas disciplinables deban estar expresamente descritas en la normativa. Existen casos en los que la tipicidad puede ser indeterminada, es decir, la normativa establece de manera general los principios y valores a los que deben ajustarse los servidores públicos y deja a la autoridad disciplinaria la tarea de determinar en cada caso concreto si se ha violado dichos principios. Dentro de dicha prerrogativa cabe lo establecido en el artículo 65 de la Ley 1952 de 2019, en tal sentido, el legislador determina la existencia de tipos disciplinarios en blanco que pueden ser complementados con descripciones típicas que en el derecho penal sean cometidas de manera dolosa.

En conclusión, la tipicidad en el derecho disciplinario en Colombia es esencial dentro de la responsabilidad disciplinaria para determinar la existencia de una conducta disciplinable. Garantiza la seguridad jurídica, el derecho a la defensa y la adecuada orientación de la función pública. Para el caso de los particulares, especialmente de aquellos que son vinculados por medio de contrato de prestación de servicios para apoyar la supervisión de contratos estatales, cabe destacar que, el legislador no dispuso de normas específicas relacionadas con conductas especialmente desplegadas por este tipo de particulares, por lo que, se aplican las normas generales que en materia disciplinaria están previamente establecidas para los particulares, que se encuentran en el Libro III, Título I, Régimen de los Particulares. Lo anterior sin contrariar lo manifestado en el capítulo segundo de la presente investigación, en donde se concretan los fundamentos de la ausencia de responsabilidad de este tipo de particulares.

Si bien, en el Código General Disciplinario se ha concretado por parte del Legislador de un régimen especial para investigar y sancionar a los particulares, se destaca que el mismo va encaminado especialmente a quienes ejercen funciones públicas, administran recursos del Estado y los que realicen laborales de interventoría y supervisión de contratos estatales. Pero como se dejó dicho en líneas que preceden, la supervisión de un contrato estatal no puede recaer sobre un contratista o particular, pues por expresa disposición normativa (Art 83 Ley 1474 de 2011), esto es exclusivo de la entidad pública y por ende de los servidores públicos vinculados a esta, por lo que, el contrato estatal celebrado con un particular para que realice

funciones de supervisión de otros contratos estatales contendría objeto ilícito y la formulación de cargos en una eventual investigación no tendría fundamento jurídico.

### ***3.3.2. Ilicitud sustancial***

La licitud sustancial en el derecho disciplinario en Colombia es un concepto esencial que busca garantizar que las actuaciones y decisiones de las autoridades disciplinarias sean conformes a la legalidad y a la justicia. Se refiere a la necesidad de que las normas disciplinarias se apliquen de forma adecuada y proporcionada, respetando los derechos fundamentales y principios constitucionales. En tal sentido, la ilicitud sustancial en materia disciplinaria determina el concepto de antijuricidad, es decir que, para que una conducta sea sancionable disciplinariamente además de estar contenida en un texto jurídico debe ser antijurídica, es decir, debe afectar el deber funcional del servidor público o particular.

En el marco legal colombiano, la licitud sustancial se encuentra contemplada en el Código General Disciplinario, el cual establece las normas y procedimientos para el ejercicio de la función disciplinaria. Esta normativa establece que los funcionarios encargados de imponer sanciones disciplinarias deben actuar dentro de los límites legales y en estricto respeto de los principios constitucionales de legalidad, equidad, imparcialidad, responsabilidad, moralidad, eficiencia y eficacia. Así lo dispone el Artículo 9 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el Artículo 2 de la Ley 2094 de

2021, por lo que la conducta será sancionable cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna.

La licitud sustancial en el derecho disciplinario implica que las faltas disciplinarias deben estar claramente definidas en la normativa y ser conocidas de antemano por los funcionarios públicos, de manera que tengan la posibilidad de ajustar su conducta a la ley. Además, se exige que las sanciones disciplinarias sean proporcionales a la gravedad de la falta cometida, evitando así que se impongan sanciones excesivas o desproporcionadas.

Para que una sanción disciplinaria sea considerada lícita sustancialmente, es necesario que se respeten las garantías procesales establecidas en la Constitución y en el Código General Disciplinario, tales como el derecho a la defensa, el derecho al debido proceso, el derecho a la contradicción, entre otros. Además de que la conducta esté descrita como falta (tipicidad) y que la misma sea desplegada omitiendo o extralimitándose en el ejercicio funcional del servidor público.

Asimismo, la licitud sustancial implica que las autoridades disciplinarias deben motivar debidamente sus decisiones, es decir, explicar de manera clara y fundamentada las razones por las cuales se impone una sanción disciplinaria. Esto garantiza que las decisiones sean razonables y justificadas, y que no se impongan sanciones de forma arbitraria o discriminatoria.

