

Ficha para citar este artículo:

Carrillo Artiles, Carlos Luis. "Principios rectores del Derecho Disciplinario y su distancia de los contenidos del Derecho Penal. Críticas y reparos al automatismo conceptual en la importación de principios, reglas e interpretaciones" Revista Tachirensis de Derecho. Universidad Católica del Táchira. San Cristóbal Táchira. 2015.

ISBN – 1316 -6883

CARRILLOARTILES.TV

Página Oficial
Prof. Carlos Luis Carrillo Artiles
www.carrilloartiles.tv
carrilloartiles@gmail.com
@CarrilloArtiles

Principios rectores del Derecho Disciplinario y su distancia de los contenidos del Derecho Penal Críticas y reparos al automatismo conceptual en la importación de principios, reglas e interpretaciones

Carlos Luis Carrillo Artiles¹

I. Introito. II. Aproximación al "Ius Puniendi" Poder Punitivo Estatal y su relación con el Derecho Disciplinario. III. Estatutos Disciplinarios en Venezuela. IV. Sujetos disciplinables y sujetos excluidos de la responsabilidad disciplinaria en Venezuela. V. Las garantías que arrojan al Derecho Disciplinario. VI. Caracteres que definen el Principio de Legalidad Sancionatoria Disciplinaria. VII. El sometimiento a la Legalidad Disciplinaria. VIII. Principios garantísticos y derechos del agente público como límite a la actividad disciplinaria. IX. La dual naturaleza del Procedimiento o Proceso Disciplinario. X. La proporcionalidad en la aplicación de las sanciones disciplinarias y su relación con el principio de preservación o conservación del agente público. XI. Prescripción de la acción disciplinaria como cortapisa temporal al poder disciplinario. XII. La distancia entre el Derecho Disciplinario y el Derecho Penal. XII. Bibliografía

Introito.-

Por un automatismo conceptual de cierto sector de la doctrina y de la jurisprudencia, existe la perniciosa y errada tendencia de identificar o asimilar irreflexivamente a los contenidos del Derecho Disciplinario con los del Derecho Penal, trasladando desafortunadamente por reflejo los principios, razonamientos, silogismos e inclusive efectos de uno en el otro, sin percatarse que tales materias obedecen a nociones y regímenes jurídicos totalmente diferentes y diferenciables.

Esta desafortunada predisposición, tiene su asidero, por una parte, al mecánicamente concebirse a ambas ramas jurídicas como exclusivamente **de orden sancionatorio coactivo** de las conductas o comportamientos humanos; desorbitando y sobrevalorando como elemento vertebral de su discusión, al castigo, reproche, sanción o punición, como el corolario del ejercicio de la potestad estatal para increpar y establecer dicha responsabilidad individual e infligir la penalidad correspondiente.

Sin embargo, en la actualidad el Derecho Disciplinario dista de esa posición simplista, ya que **no es puramente sancionatorio**, como equivocadamente se ha difundido por esa atávica aproximación penalista. Su verdadera naturaleza es **formativa correctiva** de los miembros pertenecientes al estamento, en procura de la observancia, interiorización y cumplimiento espontáneo de reglas de

¹ Profesor de escalafón de Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela. Miembro por concurso de oposición del Instituto de Derecho Público Universidad Central de Venezuela. Profesor de Derecho Constitucional comparado en la Universidad Libre de Colombia. Invitado y conferencista en varias Universidades de Colombia, Brasil y Argentina. Presidente de la Asociación Venezolana de Derecho Disciplinario.

conductas y comportamientos esperados, preordinados por los mandatos preestablecidos por el ordenamiento particular que rija a esa singular agrupación o corporación.

Tiene una primera **intención** eminentemente **preventiva educativa persuasiva**, -poca visualizada y difundida-, para precaver desobediencias o contravenciones de los parámetros preestablecidos, respeto a los superiores y sus mandatos y ordenes jerárquicas válidas, pero además tiene un **propósito subsidiario** de índole **represivo**, activado como consecuencia de la infracción de la conducta esperada, al incurrir en el tipo reprochable previsto en la norma como falta por violación o quebrantamiento de los deberes funcionariales, por ende, la sanción es solo un mecanismo o instrumento de ordenación pedagógico de un colectivo especial.

En contraste, el **Derecho Penal de política criminal** pretende sustituir la vindicta privada de hacerse justicia por si mismo, en búsqueda de la vindicta pública que despersonalice el conflicto al sustituirse por el ejercicio de la Heterotutela, accediéndose a una administración de justicia estatal que proteja bienes y valores cuya tutela resulte imprescindible para la existencia de la sociedad, tanto de naturaleza personales, reales y colectivos, en consecuencia, todo delito supondrá, por lo menos, un peligro tangible para un bien jurídico protegido. Su eje orbita en torno al concepto de delito y su pena, al encuadrar conductas humanas en la descripción realizada por el tipo normativo o tipicidad calificado como antijurídico por el ordenamiento jurídico, siempre que se compruebe que el autor es imputable a título de dolo o culpa. Su operatividad como "*ultima ratio*" presupone por el principio de subsidiariedad o mínima intervención, también llamado de accesoriedad o fragmentariedad, que de haber otra protección jurídica eficiente de los objetos tutelados por otras ramas del sistema normativo, menos lesivos que los contenidos en el derecho penal se acudirá a estas, y se prescindirá de la tutela penal, reconociéndose la prioridad de salidas distintas para resolver conflictos de relevancia jurídica.

Su desarrollo doctrinal y jurisprudencia obviamente fue con mucha anterioridad al Derecho Disciplinario, por lo cual se suele usar como precedente remoto o referencia precaria de aspectos garantísticos de éste, hasta muy reciente data, cuando finalmente ha sido incipientemente estudiado y difundido en el derecho comparado y nuestro país Venezuela², proponiendo inclusive su autonomía e independencia de aquél.

² Es por ello que un grupo de catedráticos de diversos países, -entre ellos quien suscribe- se reunieron en julio de 2009 en Bogotá Colombia y fundaron la Confederación Internacional de Derecho Disciplinario, con el

Justamente la intención cardinal de este opúsculo jurídico es desarrollar unas breves anotaciones del régimen general del Derecho Disciplinario para concluir en la formulación de un análisis crítico de esa pretendida analogía con el Derecho Penal, aseverada de manera superficial, inconsciente e impulsiva, ya que en realidad ambas disciplinas, no obedecen a las mismas categorías, principios, razonamientos, fundamentos ni silogismos, pues no tienen una verdadera afinidad al apuntar a diferentes objetos jurídicos tutelables o protegibles, disímiles cometidos y distinta manera de operar.

Nuestro aporte a la discusión jurídica, se centrará en identificar que -tanto el penal como el disciplinario- como disciplinas antropocéntricas de estudio jurídico **están informadas directamente, al mismo tiempo y por igual** de los principios y desarrollos garantísticos **del Derecho Constitucional y de normas fundamentales**, y no como erróneamente se ha afirmado por el traspaso, importación o transferencia de desarrollos doctrinales y jurisprudenciales que proveniencia del Derecho Penal al Derecho Disciplinario³.

Aproximación al “Ius Puniendi” Poder Punitivo Estatal y su relación con el Derecho Disciplinario. Existe un sector doctrinal⁴ y jurisprudencial que ha asumido que el poder punitivo del Estado deviene de un **ius puniendi general único y abstracto**, que sirve de fundamento en una especie de unidad de derecho represivo que da origen a cualquier ejercicio sancionatorio, el cual se disgrega en dos manifestaciones, por una parte, **la potestad punitiva penal**, ejercitable por la jurisdicción a través de los tribunales con competencia penal, quienes -en principio- eran los únicos sujetos del Poder Público dotados del poder represivo sobre la esfera de los particulares; y por otra parte, **la potestad punitiva administrativa**, ejercida por la Administración Pública, que nació posteriormente por traslado de ciertos poderes a manos del Ejecutivo, en ejercicio de la

compromiso de reunir a todas las Asociaciones e Instituciones Académicas Nacionales de diversos países para el estudio y desarrollo del Derecho Disciplinario, entre ellos, Argentina, Colombia, México, Venezuela, a los cuales se agregaron posteriormente Brasil, España y otros. En Venezuela particularmente desde julio de 2011 se creó la Asociación Venezolana de Derecho Disciplinario “AVDD”, Asociación civil sin fines de lucro de carácter científico no gubernamental abierta a los investigadores, académicos y estudiosos de dicha especialidad.

³ Como lo ha aseverado **Suay Rincón, José**. “Sanciones administrativas”. Publicaciones del Real Colegio de España. 1989.

⁴ **Duguit, León**. “Tratado de Derecho Constitucional”, Tomo III; Brocard, París 1930, y, **Tesauro A**, “Il potere disciplinare” Tomo I Stabilimento. Tipográfico Tocco. Napoli; citados por **Jalvo, Belén Marina**. “El régimen disciplinario de los funcionarios públicos” Editorial Lex Nova. Valladolid, 1999. Pag.68.

antiguamente llamada actividad de policía administrativa⁵, y permitiría una estructuración en potestad sancionatoria general administrativa, y una subdivisión dentro de la cual estaría, la especialidad de la potestad disciplinaria de sus agentes o servidores públicos.

