

**LA EFICACIA DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN LOS PROCESOS  
DISCIPLINARIOS ADELANTADOS CONTRA DOCENTES ADSCRITOS A LA  
SECRETARIA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO DE BOGOTA PARA PREVENIR LA  
COMISIÓN DE FALTAS QUE ATENTEN CONTRA LOS NIÑOS, NIÑAS Y  
ADOLESCENTES DE COLEGIOS DISTRITALES**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS  
MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
BOGOTA, D.C. NOVIEMBRE 2021**

**LA EFICACIA DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN LOS PROCESOS  
DISCIPLINARIOS ADELANTADOS CONTRA DOCENTES ADSCRITOS A LA  
SECRETARIA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO DE BOGOTA PARA PREVENIR LA  
COMISIÓN DE FALTAS QUE ATENTEN CONTRA LOS NIÑOS, NIÑAS Y  
ADOLESCENTES DE COLEGIOS DISTRITALES**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS  
MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
BOGOTA, D.C. NOVIEMBRE 2021**

## Tabla De Contenido

Introducción .....	4
Capítulo 1. Generalidades en torno a la Suspensión Provisional en Materia Disciplinaria	7
Antecedentes .....	7
Desarrollo Jurisprudencial.....	15
Capítulo 2. La suspensión provisional como medida cautelar .....	23
Generalidades .....	23
Características como medida cautelar .....	24
Aspectos sustanciales y procedimentales.....	26
Capítulo 3. La Suspensión Provisional y el Principio de Eficacia .....	33
La eficacia y su relación con la suspensión provisional.....	35
Capítulo 4. La aplicación de la Suspensión provisional en los procesos disciplinarios contra docentes adscritos a la Secretaria de Educación del Distrito por la comisión de faltas que atenten contra los niños, niñas y adolescentes de Colegios Distritales.....	37
Estudio de casos adelantados por la Oficina de Control Disciplinario de la Secretaria de Educación del Distrito.....	46
Conclusiones .....	51
Referencias.....	55

## Introducción

La potestad disciplinaria radicada en el Estado, está encaminada a la preservación del orden jurídico interno, la efectiva realización de los fines estatales, y el aseguramiento de la eficiencia en la prestación de los servicios a cargo de este, por medio del control que se ejerce respecto de los servidores públicos con miras a que se comporten de forma proba y diligente en el cumplimiento de sus funciones. Igualmente busca prevenir y corregir las conductas de aquellos funcionarios que resultan contrarias a los deberes funcionales.

En materia disciplinaria la suspensión provisional<sup>1</sup> es en regla general la medida que puede ser decretada durante la etapa de investigación o de juzgamiento cuando las faltas sean calificadas como Gravísimas o graves. Con esta medida se busca apartar en forma temporal al servidor público<sup>2</sup> investigado del ejercicio de su función o cargo, sin derecho a remuneración alguna, siempre y cuando se encuentren serios elementos de juicio que le permitan al operador disciplinario establecer la permanencia del funcionario en su cargo, la posible interferencia en el trámite de la investigación o que se continúe cometiéndola o reiterándola.

El estudio a realizar sobre la medida de suspensión provisional está orientado en los procesos disciplinarios donde las faltas cometidas por los funcionarios públicos atentan contra los niños, niñas y adolescentes de los colegios oficiales en el Distrito Capital, Colombia tiene una especial

---

<sup>1</sup> La suspensión provisional se encuentra descrita en los artículos 157 a 160 de la Ley 734 de 2002. Sin embargo, para el presente trabajo solo se llevará a cabo el estudio de la suspensión provisional del artículo 157 en procesos disciplinarios adelantados contra funcionarios públicos de carrera administrativa cuya medida es proferida por las Oficina de Control Interno Disciplinario.

<sup>2</sup> Para efectos de esta investigación se entenderá como servidor o funcionario público a los docentes adscritos a la Secretaría de educación del Distrito y que ejercen sus funciones o su cargo se encuentra ubicado en Colegios Distritales.

protección por los derechos de los niños, los cuales según la carta magna prevalecen sobre los de los demás (Art. 44, C.P), dicha protección predica de su particular situación de vulnerabilidad que los sitúa en situación de indefensión y que requieren de especial atención por parte de la familia, la sociedad y el Estado<sup>3</sup> y sin cuya asistencia no podrían alcanzar el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, de igual forma, tienen el status de sujetos de protección constitucional reforzada, condición que se hace manifiesta en el carácter superior y prevalente de sus derechos e intereses (Corte Constitucional, Sentencia T- 468, 2018), y la protección de estos mismos se debe convertir en el objetivo primario de cada actuación en donde se encuentre relacionado un menor de edad, así si hay conflicto entre sus derechos y los de otra persona debe prevalecer los de los niños, niñas y adolescentes.

El principio del interés superior de los derechos del menor forma parte del sistema de protección en donde predomina el bienestar del niño, niña y adolescente sobre cualquier otra circunstancia considerando lo que más le convenga, así los primeros garantes de esta son el padre y madre del niño y en igual forma, garantes de estos sería el funcionario en este caso investido de esa potestad disciplinaria quien debe adoptar cualquier medida que estime necesaria para garantizar el bienestar y evitar un perjuicio en los niños, niñas y adolescentes de las instituciones educativas oficiales del Distrito Capital cuando sus derechos han sido vulnerados o transgredidos por un servidor público dentro del ejercicio de sus funciones.

Así entonces, preservar el interés superior de los niños y niñas es una obligación primordial de la administración pública y de todo el Estado en general, tal y como lo ha establecido la Corte

---

<sup>3</sup> Ley 1098 de 2006. Artículo 2. "Objeto. El presente código tiene por objeto establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento. Dicha garantía y protección será obligación de la familia, la sociedad y el Estado

Interamericana de Derechos Humanos, por lo que se genera una obligación ineludible para proteger, fomentar y desarrollar el interés superior de los niños, niñas y adolescentes.

Con el presente trabajo se pretende realizar un análisis de la eficacia en la aplicación de la suspensión provisional descrita en el artículo 157 del Código Único Disciplinario<sup>4</sup>, en procesos disciplinarios adelantados contra los docentes adscritos a la Secretaría de Educación del Distrito que cometieron faltas que atentan contra los niños, niñas y adolescentes de los colegios oficiales en Bogotá, así como determinar si esta medida ha sido aplicada en estos casos y cuál ha sido su eficacia en relación con sus fines, para lo cual se tendrá en cuenta lo relativo a la literatura jurídica y doctrinal respecto de la suspensión provisional como medida cautelar en investigaciones disciplinarias, sus características y fines.

---

<sup>4</sup> Ley 734 de 2002

## Capítulo 1.

### Generalidades en torno a la Suspensión Provisional en Materia Disciplinaria

#### Antecedentes

La suspensión provisional en materia disciplinaria se encuentra consagrada en los artículos 157 al 160 del Código Único Disciplinario, en los cuales se prevén dos alcances de la misma, el primero, correspondiente a la suspensión de actos administrativos, contratos o su ejecución para que cesen sus efectos, la cual puede ser exclusivamente adoptada por el Procurador General de la Nación y el segundo, la suspensión de funcionario público dentro de una investigación disciplinaria, cuya connotación se acerca a una:

*“medida cautelar de prudencia disciplinaria de naturaleza preventiva, instrumental, temporal y discrecional cuya aplicación motivada separa provisionalmente al investigado, sin derecho a remuneración, del ejercicio del cargo, la función o el servicio público, por causas legales, cuando se esté frente a la imputación de faltas gravísimas o graves y la prueba aducida al proceso sea indicativa que su permanencia en el mismo puede constituir una interferencia a la realización normal del trámite del proceso o permite que continúe cometiendo la falta o la reitere” (Sánchez, 2007).*

El Decreto 2091 de 1939, reglamentario de la Ley 165 de 1938 “por medio de la cual se crea la carrera administrativa en el país”, entre otros aspectos reguló como penas disciplinarias la

amonestación, la multa hasta el monto de un sueldo mensual, el traslado a otro puesto y la remoción; adoptó para la aplicación de las sanciones disciplinarias un procedimiento sumario y la posibilidad de decretar la suspensión provisional del empleado público en los casos en donde las faltas investigadas revistieran tal gravedad que a juicio del superior la imposición de tal medida buscara la salvaguarda de la administración pública.