En el contexto del derecho disciplinario, el principio de licitud sustancial también se relaciona con la prohibición de la doble sanción, es decir, que una misma conducta

no pueda ser sancionada más de una vez por diferentes autoridades disciplinarias.

Esto evita que se vulneren los derechos fundamentales de los funcionarios y promueve la seguridad jurídica en el ejercicio de la función pública.

Bien es cierto que, en un principio, la ilicitud sustancial se relacionaba especialmente con los deberes funcionales aplicable exclusivamente a los servidores públicos, no implica de tajo que dicha ilicitud sustancial deba variar en el caso de los particulares que son investigados y sancionados por el Estado, pues basta con que en la formulación de cargos se describan las actividades que debía cumplir y se determine su incumplimiento para proceder a estructurarse la antijuricidad.

La ilicitud sustancial es un elemento esencial de la responsabilidad disciplinaria en Colombia. Este elemento se encuentra consagrado en la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario), que establece que "la falta disciplinaria es toda acción u omisión que implique violación al deber funcional".

La ilicitud sustancial se refiere a la afectación de un deber funcional que genera la responsabilidad disciplinaria. En otras palabras, para que una conducta sea considerada como una falta disciplinaria, debe afectar un deber funcional de los servidores públicos.

Los deberes funcionales son los deberes que los servidores públicos deben cumplir en el ejercicio de sus funciones. Estos deberes se encuentran establecidos en la Constitución Política, la ley, los reglamentos y los manuales de funciones. La ilicitud

sustancial se diferencia de la tipicidad en que la tipicidad se refiere a la correspondencia entre la conducta del servidor público y una falta disciplinaria prevista en la ley. La ilicitud sustancial, por su parte, se refiere a la afectación de un deber funcional, independientemente de que la conducta del servidor público esté prevista en la ley como una falta disciplinaria.

La ilicitud sustancial tiene como objetivo garantizar que la responsabilidad disciplinaria se imponga solo por conductas que realmente atenten contra el interés público. La ilicitud sustancial es un elemento importante del derecho disciplinario, ya que contribuye a garantizar que la responsabilidad disciplinaria se imponga solo por conductas que realmente atenten contra el interés público.

### **3.3.3. *Culpabilidad***

La culpabilidad en el derecho disciplinario en Colombia es un aspecto central en las investigaciones y sanciones disciplinarias. Se refiere a la responsabilidad del funcionario público en relación con una falta disciplinaria, es decir, a la demostración de su participación dolosa o culposa en la comisión de la conducta sancionable.

El Código General Disciplinario define la culpabilidad como la "imputabilidad subjetiva que tiene una persona al cometer una falta disciplinaria, entendida como la capacidad de comprender la antijuridicidad de sus actos y determinarse de acuerdo con esa comprensión". Esto implica que el funcionario o particular debe conocer la ilicitud de su conducta y actuar conscientemente en contra de la

normativa disciplinaria. Por lo que de ahí se desprende el hecho de que las conductas deben ser desplegadas a título de dolo o culpa, en sus diferentes categorías.

En el ámbito disciplinario, la culpabilidad se establece a través de la valoración de las pruebas y evidencias presentadas durante el proceso disciplinario y concretadas en el pliego de cargos. La autoridad disciplinaria debe evaluar si el funcionario actuó con dolo, es decir, con el conocimiento y la intención de cometer la falta disciplinaria, o si actuó por culpa, es decir, por negligencia o por no haber tomado las precauciones necesarias para evitar la comisión de la falta.

En el caso del dolo, la culpabilidad se basa en la intención del funcionario de realizar la conducta sancionable y en el conocimiento de que la conducta es una falta disciplinaria, por lo que requiere de los dos elementos, voluntad y conocimiento. Para determinar la existencia del dolo, se deben analizar las circunstancias en las que se cometió la falta disciplinaria, las declaraciones del funcionario implicado y las pruebas presentadas por el quejoso o doliente en el proceso.

En el caso de la culpa, la culpabilidad se basa en la falta de diligencia o cuidado por parte del funcionario en el ejercicio de sus funciones. Para determinar la existencia de la culpa, se analiza si el funcionario tenía el deber de actuar de una manera determinada y si cumplió con su obligación de forma diligente. Asimismo, se deben tener en cuenta las consecuencias de su conducta negligente.

Es importante tener en cuenta que, según el Código General Disciplinario, no se puede sancionar a un funcionario únicamente por el resultado de su conducta, sino que es necesario demostrar que hubo culpabilidad. Esto significa que, si el funcionario o particular actuó de manera diligente y ajustada a la normativa disciplinaria, pero se produjo un resultado no deseado, no puede ser sancionado disciplinariamente.