En Venezuela, en la actualidad deberíamos diferenciar una tercera opción o variante, que sería **la potestad punitiva disciplinaria judicial**, entregada monopólicamente al propio órgano judicial y no a la Administración Pública, como un ejercicio de “**endocontrol**” al efecto de establecer la responsabilidad individual disciplinaria de sus operadores judiciales por comportamientos reprochables en ejercicio de la actividad de impartir justicia, construida mediante un singular juzgamiento sometido a un verdadero proceso jurisdiccional de doble instancia ante tribunales colegiados especializados por una competencia particular especial.⁶

Ahora bien, más allá de esa posición del **ius puniendi estatal único**, se han erigido otras propuestas doctrinales⁷ que aducen “la distancia de la aludida tesis mayoritaria acerca del poder punitivo único del Estado, como sustentador del poder administrativo bajo examen, para postular que en realidad ella no es más que una potestad anexa a la potestad general de gestión de los intereses públicos atribuida a la Administración.

En esa línea argumental ... [se] aboga por reformular el concepto de Derecho Administrativo Sancionador, diferenciándolo del Derecho Penal para a partir de esa diferencia ubicarlo en el Derecho Público Estatal, y por consiguiente elaborar postulados y principios propios”⁸. *corchetes nuestros*

Así pues, la potestad disciplinaria que despliegan los órganos y entes del Poder Público, - independientemente que sean orgánica, funcional o materialmente administrativos o no-, es una atribución que encuentra justificación siempre a vinculada al **interés público ante el quebrantamiento de deberes funcionales de los agentes o servidores públicos**, bajo diversos argumentos que van desde “la obligación de asegurar el correcto funcionamiento de los servicios a

⁵ Al respecto ver: **Peña Solís, José**. “La potestad sancionatoria de la administración pública venezolana.”. Colección de estudios jurídicos del Tribunal Supremo de Justicia. Caracas Venezuela 2005. Pg 34

⁶ Al respecto ver nuestra posición en **Carrillo Artiles, Carlos Luis**. “Derecho Disciplinario Judicial”. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. 2012.

⁷ Al respecto ver: **Nieto Alejandro**. “Derecho Administrativo Sancionador”. Editorial Tecnos. Segunda Edición. Madrid 1994.

⁸ **Peña Solís, José**. Obra Citada. Pgs. 52 y 52.

su cargo”⁹; el poderío que tiene la Administración Pública para internamente “castigar con determinadas sanciones el comportamiento de quienes estén ligados a la Administración por relaciones en las que concurra una relación de supremacía especial o de especial sujeción que se ejerza sobre los mismos, cuando el referido comportamiento perjudique el debido cumplimiento de la relación administrativa principal”¹⁰; o la depuración de conductas reprochables como ilícitos o faltas de los servidores a agentes públicos para el mejoramiento y optimización del servicio.¹¹

No obstante, se ha afirmado que “sus manifestaciones y ejercicio, no tiene como fundamento la sola represión, ni la corrección de los agentes, funcionarios y empleados, sino la defensa de la autoridad integral de la Administración Pública”¹², ya que encuentra su origen en las faltas cometidas por los funcionarios en el ejercicio de su cargo, quebrantando el orden interno de la Administración ...-lo cual- ... entraña un incomodamiento (sic) del funcionario a la función, y afecta a la propia esencia de la ordenación administrativa”.¹³

Según nuestro criterio el objeto jurídico tutelado por el régimen disciplinario funcional es la **eficiencia u optimización del servicio**, mediante el acatamiento irrestricto de deberes formales preestablecidos como parámetros estatutarios y el rendimiento en el servicio público¹⁴ por parte del agente u operador público, -independientemente sea de carácter administrativo, judicial, o de otra naturaleza.- para garantizar la buena marcha y desenvolvimiento en la actividad estatal que persigue el logro de fines y cometidos de interés público y general mediante el cumplimiento de los mandatos normativos.

De esta manera, no cabe ninguna duda que sobre los servidores públicos giran palpables obligaciones impuestas por la existencia de un orden preestablecido confeccionado por el legislador y eventualmente derivado en normas sub legales, a través del cual se establecen límites formales a su gestión cotidiana, que de ser conculcado por sus acciones u omisiones, constituirían

⁹ **Sayagues Laso, Enrique.** “*Tratado de derecho administrativo*” Tomo I. Montevideo Uruguay 1963. Pg. 325.

¹⁰ **Alessi, Renato.** “*Instituciones del derecho administrativo.*” Tomo I. Barcelona España. Pg. 231.

¹¹ Al respecto ver nuestra posición en: **Carrillo Artilles; Carlos Luis.** “Ámbito Subjetivo del Derecho Disciplinario Público en Venezuela” En *Direito Disciplinario Internacional. Estudos sobre a Formacao, Profissionalizacao, Disciplina, Transparencia, Controle e Responsabilidade da Funcao Pública.* Volumen I. Editorial Fórum. Belo Horizonte, Brasil. 2011.

¹² **Bielsa, Rafael.** “*Derecho administrativo*”. Buenos Aires Argentina. 1964. Pg. 210.

¹³ **García Oviedo, G. y Martínez Useros, E.** “*Derecho administrativo*”. Madrid España. 1968. Pg. 450. Acto

¹⁴ En ese sentido apunta la jurisprudencia del Consejo de Estado Colombiano. Al respecto ver: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia de fecha 15 de septiembre de 1975, bajo ponencia del Consejero Luis Carlos SÁCHICA.

tangibles incumplimientos, que pudieran ser catalogados como faltas por transgresión de obligaciones formales, en alguno de los supuestos de hecho de los tipos sancionatorios consagrados por el ordenamiento jurídico como generadores de responsabilidad individual disciplinaria.

Este tipo responsabilidad siempre sería exigible a título subjetivo, debiéndose exigir su consumación a título de dolo o culpa, pues “no puede prescindirse del elemento subjetivo de la culpabilidad para sustituirlo por un sistema de responsabilidad sin culpa”¹⁵, ya que “al asentarse el sistema punitivo en el principio de responsabilidad personal, de suerte que las directrices estructurales del ilícito ... tienden a conseguir la individualización de la responsabilidad y no permiten crear una responsabilidad de tipo objetivo”¹⁶, liberándola “así de los prejuicios que lo agobian”¹⁷

Estatutos Disciplinarios en Venezuela

En Venezuela se presenta un régimen general funcional consagrado en la Ley del Estatuto de la Función Pública, que contiene un capítulo especial disciplinario, el cual establece procedimientos en sede administrativa según el tipo de sanción aplicable que pudiera conllevar a amonestación escrita o a destitución según el caso, aplicable expansivamente a todos los servidores públicos administrativos pertenecientes a la Administración federal, estadual y municipal, central o descentralizada funcionalmente, con la excepción de empleados al servicio del órgano Federal Legislativo denominado Asamblea Nacional; del Servicio Exterior; del órgano electoral de creación constitucional denominado Consejo Nacional Electoral; de la Rama Judicial en los órganos jurisdiccionales federales; del mal denominado Poder Ciudadano, estructurado en diversos órganos como son el Consejo Moral Republicano, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo; obreros de la Administración; la Procuraduría General de la República como órgano asesor y representante judicial de la República; servicio del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT); miembros del personal

¹⁵ **Vacas Garcia-Alós, Luis y Gervasio Martín Martín.** “Manual de Derecho Disciplinario Judicial”. Editorial Aranzadi. España. 2005. Pg. 24.

¹⁶ Idem.

¹⁷ **Carlos Arturo Gómez Pavajeau** “Dogmática del Derecho Disciplinario” Universidad del Externado. Quinta Edición. Colombia 2011

directivo, académico, docente, administrativo y de investigación de las Universidades Nacionales; sobre los cuales pueden recaer estatutos especiales diferenciados.

Lo anteriormente expuesto ha conducido que existan estatutos especiales que crean específicos tipos disciplinarios para los funcionarios pertenecientes a la Asamblea Nacional, al Servicio Exterior Venezolano, al Ministerio Público que en Venezuela lo encarna la Fiscalía General de la República, y al personal docente y de investigación de las Universidades Nacionales.¹⁸

Por otra parte, se erigen separadamente unos particulares estatutos disciplinarios en el ámbito policial, creados en diversas leyes, como lo son la Ley de los órganos de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas, promulgada en el año 2001 ; la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional de 2009, y la Ley del Estatuto de la Función Policial de 2009, que establecen como es obvio, regímenes particulares adaptados a la sensible actividad de disciplinar a quienes detentan labores policiales, de seguridad y custodia del orden público, con un espectro singular de tipología sancionatoria y procedimientos especiales.

Por otro lado, despunta el estatuto especial disciplinario para operadores judiciales del Sistema de Justicia, contenido en el Código de Ética del Juez Venezolano y Jueza Venezolana, promulgado en agosto de 2009, con una reforma en 2010; creando la jurisdicción disciplinaria judicial, -en una especie de emulación con ciertas diferencias del modelo colombiano disciplinario judicial desarrollado en la Sala Disciplinaria Judicial del Consejo Superior de la Judicatura-, mediante la judicialización y jurisdiccionalización de la disciplina de jueces, magistrados y otros servidores públicos vinculados al sistema de justicia que inclusive puede llegar hasta auxiliares de justicia como peritos y expertos, y por excepción a los abogados litigantes, cuando sus órganos naturales de control disciplinario, -los colegios profesionales de abogados- no la ejerciten o materialicen autónomamente.