De otra parte, el Decreto 1732 de 1960 sobre servicio civil y carrera administrativa, consagró el régimen disciplinario de los funcionarios de carrera, estableciendo sanciones como la amonestación privada, la escrita con anotación en hoja de vida, multa que no exceda la quinta parte del sueldo mensual, suspensión en el ejercicio del cargo hasta por dos meses sin derecho a remuneración y destitución o revocación del nombramiento.

En relación con la figura de la suspensión provisional, se aplicaba al empleado que cometiera una falta grave por incumplimiento de sus deberes profesionales o infracción al derecho común, se relevaba de las funciones por el Jefe del organismo administrativo suspendiéndolo provisionalmente de su cargo sin derecho a sueldo, mediante resolución con vigencia inmediata y sus efectos se prolongarían mientras se surtiera el proceso disciplinario. Si la suspensión procedía en cumplimiento de solicitud procedente de una investigación penal, se debía decidir sobre la situación del funcionario suspendido dentro del término de tres (3) meses contados a partir de la fecha de la suspensión provisional.

Los Decretos 2400 y 3074 de 1968 sobre administración de personal civil y modificatorio, disponían que cuando la suspensión provisional se daba por más de 10 días y de destitución en donde fuera necesaria una investigación previa, el jefe del organismo podía relevar al empleado de sus funciones suspendiéndolo provisionalmente de su cargo, sin derecho a sueldo, mediante

resolución con vigencia inmediata, cuyos efectos se extendían mientras durará el procedimiento disciplinario, con la restricción que no podía ser superior de sesenta días<sup>5</sup> (1968).

El Decreto 1950 de 1973 reglamentario de los Decretos 2400 y 3074 de 1968, abordó en los artículos 158 y 159 a la figura de la suspensión provisional en los siguientes términos:

*“en aquellos casos de suspensión por más de 10 días y de destitución, que fuera necesaria una investigación previa, el jefe del organismo podía relevar al empleado de sus funciones suspendiéndolo provisionalmente de su cargo, sin derecho a sueldo, mediante una resolución expedida de plano, que tendría vigencia inmediata y cuyos efectos se prolongarían mientras se surtía el procedimiento disciplinario correspondiente, pero en ningún caso podía ser superior a sesenta días, vencidos los cuales sin que se hubiera tomado determinación alguna, el empleado adquiría el derecho a reincorporarse a su cargo y al reconocimiento y pago de la remuneración correspondiente a este periodo”* (1968).

De igual forma, establece que sí como consecuencia de la investigación se sanciona con suspensión y esta fuera inferior al tiempo durante el cual estuvo suspendido provisionalmente o no hubiere sanción, el funcionario tendría derecho al reconocimiento y pago de los salarios correspondientes al periodo que excediera el tiempo señalado en la sanción y a reincorporarse de inmediato el cargo.

El régimen disciplinario de la rama ejecutiva del poder público- Decreto 2492 de 1975-, estableció en cuanto a la suspensión provisional que cuando se tratara de una falta que diera lugar a la destitución, el jefe del organismo podía en forma escrita suspender al funcionario de forma

---

<sup>5</sup> Artículo 12° del Decreto 2400 de 1968, modificado por el artículo 1° del Decreto 3074 del mismo año.

inmediata, sin sueldo, hasta por sesenta días término en el cual se debía surtir la investigación disciplinaria.

Por su parte, el artículo 199 del Decreto 1660 de 1978 reglamentario de los decretos expedidos<sup>6</sup> sobre la administración del personal de la rama jurisdiccional, del Ministerio Público y de las direcciones de instrucción criminal, sigue la misma línea desarrollada en los decretos mencionados anteriormente, sin embargo el término de suspensión no puede ser superior a los 90 días y en los cuales se debe surtir la investigación disciplinaria, vencido éste sin que se hubiera proferida determinación alguna, el empleado podía reincorporarse a su cargo y se le realizaría el reconocimiento y pago de la remuneración correspondiente a este período.

Posteriormente, el Decreto Ley 407 de 1994, Ley 398 de 1994 y la Ley 200 de 1995 consagraban la medida de suspensión provisional dentro de los procesos disciplinarios, las cuales fueron objeto de demanda, cuyo análisis dio origen a la jurisprudencia de la Corte Constitucional frente a este tema.

Frente a las demandas interpuestas contra la suspensión provisional consagrada en los Decretos Leyes 407 de 1994 “Régimen de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario” y 398 de 1994 “Régimen disciplinario para el personal que presta sus servicios en el Instituto Nacional

Penitenciario y Carcelario, INPEC” ante la Corte Constitucional por considerar que dicha medida afectaba el buen nombre, la presunción de inocencia y afectación del sustento del núcleo familiar del servidor investigado, esta Corporación se pronunció mediante Sentencia C-108 de 1995<sup>7</sup> exponiendo frente a la vulneración al buen nombre y al debido proceso que:

---

<sup>6</sup> Ley 15 y 29 de 1972, Decretos 20 y 762 de 1970, 546 de 1971 y 717 de 1978.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sent. C-108 de 1995 MP. Vladimiro Naranjo Mesa

*“[la suspensión provisional] no implica que se le estén vulnerando sus derechos al buen nombre -por cuanto no hay imputación definitiva y además es una medida provisional que no genera una pérdida de empleo ni hay aseveración alguna sobre la honra- ni al debido proceso, ya que en el curso de la investigación el empleado cuenta con el derecho de desvirtuar los cargos en su contra...” (Corte Constitucional, C-108, 1995).*

Así mismo, en Sentencia C-406 de 1995<sup>8</sup> sostuvo que:

*“[la suspensión provisional] es, ante todo, un elemento normativo de carácter preventivo, previsto para garantizar la buena marcha y la continuidad del especial servicio de vigilancia carcelaria que se atiende por aquellos, y para despejar cualquier riesgo en la buena marcha del servicio y de la investigación (...)*

*Esta etapa del procedimiento disciplinario no está prevista en detrimento de los derechos constitucionales al buen nombre y debido proceso, como lo señala el demandante dentro del concepto de la violación, puesto que, desde cualquier punto de vista, la investigación disciplinaria y el correspondiente procedimiento que incluye la suspensión provisional en esta materia, es una carga profesional y administrativa legítima que sólo procede en caso de investigación de la posible responsabilidad del funcionario en situación de flagrancia de falta gravísima, o cuando las pruebas allegadas dentro de la misma actuación, permitan advertir la ocurrencia de falta grave o gravísima que ameriten la sanción de suspensión o de destitución. (...)*

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sent. C-406 de 1995 M.P. Fabio Morón Díaz

*(...) De otra parte, esta clase de suspensión, que es apenas provisional y no es una sanción, constituye una etapa necesaria y conveniente en esta clase especial de actuaciones de carácter correccional y disciplinario, que por su carácter reglado bien puede ser decretada como medida preventiva en el desarrollo de las actuaciones que proceden, según las normas bajo examen.*

*En todo caso, el investigado tiene la posibilidad procesal y administrativa de demostrar su inocencia por los distintos medios probatorios, y obtener que se le reincorpore con la plenitud de sus derechos en relación con el empleo y con los salarios a que tendría derecho” (Corte Constitucional, C-406, 1995).*

En relación con el efecto salarial de la suspensión provisional en la sentencia C-108 de 1995 el magistrado Ponente, señaló que era inconveniente permitirle a un servidor público continuar en el cargo y no adoptar las medidas preventivas razonables, existiendo motivos suficientes que indicaran la comisión de una conducta ilícita que ameritara el retiro del servicio. De igual forma, la Corte señaló que esta medida no vulnera derecho alguno del disciplinado, por cuanto se trata de una medida provisional que no genera la pérdida del empleo y el disciplinado cuenta con la posibilidad de desvirtuar los cargos en su contra.