Además, el principio de presunción de inocencia es aplicable en el derecho disciplinario en Colombia. Esto significa que todo funcionario público o particular tiene derecho a ser considerado inocente hasta que se demuestre su responsabilidad en la comisión de una falta disciplinaria. Es responsabilidad de la autoridad disciplinaria presentar pruebas sólidas y contundentes que demuestren la culpabilidad del funcionario.

En el proceso de valoración de la culpabilidad en el derecho disciplinario, es importante garantizar el respeto de los derechos fundamentales del funcionario, quedando prohibido todo tipo de responsabilidad objetiva al tenor de lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1952 de 2019.

Es relevante mencionar que, en algunos casos, la falta de culpabilidad puede ser excluyente de responsabilidad disciplinaria. Por ejemplo, si el funcionario o particular actuó en cumplimiento de una orden legítima de un superior jerárquico o si actuó en una situación de estado de necesidad, es posible que se exima de responsabilidad disciplinaria. En resumen, la culpabilidad en el derecho disciplinario en Colombia es un elemento esencial del tipo disciplinario y se refiere a la

responsabilidad del funcionario público o particular en relación con una falta disciplinaria, ya sea por haber actuado con dolo o culpa.

Para el caso de los particulares dicho elemento del tipo disciplinario no varía, pues sigue siendo el mismo en su integridad el que se aplica, teniendo en cuenta el fallador la forma en cómo se realizó la conducta, si la misma fue con dolo o culpa.

La culpabilidad es un elemento esencial de la responsabilidad disciplinaria en Colombia. Este elemento se encuentra consagrado en la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario), que establece que "la responsabilidad disciplinaria es subjetiva y se fundamenta en la culpabilidad del agente".

La culpabilidad se refiere a la imputabilidad de la conducta al sujeto disciplinable. En otras palabras, para que un servidor público sea considerado como responsable disciplinariamente, debe haber actuado con dolo o culpa. El dolo es la conciencia y voluntad de realizar una conducta que se sabe o se debe saber que es contraria a un deber funcional. La culpa es la infracción de un deber funcional por negligencia o imprudencia.

La culpabilidad tiene como objetivo garantizar que la responsabilidad disciplinaria se imponga solo a los servidores públicos que efectivamente tuvieron la intención de actuar de manera contraria al deber funcional o que, por su negligencia o imprudencia, causaron un daño al interés público.

La culpabilidad es un elemento importante del derecho disciplinario, ya que contribuye a garantizar que la responsabilidad disciplinaria se imponga solo a los

servidores públicos que realmente tuvieron la intención de actuar de manera contraria al deber funcional o que, por su negligencia o imprudencia, causaron un daño al interés público.

De conformidad con lo establecido en el Código General Disciplinario, la culpabilidad se determina teniendo en cuenta los siguientes factores:

- La capacidad de comprender la ilicitud de la conducta.
- La capacidad de actuar de acuerdo con el conocimiento de la ilicitud de la conducta.
- La intención de realizar la conducta.
- La intensidad de la negligencia o imprudencia.

El grado de culpabilidad del servidor público es un factor importante para determinar la sanción disciplinaria que se le impondrá. La estructura de la responsabilidad disciplinaria en Colombia se compone de los siguientes elementos:

Sujeto disciplinable: El sujeto disciplinable es la persona que puede ser objeto de una sanción disciplinaria. En Colombia, los sujetos disciplinables son los servidores públicos y los particulares que ejerzan funciones públicas.

Conducta: La conducta es la acción u omisión que realiza el sujeto disciplinable y que constituye una infracción a un deber funcional.

Tipicidad: La tipicidad es la correspondencia entre la conducta del sujeto disciplinable y una falta disciplinaria prevista en la ley.

Ilicitud sustancial: La ilicitud sustancial es la afectación de un deber funcional que genera la responsabilidad disciplinaria.

Culpabilidad: La culpabilidad es la imputabilidad de la conducta al sujeto disciplinable.

La relación especial de sujeción entre el Estado y los servidores públicos es un concepto jurídico que se refiere al vínculo que existe entre estas dos partes, en virtud del cual los servidores públicos se encuentran sometidos a la dirección, control y vigilancia del Estado, en el ejercicio de sus funciones. Esta relación se fundamenta en la necesidad de garantizar la eficacia del funcionamiento de la Administración Pública, así como la protección de los intereses públicos. Por ello, el Estado tiene el poder de ejercer una serie de potestades sobre los servidores públicos, como el poder disciplinario, el poder de dirección y el poder de control

La relación especial de sujeción tiene las siguientes características:

Es una relación jurídica: La relación especial de sujeción es una relación jurídica, lo que significa que está regulada por el derecho. En Colombia, la relación especial de sujeción está regulada por la Constitución Política, la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único) y otras normas legales.

