

PRINCIPIOS DE ESPECIALIDAD Y SUBSIDIARIEDAD EN EL DERECHO DISCIPLINARIO

Por Juan Carlos Novoa Buendía

1. Introducción

Con ocasión del ejercicio del poder disciplinario, el Legislador ha visto con buen sentido la necesidad de perfeccionar la normatividad que regula dicho poder, ajustándolo a las decisiones jurisprudenciales tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, pero también al reclamo de justicia, cada vez más vehemente, de la sociedad colombiana que anhela ser dirigida por una función pública libre de corrupción y de ineficacia administrativa.

Ante esta realidad y con la autoridad que imprime la experiencia y el saber propio de la máxima jefatura de la función disciplinaria, el señor procurador general de la Nación, doctor Alejandro Ordóñez Maldonado, convocó¹ a las más disímiles instituciones públicas y organizaciones privadas para la conformación de una Comisión Interinstitucional de reforma al poder disciplinario en Colombia. A ese llamado acudieron el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Disciplinaria; el Consejo de Estado, Sección Segunda; la Defensoría del Pueblo; el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Personería de Bogotá, como representantes de la institucionalidad concedores de las lides disciplinarias. Pero también conformaron dicha Comisión el Colegio de Abogados en Derecho Disciplinario y el Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario, como exponentes de la academia dedicados al estudio juicioso de esta rama del derecho sancionador.

Luego de un arduo trabajo de la Comisión y de su secretaría técnica, la cual tuvimos el honor de ocupar, se presentó al señor Procurador General de la Nación y al señor Defensor del Pueblo un proyecto de Código General Disciplinario. Seguidamente este proyecto fue radicado en agosto de 2014 en la Secretaría General del Senado de la República para que bautizado como Proyecto de Ley 55 de 2014 Senado hiciera tránsito por el Congreso de la República.

A la fecha de escribir estas líneas, el proyecto de ley se encontraba en el Senado de la República pendiente de ajustar las objeciones presidenciales que fueron aceptadas por la Corte Constitucional², las que una vez aprobadas en cada Cámara del Congreso deberán

¹ Mediante Resolución 118 de 21 de abril de 2014.

² En sentencia C-284 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

pasar nuevamente a la Corte para que expida su fallo definitivo³. Finalmente el proyecto deberá ir al despacho del señor presidente de la República para su respectiva sanción.

En lo que respecta a esta obra académica, que en buena hora promueve el Instituto de Estudios del Ministerio Público, bajo la dirección del doctor Cristian Mora Padilla, aquella se ha dividido en dos grandes ejes temáticos para el abordaje del Código General Disciplinario. Así, pues, una parte estará dedicada a los temas sustanciales y la otra a los asuntos de índole procedimental. Este escrito está ubicado en la primera parte temática, y dentro de ella se me ha encargado la tarea de escribir sobre una cuestión problemática relacionada con los principios del derecho disciplinario.

El nuevo Código aborda los principios con gran elaboración, producto del fermento que en estas últimas dos décadas ha hecho la jurisprudencia constitucional y contenciosa administrativa, así como de la sapiencia que brota de cada caso concreto por parte de las autoridades disciplinarias, especialmente de la Procuraduría General de la Nación. Vemos en dicho catálogo principios sobre los que había alguna mención pero que requerían de perfeccionamiento en su redacción, como, por ejemplo, el de la ilicitud sustancial y otros que, si bien se vienen aplicando por su obligatoriedad universal en el mundo jurídico, se echaban de menos alguna referencia en el articulado, como por ejemplo los principios relacionados con el respeto a la dignidad humana, el de la cláusula de exclusión probatoria, el de congruencia, el de investigación integral y de forma muy especial los principios de especialidad y subsidiariedad. Sobre estos principios se podrían hacer importantes disquisiciones; no obstante, desde ahora advierto a nuestros lectores que sería pretensioso de nuestra parte abordarlos todos. Lo anterior por dos razones: la primera, porque el espacio otorgado para este artículo es limitado; y la segunda, porque otros colegas tratarán algunos de los mencionados principios con mayores pergaminos y profundidad. En efecto, el principio que manda respetar la dignidad humana en el ejercicio de la función disciplinaria será tratado por nuestro amigo, el tratadista Jaime Mejía Ossman, de quien estamos seguros sacará jugosas reflexiones. Así mismo, el principio sobre la cláusula de exclusión probatoria referido, como sabemos bien, se aplica a las pruebas obtenidas con violación de los derechos y garantías fundamentales. Este será estudiado por el profesor y también amigo Jorge Enrique Sanjuán y de quien no dudo discurrirá con profundidad el tema.

En esas condiciones, hemos decidido trabajar sobre los principios de especialidad y subsidiariedad, los cuales tienen una resonancia, no menos importante que los mencionados anteriormente, en la filosofía del nuevo Código General Disciplinario, entre otras razones porque son nada más ni nada menos que los principios rectores que expresan la categoría dogmática de la tipicidad en un régimen en el que impera como regla general

³ Conforme al inciso final del artículo 167 de la Constitución Política.

la técnica de los tipos abiertos. Es decir, son los principios que tendrán la finalidad de ser un faro al cual deben seguir las autoridades disciplinarias a la hora de tipificar la conducta que se investiga, de tal modo que si se pierden de su luz serán presa fácil de las tempestades que genera la nulidad.

Sin más poesía, a esta altura de nuestra introducción se hace urgente que nos planteemos una cuestión problemática sobre la cual gire nuestro estudio. Para ello, debemos considerar que los principios de especialidad y subsidiariedad son expresión del principio rector de legalidad y, por tanto, tienen ocurrencia, como arriba dijimos, en la categoría de la tipicidad. En ese sentido, estos principios tienen aplicación en dos dimensiones a saber: la primera tiene ocasión entre las faltas gravísimas y los tipos penales, y la segunda entre las mismas faltas disciplinarias, esto es, entre las faltas gravísimas y las faltas graves y leves.