Lo característico de este nuevo modelo adoptado en Venezuela, es que al ser judicializado se deja a lo interno o intrínseco de la propia rama judicial la determinación de la disciplina de sus operadores, mediante el establecimiento de un proceso jurisdiccional de juzgamiento de jueces

¹⁸ Aún cuando por vía jurisprudencial la Sala Político de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de Justicia, ha interpretado contra legis muy singularmente en diversas sentencias, que a los efectos de garantizar la tutela judicial de las pretensiones de naturaleza funcional por prevaencia material o sustancial, serían temporalmente competentes los juzgados superiores de lo contencioso administrativos, salvo las querellas de los funcionarios pertenecientes al Servicio Exterior.

por jueces, llevado a cabo por tribunales con competencia especial, denominados Tribunal y Corte Disciplinaria Judicial, respectivamente, abandonando el esquema extrínseco, que desde 1947 se mantuvo con la creación constitucional de órganos administrativos autónomos acentrales, -pues no eran centrales ni descentralizados-, con diversas nomenclaturas históricas que fueron desde el Consejo Supremo de la Magistratura, la Junta Disciplinaria Judicial de 1951, el Consejo Judicial de 1956, hasta el Consejo de la Judicatura de 1961, todos encargados de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales.

Este juzgamiento especial de acuerdo al precepto 267 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se efectuaría mediante un procedimiento público, oral y breve, conforme al debido proceso.

Sujetos disciplinables y sujetos excluidos de la responsabilidad disciplinaria en Venezuela. Ahora bien, en el caso singular de la disciplina de los servidores públicos en Venezuela, se impone una situación muy particularmente sensible, ya que, dependiendo del diseño legal por voluntad del legislador se le otorga a un órgano administrativo o judicial, la titularidad y ejercicio de ese poder jurídico disciplinario mediante el cual se analiza, censura y finalmente se impone sanciones aleccionadoras frente a conductas desviadas de los servidores públicos de los parámetros del servicio, esto se hace a través de los llamados estamentos o estatutos particulares todos por mandato constitucional del artículo 144, relegados expresamente a la reserva legal, por ende solo pueden ser diseñados por instrumentos normativos de rango legal dimanados de los Parlamentos respectivos.

Emergen así los eventuales sujetos disciplinables que en la arquitectura legal Venezolana, inexorablemente **deben ser personas naturales que sean servidores públicos dentro de la organicidad del Poder Público** como miembros de los diversos estamentos públicos, siempre que **se encuentren en servicio activo aunque eventualmente pudieran no estar en labores efectivas**, pues solo así estarían sometido a la especial relación de sujeción, lo cual acarrearía incontrovertiblemente que en Venezuela, los ex funcionarios en situación de retiro, quienes ya no pertenezcan al estamento público por estar desvinculados del servicio, no estarían bajo esa especial relación de sujeción, y no podrían ser responsables disciplinariamente, a diferencia de otras ordenamientos jurídicos del derecho comparado en donde inclusive ex funcionarios jubilados pudiesen ser eventualmente sujetos a disciplina al vulnerar sobrevenidamente deberes funcionariales independientemente del haber cesado o salido del servicio activo, porque el

ordenamiento jurídico sigue vinculando el respeto de ciertas situaciones que de ser afectadas pudiesen dar lugar a sanciones disciplinarias, ejemplo de esto, es el caso de Colombia, de acuerdo a lo previsto en el artículo 25 del Código Disciplinario Único de los Servidores Públicos contenido en la Ley 734 del 2002; el caso de Brasil en el artículo 127,IV de la Ley Federal n.8 112/90 que prevé el Estatuto de los Servidores Públicos Federales; y de algunos países europeos como el caso de Francia y Alemania en sus Estatutos Funcionariales.

Además **en Venezuela se excluyen de la responsabilidad disciplinaria, a las personas jurídicas de derecho moral** por cuanto no son personas naturales; **a los particulares¹⁹ o privados**, ya que no son parte del estamento público, ni siquiera aquellos que ejercitan funciones públicas por la llamada administración por colaboración al serle trasladadas potestades y otorgada autoridad y gestión pública; **y a los funcionarios de elección popular**, como Presidente, Gobernadores, Alcaldes, Diputados y Concejales, ya que como sujetos elegidos en ejercicio de soberanía, -aún cuando están sujetos al principio de legalidad y aunque no escapan a otros tipos de responsabilidad individual como sería la política, administrativa, fiscal, penal o civil²⁰, - estarían exentos de la responsabilidad disciplinaria basada en un ejercicio de jerarquía que orbita en la relación especial de sujeción, pues en nuestro ordenamiento se le da primacía al principio de la voluntad popular soberana, y se entienden que no tienen subordinación a jefes o superiores, salvo a la ley y a los universalidad de electores en su conjunto.

Se ha entendido que el pretender desvincular a estos singulares servidores de cargos accesibles por comicios soberanos, mediante la implementación de un procedimiento disciplinario llevado a cabo por órganos no elegidos popularmente que ejerciten el poder disciplinario, podría permitir o conducir a eventuales burlas o manipulaciones de la voluntad popular a través de posibles desviaciones de poder, logradas bajo el manto del ejercicio disciplinario, aunado al hecho incontrovertible, como ya hemos adelantado, que tales funciones de esos cargos no están sujetos

¹⁹ A diferencia de otras latitudes en las cuales los particulares que realicen actividad administrativa por colaboración por la traslación de potestades públicas por el rango legal para el logro de objetivos y fines públicos que en principio corresponderían al Estado, en cuyo ejercicio pudieran ser reprochables sus conductas y en consecuencia ser destinatarios o sujetos de responsabilidad disciplinaria, como es el caso de lo previsto en el artículo 4, 25, 52, al 57 y 58 al 65, del Código Único Disciplinario de los Servidores Públicos Ley 734 de 2002, ya que de acuerdo a ese ordenamiento jurídico su plausible responsabilidad deriva de las funciones de interés general que desarrollan, por previsión del precepto 365 la Constitución Política Colombiana.

²⁰ Igual al caso de Brasil que tiene la Ley de Improbidad Administrativa, que acarrea responsabilidad individual y subjetiva de naturaleza civil, penal, administrativa, fiscal, política pero excluye diáfamanamente la responsabilidad disciplinaria de los agentes públicos de elección popular.

al principio de jerarquía, -el cual es de cardinal importancia en el control del eventual disciplinado- en virtud que solo estarían sujetos al control de la base electoral mediante ejercicios de referendos electorales de revocatoria de mandato, o de no reelección en sus cargos.

Las garantías que arropan al Derecho Disciplinario

Dentro de esas particularidades propias de la disciplina con ocasión del ejercicio de la función pública, resalta visiblemente una serie de reglas entramadas que imponen todo un complejo mecanismo de poderes y contrapesos garantísticos que imponen mayor rigurosidad y sujeción a controles propios y externos en el proceso para la toma de decisiones sancionatorias que estén plenamente apegadas a la legalidad formal y material.

Pero en algunas ocasiones ha sido tentador acudir a la noción de la relación especial de sujeción²¹ o de supremacía especial, como una justificación conceptual para flexibilizar contrapesos y controles, al consagrarse regímenes jurídicos especiales que permiten incidencias singulares en la esfera de los sujetos regulados, con liberalidades para la Administración dada la sensible situación interna que regula.

De esta manera en una primera aproximación, la responsabilidad disciplinaria se nos “presenta ante una falta de servicio cometida por el agente en transgresión a las reglas de la función pública”²² y se configura “más que como una relación represiva, en una de tipo preventivo, orgánico y sistémico, para propiciar y regularizar su propósito ceñido al cauce del interés general”²³

²¹ Sobre este punto parafraseando a nuestro estimado amigo el Profesor Colombiano **Carlos Arturo Gómez Pavajeau** de ideas explanadas en su libro “Dogmática del Derecho Disciplinario”. Obra Citada pg. 155, hace especial referencia a que en un momento inicial por esas relaciones especiales de sujeción operaba “una libertad restringida, una libertad disminuida” pues “no regía el principio de libertad, a las personas que se encontraban a merced del Estado” y que “no regían las garantías individuales toda vez que el individuo había dado su consentimiento para que el Estado hiciera con en lo que le viniera en gana; de manera tal que falta disciplinaria era lo que a bien pudiera considerar el empleador; el procedimiento, lo que se le ocurriera aplicar, y las sanciones, las que le indicaran los principios de conveniencia y oportunidad” Por fortuna esa posición primitiva ya hoy en día carece de toda vigencia.

²² **Ivanega, Miriam Mabel**. “Las responsabilidades de los Funcionarios Públicos”. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México. México. Pg. 170.

²³ **Sheffer Tuñon, Javier Ernesto**. “Principios del Derecho Disciplinario” En Derecho Disciplinario Internacional”. Editorial Forum. Belo Horizonte. Brasil. 2011.pag 137.

Ciertamente quizás dentro de las actividades estatales no existe una labor más sensible para el logro de una buena administración, para la mejoría de su operatividad y para la depuración de sus distorsiones y desvíos que la actividad disciplinaria, como el más efectivo aceite que hace operar los engranajes del aparato estatal en el cumplimiento del ordenamiento preestablecido, pues en la medida que la disciplina sea una tarea natural y fluida, apegada a derecho y ejercida asépticamente hacia sus reales fines correctivos, responsabilizando a sus operarios públicos individualmente por sus conductas activas o pasivas -ya sea por hacer o dejar de hacer cuando estuviesen obligados a actuar- no con puramente ánimos retaliativos bajo una simplista visión punitiva sino hacia fines formativos y redireccionantes de las conductas erradas de sus operadores, como muestra de una recta conducción estatal, es que se redundaría automáticamente en una mejora del servicio y en buena marcha hacia el progreso de esa sociedad.

Sin embargo, la recta aplicación de la disciplina en el ámbito público dependerá de dos cosas fundamentales, por una parte, el respeto inequívoco del principio de legalidad y sus implicaciones de aplicación de las formas y garantías procedimentales, y por otra, el entendimiento exacto de la verdadera dimensión de la finalidad del ejercicio disciplinario con miras a logros correctivos formativos y no en un ejercicio simple de mera punición.

Caracteres que definen el Principio de Legalidad Sancionatoria Disciplinaria.