Es una relación bilateral: La relación especial de sujeción es una relación bilateral, lo que significa que existe un vínculo jurídico entre dos partes: el Estado y el servidor público.

Es una relación de subordinación: La relación especial de sujeción es una relación de subordinación, lo que significa que el servidor público se encuentra sometido a la dirección, control y vigilancia del Estado.

Es una relación de carácter duradero: La relación especial de sujeción es una relación de carácter duradero, lo que significa que se prolonga en el tiempo, mientras el servidor público se encuentre en ejercicio de sus funciones.

La relación especial de sujeción puede clasificarse en dos clases:

Relación especial de sujeción simple: La relación especial de sujeción simple es aquella en la que el servidor público se encuentra sometido a la dirección, control y vigilancia del Estado, pero no tiene una función pública específica.

Relación especial de sujeción compleja: La relación especial de sujeción compleja es aquella en la que el servidor público se encuentra sometido a la dirección, control y vigilancia del Estado, y tiene una función pública específica.

En virtud de la relación especial de sujeción, el Estado tiene el poder de ejercer una serie de potestades sobre los servidores públicos, como el poder disciplinario, el poder de dirección y el poder de control. El poder disciplinario es la potestad que tiene el Estado de sancionar a los servidores públicos por las faltas disciplinarias que cometan en el ejercicio de sus funciones. El poder de dirección es la potestad que tiene el Estado de ordenar a los servidores públicos el cumplimiento de sus funciones y de establecer las directrices que deben seguir en el ejercicio de sus

funciones. El poder de control es la potestad que tiene el Estado de vigilar el cumplimiento de las funciones por parte de los servidores públicos.

Los servidores públicos son responsables por los actos y omisiones que cometan en el ejercicio de sus funciones. La responsabilidad de los servidores públicos puede ser de carácter civil, penal o disciplinaria.

La relación especial de sujeción entre el Estado y los servidores públicos es un concepto jurídico fundamental para el funcionamiento de la Administración Pública. Esta relación permite garantizar la eficacia del funcionamiento de la Administración Pública, así como la protección de los intereses públicos.

La estructura de la responsabilidad disciplinaria en Colombia se fundamenta en los principios de legalidad, ilicitud sustancial y culpabilidad.

El principio de legalidad establece que la responsabilidad disciplinaria solo puede ser impuesta por el Estado con fundamento en una ley previa, clara, precisa y de obligatorio cumplimiento. Este principio se encuentra consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, que establece que "nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio".  
(Asamble Nacional Constituyente, 1991)

En el ámbito disciplinario, el principio de legalidad se traduce en la necesidad de que las faltas disciplinarias estén previstas en una ley previa, clara, precisa y de obligatorio cumplimiento. Este principio tiene como objetivo garantizar que los

servidores públicos conozcan con anterioridad las conductas que pueden ser objeto de sanción disciplinaria.

Ilicitud sustancial.

El principio de ilicitud sustancial establece que la responsabilidad disciplinaria solo puede ser impuesta por el Estado si la conducta del servidor público constituye una infracción a un deber funcional. Este principio se encuentra consagrado en el artículo 23 de la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único), que establece que "la falta disciplinaria es toda acción u omisión que implique violación al deber funcional".

En el ámbito disciplinario, el principio de ilicitud sustancial se traduce en la necesidad de que la conducta del servidor público afecte un deber funcional. Este principio tiene como objetivo garantizar que la sanción disciplinaria se imponga solo por conductas que realmente atenten contra el interés público.

El principio de culpabilidad establece que la responsabilidad disciplinaria solo puede ser impuesta por el Estado si el servidor público actuó con dolo o culpa. Este principio se encuentra consagrado en el artículo 24 de la Ley 734 de 2002, que establece que "la responsabilidad disciplinaria es subjetiva y se fundamenta en la culpabilidad del agente".

En el ámbito disciplinario, el principio de culpabilidad se traduce en la necesidad de que el servidor público haya actuado con dolo o culpa para que sea responsable disciplinariamente. Este principio tiene como objetivo garantizar que la sanción

disciplinaria se imponga solo a los servidores públicos que efectivamente tuvieron la intención de actuar de manera contraria al deber funcional o que, por su negligencia o imprudencia, causaron un daño al interés público.

El proceso disciplinario se inicia de oficio o por denuncia. La investigación disciplinaria es adelantada por un funcionario competente, quien debe reunir las pruebas necesarias para determinar la responsabilidad disciplinaria del servidor público.