Por su parte, la sentencia C-406 de 1995 señaló que:

“La suspensión provisional, limitada y precisa en el tiempo es, en este régimen de personal, una carga legítima con consecuencias salariales delicadas y rigurosas que conscientemente debe soportar el funcionario implicado en el tipo de conductas que se advierten (...) es claro que la suspensión provisional, que no puede prolongarse por

más de ciento veinte días, no tendría sentido si el empleado continúa devengando su remuneración sin trabajar (...) <sup>9</sup> (Corte Constitucional, C-496, 1995).

Con la entrada en vigencia de la Ley 200 de 1995, Código Disciplinario Único, la Corte Constitucional tuvo la oportunidad de estudiar la constitucionalidad de la suspensión provisional, ya no circunscrita al personal del INPEC, sino aplicable a todos los servidores destinatarios de dicho código. Al declarar la constitucionalidad de la medida de suspensión provisional prevista en los artículos 115 y 116 de esta norma, la Sentencia C-280 de 1996, MP. Alejandro Martínez Caballero, reiteró que ésta es “una medida de prudencia disciplinaria que tiende a proteger el interés general” y que respeta el principio de razonabilidad (Corte Constitucional, C-280, 1996).

En relación con la suspensión provisional, el Código Disciplinario Único de 1995 dispuso que cuando la investigación versa sobre faltas gravísimas o graves, el nominador, por su iniciativa o asolitud de quien adelante la investigación, o el funcionario competente para ejecutar la sanción a solicitud del Procurador General de la Nación, o a quien delegue, podrá ordenar la suspensión provisional por el término de tres (3) meses prorrogables hasta por tres (3) meses, siempre y cuando existan serios elementos de juicio que permitan establecer que la permanencia en el cargo, función o servicio facilita la interferencia del presunto autor de la falta en el trámite normal de la investigación o ante la posibilidad de la continuidad o reiteración de la falta. El auto que ordene o solicite la suspensión provisional será motivado, tendrá vigencia inmediata y con él no procede recurso alguno y describe los casos en que el disciplinado suspendido provisionalmente se puede reintegrar a su cargo o función y consecuentemente al reconocimiento y pago de la remuneración dejada de percibir.

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sent. C-406 de 1995 MP. Fabio Morón Díaz

De conformidad con lo anterior, se tiene que la figura de la suspensión provisional contemplada actualmente en el artículo 157 de la Ley 734 de 2002- Código Único Disciplinario – ya se encontraba prevista desde la Ley 200 de 1995. Así mismo, está establecida en la ley 1952 de 2019 en los artículos 217 a 219 el cual entraba a regir el 28 de mayo de 2019, vigencia prorrogada por el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia- Pacto por la Equidad” hasta el 1° de Julio del 2021 tanto en su parte sustancial como procedimental, posteriormente la Ley 2094 del 29 de junio de 2021 por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones establece la vigencia de las disposiciones contenidas en la Ley 1952 de 2019 que no fueron objeto de reforma – entre estos los artículos 217 a 219- y las disposiciones de la Ley 2094 de 2021, entraran a regir nueve (9) meses después de su promulgación, entre tanto, en este periodo se conservará la vigencia plena de la Ley 734 de 2002.

Como se puede observar, la suspensión provisional en materia disciplinaria, fue integrada al tema de la función pública dentro del sistema de administración del personal civil a cargo del Estado, con el objetivo de asegurar un funcionamiento eficiente de la administración pública, la preservación de los principios que la rigen, así como el respeto de los derechos y garantías que le corresponde al investigado – funcionario público-.

Asimismo, en cada una de las normas donde se estipulo la suspensión provisional su naturaleza siempre fue de carácter preventivo tal como menciona el Consejo de Estado al resaltar que la suspensión provisional es una medida cautelar más no sancionatoria ( Sentencia del 11 de junio de 2009), buscando con ello que no se altere el desarrollo del proceso por parte del funcionario investigado ni exista confusión respecto a la suspensión como sanción, caso en el cual si un fallo ordena como sanción al disciplinado la suspensión del cargo se tendrá en cuenta

el término de la medida cautelar para el cumplimiento de la sanción. (Ramos Acevedo, 2002, p. 141).

En ese orden de ideas, cuando la medida se incorpora a la Ley 200 de 1995 haciéndola extensiva a todos los servidores públicos, la Corte Constitucional realizó el estudio de constitucionalidad de la medida, su aplicación y efectos, con la entrada en vigencia de la Ley 734 de 2002 la Corte Constitucional reitera la provisionalidad de la suspensión en especial frente a los presuntos derechos que con esta medida se vulneraban, pronunciamiento que en el segmento siguiente se hace referencia, de igual forma, el Consejo de Estado hace referencia a la aplicabilidad y competencia por parte de la Procuraduría General de la Nación frente a la imposición de las medida de suspensión provisional de servidor público.

### **Desarrollo Jurisprudencial**

La Corte Constitucional en estudio del Código único Disciplinario advierte que “comprende el conjunto de normas sustanciales y procesales, con las que el legislador pretende asegurar la obediencia, la disciplina, la eficiencia y el adecuado comportamiento de los servidores públicos en el ejercicio de sus cargos” (Corte Constitucional. C- 450, 2003, C- 712, 2001) en estrecha relación con los fines esenciales del Estado en donde la imputación disciplinaria surge en término de este alto tribunal como la *“La necesidad de realizar los fines estatales le impone un sentido al ejercicio de la función pública por las autoridades. Éstas deben cumplir la Constitución y la ley, ponerse al servicio de los intereses generales, desarrollar los principios de la función administrativa y desempeñar para ello los deberes que les incumben. Una actitud contraria de las autoridades lesiona tales deberes funcionales. Como estos deberes surgen del vínculo que conecta al servidor con el Estado y como su respeto constituye un medio para el ejercicio de los fines estatales orientados a la realización integral de la persona humana, es entendible que su infracción constituya el fundamento de la imputación inherente al derecho*

*disciplinario. De allí que la antijuridicidad de la falta disciplinaria remita a la infracción sustancial del deber funcional a cargo del servidor público o del particular que cumple funciones públicas.” (Corte Constitucional, C-252, 2003).*

En este contexto, la titularidad de la potestad disciplinaria corresponde al Estado y la ejerce a través de las Oficinas de control disciplinario, funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del estado y la jurisdicción disciplinaria en caso de los servidores judiciales, de igual forma, la Procuraduría General de la Nación y las Personerías Distritales y Municipales quienes tienen poder disciplinario preferente.

Ahora bien, en el estudio que realiza el órgano constitucional de la medida de suspensión provisional en Sentencia C-086 de 2019 advierte la existencia de unos presupuestos los cuales permiten la aplicación de la medida tales como:

1) La suspensión provisional recae sobre servidores públicos que se encuentren en ejercicio de un cargo, función o un servicio, toda vez que uno de los efectos de la imposición de esta medida es la no permanencia del servidor en su cargo, función o servicio por un tiempo determinado.

2) Como parte del procedimiento disciplinario ordinario la suspensión provisional puede ejercerse tanto en el curso de la investigación como del juzgamiento con la posibilidad de prorrogarse antes y después del fallo de primera o única instancia.

3) La medida se expide cuando la investigación disciplinaria se tramite por la supuesta comisión de faltas disciplinarias gravísimas o graves y de forma motivada

4) La existencia de serios elementos de juicio que permitan establecer que la permanencia en el cargo, función o servicio posibilita que el disciplinado interfiera con el trámite de la investigación, que continúe cometiendo la falta o que reitere la comisión de dicha falta.

A raíz de las demandas presentadas contra la figura de la suspensión provisional descrita en el Decreto Ley 407 de 1994 y en la Ley 398 de 1994, se amplió el estudio a todos los funcionarios públicos destinatarios de la Ley 200 de 1995.