Existe un cúmulo de caracteres concurrentes que reiteradamente han sido favorables para que florezca en un sistema jurídico de cualquier Estado, la tangibilidad del Principio de Legalidad Sancionatoria Disciplinaria con la consagración de contrapesos y controles a la misma potestad disciplinaria que certifiquen su legitimidad y licitud. Su significación y alcance es de la más variada índole, pero su concurrencia resulta vital e inevitable al objeto de la demostración de su justificación.

En primer lugar, el Estado debe establecer en su ordenamiento fundamental **el reconocimiento de la existencia y protección derechos subjetivos e inclusive de derechos públicos subjetivos, así como también de una gama de cualidades subjetivas protegidas**, como son los intereses calificados, difusos e inclusive fragmentarios.

Ejemplo de esta premisa son las variadas normas que consagran derechos individuales y transpersonales de los servidores públicos, entre los cuales podemos citar “la estabilidad funcional de los funcionarios públicos de carrera” por su importancia capital y conexión con el tema tratado, previsto en Venezuela en el artículo 30 de la Ley del Estatuto de la Función Pública del año 2002 al manifestar que “los funcionarios de carrera gozarán de estabilidad en el desempeño de sus cargos. En consecuencia, sólo podrán ser retirados del servicio por las causales contempladas”, redacción muy similar al artículo 27 de la Ley 25164 denominada como Ley Marco de Regulación de Empleo Publico Nacional de Argentina que prevé que “el personal vinculado por una relación de empleo público regulada por la presente ley, y que revista en la planta permanente, no podrá ser privado de su empleo ni ser objeto de medidas disciplinarias, sino por las causas en las condiciones que expresamente se establecen”

Esta estabilidad funcional constituye “una garantía, entre otras, de la imparcialidad del funcionario”,²⁴ ya que al protegerse “su permanencia en su cargo frente a los eventuales cambios intempestivos o afectaciones a su esfera jurídica sin justificación objetiva debido a posibles enroques en las personas naturales que sean titulares del ejercicio temporal del Poder Público o en la dirección política de la Administración Pública, se estaría cimentando su solvencia en el ejercicio de su cargo aprovechando su experiencia en la prestación del servicio con prescindencia de la apreciación veleidosa de su superior jerárquico de turno.”²⁵

De allí derivarán en casi todos los ordenamientos del derecho comparado, normas asimilables que reconozcan límites a la potestad sancionatoria disciplinaria que obligarían a los órganos públicos competentes inexorablemente a acudir a formas procedimentales especiales para llegar a establecer la comprobación de hechos que diáfananamente hubieren sido realizados por un responsable, que encuadren dentro de supuestos de hecho previstos como faltas en una norma previa publicada, que generen como consecuencia la responsabilidad individual disciplinaria y la imposición de una sanción particular.

Frente a tal reconocimiento de esas situaciones subjetivas por el Estado debe existir como premisa fundamental **la preexistencia o consagración en el rango legal de tipos sancionatorios objetivos,**

²⁴ **Sánchez Morón, Miguel.** “Derecho de la Función Pública”. Editorial Tecnos. Tercera Edición. Madrid España. 2002. Pag. 201.

²⁵ **Carrillo Artilles, Carlos Luis.** “La reorbitación de los deberes y derechos de los funcionarios públicos en la Ley del Estatuto de la Función Pública” Libro Homenaje a Hildegard Rondón de Sanso. Fundación Estudios de Derecho Administrativo FUNEDA. Tomo I. Caracas.2003. Pag.80.

con supuestos de hecho diáfanos que permitan una salida única y clara para sancionar o punir conductas reprochables por el Estado, con **castigos proporcionales y racionales a la entidad de la lesión de deberes funcionales causados en el servicio por responsabilidad disciplinaria**.

En todo caso para el establecimiento y determinación de esa responsabilidad debe incontrovertiblemente **seguirse un iter procedimental que permita fielmente el ejercicio y protección de una gama de garantías fundamentales y legales para el involucrado** en donde impolutamente se **preserve la indemnidad del continente del derecho a la defensa**²⁶ y de la **presunción constitucional de inocencia**, con las respectivas **cargas procedimentales de comprobación de las pruebas e impulso procedimental en cabeza de la Administración Activa**, hasta la culminación con un pronunciamiento aséptico que declare en pleno apego a lo evidenciado y probado en el expediente administrativo correspondiente, una eventual responsabilidad individual disciplinaria o una decisión absolutoria.

En el caso de dimanarse un acto que determine la responsabilidad disciplinaria de un agente público, el mismo ordenamiento jurídico debe garantizar irrestrictamente como principio que esa conducta activa -acto- del Poder Público pueda ser susceptible de revisión, ya que no existe acto o conducta excluida de control, lo que se ha denominado como el principio de '**Universalidad del Control de los Actos dictados en ejercicio del Poder Público**', no solo en lo expresamente declarado o actuado sino también en aspectos inerciales, inactividades o conductas negativas o de no hacer por tales entes u órganos en donde se siguió el referido procedimiento constitutivo de responsabilidad.²⁷

Asimismo, dicho Estado debe necesariamente estatuir una verdadera garantía de defensa, la cual se verificaría en un fluido acceso a una protección y goce de una real **tutela efectiva tanto en la sede administrativa o gubernativa como en sede judicial o jurisdiccional**²⁸, ante cualquier quebrantamiento a tales esferas personales, atendiendo justamente a esa amplitud del elenco

²⁶ El artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece el Derecho a la Defensa y al Debido Proceso, ahora extendido no sólo a las actuaciones judiciales sino también a las de naturaleza administrativa por expresa revisión constitucional.

²⁷ Al respecto ver nuestra posición en: **Carrillo Artiles, Carlos Luis**. "El recurso jurisdiccional contra las abstenciones u omisiones de los funcionarios públicos". Universidad Católica Andrés Bello. Caracas Venezuela. 1999

²⁸ El artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela garantiza el acceso a la justicia, con sus caracteres y expectativas de ser, gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita

plurisubjetivo de conductas susceptibles de ser controladas, sin importar su naturaleza o procedencia.

Ahora bien ante **la posibilidad de tutelarse judicialmente debe ser canalizada** esencialmente a través de dos importantes competencias jurisdiccionales específicas que permitan el control de todas las conductas estatales, edificando por una parte, todo un conjunto de **órganos con la singular competencia de control y respeto de la Constitucionalidad**, al mismo tiempo que paralelamente exista toda una estructuración jurisdiccional con competencia específica de control sobre las conductas y actos de los órganos públicos, cuando actúen en ejercicio de una actividad sustancial y orgánicamente administrativa como sería el **Contencioso Administrativo**.²⁹

Por último ese ordenamiento jurídico estatal debe consagrar que el **Estado sea responsable patrimonialmente por sus conductas y actuaciones, de manera que en caso que sea improbable resarcir o restablecer directamente la situación jurídica infringida por el actuar público**³⁰, en las instancias judiciales a las cuales recurrió como afectado, ante lo cual, solo le quedaría la opción de solicitar un equivalente o sucedáneo que condene al órgano público al pago de sumas de dinero por concepto de daños y perjuicios ocasionados por la conducta administrativa lesiva, irreparable por vía directa, la cual fue sufrida particularmente por ese exclusivo ciudadano en su esfera patrimonial.

Dicha responsabilidad patrimonial debe ser independiente de “la responsabilidad personal de las autoridades, funcionarios y sus agentes (responsabilidad directa)”³¹, cuando en ejercicio de aparentes potestades estatales como la disciplinaria se advierta y compruebe ejercicios dolosos o con culpa grave de distorsión, manipulación o infracción de deberes formales por los operarios públicos intervinientes, pues el mal ejercicio de la actividad disciplinaria también acarrea responsabilidad individual³² para los encargados de su ejercicio.

²⁹ El artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela instituye la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la cual en el fondo no es más que una verdadera competencia jurisdiccional específica en materia de justicia y control contencioso administrativa

³⁰ El artículo 140 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece la Responsabilidad Patrimonial del Estado Venezolano por los daños sufridos por los particulares en su esfera subjetiva de bienes y de derechos, siempre que tal lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública.

³¹ Al respecto ver: **Moles Caubet, Antonio**. “El Principio de Legalidad y sus implicaciones”. Publicaciones del Instituto de Derecho Público UCV. Universidad Central de Venezuela, Caracas Venezuela. 1974. Pag.8.

³² El artículo 139 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela explana y amplía la responsabilidad individual por el ejercicio del Poder Público, no sólo por abuso de poder o por violación de

El sometimiento a la Legalidad Disciplinaria.

Para llegar a concretar la responsabilidad subjetiva disciplinaria -como ejercicio ablatorio de autocontrol del Estado sobre sus operarios o dependientes- se impondría inexorablemente, el respeto cabal e impecable del principio de legalidad con todas sus implicaciones por parte del titular del poder disciplinario, ya que si lo que se pretende es efectuar correcciones o reproches ante quebrantamientos efectivos del ordenamiento jurídico erigidos como faltas disciplinarias, dicha enmienda o rectificación que pretende imponer un escarmiento o reprimenda al infractor debe devenir incontrovertiblemente del respeto y apego al derecho, a las formas procedimentales y garantísticas que previene el mismo ordenamiento jurídico fundamental y del bloque de la legalidad, que respete impolutamente los derechos del agente cuestionado, ya que sería igual de ilícito a las supuestas ilegalidades que se pretenden castigar, -como es el quebrantamiento de los deberes funcionales- la imposición de sanciones apartadas de las reglas, modos y métodos de la legalidad, -que impliquen la violación del deber funcional del respeto a la legalidad por el operador disciplinario- pues solo con el respeto intachable de garantías y formas obligatorias es que puede llegar a establecerse lícitamente la responsabilidad subjetiva de aquellos que hubieren lesionado el orden preestablecido.