Una vez concluida la investigación disciplinaria, el funcionario competente debe emitir un fallo en el que se determine si el servidor público es o no responsable disciplinariamente. Si el servidor público es declarado responsable disciplinariamente, se le impondrá la sanción disciplinaria correspondiente.

## Conclusiones

El proyecto de investigación da respuesta a la pregunta planteada, en la medida en que se define que los contratistas de prestación de servicios de apoyo a la supervisión deben ser excluidos del régimen disciplinario, por cuanto, el contrato de prestación de servicios, no es la figura jurídica adecuada para trasladar las funciones de supervisión, control o vigilancia. Además, porque dichas funciones oficiales son exclusivas de los servidores públicos al tenor de lo establecido en la Ley 1474 de 2011. La supervisión de un contrato estatal, debe realizarla la entidad pública en donde se ejecuta el contrato, por lo que solo podrá ser esta, quien desempeñe tales funciones por medio de los servidores públicos, los cuales son sujetos especiales en el derecho disciplinario.

Si bien el artículo 83 del estatuto normativo precitado, expresa que la supervisión es exclusiva de los servidores públicos, se contrapone a lo expuesto por el legislador en el artículo 44 del mismo compendio normativo, el cual dispone que, son sujetos disciplinables los particulares que ejerzan supervisión en los contratos estatales. Para lo cual se da solución a través de la doctrina especializada y de lo establecido en la Ley 57 de 1887, primando la disposición que prohíbe el traslado de la supervisión a los contratistas de prestación de servicios, por ser acorde a los postulados constitucionales y, además, por ser posterior el artículo 83 frente al artículo 44.

Al respecto, la investigación es novedosa porque se centra especialmente en analizar la situación disciplinaria de los particulares como contratista de prestación de servicios de apoyo a la supervisión, situación que aún no ha sido decantada en

debida forma por parte del legislador o de las altas cortes, pues se siguen investigando y sancionado disciplinariamente, como si estos estuvieran bajo subordinación estatal.

Definirlos como destinatarios conllevaría a desconocer normas jurídicas, por lo que erraría un operador disciplinario investigar y sancionar a un contratista que apoye la supervisión de un contrato estatal, pues visiblemente estaría transgrediendo sus derechos fundamentales.

Por lo que, es necesario y oportuno que a través de esta investigación las entidades públicas opten y exijan al legislador estudiar la posibilidad de realizar otro tipo de controles contractuales para sancionar a los contratistas de apoyo a la supervisión por el incumplimiento de sus obligaciones. Debido a que en la actualidad se encuentran desprovistas de herramientas para vigilar las actividades contractuales de estos e impedir que este tipo de conductas sigan sucediendo reiterativamente y que trasciendan a cuantiosas demandas en contra del Estado, sin que exista un verdadero control al cumplimiento de las obligaciones para la cuales fueron contratados.

La responsabilidad disciplinaria de los particulares en Colombia está regulada por la Ley 1952 de 2019, conocida como el Código General Disciplinario. En cierta medida esta ley establece las normas y procedimientos para investigar y sancionar las faltas disciplinarias cometidas por los particulares que cumplen labores de interventoría o supervisión en contratos estatales, así como aquellos que ejerzan funciones públicas, ya sea de manera permanente o transitoria, en relación con estas labores. También se incluyen aquellos particulares que administren recursos

públicos u oficiales.

Es importante destacar que la responsabilidad disciplinaria de los particulares no se extiende a las relaciones contractuales entre el Estado y personas privadas, ya que estas son independientes y no generan un vínculo de subordinación con la entidad pública. En el caso puntual de los contratistas de prestación de servicios de apoyo a la supervisión, se excluye la responsabilidad en virtud de lo expresamente establecido por la ley, toda vez que, las entidades públicas no pueden trasladar funciones de supervisión o de apoyo a la supervisión a particulares, por cuanto dichas funciones son exclusivas de la entidad estatal y deben recaer sobre los servidores públicos.

El objetivo de la acción disciplinaria es esclarecer los motivos determinantes en la conducta disciplinable, las circunstancias en las que se comete la falta, el perjuicio causado a la administración y la responsabilidad disciplinaria. Los destinatarios de la ley disciplinaria son los servidores públicos, incluso si se encuentran retirados del servicio, y los particulares que cumplen labores de interventoría en los contratos estatales o administran recursos del Estado.

En cuanto a las sanciones, el Código General Disciplinario establece cuatro posibilidades: destitución e inhabilidad general, suspensión, multa y amonestación escrita. Sin embargo, el estatuto disciplinario no contempla la devolución o restitución del bien afectado por la falta, lo que significa que no se puede obtener el resarcimiento del perjuicio económico causado a través de este proceso.