Si bien, la figura de la suspensión provisional ha sido demandada en diferentes oportunidades, persiste la duda sobre la implicación de la misma, a pesar de que en diferentes oportunidades la Corte Constitucional ha reafirmado su constitucionalidad y le ha brindado cada vez más soporte jurídico para justificar su existencia, en relación con la presunta vulneración de derechos del disciplinado, en Sentencia C- 280 de 1996 <sup>10</sup>la Corte Constitucional reiteró que la suspensión provisional constituye "una medida de prudencia disciplinaria" que tiende a proteger el principio fundamental de prevalencia del interés general, por lo que la considera como una medida razonable, teniendo en cuenta que la misma solo procede por faltas gravísimas o graves, en donde en caso de expirar el término máximo de suspensión contemplado en la norma disciplinaria, o si se absuelve al investigado, se deberá reintegrar al funcionario o particular que cumpla funciones públicas al cargo, reconociéndosele el pago de la remuneración dejada de percibir, durante el período de suspensión (Corte Constitucional, C-280, 1996).

Con la entrada en vigencia de la Ley 734 de 2002, la suspensión provisional se contempla en el artículo 157, norma también demandada con el argumento que la misma viola los derechos al debido proceso, a la presunción de inocencia, al buen nombre, al principio fundamental de la remuneración mínima vital y móvil, encontrándose en este aspecto la Sentencia C- 450 de 2003 M.P Manuel José Cepeda Espinosa la cual trata los temas descritos.

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sent C- 280 de 1996, M.P Alejandro Martínez Caballero

En relación con la imposición de la medida cautelar de suspensión provisional la sentencia de la Corte Constitucional adujo:

*“Como lo ha dicho la Corte, el propio carácter provisional de la suspensión significa que la medida no define la responsabilidad del servidor; es una medida de prudencia disciplinaria. Por ello no es anotada en la hoja de vida - como ocurre por ejemplo con la sanción de amonestación- ni se registra como antecedente disciplinario, a lo que sí habría lugar en caso de un fallo con orden de suspensión. Por tanto, dado el carácter provisional de la medida de suspensión y que en ella no se hace ninguna valoración sobre la culpabilidad del servidor, no se vulnera la presunción de inocencia” (Corte Constitucional, C-450, 2003).*

Con lo anterior, se tiene que la suspensión provisional no es una sanción, ni implica definición previa sobre la responsabilidad del servidor público, es una etapa necesaria y conveniente para prevenir la afectación del proceso por interferencias del procesado, la continuidad en la comisión de una falta disciplinaria o su reiteración

En relación con el debido proceso señaló el alto tribunal que no existe vulneración alguna a la norma contenida en el artículo 29 de la Carta Política, toda vez que contra la decisión que impone la medida de suspensión provisional procede el recurso de reposición cuando se trata de procesos de única instancia, con el fin de que el mismo funcionario que ordenó la medida, reconsidere su decisión; y en procesos de primera instancia el legislador señaló que para la adopción de la medida debía elevarse consulta al superior jerárquico para que se pronuncie sobre esta, lo que implica que el disciplinado cuenta con todas las garantías Constitucionales para que se adelante el proceso en su contra, en debida forma, garantizando los derechos consagrados constitucionalmente.

Respecto a la afectación al buen nombre, las Sentencias T-977 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero, y Sentencia SU-082 de 1995, M.P. Jorge Arango Mejía, hacen una relación de la jurisprudencia en torno al concepto y alcances de los derechos al buen nombre y a la honra y a la sentencia C-489 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil, donde se contempla el derecho a la honra, concepto asimilable al buen nombre acogiendo la definición como “*la estimación o deferencia con la que, en razón a su dignidad humana, cada persona debe ser tenida por los demás miembros de la colectividad que le reconocen y tratan*” (Corte Constitucional, C-489, 2002). Así concluye, que la apertura de una investigación disciplinaria y la imposición de una medida provisional no constituyen en sí mismas, violaciones del derecho al buen nombre.

Así las cosas, las demandas impetradas sobre las normas disciplinarias descritas en el Decreto 407 de 1994, Decreto Ley 398 de 1994 y ley 2002 de 1995 las cuales consagraban la suspensión provisional, dieron origen a la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre esta medida, que si bien es cierto, los textos de las normas en mención no difieren a lo dispuesto en el artículo 157 de la Ley 734 de 2002 vigente, algunas de sus características se han mantenido y sentado doctrina al respecto.

Uno de los aspectos para decretar la suspensión provisional es la competencia, la cual en materia disciplinaria en relación con el ejercicio de la acción disciplinaria dispuso que esta la ejerce la Procuraduría General o las oficinas de control disciplinario interno establecidas en ramas, órganos y entidades del Estado, y los nominadores y superiores jerárquicos inmediatos<sup>11</sup>.

El control disciplinario que ejerce la Procuraduría General de la nación sobre cualquier servidor público tiene carácter de prevalente o preferente, entendido como la suspensión en el

---

11 Artículo 67 Ley 734 de 2002

estado que se encuentra el expediente disciplinario por parte del funcionario interno para pasarlo a la Procuraduría, entidad que tiene entre sus competencias la investigación y sanción de quienes desempeñen funciones públicas, incluyendo aquellos de elección popular con excepción de aquellos servidores cuyo régimen disciplinario se encuentre establecido por la constitución.

El carácter preferente tiene como objetivo principal el asegurar el cumplimiento de los principios que regulan el ejercicio de la función pública, entre estos, la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (artículo 209 CP) <sup>12</sup>, así, para el cumplimiento de estos principios la Procuraduría cuenta con la suspensión provisional tanto de servidores públicos como del procedimiento administrativo, actos, contratos o ejecución para que cesen los efectos y se eviten los perjuicios cuando se evidencien circunstancias que permitan inferir que se vulnera el ordenamiento jurídico o se defraudara el patrimonio público, en cuyo caso la medida de suspensión provisional de procedimiento, actos y contratos se cataloga como una medida preventiva y no cautelar. (Corte Constitucional, Sentencia C-977, 2002)

Cabe anotar que en relación con la competencia de la Procuraduría General de la Nación para suspender provisionalmente procedimientos administrativos, actos y contratos el Consejo de Estado ha llevado a cabo varios pronunciamientos sobre el tema<sup>13</sup>, no así, frente al tema que nos ocupa, la imposición por parte de las Oficinas de Control Interno Disciplinario de la suspensión provisional de los funcionarios de carrera administrativa su estudio ha sido exiguo.

Así se encontró que frente a la suspensión provisional del cargo de funcionario público, el Consejo de Estado en fallo de tutela 976 de 2006<sup>14</sup>, estipula que la imposición de esta medida se

---

12 Corte Constitucional., Sent C-500 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.

13 C. de E. SPCA Sent del 15 de noviembre 2017, Exp.1131 C.P. Cesar Palomino Cortes, ver también: C. de E. SCA, sección tercera, Sent. Del 28 de marzo 2019, Exp. 01017, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrea.

14 C. de E., SCA, Sección primera, Sent. del 13 julio 2006, exp 00976. C. P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

hace con el ánimo de garantizar la buena marcha del proceso, evitando que el funcionario pueda interferir en la investigación o se reitere en la conducta por la cual se le investiga. Asimismo, enuncia que al imponer la medida no genera la pérdida de empleo por cuanto existe un límite en el que el nominado debe resolver su situación disciplinaria, término también en el cual el investigado puede controvertir y desvirtuar la acusación que se le imputa a fin de que pueda ser integrado con el consecuente pago de lo dejado de percibir en tanto la medida estuvo vigente.

De igual manera, refiere lo dicho por la Corte Constitucional la cual ha considerado que la aplicación de la medida de suspensión provisional previo los requisitos de ley garantiza la buena marcha y la continuidad de la función pública sin vulnerar los derechos y garantías con que cuenta el investigado, razón por la cual esta corporación la ha catalogado como una "medida de prudencia disciplinaria que tiene a proteger el interés general<sup>15</sup>".