De acuerdo a **nuestra visión particular garantística, por ser la actividad disciplinaria eminentemente de naturaleza ablatoria**, -al eventualmente afectar la esfera jurídica subjetiva de los funcionarios involucrados, y en extremas ocasiones a la estabilidad funcional, lo cual más que una garantía individual es una garantía para el colectivo pues protege al cuerpo mayoritario de agentes públicos de distorsiones o manipulaciones de las altas esferas gubernativas estatales-, **requiere como todo poder jurídico de obrar, de legitimidad de origen y de ejercicio, al ser inevitablemente exigible la competencia del órgano público, por atribución expresa de Ley³³, como presupuesto esencial y primordial para la iniciación del procedimiento administrativo dirigido a establecer hechos y situaciones antijurídicas, que solo en el caso de comprobarse y encuadrarse en salidas preestablecidas como supuestos de hecho reprochables, dieran lugar a consecuencias sancionatorias.**

la ley, sino que también por el vicio de desviación de poder, que ataca al elemento finalidad del acto, y por la violación de la Constitución.

³³ Siempre que medie una norma de rango legal que otorgue de manera expresa e indubitable dicha atribución de competencia ablatoria a los órganos del Poder Público, por cuanto tal facultad sólo es concebible en un Estado de Derecho, como producto o resultado del estricto seguimiento de las pautas previstas en el orden constitucional-legal, y que estén restringidas al campo de la llamada Reserva Legal

Asimismo, emergería **la necesidad del sometimiento del Estado al Derecho en el ejercicio de la especial facultad sancionatoria reglada que limita al Estado a actuar circunscribiéndose a respetar obedecer y acatar las formas de la Ley, sujeción plena al principio de legalidad**, de allí la importancia capital de las nociones de Supremacía Constitucional³⁴, de la Primacía de la Ley y de la Reserva Legal, al efecto del establecimiento de la garantías de adjetividad necesaria y formas procesales, así como de las situaciones jurídicas tuteladas.

Principios garantísticos y derechos del agente público como límite a la actividad disciplinaria. De acuerdo a nuestra manera de ver, en la actualidad, resulta inevitable y prístino en la actividad disciplinaria condicionar a los contenidos de las relaciones especiales de sujeción o de supremacía especial, al respeto superior de garantías fundamentales, a través del blindaje en el iter procedimental de los principios constitucionales de sujeción a la legalidad, de los cuales derivaría las siguientes situaciones:

- 1.- El cumplimiento irrestricto del debido procedimiento;
- 2.- La incolumidad e indemnidad del continente del derecho a la defensa integral y plena y de sus expresiones consecuenciales en todo estado y grado del procedimiento constitutivo de primer grado o revisorio de segundo grado, y del proceso jurisdiccional de control por el contencioso administrativo;
- 3.- El correcto entendimiento por los funcionarios instructores y sustanciadores así como por los órganos competentes para el ejercicio disciplinario, del resguardo, patrocinio y amparo de la presunción constitucional del principio de inocencia de los operadores públicos involucrados;
- 4.-El correcto entendimiento racional de la proporcionalidad administrativa en la graduación sancionatoria y de su escalada de progresión en la aplicación y entidad de las sanciones;

³⁴ El artículo 7 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela erige específicamente el Principio de Supremacía Constitucional y la sujeción irrestricta funcionarios y órganos Poder Público a dicha Constitución. Por su parte el artículo 25 eiusdem, establece la nulidad de los actos contrarios a la Constitución y la Ley. Este artículo es de significativa importancia al efecto de ilustrar la amplitud del Principio de Legalidad consagrada en la reciente Constitución, mientras en la Constitución del año 1961, se aludía a que era nulo cualquier acto contrario específicamente la Constitución, en la del 1999 se amplía dicho espectro de nulidad no sólo a la contrariedad y a la norma fundamental sino también a la contrariedad al rango legal, abarcando y robusteciéndose dicho principio. El artículo 131 idem, impone el deber irrestricto de todo persona de acatarla y hacer cumplir la Constitución y las Leyes, por ciudadanos nacionales o no nacionales, habitantes, transeúntes

5.- La necesaria predeterminación y taxatividad³⁵ de las faltas disciplinarias en normas de reserva legal, aún cuando hay sistemas en el derecho comparado que permiten flexibilizaciones a normas de naturaleza sub legal reglamentaria e inclusive instrumentos inferiores;

6.- La interpretación ajustada, igualitaria y ecuánime de los conceptos jurídicos indeterminados contenidos en los tipos sancionatorios;

7.- La vigencia de la irretroactividad como garantía temporal de relación entre hechos, supuestos y normas aplicables;

8.-La correcta interpretación y difusión del principio de preservación o conservación del disciplinable, salvo su incursión en supuestos excepcionales de interpretación restrictiva que revistan faltas gravísimas que irremediablemente obliguen a su sustracción del servicio de la función pública, siempre que no quepa una interpretación en beneficio que permita la imposición de una sanción menos como reproche inferior;

9.- La vigencia y verificación del principio de imparcialidad y no discriminación, que impone la obligación del órgano público de manejarse aséptica y ecuánimemente en un trato sin favoritismo o preferencia a favor de ninguna de las partes involucradas, ni en detrimento o menoscabo de algún involucrado, con lo cual no solo se protege de eventuales desviaciones de poder sino también de infracciones de naturaleza fundamental;

10. La reivindicación y permanencia del principio del respeto de la dignidad humana del involucrado.

Sin embargo, en el derecho comparado se ha admitido por ciertos sectores doctrinales -de los cuales distamos-, que la relación especial de sujeción o de supremacía especial, típica de las relaciones de empleo público permitiría ciertas liberalidades en el ejercicio disciplinario a la

³⁵ Aún cuando en el derecho comparado existen países como Francia y de alguna manera Colombia que consagran en su ordenamiento jurídico el sistema de clausula de números abiertos o semi abiertos que permiten laxitudes a la Administración, que según el caso van desde la creación de los supuestos de hechos reprochables hasta la calificación de la gravedad de ciertas faltas disciplinarias. A diferencia de los sistemas como el Venezolano de clausula cerrada o preestablecida de tipos disciplinarios, que erige un catalogo taxativo de supuestos de hechos preestablecidos por el legislador como faltas disciplinarias en los estatutos particulares de empleo público de acuerdo a un elenco de sanciones prediseñadas, en donde la labor del titular del ejercicio del poder disciplinario se limita a la instrucción, comprobación, encuadramiento y declaratoria de conductas reprochables en los supuestos de hecho normativos correspondientes a la reserva legal sancionatoria.

Administración Activa, -por ser una actividad endógena de la Administración con sus agentes dependientes- para calificar supuestos de hecho como faltas disciplinarias -inclusive por normas de carácter sub legal dictadas en virtud de poderes auto normativos como reglamentos, ordenes e instructivos- o de medir la intensidad de la conducta para ubicarla como faltas leves, graves y hasta en ocasiones gravísimos y aplicar en consecuencia sanciones en gravamen ascendente.

En Venezuela está constitucionalmente prohibido la preceptuación de modelos abiertos, carentes de taxatividad o que por su redacción imprecisa permitan salidas discrecionales o selectivas al arbitrio omnímodo de quien encuadre conductas censurables difusas, o que no describan específicamente las conductas prohibidas o vedadas, lo cual generaría la inobjetividad o arbitrariedad en la determinación de los ilícitos disciplinarios y en el encuadramiento de conductas en una sanción específica.

Por el contrario, es un presupuesto para el ejercicio del poder disciplinario, el preestablecimiento inequívoco de supuestos de hecho que aludan a conductas claras que reflejen actividades materiales, actos u omisiones concebidos como específicas infracciones al ordenamiento jurídico, y consecuentemente su perfecta y única adecuación a circunstancias objetivas que permitan la incardinación del comportamiento por su ilicitud e imputabilidad, negándose a todas luces cualquier posibilidad de interpretación extensiva, inductiva o analógica de los supuestos de hecho sancionatorios.

La dual naturaleza del Procedimiento o Proceso Disciplinario.

Ahora bien, para llegar a concretar la responsabilidad subjetiva disciplinaria se requiere inexorablemente del inicio de un conjunto de trámites formales que integrarían el correspondiente procedimiento o proceso sancionador³⁶, el cual tendría un doble finalidad, pues desde el ángulo Estatal, sería un vehículo adjetivo que permitiría la formación y configuración de la voluntad pública en ejercicio del poder punitivo sancionatorio disciplinario conferido directamente

³⁶ Procedimiento administrativo si se trata del desarrollado por órganos administrativos o no administrativos que ejerciten función sustancial administrativa; Proceso judicial si se trata de la Responsabilidad Disciplinaria Judicial, pues con la creación constitucional de la "jurisdicción disciplinaria de jueces" en Venezuela se ungió al trámite disciplinario de quienes imparten justicia, en una especie de juzgamiento de jueces por sus pares abandonando el manto de organicidad administrativa mediante un novedoso proceso jurisdiccional oral, público y breve, en un ejercicio de autocontrol ventilado intra-orgánicamente dentro en la rama judicial del Poder Público, con una verdadera intervención de partes contrapuestas y la producción final de una sentencia con carácter de cosa juzgada.

por el ordenamiento jurídico, mientras que para el involucrado operario público, sería un mecanismo garantístico de control del cumplimiento de los trámites y fases en la obtención transparente y sin prejuicios de los alegatos, descargos y elementos probatorios por parte del órgano titular de la potestad disciplinaria, dirigidos a formar un legítimo juicio de valor sobre la eventual declaratoria o no de su responsabilidad individual, en pleno apego al principio de legalidad.