En resumen, la responsabilidad disciplinaria de los particulares en Colombia está regulada por la Ley 1952 de 2019 y se aplica únicamente a aquellos que cumplen

labores de interventoría en contratos estatales, ejercen funciones públicas relacionadas con estas labores o administran recursos públicos u oficiales. Las sanciones contempladas incluyen destitución, suspensión, multa y amonestación escrita.

Esta distinción es fundamental para comprender el alcance y los límites de la responsabilidad disciplinaria en el contexto de las relaciones entre el Estado y los particulares. En el marco de un contrato entre el Estado y una persona privada, ambas partes actúan en igualdad de condiciones, regidas por los términos y condiciones acordados en el contrato. En este sentido, la responsabilidad de las partes se rige por el derecho contractual y las normas civiles aplicables.

La responsabilidad disciplinaria, por otro lado, se refiere a las conductas o faltas disciplinarias cometidas por los particulares que cumplen labores de interventoría o supervisión en contratos estatales, así como aquellos que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria en relación con estas labores. Estas personas, al desempeñar funciones relacionadas con el control y la supervisión de los contratos estatales, tienen un vínculo de subordinación con la entidad pública y, por lo tanto, están sujetas a las normas disciplinarias establecidas en el Código General Disciplinario.

Es importante destacar que la responsabilidad disciplinaria no implica necesariamente la responsabilidad civil o penal. Cada una de estas áreas tiene sus propias normas y procedimientos para determinar la responsabilidad y aplicar las sanciones correspondientes. Mientras que la responsabilidad disciplinaria se enfoca en garantizar el correcto ejercicio de las funciones públicas y la protección

de los intereses del Estado, la responsabilidad civil y penal se refiere a la reparación del daño causado y la imposición de sanciones legales.

Así las cosas, la responsabilidad disciplinaria de los particulares en Colombia no se extiende a las relaciones contractuales entre el Estado y personas privadas, ya que estas son independientes y no generan un vínculo de subordinación con la entidad pública. Esta distinción es esencial para comprender el alcance y los límites de la responsabilidad disciplinaria en el contexto de las relaciones entre el Estado y los particulares.

Por otro lado, el Estado y los particulares se encuentran en una relación de equilibrio. El Estado tiene ciertos poderes sobre los particulares, pero estos poderes están limitados por la Constitución y la ley. Los particulares, por su parte, tienen ciertos derechos frente al Estado, que el Estado está obligado a respetar. Sin embargo, existen algunos casos en los que el Estado puede ejercer una cierta subordinación sobre los particulares. Por ejemplo, el Estado puede imponer obligaciones a los particulares, como el pago de impuestos o el cumplimiento de normas de seguridad. En estos casos, el Estado está ejerciendo su poder de policía, que es el poder de regular el comportamiento de los particulares en aras del interés general.

Sin que dicho fenómeno implica que los particulares deban estar bajo subordinación del Estado, pues para que se configure tal fenómeno, debe existir específicamente una relación especial de sujeción que une tanto a los particulares como al Estado. En conclusión, la relación entre el Estado y los particulares en Colombia es una relación de equilibrio, en la que el Estado tiene ciertos poderes sobre los

particulares, pero estos poderes están limitados por la Constitución y la ley.

La relación especial de sujeción íntimamente se encuentra ligada al concepto de subordinación en el caso de los servidores públicos, diferente ocurre con los particulares que se someten al Estado cuando se encuentran en situaciones especiales tales como el ejercicio de funciones públicas permanentes o transitorias, manejan recursos públicos o realizan funciones de interventoría o supervisión de contratos estatales. Pero se sostiene por parte de la doctrina, que los contratistas de prestación de servicios no son destinatarios del *Ius Puniendi*, por cuanto, la sujeción es exclusiva de las relaciones legales y reglamentarias y de los contratos de trabajo.

En materia de responsabilidad disciplinaria, lo manifestado en la Sentencia C- 280 de 1996, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero, sigue siendo vinculante, pues a pesar de que en su momento se realizó un estudio de constitucionalidad a la Ley 200 de 1995, norma que fue derogada por la Ley 734 de 2002, sus efectos perduran en el tiempo y deben acatarse, de lo contrario operaría el fenómeno constitucional de cosa juzgada material. Situación que favorece a los particulares, pues según el criterio manifestado por la Corte Constitucional en la precitada jurisprudencia, los particulares no responden disciplinariamente, ya que la responsabilidad disciplinaria se estructura cuando existe subordinación laboral.