En relación con el término de la suspensión provisional y sus prórrogas, el Consejo de Estado en Fallo 679 de 2010 <sup>16</sup> refiere el estudio realizado sobre este tema por parte de la Corte Constitucional en donde mediante Sentencia C-450/03 declara la exequibilidad del párrafo “ *en el entendido de que el acto que ordene la prórroga debe reunir también los requisitos establecidos en este artículo para la suspensión inicial y la segunda prórroga sólo procede si el fallo de primera o única instancia fue sancionatorio*”

Por último, el artículo 158 de la Ley 734 de 2002 dispuso el procedimiento de reintegro de un funcionario al cual se le ha decretado una suspensión provisional, reitera de acuerdo con la norma, que cuando el investigado sea reintegrado a su cargo tiene derecho al reconocimiento y pago de la remuneración dejada de percibir en tres eventos: i) cuando la investigación culmine

---

15 Corte Constitucional. sent C 086 de 2019 M.P Luis Guillermo Guerrero Pérez.

16 C. de E., SCA, Sección segunda, Sent 10 de noviembre 2010, exp. 0272-08 C.P.: Alfonso Vargas Rincón

con fallo absolutorio. ii) cuando exista decisión de archivo o terminación del proceso y iii) cuando expire el término de suspensión sin que se haya proferido fallo de primera o única instancia.

De la anterior lectura se puede evidenciar que el Consejo de Estado en pronunciamientos relacionados con la suspensión provisional acoge y hace referencia a los fallos que sobre el tema ha realizado la corte constitucional, en especial en lo relacionado con la presunta violación de los derechos del funcionario, el trámite que se debe llevar a cabo para interponer dicha medida, lo mismo en cuanto a sus efectos y la temporalidad de esta.

## Capítulo 2.

### La suspensión provisional como medida cautelar

#### Generalidades

La suspensión provisional es una medida cautelar potestativa que tiene por objeto apartar motivadamente, en forma temporal y sin derecho a remuneración alguna al investigado – funcionario público- de su cargo o función cuando se adelanta investigación por la comisión de faltas calificadas como gravísimas o graves, siempre que se evidencien serios elementos de juicio que permitan establecer que la permanencia del disciplinado en su cargo o función interfiera en el trámite de la investigación o que continúe cometiéndola o la reitere.

Es así como esta medida es una herramienta del proceso disciplinario diseñada para lograr determinados fines no relacionados con el cumplimiento de un fallo, toda vez que está orientada a precaver como ya se mencionó la interferencia del autor de la falta en el trámite de la investigación, que continúe cometiéndola o la reitere, para lo cual se deja sin efecto el vínculo laboral del empleado dentro del tiempo legalmente estipulado en la norma.

De igual manera, el legislador impuso que esta medida fuera limitada y precisa en el tiempo toda vez, que como lo expresa la Corte Constitucional en Sentencia C- 406 de 1995 conlleva una *“ carga legítima con consecuencias salariales delicadas y rigurosas que conscientemente debe soportar el funcionario implicado en el tipo de conductas que se advierten, en las mismas disposiciones que las establece y en unos hechos que constituyen en conjunto una posible falta o infracción disciplinaria al régimen correspondiente de aquella naturaleza; bien puede decretarse*

*con dicho carácter y sin recurso alguno, siempre que sea plenamente debatible y discutible durante la investigación, para garantizar el debido proceso y el derecho a la defensa”.*

La ley disciplinaria de igual forma, establece los casos en que es posible decretarla, a saber: en la investigación cuya comisión de faltas sean gravísimas o graves, buscando con ello que no quede su aplicación al arbitrio del operador disciplinario, sino que la expedición del acto por medio del cual se declara la suspensión provisional debe ser motivada y ajustada a las reglas legales que enmarcan la procedencia de este.

Podemos concluir entonces que la suspensión provisional es de carácter temporal, de cumplimiento inmediato, se encuentra al servicio de los fines del proceso disciplinario e impone unas consecuencias salariales al investigado y que como medida cautelar presenta características propias de su naturaleza jurídica y que son comunes a las demás que se encuentran en el ordenamiento jurídico colombiano.

### **Características como medida cautelar**

Aparte de las características generales mencionadas en el acápite anterior y dada la naturaleza preventiva de la medida cautelar dentro del proceso disciplinario, la suspensión provisional posee características que le son propias y que a su vez participan dentro del desarrollo del proceso, a saber:

- La *instrumentalidad*, entendida como la “*relación de instrumentalidad entre ellas y una decisión principal, cuyo rendimiento práctico se encuentra en virtud de aquellas facilitado y asegurado anticipadamente*” (Calamandrei, Citado por Isaza, 2009 pág. 342), para el caso, la suspensión provisional tiene vida según el objetivo de la investigación, así si en la evolución del proceso se desvirtúa uno de los extremos que esclarece o varía la circunstancias por las cuales se decretó dicha medida esta se extingue.

- La *Provisionalidad*, es decir el carácter temporal de la medida, pues su duración está circunscrita al proceso disciplinario, teniendo la peculiaridad de que una vez adoptada, condiciona por fuerza de las circunstancias la duración del término inicial y su eventual prórroga.
- La *Urgencia*, en relación con la finalidad preventiva de la medida y la posible interferencia del investigado, se hace necesario que una vez los requisitos se encuentren acreditados se viabilice y decrete la medida de suspensión provisional.
- También encontramos la *Ejecutividad*, que equivale a la eficacia, es decir, la necesidad de que su adopción sea el instrumento idóneo para proteger el interés público.

La ejecución e inmediatez de la suspensión provisional desarrolla el principio de eficacia de la función administrativa el cual en su contexto se adecua a las normas superiores y vincula tanto a la autoridad que lo profirió como al funcionario suspendido. Así mismo, el operador disciplinario debe basar su juicio para adoptar esta medida en un examen del fundamento de la pretensión esgrimida, *Fumus bonis iuris*, esta evaluación debe estar ajustada al acervo probatorio que le determine que con ella se van a cumplir los fines que ha establecido la norma legal, sin perder de vista los elementos objetivos y subjetivos que enmarca, de esta forma, el decreto de la suspensión provisional debe reflejar su estructuración en el recaudo del acervo probatorio y no en la mera estructuración de la queja o informe que da inicio a la actuación disciplinaria.

Por último, encontramos una característica que tiene como finalidad evitar dentro del proceso disciplinario una lentitud o demora en el juicio que genere un daño irreversible denominada *peligro de retraso o "Periculum in mora"*, no obstante, en materia disciplinaria, existe la posibilidad que dentro del proceso disciplinario se presenten situaciones que generen daño para la administración o para los intereses generales, así la adopción de la medida de suspensión provisional de

funcionario público busca neutralizar esas situaciones que dañan a la administración o los intereses generales y que se potencializan con la permanencia del disciplinado en el cargo, función o servicio, aunado a que los términos perentorios demarcados por el legislador introducen un factor de celeridad y rapidez en la investigación lo que obliga al operador disciplinario definir la situación del funcionario suspendido dentro de ese plazo.

En resumen, las características de la suspensión provisional teniendo en cuenta la ley y la jurisprudencia son: 1) es una medida cautelar, 2) es una medida de prudencia disciplinaria, 3) tiene carácter preventivo, 4) tiene carácter instrumental, 5) tiene carácter temporal, 6) es discrecional, 7) es una decisión motivada, 8) procede por causas legalmente establecidas, 9) deja a salvo la presunción de inocencia, 10) su imposición no implica juicios de responsabilidad, 11) es de cumplimiento inmediato, 12) su aplicación es urgente, 13) es una medida que se justifica como mecanismo para lograr la celeridad y eficacia de la investigación y desarrollo del proceso, 14) produce efectos patrimoniales (Sánchez Herrera, 2007).

Se puede predicar de estas características en todas las medidas cautelares en cuanto atienden a un criterio general; la provisionalidad de esta medida tiene un límite temporal y se extingue, casi siempre, con una sentencia en firme; en otras palabras, como se explica Flórez Gacharná (2009), “por su propia naturaleza las medidas cautelares nacen para extinguirse cuando desaparezcan las razones que las motivaron”.