Así pues, históricamente ese procedimiento disciplinario sancionador siempre ha tenido sustancialmente una naturaleza administrativa, -independientemente la estirpe del órgano al cual le sea atribuida la potestad disciplinaria- y estaría regido por una serie de ineludibles e inexorables principios entre los cuales emergerían apriorísticamente, en primer lugar, **el de legalidad** debido a su sometimiento pleno al ordenamiento jurídico vigente, no solo en cuanto a la necesaria atribución de competencias sancionatorias para los órganos encargados de esa sensible labor sino también por la necesaria predeterminación en la **reserva legal** de procedimientos y supuestos sancionatorios, de este continente se deriva el principio **de defensa integral y plena** a través de todo estado y grado del iter procedimental; el de **tipicidad sancionatoria** como garantía material a través de la predeterminación de las conductas reprochables antijurídicas; el de **presunción de inocencia** con la consecuente obligación legal de la carga de la prueba en cabeza del órgano estatal; **el de proporcionalidad de actividad y eventual sanción a imponer** a fin de verificar la congruencia necesaria entre los hechos materializados y comprobados y la graduación de la responsabilidad exigida; y por último, **el principio de irretroactividad** como garantía temporal de hechos, supuestos y normas aplicables.

Aún cuando es obvio, que la potestad disciplinaria esta incardinada en toda organización pública o privada y siempre tendería a mantener el orden institucional del estamento con la **finalidad esencial de corregir formativamente al disciplinable** para *reorbitar* sus actuaciones que contraríen el estamento interno, siempre bajo la égida del **principio de preservación del disciplinable**, con lo cual se abandona la antigua visión que la identificaba como un poderío jurídico exclusivamente constituido para justificar la imposición reverencial de una sanción o flagelo individual.

Para nosotros, esta necesidad esencial de preservar al funcionario, está consustanciada a la esencia y naturaleza de la función pública, por ende la exclusión del funcionario del estamento solo se podría producir por excepción, -al demostrarse indiscutiblemente la incursión en un

supuesto de hecho de tal magnitud y gravedad que estuviere contemplando como una falta disciplinaria que diese lugar a su expulsión del ejercicio público, siempre que medie previamente la implementación del procedimiento constitutivo que garantice integralmente su defensa,- cuando no quedase otro remedio jurídico inferior para corregir y persuadir la no reiteración de la conducta reprochable en el servicio, ya que de existir otra expresión de corrección inferior en gravamen debería ser la aplicable primariamente con preferencia y prioridad sobre las de mayor entidad, para efectivamente aleccionar al disciplinable y permitirle un mejor desempeño, lo cual se traduciría finalmente en la mejora del servicio.

Si no se considerase este principio de conservacionismo o preservación del disciplinable, los funcionarios fuesen veleidosamente disponibles a capricho subjetivo del titular de la potestad disciplinaria, afectándose la razón de ser de la función pública como es preservar la indemnidad del grueso sustrato personal de carrera administrativa frente a los avatares y cambios políticos de quienes tengan la dirección por el ejercicio del sufragio o por designaciones en los altos niveles decisorios; y del valor que intrínsecamente debe tener el funcionario para la Administración derivado de múltiples circunstancias producto de normas fundamentales y legales que preestablecen entre otras cosas, la exigencia del concurso como acceso a los cargos públicos; la calidad, capacitación y evaluación permanente del operario público; la operatividad de la graduación sancionatoria y la aplicación del principio de proporcionalidad de la actividad administrativa.

La proporcionalidad en la aplicación de las sanciones disciplinarias y su relación con el principio de preservación o conservación del agente público.

Por otra parte, parece increíble que aún en la actualidad haya en el seno de los órganos del Estado quienes aseveran -con ardid manipulador- que exclusivamente con la simple consagración de un catálogo sancionatorio y la reverencia de un riguroso ejercicio del poder punitivo disciplinario, mediante la implementación de un castigo “ejemplificante” y flagelo disciplinario -que concebiría al reproche disciplinario exclusivamente como un escarmiento subjetivo con elementos estigmáticos-, se corregiría automáticamente los entuertos de las conductas y los vicios de los agentes del Poder Público.

Esto solo acarrearía el peligroso trasfondo de la hipertrofia del elenco sancionatorio, lo cual no necesariamente implica en la realidad su correcta aplicación, pues en ocasiones se traduce en un

exceso de punibilidad que desborda la proporcionalidad del reproche disciplinario en base al hecho generador de responsabilidad, que inclusive en algunas latitudes ha llegado a crear verdaderas zonas de conflicto al censurar desmedidamente conductas y comportamientos personales de la vida de relación privada desplegadas fuera del servicio y del ámbito del ejercicio de la función jurisdiccional, mientras obvian otros aspectos esenciales como la elevación moral, ética, cultural, social, formativa y de retribución remunerativa de los operarios fundamentada en principios de mérito individual y capacidad en el desempeño de la función encomendada por la confianza social y por el ordenamiento jurídico que le permitirían ascender en una verdadera carrera administrativa distanciada de los avatares y presiones políticas.

La verdadera dimensión de la actividad disciplinaria impondría **el cristalino ejercicio de la proporcionalidad administrativa y su relación con la eventual graduación de la sanción a imponer**, para constatar racionalmente la congruencia necesaria entre los hechos materializados y comprobados y la gravedad de la falta disciplinaria por la responsabilidad exigida.

Esto necesariamente estaría conectado con la comprensión cabal del verdadero sentido de la moderna finalidad del poder disciplinario en el ámbito público, lo cual apuntaría efectivamente a fines estrictamente correctivo formativos y abandonaría la idea antigua de ser puramente un ejercicio de expurgación represivo punitivo de retaliación automática ante el incumplimiento de deberes funcionales, por lo que en la actualidad el Estado en áreas de la protección del principio de preservación o conservación del funcionario o agente público, solo permitiría la aplicación de sanciones de mayor gravamen -como sería la expulsión de la función pública por destitución- únicamente cuando se incurriera en eventos de tal magnitud que encuadren inequívocamente en faltas gravísimas comprobadas. De darse la existencia de la mínima duda razonable en la aplicación de una sanción de menor gravamen siempre habría que acudir a imponer la sanción de menor intensidad para permitir que el infractor interiorice el reproche y mejore su desenvolvimiento público -pues éste operario se supone fue elegido entre los mejores mediante concurso, se asume que se ha invertido en su formación progresiva por lo tanto su conocimiento teórico práctico tiene un tangible valor económico protegible y se estima como un sujeto valorado por el mismo Estado- de allí que el ejercicio de la disciplina siempre propendería a imponerle sanciones en escalada, tratando que comprenda e interiorice el por qué se le sanciona con miras a que evolucione individualmente y por ende su mejor gestión y actuación en la función pública, y esto se reporte en una mejoría para el servicio.

La idea de preservar al funcionario, es consustanciada a la esencia y naturaleza de la función pública, por ende la exclusión del funcionario del estamento solo se produciría por excepción, cuando no quedase otro remedio jurídico inferior para corregir y persuadir la no reiteración de la conducta reprochable en el servicio, ya que de existir otra expresión de corrección inferior en gravamen debería ser ésta aplicada primariamente con preferencia y prioridad sobre las de mayor entidad, para efectivamente aleccionar al disciplinable y permitirle un mejor desempeño.

Prescripción de la acción disciplinaria como cortapisa temporal al poder disciplinario.

Queremos analizar en detalle la figura de la prescripción de la acción procedimental para perseguir ilícitos disciplinarios, como una significativa institución garantística del derecho administrativo que erige un mecanismo liberatorio ante la inactividad o inercia administrativa, al desatender la activación del ejercicio de su poder disciplinario o la posibilidad de dimanar actos ablatorios sobre la esfera jurídico subjetiva del servidor público, en una oportuna temporalidad precisa impuesta por la Ley, por tanto al superarse esa oportunidad cronológica e incurrir en mora de administrativa, traería consecuentemente como efecto la pérdida sobrevenida del interés estatal para generar eventuales iniciaciones de oficio o el poder para decidir.

Esto en realidad no se configura como una sanción para la Administración morosa o inercial, sino como una institución que otorga seguridad jurídica y tutela a los derechos fundamentales de los posibles involucrados, como por ejemplo sería la tutela efectiva del derecho a la defensa, en relación a recordar hechos o fechas precisas, acceder a pruebas que por su naturaleza pudiesen desaparecer por ser perecederas o deteriorarse por el transcurso fatídico del tiempo, así como otras circunstancias de variada índole que pudiesen ser envilecidas e imputable a la demora, retardo o dilación injustificada de la activación o materialización de los poderes sancionatorios entregados al órgano público.

Ejemplo de normas existentes en Venezuela dirigidas al establecimiento de la prescripción disciplinaria son el artículo 87 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, el cual exalta que “las faltas de los funcionarios o funcionarias públicos sancionadas con amonestación escrita prescribirán a los seis meses a partir del momento en que el supervisor inmediato tuvo conocimiento del hecho y no inició el procedimiento correspondiente”, y el artículo 88 de la misma Ley, el cual asevera que “las faltas de los funcionarios o funcionarias públicos sancionadas con la destitución, prescribirán a los ocho meses, a partir del momento en que el funcionario o

funcionaria público de mayor jerarquía dentro de la respectiva unidad tuvo conocimiento, y no hubiere solicitado la apertura de la correspondiente averiguación administrativa.”