## Referencias

- Acosta García, M. (2014). El principio de la culpabilidad en el Derecho Disciplinario.  
<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/11552/EL%20PRINCIPIO%20;jsessionid=8B2E832161D1DD85BA6E27B25D59E11F?sequence=1>
- Aguirre Rojas, Cindy (2022). Responsabilidad disciplinaria en materia de supervisión de la contratación estatal.  
<https://doctrinadistrital.com/ojs2/index.php/RevistaDoctrinaDistrital/article/view/43>
- Alcaldía de Bogotá, Oficina de Asuntos Disciplinarios. (2020). Boletín Jurídico Disciplinario No. 10.  
[https://www.gobiernobogota.gov.co/sites/gobiernobogota.gov.co/files/documentos/boletin\\_juridico\\_disciplinario\\_no\\_10-fdo.pdf](https://www.gobiernobogota.gov.co/sites/gobiernobogota.gov.co/files/documentos/boletin_juridico_disciplinario_no_10-fdo.pdf)
- Ardila Quiroz, L. (2012). Las relaciones especiales de sujeción entre el Estado y sus funcionarios.  
[file:///C:/Users/User/Downloads/jair,+arti\\_09\\_N6%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/jair,+arti_09_N6%20(3).pdf)
- Bedoya García, Constanza (2019). El derecho disciplinario en la contratación estatal. La falta disciplinaria en la contratación estatal en Colombia.  
<https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/19796/TESIS%20DISE%20DISCIPLINARIO.pdf?sequence=1>
- Briceño Soto, G &Cuentas Casseres. (2017). Relaciones especiales de

sujeción.

[https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/3575/Brice\\_noSotoGermanEnrique2011.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/3575/Brice_noSotoGermanEnrique2011.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

Colombia Compra Eficiente (2019). Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos del Estado.

[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)

Congreso de la República de Colombia (1993). Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Diario Oficial No. 41.094 de 28 de octubre de 1993.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0080\\_1993.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html)

Congreso de la República de Colombia (2011). Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Diario Oficial No. 48.128 de 12 de julio de 2011.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1474\\_2011.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html)

Congreso de la República de Colombia (2019). Ley 1952 de 2019. Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. Diario Oficial No. 50.850 de 28 de enero de 2019.

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

Congreso de la República de Colombia, (2004). Ley 909 de 2004. Diario Oficial No.

45.680, de 23 de septiembre de 2004.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14861>

Congreso de la República de Colombia. (2002). Ley 734 de 2002. Código

Disciplinario Único. Diario Oficial 44.708.

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

Consejo de Estado (2001). Concepto 1.344 (Flavio Augusto Rodriguez Arce, C.P.).

Consejo de Estado (2011) Sentencia 17767 de 2011 (Olga Melida Valle de la Hoz C.P.).

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=46603>

Consejo de Estado (2012). Sentencia del 28 de mayo de 2012 (Ruth Stella Correa Palacio C.P.).

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/105/S3/07001-23-31-000-1999-00546-01\(21489\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/105/S3/07001-23-31-000-1999-00546-01(21489).pdf)

Consejo de Estado (2019). Sentencia 2011 -00611 (Rafael Francisco Suarez Vargas C.P.).

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=16955>

1

Consejo de Estado (2022). Sentencia del 24 de febrero de 2022 (Mario Enrique Quesada Torres C.P.).

[https://www.redjurista.com/appfolders/images/news/25000-23-42-000-2015-06418-01\(3377-19\)\\_20220224.pdf](https://www.redjurista.com/appfolders/images/news/25000-23-42-000-2015-06418-01(3377-19)_20220224.pdf)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, (2009). Sentencia 11001-03-25-000-2005-00012-01 (Victor Hernán Alvarado Ardila, C.P.).

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=71165>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. (2021). Sentencia 2012- 00214. (Cesar Palomino Cortes, C.P.).

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=17269>

4

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. (2014). Sentencia con radicado 11001-03-25-000-201-00268-00 (0947-11). (Gustavo Eduardo Gómez C.P.).

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/151/S2/11001-03-25-000-2011-00268-00\(0947-11\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/151/S2/11001-03-25-000-2011-00268-00(0947-11).pdf)

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. (2012). Sentencia 15001-23-31-000-2009-00001-01 (42892) (Jaime Orlando Santofimio Gamboa, C.P.).

<https://consejo-estado.vlex.com.co/vid/657795649>

Consejo de Estado. (2005). Sentencia 4400123310002004684 01 (Rafael Lafont Pianeta, C.P.).

[http://legal.legis.com.co/document/index?obra=jurcol&document=jurcol\\_b3a](http://legal.legis.com.co/document/index?obra=jurcol&document=jurcol_b3a)

[88146e0740030e 0430a0101510030](http://legal.legis.com.co/document/index?obra=jurcol&document=jurcol_b3a_88146e0740030e_0430a0101510030)

Consejo de Estado. (2012). Sentencia 68001-2331-000-2012-00218-01 (Guillermo Vargas Ayala, C.P.).