### **Aspectos sustanciales y procedimentales.**

La suspensión provisional de los servidores públicos en el actual Código Único Disciplinario se encuentra descrita en el artículo 157 y su reintegro en el artículo 158. Así, el primero de estos preceptúa:

*Artículo 157. Suspensión provisional. Trámite. Durante la investigación disciplinaria o el juzgamiento por faltas calificadas como gravísimas o graves, el funcionario que la esté*

*adelantando podrá ordenar motivadamente la suspensión provisional del servidor público, sin derecho a remuneración alguna, siempre y cuando se evidencien serios elementos de juicio que permitan establecer que la permanencia en el cargo, función o servicio público posibilita la interferencia del autor de la falta en el trámite de la investigación o permite que continúe cometiéndola o que la reitere.*

*El término de la suspensión provisional será de tres meses, prorrogable hasta en otro tanto. Dicha suspensión podrá prorrogarse por otros tres meses, una vez proferido el fallo de primera o única instancia.*

*El auto que decreta la suspensión provisional será responsabilidad personal del funcionario competente y debe ser consultado sin perjuicio de su inmediato cumplimiento si se trata de decisión de primera instancia; en los procesos de única, procede el recurso de reposición.*

*Para los efectos propios de la consulta, el funcionario remitirá de inmediato el proceso al superior, previa comunicación de la decisión al afectado.*

*Recibido el expediente, el superior dispondrá que permanezca en secretaría por el término de tres días, durante los cuales el disciplinado podrá presentar alegaciones en su favor, acompañadas de las pruebas en que las sustente. Vencido dicho término, se decidirá dentro de los diez días siguientes.*

*Cuando desaparezcan los motivos que dieron lugar a la medida, la suspensión provisional deberá ser revocada en cualquier momento por quien la profirió, o por el superior jerárquico del funcionario competente para dictar el fallo de primera instancia.*

**Parágrafo.** *Cuando la sanción impuesta fuere de suspensión e inhabilidad o únicamente de suspensión, para su cumplimiento se tendrá en cuenta el lapso en que el investigado permaneció suspendido provisionalmente. Si la sanción fuere de suspensión inferior al*

*término de la aplicada provisionalmente, tendrá derecho a percibir la diferencia (Ley 734 de 2002).*

De acuerdo con la anterior definición, podemos afirmar que la suspensión provisional de un funcionario en materia disciplinaria para poder ser ordenada debe llevar previamente un estudio previo y riguroso del caso, pues si bien es cierto, como medida cautelar busca proteger el interés general, puede también afectar al investigado; procede la adopción de esta medida cuando la investigación versa sobre la ocurrencia de falta gravísima o falta grave, precisando que en la norma disciplinaria vigente ( Ley 734, 2002) las faltas gravísimas se encuentran de forma taxativa (artículo 48) y las faltas graves dependen de su graduación en el caso en concreto atendiendo a los criterios establecidos (artículo 43) por medio de los cuales se determina la gravedad o levedad de la falta.

La doctrina refiere que para llegar a calificar una falta como grave se requiere de un proceso inductivo deductivo del operador disciplinario, desarrollado a partir de un análisis juicioso con base en la denuncia o el informe y las pruebas recopiladas. (Ramírez, 2015, pág. 85)

En relación con la oportunidad procesal en la cual debe calificarse la falta disciplinaria la norma disciplinaria ha guardado silencio por lo que ha surgido desde la doctrina dos posiciones: La primera sostiene que la falta puede calificarse en el auto de apertura de investigación y la segunda que debe hacerse en el auto de formulación de cargos. No obstante, se ha indicado que prima la postura de que el momento de calificación de la falta es una vez vencido el término de la investigación disciplinaria, es decir, al proferir cargos. (Rodríguez, 2003, pág. 61)

Otro punto a tener en cuenta, es la evidencia de serios elementos de juicio que permitan establecer que la permanencia en el cargo, función o servicio público posibilita la interferencia del autor de la falta en el trámite de la investigación o permite que continúe cometiéndola o que la reitere, entendiendo como elementos de juicio a los verdaderos y reales fundamentos probatorios

legalmente recaudados o aportados al expediente y que al ser evaluados permitan establecer con claridad y certeza que la conducta del funcionario investigado y su permanencia en el cargo o en el ejercicio de su función interfiera en el trámite de la investigación o que continúe cometiendo la falta o la reitere.

La interferencia en el trámite de la investigación se debe entender como la capacidad de obstáculo o manipulación que de ella y de las circunstancias de su desarrollo pueda tener el disciplinado, pues con su influencia puede variar la imparcialidad de los testigos o peritos, alterara pruebas entre otros.

En relación con el segundo evento, en donde le investigado con su permanencia en el cargo o función permite que se continúe o reitere la falta, el operador disciplinario debe contextualizar la realidad concomitante al proceso, que permita evidenciar que el servidor persistirá en su actividad infractora.

Es necesario tener presente que la suspensión provisional no es una sanción, sino una medida cautelar, sin embargo, la norma disciplinaria no establece límites temporales ni procesales dentro de los cuales se debe tomar la determinación de suspender provisionalmente al encartado, así el proceso disciplinario en sí mismo es el límite formal y temporal para adoptar dicha determinación, pues se trata de una medida instrumental de carácter accesorio que tiene su origen y extinción en la vida y finalización del proceso. Sin embargo, es potestativo del operador disciplinario ordenar la suspensión provisional del implicado, sopesando la utilidad y conducencia de la medida para que no dé lugar a efectos contraproducentes.

En cuanto al término de duración de la medida, tenemos que la suspensión provisional de funcionario público en materia disciplinaria es de tres (3) meses, prorrogables hasta por tres (3)

meses más. Una vez proferido el fallo de primera o única instancia, puede ser prorrogada por otros tres (3) meses más, plazos que deben contarse como calendario por referencia de la misma ley<sup>17</sup>.

Ahora bien, en relación con la prórroga como extensión de la suspensión provisional inicial, esta no puede presentarse per sé, por el contrario, la nueva decisión por recaer en un periodo diferente, requiere una nueva motivación distinta de la invocada para adoptarla, atendiendo a las circunstancias que justifiquen su prolongación, por tratarse de supuestos fácticos que se analizan dentro del proceso, pues de seguir con dicha extensión sin la debida motivación se estaría incurriendo en falta disciplinaria al no motivar las decisiones que por mandato está obligado el operador disciplinario.

Respecto de los autos de prórroga, la Corte Constitucional<sup>18</sup> dispuso que los autos que ordenan la prórroga deben también reunir los mismos requisitos que el auto original que decreta la suspensión, dado que por ser un acto discrecional representa un riesgo de arbitrariedad y discriminación que puede conllevar a una carga excesiva al disciplinado, contrariando al Estado Social de derecho y al principio de proporcionalidad.

En relación con la segunda prórroga, solo procede si el fallo de primera o única instancia fue sancionatorio, pues caso contrario, si el fallo resultare absolutorio acarrearía el reintegro inmediato del suspendido y no una nueva prórroga, pues dictado el fallo absolutorio desaparecen los fines que justifican la medida provisional.

En cuanto a la responsabilidad personal que le pueda asistir al funcionario que profiere el auto que decreta la medida de suspensión provisional, según (Isaza, 2009) es una forma de revestir a la suspensión provisional de objetividad y seriedad, alejada de antipatías personales, pues la responsabilidad personal se circunscribe dentro del ordenamiento como una condición de

---

17 C. de P.C. art. 121.

18 Corte Constitucional, Sent. C- 450 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

sujeción del operador disciplinario a los efectos reactivos que pudiese producir la medida, cuando se producto de un desacierto.

Respecto a la responsabilidad personal que le puede asistir al funcionario que decreta la medida de suspensión provisional, cabe anotar que se encuentra próxima la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2020, la cual fue reformada por la Ley 2094 de 29 de junio de 2021 y establece que las disposiciones que no fueron objeto de reforma entraran a regir nueve meses después de su promulgación, así tenemos, que el artículo 217 y 218 de la Ley 1952 de 2019 no hace alusión de manera expresa a la responsabilidad personal del funcionario que impone la suspensión provisional, sin embargo, cualquier servidor público es responsable por los actos que ejecuta y las decisiones que adopta así no se encuentren establecidas de manera directa en la norma.

Al ser impuesta la medida cautelar de suspensión provisional al disciplinado en el ejercicio del cargo, función o servicio, imposibilita el desarrollo de sus tareas, así como el no percibir remuneración durante el tiempo que permanezca en esta situación administrativa. Sin embargo, al hacer uso de este mecanismo procesal, la administración corre el riesgo de encontrar que dicha aplicación fue inútil y causó perjuicios al procesado los cuales deben ser asumidos por la administración en cuanto a los efectos económicos se refiere.