Es usual que en el derecho comparado nos encontremos con figuras muy similares, como el caso Argentina, en el artículo 37 de la Ley 25164 Ley Marco de Regulación de Empleo Publico Nacional, que prevé que “los plazos de prescripción para la aplicación de las sanciones disciplinarias, con las salvedades que determine la reglamentación, se computarán de la siguiente forma: a) Causales que dieran lugar a la aplicación de apercibimiento y suspensión: seis (6) meses. b) Causales que dieran lugar a la cesantía: un (1) año. c) Causales que dieran lugar a la exoneración: dos (2) años. En todos los casos, el plazo se contará a partir del momento de la comisión de la falta.”

Del mismo modo, en Colombia en el artículo 30 del Código Disciplinario Único de los Servidores Públicos previsto en la Ley 734 de 2002, al consagrar los términos de prescripción de la acción disciplinaria y manifestar que “la acción disciplinaria prescribe en cinco años, contados para las faltas instantáneas desde el día de su consumación y para las de carácter permanente o continuado desde la realización del último acto.” Pero además también erige con atinada precisión, la prescripción de la sanción disciplinaria en su artículo 32, al patentizar que “la sanción disciplinaria prescribe en un término de cinco años, contados a partir de la ejecutoria del fallo. Cuando la sanción impuesta fuere la destitución e inhabilidad general o la suspensión e inhabilidad especial, una vez cumplidas se producirá la rehabilitación en forma automática, salvo lo dispuesto en la Carta Política”

La distancia entre el Derecho Disciplinario y el Derecho Penal

Aún cuando se ha extendido por errónea generalidad la idea de aplicar impulsivamente los principios rectores del Derecho Penal al Derecho Disciplinario, -como ya hemos adelantado previamente a lo largo de este opúsculo-, es importante puntualizar que existe una verdadera separación entre ambas ramas jurídicas.

Si bien es cierto, que existen en ambas situaciones un juzgamiento formal de conductas humanas *intuitu personae*, que pudieran conllevar a infligir como consecuencia jurídica un reproche estatal

por injusto, siempre estarán unidas **por igual**³⁷ bajo la égida de garantías constitucionales y de protección de los derechos humanos de los involucrados, supeditadas al **principio de legalidad sancionatorio**, por el cual siempre debe preexistir la consagración expresa de tipos normativos reprochables -como delito o falta- por el ordenamiento jurídico, como garantía individual limitativa de la potestad estatal punitiva. Al mismo tiempo estarán sometidos similarmente al **principio de prohibición de aplicación por razonamiento analógico**, por el cual los tipos constitutivos de reprensión son de interpretación restrictiva y nunca extensiva o por aproximación o contigüidad equivalente.

Es un aspecto común, la necesidad del **establecimiento de responsabilidad subjetiva**, que condiciona la posibilidad de atribuir un hecho antijurídico a su autor reprochable, -quien en base a su libre albedrío y a su conocimiento- realiza una conducta no adecuada al ordenamiento jurídico vigente, **respondiendo por culpabilidad a título de dolo o culpa grave**³⁸, frente a lo cual, existirían **supuestos de exoneración y atenuación de la responsabilidad**, ya sea por hecho fortuito, fuerza mayor, o condiciones del servicio, imponiéndosele al juzgador examinar la forma y situaciones en las cuales ha sido conculcado el ordenamiento jurídico para configurar el delito o la falta disciplinaria, así como la **idoneidad del medio de reproche** estatal implementable, que debe estar siempre en frecuencia con los objetivos constitucionales y legales legítimos.

Es tan indudable la autonomía que existe entre ambas, que es innegable la exaltación como tipos independientes de responsabilidad subjetiva individual, tanto así que **pudiese concurrir sobre un mismo hecho fáctico y sobre un mismo sujeto, distinto tipo de responsabilidad proveniente del diseño normativo del ordenamiento jurídico vigente**, emergiendo una de naturaleza penal y otra de naturaleza disciplinaria, ya que, **una misma conducta pudiera ser constitutiva de delito y a la vez falta disciplinaria**, sólo siendo necesario su determinación y establecimiento mediante procedimientos diferenciados ante las instancias competentes correspondientes, lo cual no afecta la garantía constitucional del **principio “non bis in idem”**, entendida como una prohibición

³⁷ Y no por transferencia de principios de uno en el otro, pues ambos son receptáculos por igual de la irradiación de principios y garantías fundamentales.

³⁸ Coincidimos con las ideas de **Pemán Gávin** “El sistema sancionador español.” CEDECS. Barcelona. 2000. Pg. 205. “Dolo y culpa no originan tipos distintos infracciones sino modulaciones sobre una misma clase de infracción. Dolo y culpa configuren aspectos de un mismo tipo de infracción, donde el dolo y la culpa funcionan como circunstancias modificativas de la responsabilidad”. Citado por nuestro afable amigo el Profesor **Carlos Arturo Gomez Pavajeau**, en “Dogmatica del Derecho Disciplinario. Obra Citada Pag. 131

fundamental al doble juzgamiento o la misma sanción que recayera sobre un individuo por el mismo tipo de responsabilidad.

Una primera diferencia que emerge entre el Penal y el Disciplinario, es que dependiendo del ordenamiento jurídico, en algunas latitudes es posible la **liberalidad de la creación de supuestos de hecho como faltas disciplinaria por vía reglamentaria o sub legal**, como una expresión residual de la relación especial de sujeción que caracteriza a la relación con los agentes o servidores públicos. Por esta posibilidad se permitiría al propio órgano establecer previamente los supuestos que constituirían faltas y la calificación de las mismas como *leves, moderadas y graves*, sin embargo, para su aplicación en el caso concreto siempre deben estar preestablecidas.

Asimismo, es incontrovertible la impronta de **mayor gravedad que signa los ilícitos y sanciones de estirpe penal**, que pretenden castigar los **ataques a los objetos y bienes jurídicos tutelados**, sobre el menor rigor que vislumbra las faltas y sanciones disciplinarias, pues el objeto jurídico tutelado obedece a estructuras racionales diferentes, ya que por una parte, el Derecho Penal pretende resguardar de sensibles ataques o afectaciones a intereses personales, reales o colectivos relevantes para la sociedad, -vida, libertad, bienes, etc-, otorgando **especial relieve a la entidad del daño a esos bienes o intereses protegidos**, por el **principio de lesividad**, para justificar la intervención estatal en resguardo del orden social menoscabo.

En contraste el Derecho Disciplinario, por decisión del legislador³⁹, tutela centralmente como bien jurídico, al **buen funcionamiento y optimización del servicio**, al exaltar la fidelidad a institución y sus parámetros conductuales, de ética pública y la moralidad administrativa de “la conducta subjetiva del funcionario, sobre los resultados de peligro o lesión de un bien jurídico determinado que su actuación haya podido causar”⁴⁰, por lo cual preponderantemente para sancionar, le basta y es suficiente la **infracción o inobservancia de los deberes funcionales del servidor o agente público, “ con independencia de la lesión que él pueda eventualmente producirse”**⁴¹. No opera fragmentariamente por el **principio de accesoriedad**⁴², -como si lo hace el Derecho Penal- sino que

³⁹ O de la propia corporación, entidad u organicidad en aquellos países que permiten la liberalidad del establecimiento por vía reglamentaria o sub legal.

⁴⁰ **Jalvo, Belén Marina**. “El régimen disciplinario de los funcionarios públicos”. Obra citada. Pg. 92.

⁴¹ **Nieto, Alejandro**. “Derecho administrativo sancionador” Obra Citada. Pg. 350.

⁴² Por el cual debe recurrirse a otros mecanismos estatales jurídicos -ya sean civiles o administrativos-para solucionar el caso concreto, y sólo acudir en última instancia al Derecho Penal por sus rígidos efectos sobre el autor, cuando no hubiere salida o solución a los intereses o derechos afectados.

lo hace por vía principal, por aplicación del **principio de objetividad jurídica**, siendo obligatoria la imposición de una consecuencia jurídica ante la determinación de un incumplimiento a título de dolo o culpa grave.

Esto no quiere decir ni obsta, que en el Derecho Disciplinario, no exista el **principio de proporcionalidad de la sanción**, pues está consustanciado y arraigado con el Derecho Administrativo y con los ejercicios autonómicos disciplinarios distintos al Administrativo, por ende, el mismo legislador al momento de tipificar supuestos que constituyan faltas debe establecer equilibrio armónico y sistémico como condicionamiento a su gravedad, y, al momento de imponer **la corrección disciplinaria no podrá acudir a sanciones graves si es suficiente con la imposición de sanciones más leves, por el orden de graduación de las reprimendas**, fortaleciéndose el **principio de conservación o preservación del servidor público** explicado a lo largo del presente trabajo.

Por otra parte, existe una disímil finalidad perseguida por el Derecho Penal, para garantizar el **orden social general** a través de **la seguridad jurídica, la paz social y la tranquilidad pública**, y la perseguida por el Derecho Disciplinario, a los efectos de propender al orden interno del estamento u organización, que en principio lo ha identificado como una especie “de derecho doméstico que contempla conductas cuya repercusión se agota en la esfera administrativa interna”⁴³, aun cuando nadie duda de su trascendencia e importancia del interés general y social mediatizado, en la excelencia de la prestación del servicio público y de la asepsia en el manejo y conducción de los integrantes de la función pública.