Conforme a estas dos dimensiones en las que tiene lugar dichos principios, es menester plantearnos las siguientes preguntas: i) ¿los principios de especialidad y subsidiariedad entre las faltas gravísimas y los tipos penales riñen con el principio del *non bis in ídem*?; y ii) ¿los principios de especialidad y subsidiariedad entre las faltas gravísimas y las faltas graves y leves chocan con el principio de favorabilidad?

2. Entre las faltas gravísimas y los tipos penales

Para desarrollar este punto es menester tratar las siguientes cuestiones: i) ¿Cuál es el estado actual de la relación entre las faltas gravísimas y los tipos penales?; ii) ¿Existe violación del principio de *non bis in ídem* entre las faltas gravísimas y los tipos penales?; y iii) ¿Cuál es la relevancia de los principios de especialidad y subsidiariedad entre las faltas gravísimas y los tipos penales?

¿Cuál es el estado actual de la relación entre las faltas gravísimas y los tipos penales?

Como bien saben nuestros lectores, bajo el actual Código Disciplinario Único, contenido en la Ley 734 de 2002 y modificado en parte por la Ley 1474 de 2011, no se establece ningún criterio a la autoridad disciplinaria para discernir o elegir entre una falta gravísima y un tipo penal para adecuar típicamente la conducta que se investiga. Dicho de otro modo, no establece la normativa un principio que le indique al juez disciplinario cuál tipo se aplica a una determinada conducta, cuando esta permita, en apariencia, el uso tanto de una falta gravísima como de un tipo penal. En efecto, la posibilidad que da el Legislador de remisión a los tipos penales para traerlos como descripción típica en el disciplinario como falta

gravísima no tiene ninguna rémora, pues así lo estableció el numeral 1 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002⁴. En ese orden, es factible que la autoridad disciplinaria pueda traer de manera indiscriminada un tipo penal para cobijar típicamente una conducta, sin revisar previamente que se pueda encuadrar en otra de las faltas gravísimas contenidas en el artículo 48 ibídem.

Tan veraz es nuestro aserto, que no nos dejarán mentir los que se dedican a esta disciplina, cuando decimos que es muy frecuente que a la hora de tipificar las conductas disciplinables vemos con asiduidad la utilización de los tipos penales de injuria y calumnia, peculado, prevaricato, tráfico de influencias o celebración indebida de contratos, en preferencia de las faltas gravísimas.

Para ser más explícitos en nuestra idea, acudimos a la experiencia. Es bien conocido por todos que en los numerales 29 a 34 del mencionado artículo 48 están previstas, en su gran mayoría, las irregularidades contractuales como faltas gravísimas, de tal modo que por alguna de ellas es muy probable tipificar cualquier conducta que inobserve las formas en los contratos estatales⁵. No obstante, con harta frecuencia vemos que en las posibles irregularidades en dichos contratos las autoridades disciplinarias acuden a los tipos penales del capítulo IV, título XIV, libro II del Código Penal⁶ para adecuar dichas anomalías. Específicamente, existe una constante remisión al tipo penal nominado “contrato sin cumplimiento de requisitos legales”⁷, el cual, valga decir, es un tipo sumamente complicado de adecuar, pues no es pacífico ni en la doctrina⁸ ni en la jurisprudencia⁹, por ejemplo, determinar qué se entiende por “requisitos legales esenciales”. Sabemos bien que no todo requisito que se desconozca en la contratación pública tiene el carácter de esencial, pues

⁴ “ARTÍCULO 48. FALTAS GRAVÍSIMAS. Son faltas gravísimas las siguientes:

1. Realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando del mismo.”

⁵ O convenios interadministrativos o contratos interadministrativos o cualquier otra modalidad exceptiva en la contratación estatal, que para el caso que se plantea no tiene ninguna relevancia.

⁶ Ley 599 de 2000.

⁷ ARTICULO 410. CONTRATO SIN CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS LEGALES. <Ver Notas de Vigencia en relación con el artículo 33 de la Ley 1474 de 2011> <Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 1o. de enero de 2005. El texto con las penas aumentadas es el siguiente:> El servidor público que por razón del ejercicio de sus funciones tramite contrato sin observancia de los requisitos legales esenciales o lo celebre o liquide sin verificar el cumplimiento de los mismos, incurrirá en prisión de sesenta y cuatro (64) a doscientos dieciséis (216) meses, multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a doscientos dieciséis (216) meses.

⁸ Invito a leer el escrito “Celebración indebida de contratos” del profesor y amigo Diego Corredor Beltrán, publicado en Lecciones de Derecho Penal, Parte Especial, Ed. Universidad Externado de Colombia. Segunda Edición. Pág. 329.

⁹ Sentencias C-917 de 2001 y C-652 de 2003, con ponencias de los doctores M.P. Alfredo Beltrán Sierra y M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, respectivamente.

no afecta su naturaleza¹⁰, y, por tanto, solo alcanzan a tener el carácter de requisitos simplemente accidentales. Por poner un ejemplo, piénsese por un instante en aquellos contratos que se celebran sin el certificado de disponibilidad presupuestal, más conocido como CDP; tal requisito no es de la esencia del contrato, porque no enerva su naturaleza y, en ese orden, podría alegarse con buen juicio que no es posible encuadrar esta conducta en el tipo penal.

Esta posibilidad indiscriminada de acudir a los tipos penales sin reparar en la existencia de las faltas gravísimas es una dispensa dada por el Legislador al establecer como primer falta gravísima, sin mayor criterio, “realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando del mismo”.

¿Existe violación del principio de *non bis in ídem* entre las faltas gravísimas y los tipos penales?

El punto que tratamos arriba, según el cual la autoridad disciplinaria está legitimada para remitirse a los tipos penales, como dijimos, sin mayor criterio, ha generado en nosotros la inquietud intelectual de si tal proceder viola el principio del *non bis in ídem*, al permitirse que por una misma conducta pueda investigarse penal y disciplinariamente, con el añadido que en el disciplinario es posible juzgar con base en un tipo penal.