Sin entrar a ahondar el artículo 158, el cual hace referencia al reintegro del disciplinado se tiene que el mismo se da en los casos en donde la investigación termine con fallo absolutorio, decisión de archivo o terminación del proceso. En cuanto al fallo absolutorio es preciso señalar que una vez proferido como conclusión del proceso disciplinario, extingue de pleno derecho a la suspensión provisional del disciplinado. Por otro lado, la decisión de archivo y terminación del proceso se puede proferir en cualquier etapa de la actuación disciplinaria atendiendo a las causales referidas

en el artículo 73 del Código Único Disciplinario a saber: inexistencia del hecho investigado por su no concurrencia o verificación en la vida real, la conducta no está prevista en la ley como falta disciplinaria, que el investigado no haya cometido la falta, que exista una causal de exclusión de responsabilidad o que la actuación no podía iniciarse o proseguirse, en todo caso cualquiera que fueran los motivos debe estar debidamente motivada la decisión.

De otra parte, el reintegro del funcionario suspendido opera también cuando expira el término de la suspensión sin que se hubiere proferido el fallo de primera o única instancia, salvo que esta circunstancia haya sido a causa del comportamiento dilatorio del investigado o su apoderado, cuando exista una variación en el pliego de cargos o cuando una vez proferido el fallo sancionatorio, la sanción sea suspensión y su término sea inferior al que permaneció suspendido el disciplinado.

Por último, es pertinente indicar que la forma en cómo se encuentra establecida la figura de la suspensión provisional en el Código Único Disciplinario vigente con sus requisitos sustanciales y procedimentales, es idéntica y sus premisas serán aplicables en la Ley 1952 de 2019 -Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario- la cual entrara en nueve meses después de la promulgación de la Ley 2094 del 29 de junio de 2021 por medio de la cual se reformaron algunas disposiciones del Código General Disciplinario.

Por último, como medida cautelar del proceso disciplinario, la suspensión provisional proyecta su eficacia en relación con el cumplimiento de sus fines, es decir, que no se presente interferencia por parte del implicado en el trámite normal de la investigación buscando con ello que el funcionario que comete la falta no continúe con la comisión o reiteración de la misma.

### Capítulo 3.

#### La Suspensión Provisional y el Principio de Eficacia

La Constitución Política establece como principios constitucionales la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y la publicidad que regulan el régimen jurídico, la organización y el funcionamiento de la Administración General del Estado al interés general, convirtiéndolos en ejes fundamentales de toda actuación administrativa.

En relación con la eficacia, Parejo Alfonso, citado por Jinesta, expuso que ésta alude a la producción real o efectiva de un efecto y junto con la eficiencia implican a la administración pública no solo el deber de actuar u obrar sino el de obtener un resultado o alcanzar un fin u objetivo, de modo que la efectividad o éxito de la administración se convierta en un criterio de legitimidad (2017, p. 1552).

En relación con las administraciones pública, deben tener una aptitud para cumplir con los fines y objetivos de la mejor forma posible con la producción de resultados efectivos. Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia 826 de 2013 hace referencia a este principio expresando que:

*(...) la eficacia está soportada en varios conceptos que se hallan dentro de la Constitución Política, especialmente en el artículo 2º, al prever como uno de los fines esenciales del Estado el de garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución; en el 209 como principio de obligatorio*

*acatamiento por quienes ejercen la función administrativa (...)* (Sentencia C-826, 2013, p.1).

En este sentido, la Sala ha señalado que la eficacia constituye una cualidad de la acción administrativa en la que se expresa la vigencia del estado social en el ámbito jurídico- administrativo. Así mismo añade que, en definitiva, la eficacia es la traducción de los deberes constitucionales positivos en que se concreta el valor superior de la igualdad derivado directamente de la nota o atributo de socialidad del Estado (Sentencia C-826, 2013, p.1).

La Corte Constitucional (2013), en la misma sentencia señala que:

*(...) en lo que atañe al principio de eficiencia (...) se trata de la máxima racionalidad de la relación costos-beneficios, de manera que la administración pública tiene el deber de maximizar el rendimiento o los resultados, con costos menores, por cuanto los recursos financieros de Hacienda, que tienden a ser limitados, deben ser bien planificados por el Estado para que tengan como fin satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad sin el despilfarro del gasto público. (p.1) (Sentencia C- 826, 2013, p.1).*

De igual forma, el principio de eficacia hace referencia al cumplimiento de las determinaciones de la Administración, siendo junto con la eficiencia la base que logra garantizar los derechos fundamentales por parte de la administración Pública.

Como se puede observar, la eficacia como principio tiene un origen constitucional relacionado principalmente con el Derecho administrativo, la Administración pública y la función administrativa. Sin embargo, a continuación, se hará una reseña de la eficacia no como principio sino como una característica de la medida cautelar en derecho disciplinario denominada Suspensión Provisional .

## La eficacia y su relación con la suspensión provisional

En materia disciplinaria, la suspensión provisional como medida cautelar del proceso disciplinario proyecta su eficacia en el sentido que impide que haya interferencia por parte del procesado en el curso de la investigación o continúe con la comisión de la falta o la reitere.

Al respecto la jurisprudencia constitucional subraya el carácter instrumental de la medida y le señala como función dentro del proceso disciplinario el asegurar su normal desarrollo dentro de los principios que rigen las actuaciones de la administración pública descritas en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia (1991).

La Corte Constitucional señala que “todas las actuaciones que se adelanten dentro del proceso disciplinario deben enmarcarse plenamente, dentro de los principios que integran el derecho fundamental al debido proceso, de manera que las normas que integran el proceso disciplinario no pueden desconocer el principio de publicidad, contradicción, defensa, legalidad e imparcialidad<sup>19</sup>” (Corte Constitucional, C-892, 1999).

Adicional existe la exigencia legal de que cuando desaparezcan los motivos que dieron lugar a la medida, la suspensión debe ser revocada de forma inmediata por el funcionario que la profirió o por el superior jerárquico del funcionario competente.

A hablar de la eficacia de la suspensión provisional, se busca que dicho amparo sea oportuno, aún antes de la conclusión de un proceso, pues como medida provisoria su adopción debe asegurar el goce y vigencia para evitar perjuicios o situaciones irreparables, asimismo, por su carácter como instrumento idóneo protege el interés público como lo demanda el artículo 209 C.P. (1991), y el cumplimiento inmediato de la medida desarrolla el principio de la eficacia de la administración

---

<sup>19</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 892 de 1999. M.P. Alfredo Beltrán Sierra

pública, que junto con la observancia de requisitos hacen que dicha medida se adecue a las normas superiores y vincule tanto a la autoridad como al funcionario suspendido.

Para el presente trabajo se entiende la eficacia, como su aplicación en la práctica para lo cual se procederá a abordar la aplicación de esta medida en investigaciones disciplinarias adelantadas contra docentes vinculados con la Secretaria de Educación del Distrito, cuyas faltas fueron cometidas contra niños, niñas y adolescentes de las instituciones educativas distritales.

## Capítulo 4.

### **La aplicación de la Suspensión provisional en los procesos disciplinarios contra docentes adscritos a la Secretaria de Educación del Distrito por la comisión de faltas que atenten contra los niños, niñas y adolescentes de Colegios Distritales**

Atendiendo a las particularidades de la medida cautelar de Suspensión Provisional, en el presente capítulo se abordará la aplicación de esta procediendo a hacer una revisión de casos estudiados en relación con faltas cometidas por funcionarios públicos – docentes- contra los niños, niñas y adolescentes que estudian en las instituciones educativas distritales y que se encuentran vinculados con la Secretaria de Educación del Distrito.

La Secretaría de Educación del Distrito (SED)<sup>20</sup> fue creada mediante el Acuerdo 26 del 23 de mayo de 1955 del Concejo de Bogotá, hace parte del sector central de la Administración Distrital, en cabeza de la Alcaldía Mayor. Es la entidad a nivel distrital encargada de orientar y liderar la formulación y ejecución de políticas, planes y programas para garantizar el derecho a la educación y asegurar a la población el acceso al conocimiento y la formación integral en los niveles de educación inicial (preescolar), básica (primaria y secundaria) y media en Bogotá, de acuerdo con el Decreto 330 de 2008 mediante el cual se reestructuró la entidad.