“La responsabilidad de los funcionarios no queda circunscrita al ámbito interno de la organización administrativa, porque los funcionarios no responden únicamente frente a la Administración que los emplea, responden también frente a los usuarios de los servicios públicos y, en definitiva frente a toda la sociedad.”⁴⁴

Esta última aseveración requiere de una mayor difusión en nuestra sociedad, para que -en algún momento se logre por madurez comprender el verdadero alcance e importancia de la disciplina de los agentes públicos, como algo natural y consustanciado de toda organización estatal, que sea exigible fluidamente por cualquier interesado o afectado, realizable asépticamente en la práctica

⁴³ Jalvo, Belén Marina. Obra citada. Pg. 101

⁴⁴ Tesauro, A. Obra Citada. Citada por **Jalvo, Belén Marina**. Obra Citada. Pg. 102.

cotidiana como un ejercicio “correctivo y formativo y depurador” de las conductas desviadas de los agentes públicos, sin intromisiones políticas, grupales, proselitistas o personales, dirigidas a dignificar y educar al funcionario como eje del servicio público, y finalmente reconducir la dinámica de las instituciones, reorbitando la actividad estatal hipertrofiada y en muchas ocasiones apartada de la legalidad, a un correcto camino de respeto a valores, normas y la convivencia social para una mejor calidad de vida de sus integrantes.

Bibliografía.

Alessi, Renato. “Instituciones del derecho administrativo.” Tomo I. Barcelona España

Ayala Caldas, Jorge Enrique. “Elementos de derecho administrativo disciplinario en Colombia.” Ediciones Doctrina y Ley. Santafé de Bogotá. 1995.

Barreto Ardila, Hernando. “Principios y normas rectoras de la ley disciplinaria”. Instituto de Estudios del Ministerio Público, Santafé de Bogotá 1999.

Bechara Cabrera, Luisa. “Responsabilidad objetiva disciplinaria”. Santafé de Bogotá 1997

Blasco Pellicer, Ángel. “El procedimiento administrativo sancionador en el orden social”. Tirant lo Blanc. Valencia 1997.

Cabrera Castro Teófilo El proceso disciplinario. Doctrina y Ley. Santafé de Bogotá 1997.

Canosa Suárez, Ulises. Derecho probatorio disciplinario. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Santafé de Bogotá 1999.

Carrillo Artiles; Carlos Luis. “Ámbito Subjetivo del Derecho Disciplinario Público en Venezuela” En Direito Disciplinario Internacional. Estudos sobre a Formacao, Profissionalizacao, Disciplina, Transparencia, Controle e Responsabilidade da Funcao Pública. Volumen I. Editorial Fórum. Belo Horizonte, Brasil

Carrillo Artiles, Carlos Luis. “Derecho Disciplinario Judicial”. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. 2012.

Carrillo Artiles, Carlos Luis. “El recurso jurisdiccional contra las abstenciones u omisiones de los funcionarios públicos”. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas Venezuela. 1999

Carrillo Artiles, Carlos Luis. “La reorbitación de los deberes y derechos de los funcionarios públicos en la Ley del Estatuto de la Función Pública” Libro Homenaje a Hildegard Rondón de Sanso. Fundación Estudios de Derecho Administrativo FUNEDA. Tomo I. Caracas. 2003

Casino Rubio, Miguel. “El derecho sancionador y la responsabilidad patrimonial de la administración”. Universidad Carlos III de Madrid. Madrid 1999.

Castro Perdomo, César. “La Procuraduría en Colombia: Procuraduría General y Fiscalías; historia constitucional y legal, 1819-1986”. Imprenta Nacional. Bogotá 1986.

Carretero Pérez Adolfo y Carretero Sánchez Adolfo. “Derecho administrativo sancionador “ 2 ed. Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid 1995.

Duguit, León. “Tratado de Derecho Constitucional “. Tomo III. Brocard, París 1930

Enríquez Burbano, Luis Alfonso. “Perfiles de derecho administrativo disciplinario: comentarios, doctrina, jurisprudencia, apéndice legislativo”. Jurídica Equidad. Cali 1994.

Fernández López, María Fernanda. “El poder disciplinario en la empresa”. Consejería de Trabajo. Junta de Andalucía. Civitas. Madrid. 1991.

Fernández Sarmiento, Alfredo. “Nueva estructura de la Procuraduría General de la Nación: Decreto 262 de 2000”. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Santafé de Bogotá 2000.

Forero Salcedo, José Rory y Cotrino, Germán Varón. “Vicisitudes del proceso disciplinario”. 2 edición. Personería de Bogotá, Bogotá 2001.

García Oviedo, G. y Martínez Useros, E. “Derecho administrativo”. Madrid España. 1968.

Giraldo Rodríguez, Gustavo. “Régimen disciplinario de los servidores públicos: manual práctico; código disciplinario único, regímenes especiales para docentes estatales, Fuerzas Militares y Policía Nacional”. Legis Editores, Bogotá 2000.

Gómez Pavajeau, Carlos Arturo. “Dogmática del derecho disciplinario”. Universidad Externado de Colombia, 5ta Edición. Bogotá 2001.

Gómez Ruiz, Elizabeth. “Diccionario jurisprudencial disciplinario”. Instituto de Estudios del Ministerio Público, Santafé de Bogotá 1998.

Gutiérrez Llamazares, Miguel Ángel. “Régimen disciplinario de los funcionarios públicos”. Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona 1990.

Henaó Pérez, Juan Carlos. “La responsabilidad civil del estado y el poder disciplinario”. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Santafé de Bogotá. 1998.

Ibáñez Najar, Jorge Enrique. “La responsabilidad disciplinaria y la responsabilidad fiscal”. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Santafé de Bogotá. 1998.

Isaza Serrano, Carlos Mario. “Derecho disciplinario: parte general”. Gustavo Ibáñez, Santafé de Bogotá. 1997.

Ivanega, Miriam Mabel. “Las responsabilidades de los Funcionarios Públicos”. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México. México.

Jalvo, Belén Marina. “El régimen disciplinario de los funcionarios públicos: fundamentos y regulación sustantiva”. Editorial Lex Nova, Valladolid 1999.

López Garzón Edgar. “Disposiciones sustantivas y disciplinarias a su alcance”. Procuraduría Departamental de Boyacá, Tunja 1995. 4 v.

López Garzón, Edgar. “Guía práctica del proceso disciplinario”. 2 edición. Editorial Jurídica Sánchez. Medellín 2000.

Martínez López Antonio José. “Régimen disciplinario del servidor público”. Librería del Profesional. Bogotá. 1999.

Meseguer Yebra, Joaquín. “El principio non bis in ídem en el procedimiento administrativo sancionador”. Bosch. Barcelona 2000.

Mejía Ossmán, Jaime. “Manual de práctica forense disciplinaria”. Ediciones Doctrina y Ley. Bogotá 2000. 2 v.

Moles Caubet, Antonio. “El Principio de Legalidad y sus implicaciones”. Publicaciones del Instituto de Derecho Público UCV. Universidad Central de Venezuela, Caracas Venezuela. 1974

Navarro de Bautista, Zulma. “La potestad disciplinaria”. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. Bogotá. 2000.

Navarro de la Ossa, Roberto. “La Procuraduría en la nueva Constitución: por la interpretación fidedigna de la ley. Librería del Profesional. Santafé de Bogotá 1998.

Nieto García Alejandro. “Derecho administrativo sancionador”. Editorial Tecnos. 2 edición. Madrid. 1993.

Ossa Arbeláez, Jaime. “Derecho administrativo sancionador: hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía”. Legis Editores. Bogotá 2000.

Osuna Patiño, Néstor Iván. “La intervención en política por parte de los servidores públicos y uso indebido del empleo para fines políticos”. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Santafé de Bogotá 1998.

Ostau de Lafont, Pianeta Rafael E. “Naturaleza jurídica del derecho disciplinario”. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Santafé de Bogotá 1998.

Pemán Gávin “El sistema sancionador español.” CEDECS. Barcelona. 2000

Peña Solís, José. “La potestad sancionatoria de la administración pública venezolana”. Colección de estudios jurídicos del Tribunal Supremo de Justicia. Caracas Venezuela 2005.

Restrepo Quijano, Rafael Darío. “Guía práctica del proceso disciplinario concordada con la Ley 200 de 1995 ampliada y actualizada”. Jurídica Diké. 2 ed. Medellín 1995.

Rojas Betancourt, Danilo. “Hermenéutica y principios rectores de la ley disciplinaria”. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Santafé de Bogotá 1998.

Rojas Gómez Miguel Enrique. “Las nulidades en el proceso disciplinario”. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Santafé de Bogotá. 1998.

Sánchez Morón, Miguel. “Derecho de la Función Pública”. Editorial Tecnos. Tercera Edición. Madrid España. 2002.

Tesauro A, “Il potere disciplinare” Tomo I Stabilimento. Tipográfico Tocco. Napoli

Sanz Gandasegui, Francisco. “La potestad sancionatoria de la administración: la Constitución Española y el Tribunal Constitucional”. Editoriales de Derechos Reunidas. Madrid. 1985.

Sheffer Tuñon, Javier Ernesto. “Principios del Derecho Disciplinario” En Derecho Disciplinario Internacional”. Editorial Forum. Bello Horizonte. Brasil. 2011.

Suay Rincón, José. “Sanciones administrativas”. Publicaciones del Real Colegio de España. Bolonia 1989.

Trayter Juan Manuel y Pons Marcial. Manual de derecho disciplinario de los funcionarios públicos. Ediciones Jurídicas Generalita de Catalunya. Escola d’ Administración Pública de Catalunya. Madrid. 1992.

Vacas Garcia-Alós, Luis y Gervasio Martín Martín. “Manual de Derecho Disciplinario Judicial”. Editorial Aranzadi. España. 2005.

Velásquez Gómez, Iván. Manual de derecho disciplinario. Editorial Jurídica Sánchez. 2º ed. Medellín 1999.