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha sido categórica en determinar que no hay tal violación al principio del *non bis in ídem*, pues “(...) cuando se adelanta un proceso disciplinario y uno penal contra una misma persona, por unos mismos hechos, no se puede afirmar válidamente que exista identidad de objeto ni identidad de causa, pues la finalidad de cada uno de tales procesos es distinta, los bienes jurídicamente tutelados también son diferentes, al igual que el interés jurídico que se protege. En efecto, en cada uno de esos procesos se evalúa la conducta del implicado frente a unas normas de contenido y alcance propios. En el proceso disciplinario contra servidores estatales se juzga el comportamiento de éstos frente a normas administrativas de carácter ético destinadas a proteger la eficiencia, eficacia y moralidad de la administración pública; en el proceso penal las normas buscan preservar bienes sociales más amplios.”¹¹

En el mismo sentido, pero en una decisión más reciente a propósito del estudio de constitucionalidad del referido numeral 1 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, la Corte Constitucional señaló que:

¹⁰ Ver artículo 1501 del Código Civil.

¹¹ Sentencia C-244 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

La posibilidad de que un servidor público o un particular, en los casos previstos en la ley, sean procesados penal y disciplinariamente por una misma conducta no implica violación al principio *non bis in ídem*, pues, como lo ha explicado la Corte, se trata de dos juicios diferentes que buscan proteger bienes jurídicos diversos y que están encaminados, según exista mérito para ello, a imponer sanciones que se caracterizan por ser de naturaleza jurídica distinta.¹²

Es por lo anterior que en Colombia por un mismo hecho se puedan presentar las siguientes situaciones: “i) se condene penalmente y se sancione disciplinariamente a la misma persona, ii) se le condene penalmente y se le absuelva disciplinariamente, iii) se le absuelva penalmente y se le sancione disciplinariamente, o iv) se le absuelva penal y disciplinariamente.”¹³

Y de este modo, según las claras palabras de la Corte, “en todas estas hipótesis se habrá tramitado tanto el proceso penal como el disciplinario, sin que haya mérito para considerar que por tal razón se ha violado el principio *non bis in ídem*, pues, como se ha explicado, se trata de juicios que atienden a razones y fines diferentes, los cuales pueden dar lugar a decisiones similares o divergentes.”¹⁴

Dice bien la Corte que entre el disciplinario y el penal se “atienden a razones y fines diferentes”, para concluir que no hay violación al principio del *non bis in ídem*. En efecto, las técnicas y los conceptos que utiliza el disciplinario para estructurar la falta disciplinaria son diferentes de las técnicas y los conceptos que utiliza el derecho penal. Mientras en el disciplinario la tipicidad acude por regla general a la técnica de los tipos abiertos, en el penal se acude por regla general a los tipos cerrados. Mientras en el disciplinario el análisis de la contrariedad con el derecho está encarnado en la figura de la ilicitud sustancial, que entraña una especie de antijuridicidad sustancial¹⁵, en el penal se acude a la antijuridicidad material que se orienta por el principio de lesividad. Mientras en el disciplinario la culpabilidad utiliza la técnica de los *numerus apertus*, en el penal la culpabilidad echa mano de la técnica de los *numerus clausus*, sin contar en este punto que conceptualmente el dolo y la culpa, como

¹² Sentencia C-720 de 2006. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹³ *Ibídem*.

¹⁴ *Ibídem*.

¹⁵ Para mayores profundidades conceptuales, invito a leer el libro Justicia Disciplinaria –De la ilicitud sustancial a lo sustancial de la ilicitud”, escrito por el señor Procurador General de la Nación, doctor Alejandro Ordóñez Maldonado. Ed. IEMP.

modalidades de culpabilidad, tienen ribetes totalmente distintos, entre ambas expresiones de derecho sancionador.¹⁶

Del mismo modo, podemos decir que las finalidades que persigue cada una de las especies del derecho sancionador que venimos tratando son distintas. Así, pues, el derecho penal se caracteriza por proteger bienes jurídicos en una perspectiva de última *ratio*, en tanto que el derecho disciplinario se distingue por proteger a la función pública en una primera vista o *prima ratio*. No desconozco que el tema permita la discusión y observaciones de gran calado, pero no es de nuestro escrito entrar en esas profundidades. Sin embargo y con el ánimo de aterrizar un poco el conocimiento abstracto, pongo un ejemplo que nos ayudará a entender mejor el razonamiento que tuvo la Corte para concluir que no hay violación al principio del *non bis in ídem*.

Supongamos el caso de dos funcionarios de una entidad que, en mal momento y por razones que no son del caso explicitar aquí, se agreden verbalmente en atiborrada oficina, en horas de plena actividad laboral y delante de compañeros de trabajo y del público. Por este bochornoso hecho, se les inicia paralelamente a los funcionarios un proceso penal y otro disciplinario por el tipo de injuria y calumnia. Luego de pasado un tiempo y adelantadas las investigaciones, los funcionarios recapacitan, hacen las paces y se dirigen al fiscal para pedirle la terminación del proceso por retractación. Logran en el penal el archivo de sus diligencias y, posteriormente, se dirigen a la oficina de control interno disciplinario para hacer lo propio. Allí la autoridad disciplinaria les niega el archivo del proceso, para lo cual argumenta que si bien en el penal la acción por las injurias y las calumnias se terminó por arreglo entre las partes, ello no ocurre en el disciplinario. Y la razón de tal decisión consiste en que los fines perseguidos por el penal son distintos de los del derecho disciplinario. En efecto, atisba con buen juicio el jefe de la Oficina de Control Interno que en el caso penal se busca proteger el bien jurídico de la honra u honorabilidad de los conjuntamente injuriados y calumniados, del cual pueden disponer cuando quieran los afectados, mientras que en el disciplinario interesa es la función pública, la cual no se puede desagaviar con la reconciliación de los funcionarios injuriosos o calumniosos; es menester en el disciplinario que el Estado busque la protección de la función pública de otra manera, que para el caso será muy seguramente la sanción.