[http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol\\_d48](http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_d48)

[9370091230106e 0430a0101510106](http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_d48_9370091230106e_0430a0101510106)

Consejo de Estado. (2020). Sentencia 2014-90305 de 2020 (Carmelo Perdomo Cueter C.P.).

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=167509>

Constitución Política de Colombia [Const]. (1991).

<https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>

Corte Constitucional (1996). Sentencia C – 280 de 1996. (Alejandro Martínez Caballero M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-280-96.htm>

Corte Constitucional (1996). Sentencia C – 286 de 1996. (José Gregorio Hernández Galindo, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-286-96.htm>

Corte Constitucional (2003). Sentencia C -037 de 2003. (Álvaro Tafur Galvis, M.P.).

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8250>

Corte Constitucional (2015). Principio de Primacía del Interés Público sobre el Interés Privado.

<https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/E/1/2020-2029/2020/07/DEE0C.HTML#:~:text=El%20inter%C3%A9s%20p%C3%B3Ablico%20significa%20ante,de%20la%20actividad%20del%20Estado.>

Corte Constitucional. (2009). Auto 059/09, expediente CC-1370. (Clara Elena Reales Gutiérrez, M.P.).

<file:///D:/INFORMACI%C3%93N%20EMPLEADOS%20P%C3%9ABCICOS/lo%20que%20no%20est%C3%A1%20permitido%20est%C3%A1%20prohibido/lo%20que%20no%20esta%20permitido%20esta%20prohibido.pdf>

Corte constitucional. (2012). Sentencia c- 030 de 2012 (Luis Ernesto Vargas Silva

M.P.).[https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=47729](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=47729)

Departamento Administrativo de la Función Pública (2020). Concepto 215031 de 2020.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=137930>

Departamento Administrativo de la Función Pública (2021). Concepto 064091 de 2021.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=161254>

Departamento Administrativo de la Función Pública (2021). Concepto 136261 de 2021.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=16302>  
6

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2021). Concepto 171201 de 2021.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=16499>  
2

Galvis García, María del Pilar (2019). Responsabilidad disciplinaria frente a la contratación estatal.

[https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/3196/GalvisGarcia  
aMariadelPilar2011.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/3196/GalvisGarciaMariadelPilar2011.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

Gil García, L. (2009). Relaciones Especiales de Sujeción. Aproximación

Histórica al Concepto.

<https://www.redalyc.org/pdf/876/87617260014.pdf>

Guechá Torres, Jessica (2017). Los principios de la contratación estatal: una mirada desde la comparación entre el equilibrio económico y financiero y la igualdad de las partes en el contrato.

[https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/27ca0f3d-d04f-  
411d-8ac2-0233d7dfd9c3/content](https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/27ca0f3d-d04f-411d-8ac2-0233d7dfd9c3/content)

Jiménez Páez, Francisco (2022). El derecho disciplinario con relación a la contratación estatal.

<https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/7419/corrupcion%20en%20la%20contratacion%20estatal%20Julio.%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Marca Rodríguez, S. (2016). Relaciones especiales de sujeción en la policía nacional. <https://core.ac.uk/download/pdf/143452457.pdf>

Martínez Gelves, L. (2015). Transformación de las relaciones especiales de sujeción: de la subordinación laboral a la relación funcional.

<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/7001/TRANSMICROFORMATOS%20DE%20LAS%20RELACIONES%20ESPECIALES%20DE%20SUJECI%C3%A3O%20-%20TRABAJO%20DE%20GRADO%20LIZ.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Otero Hoyos, Luis (2018). Principios de publicidad en la contratación pública en las instituciones educativas públicas de Colombia.

<https://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2020/05/Principio-de-Publicidad-en-la-Contrataci%C3%B3n-P%C3%BAblica-en-Colombia.pdf>

Pinzón Navarrete, J. (2019). La ilicitud sustancial en el Derecho Disciplinario.

Ramírez, M. (2009). Consideraciones a la figura jurídica de las relaciones de sujeción especial en el ámbito español.

[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-90602009000100012](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-90602009000100012)

Saavedra Albarracín, Nathalia (2021). ¿Particulares vinculados por contrato de prestación de servicios son sujetos disciplinables?

<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/11240/SaavedraAlbarracinRuthNathalia2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Superintendencia de Industria y Comercio. (2018). Cartilla Derecho Disciplinario.

[https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones/CARTILLA%20DE%20DERECHO%20DISCIPLINARIO%20\(1\).pdf](https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones/CARTILLA%20DE%20DERECHO%20DISCIPLINARIO%20(1).pdf)