Notemos en este sencillo ejemplo como el derecho penal y el disciplinario tienen fines distintos y, por tanto, gozan de escenarios y categorías dogmáticas diferentes, circunstancia que permite concluir que no existe violación al principio del *non bis in ídem* cuando un

¹⁶ Al respecto invito a leer el texto “La culpabilidad en el derecho disciplinario. Concepto y análisis de sus distintos problemas conforme a la compleja estructura de la responsabilidad”, escrito por nuestro colega y amigo John Harvey Pinzón Navarrete. Ed. IEMP. Año 2016.

mismo hecho es investigado tanto en el penal como en el disciplinario, inclusive cuando en el disciplinario se remite a los tipos penales por vía del numeral 1 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Como colofón de este punto es obligado en nuestro escrito referenciar la objeción por inconveniencia que realizó el señor presidente de la República¹⁷ al artículo 65 del nuevo Código General Disciplinario, el cual reza lo siguiente:

Artículo 65. Faltas que coinciden con descripciones típicas de la ley penal.

Cuando la conducta no pueda adecuarse a ninguna de las anteriores faltas, en virtud de los principios de especialidad y subsidiariedad, constituirá falta gravísima realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando de él.

Valga acotar que este artículo expresa en cierto modo el actual numeral 1 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, que hemos analizado en precedencia. No obstante, en estricto sentido son dos artículos diferentes, distinciones sobre las que volveremos más adelante.

En lo que respecta a la objeción debemos señalar que el Gobierno Nacional impugnó el artículo 65 por razones de inconveniencia, pues sabía bien que por razones de inconstitucionalidad era muy difícil plantear una objeción, si se tiene en cuenta que la jurisprudencia, como lo vimos arriba, fue clara en determinar que no existe violación constitucional del numeral 1 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Por eso es que el Gobierno Nacional se lanza por la vía de la inconveniencia para atacar el citado artículo 65. Y para ello, el señor presidente sugiere que la norma debe quedar “supeditada”, pues no es loable que decisiones disciplinarias sean incongruentes con la jurisdicción penal, de manera que es conveniente para la juridicidad que exista una especie de *prejudicialidad* en la que el disciplinario quede sujeta o condicionado al penal. Para no calumniar las palabras del señor presidente las traemos textualmente. Dice el Gobierno Nacional:

A juicio del Gobierno Nacional, por razones de conveniencia y para garantizar que el artículo de la referencia persiga un fin loable y que su aplicación no resulte incongruente con las decisiones que se adopten en la jurisdicción penal, es preciso que se establezca que la aplicación de esta norma estará supeditada al pronunciamiento de un juez penal sobre la tipicidad de la conducta realizada por el servidor público o el particular investigado disciplinariamente, de manera

¹⁷ Mediante escrito presentado en la Secretaría General del Senado de la República el 28 de julio de 2015.

que no sea procedente iniciar una investigación disciplinaria con fundamento en lo dispuesto en el artículo 65, sino cuando previamente un juez de la jurisdicción penal haya proferido sentencia absolutoria.

En ese sentido, son dos efectos los que se generarían con la postura del Gobierno: el primero consiste en que no se podrá adelantar juicio disciplinario por un delito, cuando exista paralelamente un juicio penal, y debe esperar la autoridad disciplinaria para tomar cualquier decisión el curso del proceso penal. Y la segunda consecuencia que se deriva del planteamiento presidencial es que si el juez penal emite una sentencia absolutoria, no podrá la autoridad disciplinaria adelantar ninguna causa por ese delito.

Los efectos prácticos de la objeción presidencial son nocivos desde cualquier punto de vista, pues, en el plano de la eficiencia de la administración de justicia, para nadie es un secreto que la jurisdicción penal tiene problemas serios de orden sistémico que le impiden decir con prontitud lo justo en el caso concreto. Ante esa realidad, es una imprudencia pretender que la justicia disciplinaria se supedite a la lentitud de la jurisdicción ordinaria, cuando, además, tampoco es un secreto que las causas disciplinarias se surten más rápido que las penales. En el plano jurídico también surgen inconvenientes, pues la objeción presidencial no tiene en cuenta que las sentencias absolutorias en el penal no solamente se dan por razones de atipicidad de la conducta. Es evidente que la absolución puede llegar por la carencia de antijuridicidad, o por la no realización de la culpabilidad o, simplemente, como producto de la justicia *premier* que impregna la actual justicia penal. De manera que puede presentarse una absolución penal por razones diferentes a la tipicidad y, aun así, cercenar la justicia disciplinaria que, como vimos, tiene fines distintos y conceptos diferentes en materia de antijuridicidad –ilicitud sustancial- o culpabilidad. Aceptar la tesis presidencial de la *prejudicialidad* es tanto como aceptar que el penal y el disciplinario tienen una misma naturaleza y persiguen los mismos fines.

Indudablemente tal equiparación no es acertada, y así lo ha dicho pacífica y reiteradamente tanto la doctrina como la jurisprudencia, no solo la constitucional sino también la contenciosa administrativa. Entre el penal y el disciplinario no cabe la *prejudicialidad* en la medida que no se viola el principio del *non bis in idem*.

En el mismo sentido discurrió el Congreso de la República, quien no le demandó mucho esfuerzo rechazar la objeción presidencial, para lo cual le bastó tres párrafos que me permito transcribir:

No se acepta la objeción presidencial por cuanto no es acertado supeditar la acción disciplinaria a la suerte de un proceso penal. Esta prejudicialidad que se reclama no solo le resta autonomía al derecho disciplinario, sino que desconoce

los múltiples pronunciamientos que se han emitido por la Corte Constitucional. En efecto, la Corte Constitucional, en la sentencia C-720 de 2006, efectuó el análisis de exequibilidad al numeral primero del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 criterio que precisamente se recogió en el artículo 65 del proyecto. En dicha sentencia, al estudiar la prejudicialidad, se dijo lo siguiente:

La diferencia en cuanto a la naturaleza, principios, características y finalidad de los procesos penal y disciplinario, puede llevar a que por un mismo hecho: i) se condene penalmente y se sancione disciplinariamente a la misma persona, ii) se le condene penalmente y se le absuelva disciplinariamente, iii) se le absuelva penalmente y se le sancione disciplinariamente, o iv) se le absuelva penal y disciplinariamente.

Este aparte nos permite verificar que la Corte Constitucional hizo su análisis a partir de la independencia entre los dos regímenes sancionatorios. En consecuencia, el hecho de que se adelante una actuación disciplinaria a partir de la descripción objetiva de un delito ello no hace que necesariamente coincidan las dos decisiones (penal y disciplinaria), lo que descarta que previo al inicio de una investigación disciplinaria deba existir un pronunciamiento del juez penal con el fin de evitar providencias contradictorias.

Por lo tanto, la Comisión considera que la objeción es infundada.¹⁸

¿Cuál es la relevancia de los principios de especialidad y subsidiariedad entre las faltas gravísimas y los tipos penales?

Cuando analizamos la cuestión sobre cuál es el estado actual de la relación entre las faltas gravísimas y los tipos penales, respondimos que no existe actualmente un criterio que oriente al juez disciplinario para elegir el tipo que se aplica a una determinada conducta, cuando esta permita, en apariencia, el uso tanto de una falta gravísima como de un tipo penal, pues así lo tiene establecido el numeral 1 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002. Dijimos que es factible que la autoridad disciplinaria pueda traer de manera indiscriminada un tipo penal para cobijar típicamente una conducta, sin revisar previamente que se pueda encuadrar en otra de las faltas gravísimas contenidas en el artículo 48 ibídem.

¹⁸ Ver Gaceta 875 de 10 de noviembre de 2015. Senado de la República.

Esta realidad ha generado muchos inconvenientes para las autoridades disciplinarias que acuden, en principio, a los tipos penales antes que a las faltas gravísimas, pues en no pocas ocasiones los disciplinados traen como argumento de defensa la absolución, el archivo o la preclusión penales a los procesos disciplinarios para procurar también su archivo o absolución, algunas veces con éxito otras no tanto.

Ante esta aparente inconsistencia y las voces que reclaman mayor independencia del disciplinario frente al penal, surgió en la Comisión redactora del nuevo Código, la cual fue posteriormente acogida en el Congreso de la República, la idea de establecer unos principios que orientaran a las autoridades disciplinarias a la hora de tipificar conductas que pudieran adecuarse tanto a faltas gravísimas como a tipos penales. Este es el origen de los principios de especialidad y subsidiariedad.

En la nueva normativa del Código General Disciplinario estos principios se encuentran ubicados en el artículo 4, el cual dice lo siguiente:

Artículo 4°. Legalidad. Los destinatarios de este código solo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización. La preexistencia también se predica de las normas complementarias.

La labor de adecuación típica se someterá a la aplicación de los principios de especialidad y subsidiariedad.¹⁹ (Resaltado nuestro).

Observemos de este artículo que los principios de especialidad y subsidiariedad subyacen al principio rector de legalidad, el cual es a su turno expresión del principio general del derecho *nullum crimen, nulla poena sine lege* de origen románico y, por tanto, de inspiración realista clásica. Tal encadenamiento de principios se materializa en la labor de tipicidad de las conductas a investigar, la cual, como dice el artículo en precedencia, debe someterse a la aplicación de los principios de especialidad y subsidiariedad. ¿Pero en qué consisten estos principios?

Conforme a los debates que se surtieron tanto en la Comisión redactora del Código como en las sesiones del Congreso de la República, especialmente, las de las comisiones primera de Senado y Cámara de Representantes, podemos afirmar que por los principios de especialidad y subsidiariedad deben entenderse como aquellos criterios orientadores de la autoridad disciplinaria para tipificar las conductas que se investigan, en el sentido de que

¹⁹ Ver Gaceta 409 de 12 de junio de 2015. Senado de la República.

deberá acudir principalmente por *especialidad* a las faltas disciplinarias gravísimas²⁰, de tal modo que si no encuentra una falta gravísima que cubra correctamente la conducta podrá por *subsidiariedad* acudir a los tipos penales para traerlos como falta disciplinaria. En ese orden, si habiendo faltas gravísimas que cubran debidamente la conducta, la autoridad disciplinaria acude a un tipo penal, ello podrá constituir una irregularidad en la tipicidad que podrá conducir al terreno de la nulidad. No en vano, la redacción imperativa de la norma al decir que la labor de adecuación típica *se someterá* a la aplicación de los principios de especialidad y subsidiariedad.

Esta comprensión de los principios se refuerza en el artículo 65 de la misma codificación, tanto en su forma como en su fondo. En cuanto a su forma, es muy significativo que el legislador haya cambiado de posición, entre las faltas gravísimas, la remisión a los tipos penales, pasándolos de una primera posición, como ocurre actualmente en el numeral 1 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, a un último lugar en el Código General Disciplinario, pues los ubica en el artículo 65, después de enlistar las faltas gravísimas a partir del artículo 52. Y respecto al fondo, la remisión a los tipos penales quedó supeditada a que no se haya podido encuadrar la conducta a las faltas gravísimas que le preceden, por razón de los principios de especialidad y subsidiariedad. Veamos el artículo 65.

Artículo 65. Faltas que coinciden con descripciones típicas de la ley penal. Cuando la conducta no pueda adecuarse a ninguna de las anteriores faltas, en virtud de los **principios de especialidad y subsidiariedad**, constituirá falta gravísima realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando de él.²¹ (Resaltado nuestro).

En el orden práctico, estos principios tienen gran relevancia en la actividad de las autoridades disciplinarias cuando emprenden la compleja tarea de tipificar las conductas a investigar, pues de llegar a desconocerse pueden dar al traste con el proceso e incubar posiblemente nulidades.

Ponemos de presente dos ejemplos que sirven para evidenciar la aplicación y consecuencias de los principios de especialidad y subsidiariedad. En líneas anteriores acudíamos a los casos en donde se investigan irregularidades contractuales. Decíamos que es muy frecuente en las autoridades disciplinarias remitirse de manera principal a los tipos del Código Penal que reprochan los delitos en los contratos estatales; específicamente hacíamos referencia al

²⁰ Contenidas en el nuevo Código General Disciplinario entre los artículos 52 a 64.

²¹ Ver Gaceta 409 de 12 de junio de 2015. Senado de la República.

tipo penal nominado “contrato sin cumplimiento de requisitos legales”. Según hemos visto, bajo la vigencia del Código General Disciplinario, no podría el juez disciplinario acudir a los tipos penales contenidos en el capítulo IV, título XIV, libro II del Código Penal²² para adecuar dichas irregularidades, inclusive el de “contrato sin cumplimiento de requisitos legales”, pues las faltas gravísimas contenidas en el artículo 54 del Código General del Proceso recoge de manera más amplia y de mejor forma que los tipos penales todas las posibles irregulares que se puedan presentar en la contratación estatal. Nos basta una mirada al artículo 54 para corroborar nuestra afirmación. El artículo 54²³ dice lo siguiente:

Artículo 54. Faltas relacionadas con la Contratación Pública.

1. Celebrar contrato de prestación de servicios cuyo objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista, salvo las excepciones legales.
2. Intervenir en la tramitación, aprobación, celebración o ejecución de contrato estatal con persona que esté incurso en causal de incompatibilidad o inhabilidad prevista en la Constitución o en la ley, o con omisión de los estudios técnicos, financieros y jurídicos previos requeridos para su ejecución o sin la previa obtención de la correspondiente licencia ambiental.
3. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.
4. Declarar la caducidad de un contrato estatal o darlo por terminado sin que se presenten las causales previstas en la ley para ello.
5. Aplicar la urgencia manifiesta para la celebración de los contratos sin existir las causales previstas en la ley.
6. No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción obra que no ha sido ejecutada a cabalidad.

²² Ley 599 de 2000.

²³ Este artículo comprende las actuales faltas gravísimas contenidas en los numerales 29 a 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

7. Omitir, el supervisor o el interventor, el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento

Como podemos ver, este artículo en buena forma compila las más variadas y comunes irregularidades que se pueden presentar en los contratos estatales. En ese sentido, si la autoridad disciplinaria acude a tipos penales que reprochan irregularidades en la contratación pública, habiendo una falta gravísima de las anteriores que por especialidad cobije en forma correcta la conducta a investigar, esa labor de tipificación podrá adolecer de nulidad.

Otro ejemplo que pone de manifiesto la explicación que hemos tratado de ofrecer tiene que ver con la permanente remisión al tipo penal que recrimina el tráfico de influencias de servidor público²⁴. Conforme a los nuevos principios de especialidad y subsidiariedad, las autoridades disciplinarias ya no deberán acudir a este tipo penal, pues existe de manera especial y con mayor riqueza descriptiva la falta gravísima contenida en el numeral 8 del artículo 62 del Código General Disciplinario²⁵, el cual está nominado bajo el rótulo de “Faltas relacionadas con la moralidad pública”. Veamos:

Artículo 62. Faltas relacionadas con la moralidad pública.

(...)

8. Influir en otro servidor público o particular que ejerza función pública, prevaliéndose de su cargo o de cualquier otra situación o relación derivada de su función o jerarquía para conseguir una actuación, concepto o decisión que le pueda generar directa o indirectamente beneficio de cualquier orden para sí o para un tercero. Igualmente, ofrecerse o acceder a realizar la conducta anteriormente descrita.

²⁴ Contenido en el artículo 411 de la Ley 599 de 2000 en los siguientes términos: TRÁFICO DE INFLUENCIAS DE SERVIDOR PUBLICO. El servidor público que utilice indebidamente, en provecho propio o de un tercero, influencias derivadas del ejercicio del cargo o de la función, con el fin de obtener cualquier beneficio de parte de servidor público en asunto que éste se encuentre conociendo o haya de conocer, incurrirá en prisión de sesenta y cuatro (64) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses, multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses. PARÁGRAFO. Los miembros de corporaciones públicas no incurrirán en este delito cuando intervengan ante servidor público o entidad estatal en favor de la comunidad o región

²⁵ Este artículo es materialmente el mismo consagrado en el numeral 42 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

En ese orden, si la autoridad disciplinaria se remite al Código Penal para traer el tipo de “tráfico de influencias de servidor público”, habiendo especialmente la falta gravísima del numeral 8 del artículo 62 del Código General Disciplinario, debemos reiterar que tal proceder típico podría sufrir la nulidad.

3. Entre las faltas gravísimas y las faltas graves y leves

Para desarrollar este punto es necesario abordar las siguientes cuestiones: i) ¿Cuál es el estado actual de la relación entre las faltas gravísimas y las faltas graves y leves?; ii) ¿Existe violación del principio de favorabilidad entre las faltas gravísimas y las faltas graves y leves?; y iii) ¿Cuál es la relevancia de los principios de especialidad y subsidiariedad entre las faltas gravísimas y las faltas graves y leves?

¿Cuál es el estado actual de la relación entre las faltas gravísimas y las faltas graves y leves?

A diferencia de la relación entre las faltas gravísimas y los tipos penales, que como hemos visto no existe bajo el amparo de la Ley 734 de 2002 un criterio que permita la correcta elección del tipo, cuando la conducta, en apariencia, puede ser cobijada por una falta gravísima o por un tipo penal, entre las faltas gravísimas y las faltas graves y leves debemos decir que, aunque tímido, sí existe un criterio. Y esa timidez se debe a que el criterio no se encuentra de manera explícita, sino en forma implícita. En efecto, lo encontramos en la sombra del artículo 43 de la Ley 734 de 2002, cuando al establecer los “criterios para determinar la gravedad o levedad de la falta” dice textualmente que “las faltas gravísimas están taxativamente señaladas en este código”, de lo cual podríamos inferir que, ante el señalamiento taxativo que le otorgó el Legislador a las faltas gravísimas, estas tienen cierta especialidad que las hace prevalentes sobre las faltas graves o leves, a la hora de emprender la labor de tipificar las conductas que se investigan.

Y tal inferencia es razonable en la medida en que el Legislador pone mayor atención en la faltas gravísimas y se esfuerza por aplicar en ellas la técnica de los tipos cerrados, porque entiende que las faltas gravísimas cobijan las conductas que más daño le hacen a la función pública, las cuales son esencialmente conductas de corrupción y/o ineficacia administrativa. En ese orden, el Legislador le imprime menos rigor típico a las faltas graves y leves y, por eso las deja a la técnica de los tipos abiertos, porque sabe que dichas conductas afectan en menos grado la administración pública.

No obstante el criterio de especialidad y, por tanto, de preferencia de las faltas gravísimas respecto de las faltas graves o leves, valga decir, cuando la conducta se adecua en debida

forma a aquellas, que tal especialidad no ha sido bien comprendida, pues en algunos casos vemos que determinadas autoridades disciplinarias optan por las faltas graves o leves antes que por las gravísimas.

Creemos, sinceramente, que dicha incompreensión no es del todo infundada, pues en soporte de dicha preferencia por las faltas graves o leves se argumenta la aplicación del principio de *favorabilidad* como una expresión del principio superior de la dignidad de la persona humana o, dicho en términos latinos, del principio *pro homine*.

¿Existe violación del principio de favorabilidad entre las faltas gravísimas y las faltas graves y leves?

La timidez del criterio de especialidad de las faltas gravísimas sobre las faltas graves y leves va a desaparecer en el Código General Disciplinario, pues de manera explícita se establece en el artículo 67 que constituirá “falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la incursión en prohibiciones, salvo que la conducta esté prevista como falta gravísima.” (Subraya nuestra)

Notemos que la expresión “salvo que la conducta esté prevista como falta gravísima” es la clara manifestación del principio de especialidad de las faltas gravísimas sobre las graves o leves, por cuanto el Legislador quiere que el juez disciplinario acuda en principio a las faltas que reprochan las conductas que encarnan la corrupción y la ineficacia administrativa, y que tanto afectan la buena marcha de la administración pública, como lo son las gravísimas, antes que atender a las faltas graves o leves.

No obstante la claridad normativa y de intención del Legislador, la expresión “salvo que la conducta esté prevista como falta gravísima” fue objetada por el señor presidente de la República por considerarla inconstitucional al violar el principio de favorabilidad, para lo cual argumentó lo siguiente:

El proyecto incorpora los principios de especialidad y subsidiariedad en relación con la tipicidad disciplinaria, en el sentido de (...) que las faltas gravísimas son normas especiales, que deben aplicarse con prelación a otras normas que regulen la misma conducta como falta grave (art. 67 proyecto), lo cual, en la práctica, vulnera el principio de favorabilidad consagrado en la Constitución Política, y en el propio proyecto de ley que reforma el código disciplinario (art. 8 del proyecto), en la medida en que tales hipótesis no se aplica la norma más

favorable o permisiva al disciplinado (art. 29 Superior), sino la de mayor identidad sancionatoria, situación que desconoce la norma superior.²⁶

Para el Gobierno Nacional impera el principio de favorabilidad sobre el principio de especialidad en materia disciplinaria, pues, según su criterio, debe escogerse el tipo más favorable y permisivo que el de mayor entidad sancionatoria.

Dijimos algunas líneas atrás que el principio de favorabilidad podría justificar la preferencia por las faltas graves y leves sobre las gravísimas; sin embargo, está claro que dicha argumentación es, por decirlo menos, aparente. Y para confirmar nuestra tesis traemos a nuestro escrito los razonamientos que le valieron a la Corte Constitucional para declarar infundada la objeción presidencial.

Para comenzar, la Corte determinó la improcedencia del principio de favorabilidad en la relación entre las faltas gravísimas y las faltas graves y leves. Dijo textualmente:

[...] estimar improcedente la invocación del principio de favorabilidad frente al caso planteado, pues en efecto, lo que aquél regula es el caso en el que existe un conflicto de normas en el tiempo, lo que implica un explícito cambio de la voluntad legislativa que se ha manifestado en dos distintos momentos, en torno a la gravedad de una falta o la específica forma de sancionarla, que es el único escenario en el que debe siempre preferirse la norma más benigna²⁷. “

“Sin duda, no es eso lo que ocurre con la norma objetada, pues en este caso existe una sola manifestación de la voluntad legislativa, que respecto de la calificación de las distintas faltas disciplinarias, acogió un modelo complejo e integral, el contenido en los artículos 52 a 67 de este proyecto, a partir del cual puede determinarse de manera segura cuál es el tipo disciplinario al que se adecúa la conducta investigada. *Contrario sensu*, solo sería factible hablar de favorabilidad al comparar las distintas reglas que el nuevo código incorporará, una vez entre en vigencia, con aquellas contenidas en la norma inmediatamente anterior, esto es, el actual Código Disciplinario Único, adoptado mediante Ley 734 de 2002.”²⁸

²⁶ Objeciones del señor Presidente de la República de 28 de julio de 2015, presentadas al señor Presidente del Congreso de la República.

²⁷ Sobre el auténtico sentido de este principio, en cuanto garantía del debido proceso, ver, entre muchísimas otras, las sentencias T-139 de 2010, T-704 de 2012 y T-672 de 2013, en lo relativo al ámbito penal, y SU-637 de 1996, C-987 de 2006, T-152 de 2009 y T-319A de 2012, en lo atinente al disciplinario. Esto lo cita la sentencia C-284 de 2016.

²⁸ Sentencia C-284 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Es clara la Corte en desestimar la aplicación del principio de favorabilidad, pues este solo tiene ocurrencia en el tránsito normativo, que implica como mínimo la existencia de dos normas o de dos Códigos²⁹, mientras que en el caso concreto solo refiere a normas de un solo Código. Al no ser aplicable la favorabilidad en normas de un mismo código, la Corte enseña que conforme al “modelo complejo e integral”, escogido por el Legislador para la tipificación de las conductas en disciplinario, prime y rijan entre las faltas disciplinarias el principio de especialidad.

Aunque a decir verdad el anterior argumento bastaría para despachar la objeción presidencial, la Corte acudió a otro tipo de razonamientos. En efecto, puso de presente el “absurdo resultado” que traería si aplicáramos la tesis de favorabilidad del Gobierno Nacional, en los siguientes términos:

De igual manera, le asiste razón a la vista fiscal cuando explica que, en caso de acogerse el argumento a partir del cual se objeta este artículo, lo que sucedería es que en ningún caso una conducta típica en el ámbito disciplinario podría ser calificada como falta gravísima, pues en todos los eventos en que así haya sido definida, debería preferirse la norma que la considera grave o leve, según el caso. Este **absurdo resultado** es entonces razón adicional para confirmar la improcedencia de este argumento.³⁰ (Resaltado nuestro).

En el orden práctico, el “absurdo resultado” sería evidente en casos como los siguientes. Pensemos, por ejemplo, en conductas como el genocidio, la tortura, el homicidio en persona protegida o el desplazamiento forzado; sería irracional pensar que por favorabilidad con los posibles autores de estos tipos se pueda adecuar su conducta atroz a una falta grave o leve, encuadrándose en un simple incumplimiento de un deber o en una prohibición. Estas conductas son naturalmente gravísimas, porque están relacionadas con la infracción al derecho internacional de los derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario³¹. No es siquiera imaginable encausar este tipo de conductas mediante faltas graves y mucho menos por faltas leves, pues es razonable que esta clase de actos inhumanos sean catalogados como faltas gravísimas, para que coherentemente sean castigados con la más severa de las sanciones, como lo es la destitución y la inhabilidad hasta por veinte (20) años. Cavilemos por un momento en conductas como la falsedad, la

²⁹ De manera que dependiendo de si la norma favorable es la posterior o anterior, es posible la existencia de los fenómenos de la *retroactividad* o *ultractividad*, respectivamente.

³⁰ Sentencia C-284 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

³¹ Contenidas en el artículo 52 del Código General Disciplinario.

concusión, el cohecho o el detrimento al patrimonio público por vía de la corrupción en la contratación estatal; estas conductas, sin duda, son faltas que deben encausarse por la categoría de las gravísimas, pues estas afectan en gran medida a la función pública y a la credibilidad institucional. De manera que no sería acertado permitirle a la autoridad disciplinaria que so pretexto de la favorabilidad puedan tramitarse estos actos reprochables, mediante las faltas graves o leves. Atentaría contra la proporcionalidad que una conducta de tal envergadura tuviera como única sanción una simple suspensión o multa menor, con el agravante de que luego de pagada habilita nuevamente al sancionado a continuar en la función pública. Así podríamos discurrir largamente sobre otro tipo de conductas como la participación en política, las afectaciones graves a la salud humana y el medio ambiente o, peor aún, en actos sexuales violentos y abusivos con menores de edad.

Por lo anterior, es acertado, como lo dice la Corte Constitucional, que entre los principios de favorabilidad y especialidad este sea el criterio rector entre las faltas gravísimas y las faltas graves y leves.

¿Cuál es la relevancia de los principios de especialidad y subsidiariedad entre las faltas gravísimas y las faltas graves y leves?

Consideramos que el anterior punto nos releva de hacer mayores disquisiciones para explicar esta cuestión. Evidentemente la importancia de los principios de especialidad y subsidiariedad en la relación entre las faltas gravísimas y las faltas graves y leves es de gran calado, pues vemos que una mala comprensión del asunto puede llevar a que se cometan injusticias por la incorrecta calificación de la falta y, por tanto, una indebida imposición de sanciones.

Sin embargo, nos resta por decir en este aspecto que la elección de la falta disciplinaria no es el producto del capricho o de la arbitrariedad de la autoridad disciplinaria. Deberá fijarse muy bien el juez disciplinario en cada uno de los presupuestos que ha diseñado el Legislador en cada falta gravísima para aplicar con gran certeza cada uno de ellos a la conducta que se investiga. No vaya ser que por los principios de especialidad y subsidiariedad se cometa una injusticia, aplicando a todos los casos faltas gravísimas, cuando en realidad solo ameritaban la falta grave o leve o que simplemente no era típica la conducta.

4. Conclusiones

Los principios de especialidad y subsidiariedad son criterios que deberá tener en cuenta la autoridad disciplinaria a la hora de tipificar las conductas que se investigan.

Estos principios rigen la actividad de tipificación que puede darse en dos dimensiones. La primera entre las faltas gravísimas y los tipos penales, y la segunda entre las faltas gravísimas y las faltas graves y leves.

En la primera dimensión hemos tratado de dejar en claro que la autoridad disciplinaria debe acudir por especialidad a las faltas gravísimas para adecuar la conducta investigada, de manera que, si no se encuentra una falta que cobije de manera correcta el acto disciplinado, podrá remitirse por subsidiariedad a los tipos penales. En ese orden, si el juez disciplinario acude a los tipos penales, habiendo una falta gravísima que cubra en debida forma la conducta, podrá ocasionarse una nulidad por indebida tipificación. Estos principios persiguen mayor autonomía e independencia del derecho disciplinario del derecho penal, buscando evitar al máximo la sombra del principio del *non bis in idem*.

En una segunda dimensión hemos tratado de explicar la reafirmación de los principios de especialidad y subsidiariedad que están planteados en la Ley 734 de 2002 entre las faltas gravísimas y las faltas graves y leves, pero de una manera muy tímida. Aquí tratamos de expresar la importancia para la justicia disciplinaria que las faltas gravísimas se impongan sobre las graves o leves, cuando en realidad la conducta se adecua a los presupuestos normativos de la falta gravísima. En efecto, razonamos con ayuda de la Corte Constitucional³² que existen razones de orden político disciplinario y de orden práctico, que justifican que la autoridad disciplinaria acuda por especialidad a las faltas gravísimas frente a las faltas graves o leves, sin que se tenga en cuenta el principio de favorabilidad.

Esperamos, sin duda, que esta lectura de los principios de especialidad y subsidiariedad en materia disciplinaria sea útil a las autoridades disciplinarias para tipificar correctamente las conductas que se investigan y, por supuesto, contribuya al buen ejercicio del poder disciplinario en una sociedad que reclama una función pública libre de corrupción e ineficacia administrativa.

³² Especialmente de su sentencia C-284 de 2016 que resolvió las objeciones presidencial al Código General Disciplinario.