---

<sup>20</sup> Secretaría de Educación Distrital. (2019). ¿Quiénes Somos?. Recuperado de: [https://www.educacionbogota.edu.co/portal\\_institucional/nuestra-entidad/mision-vision](https://www.educacionbogota.edu.co/portal_institucional/nuestra-entidad/mision-vision)

En la actualidad cuenta con una planta de 35.000 docentes <sup>21</sup> y aproximadamente 3000 funcionarios administrativos (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2019). En relación con la planta de docentes se encuentran los cargos de docente de aula y docentes orientadores, así como Directivos docentes en cuya categoría se encuentran los rectores, directores rurales, coordinadores y supervisores, cuyas fuentes de financiación son la Sistema General de Participaciones (SGP) y Recursos Propios, según el cuadro a continuación:

**1. Distribución de la Planta Docente y Directivo Docente por fuente de Financiamento.**

CARGOS		S.G.P Viabilizada	MEN	Aprobada Recursos Propios	Total	
DOCENTES	Docentes de Aula	26.361	27.204	5.262	31.623	
	Docentes Orientadores	843		630	5.892	1.473
DIRECTIVOS DOCENTES	Rectores	316	1.918	32	348	
	Directores Rurales	16		14	30	
	Coordinadores	1.562		-	46	1.562
	Supervisores	24		-	-	24
<b>TOTAL DOCENTES Y DIRECTIVOS DOCENTES</b>			<b>29.122</b>	<b>5.938</b>	<b>35.060</b>	

LA EDUCACIÓN EN PRIMER LUGAR Adoptada Mediante Decreto 687 de 2019 BOGOTÁ

*Figura 1.* Distribución de la Planta Docente y Directivo Docente. Tomado de: (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2019).

La planta docente está distribuida en 715 instituciones educativas oficiales incluidas sus sedes, 35 instituciones educativas oficiales con administración contratada y 10 instituciones oficiales de régimen especial<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá. (2019). Decreto 687 de 2019. Por medio de la cual se adopta la planta global en cargo docentes y directivos docentes de la Secretaría de Educación del Distrito.

<sup>22</sup> Reporte único de establecimientos educativos en Bogotá. Recuperado de: <https://dueb.educacionbogota.edu.co/Dueb/var/InGenerarReportesPublicos.sed>

La educación como derecho fundamental y servicio público tiene una función social cuyo objetivo es el acceso al conocimiento, la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura, acorde con lo anterior, la ley 115 de 1994 en su artículo 104 determina que “el educador es el orientador en los establecimientos educativos de un proceso de formación, enseñanza y aprendizaje de los educandos, acorde con las expectativas sociales, culturales, éticas y morales de la familia y la sociedad” (Ley 115, 1994).

El servicio público de educación a nivel distrital en cabeza de la Secretaría de Educación está dirigido principalmente hacia los niños, niñas y adolescentes del Distrito Capital de Bogotá cuyas edades oscilan entre los 4 y 18 años.

En ese orden de ideas, es necesario precisar que esta población cuenta con protección especial constitucional y de normas nacionales e internacionales. En la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 se dispuso que:

*“El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño”. Así mismo, fue consagrado en la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>23</sup>, cuyo artículo 3.1 prevé que en todas las medidas que tomen las autoridades, concernientes a los menores, “una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño” (1959).*

---

23 Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.

En este sentido El Comité de los derechos del niño, en la observación general No 14<sup>24</sup> concluyó que el interés superior del menor abarca tres dimensiones a saber: en primer lugar, el interés superior del niño es un derecho sustantivo y debe ser primordial al evaluarse y tener en cuenta para tomar una decisión, la garantía de que ese derecho se pondrá en práctica siempre que se tenga que adoptar una decisión que lo afecte, en segundo lugar, si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la más efectiva al interés superior del niño y por último, siempre que se deba tomar una decisión que afecte al menor, se debe estimar las posibles repercusiones positivas o negativas.

Teniendo en cuenta estas dimensiones al momento de evaluar la situación de un menor se debe tener en cuenta la situación concreta de cada niño o niños afectados, así como el contexto y necesidades personales, evaluando y determinando el interés superior del menor en función de las circunstancias específicas de cada niño en concreto, entendiendo el principio de interés superior<sup>25</sup> de los niños y niñas como el eje fundamental en cada uno de los procesos donde interviene un menor de edad, en donde el operador disciplinario deberá anteponer este principio.

Preservar el interés superior de los niños y niñas es una obligación primordial de la administración pública y de todo el Estado en general, tal como lo dispuso la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>26</sup> por lo que genera una obligación ineludible para proteger, fomentar y desarrollar el interés superior de los niños, niñas y adolescentes.

---

24 Este tipo de Observaciones no son parte integrante del bloque de constitucionalidad, razón por la cual se citan como referentes doctrinales que ilustran la labor del juez constitucional en este caso particular.

25 Principio de Interés Superior de los niños, niñas y adolescente haciendo referencia al bienestar de los menores, prevaleciendo sobre cualquier circunstancia paralela por la cual se tenga que decidir, atendiendo la que más le convenga en el caso concreto.

26 Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso niñas Yean y Bosico vs República Dominicana, de fecha 8 de septiembre de 2005. Sentencia Los niños de la Calle vs Guatemala, de fecha 19 de noviembre de 1999. Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: OC-17/02 de fecha 28 de agosto de 2002.

En el ordenamiento jurídico interno, la Constitución Política en su artículo 44 consagra los derechos fundamentales del niño y establece que establece que la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos, y finaliza señalando que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

Así mismo, la Ley 1098 de 2006<sup>27</sup>, dispuso entre otros aspectos establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento. Dicha garantía y protección será obligación de la familia, la sociedad y el Estado (Ley 1098, 2006).

De igual forma, el artículo 18 del Código de Infancia y Adolescencia establece el Derecho a la Integridad Personal del menor al disponer:

**“Artículo 18. Derecho a la integridad personal.** Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a ser protegidos contra todas las acciones o conductas que causen muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico. En especial, tienen derecho a la protección contra el maltrato y los abusos de toda índole por parte de sus padres, de sus representantes legales, de las personas responsables de su cuidado y de los miembros de su grupo familiar, escolar y comunitario (Ley 1089, 2006).

Para los efectos de este Código, se entiende por maltrato infantil toda forma de perjuicio, castigo, humillación o abuso físico o psicológico, descuido, omisión o trato

---

<sup>27</sup> Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.

negligente, malos tratos o explotación sexual, incluidos los actos sexuales abusivos y la violación y en general toda forma de violencia o agresión sobre el niño, la niña o el adolescente por parte de sus padres, representantes legales o cualquier otra persona” (Ley 1089, 2006).

En desarrollo de las disposiciones contenidas en la Ley 1098 del 2006, el Comité Distrital de Convivencia Escolar creó el Directorio de Protocolos de Atención Integral en el cual se establecen los protocolos<sup>28</sup> que hacen parte de la ruta de atención integral para la atención de situaciones críticas que afectan a las instituciones educativas distritales, teniendo como fin la buena gestión (Secretaría de Educación del Distrito, 2016).

Los protocolos establecidos incluye las señales o indicios para establecer si el niño, niña o adolescente ha sido víctima de algún tipo de maltrato, la ruta de atención a seguir con sus actividades y las entidades que intervienen en el desarrollo de los protocolos. Teniendo en cuenta que frente a la comisión de estas faltas contra los menores se encuentran agentes externos a las instituciones educativas (vecinos, familiares entre otros) así como agentes internos, entendidos como los funcionarios que trabajan dentro de la institución educativa, cuando de estos últimos se ven incursos en alguna categoría de maltrato deben ser reportados a la Oficina de Control Disciplinario de la Secretaría de Educación con el fin de que se realicen la investigación a lugar.

En Derecho Disciplinario, el concepto de falta disciplinaria no está definido, pues solo se limita en unos casos a hacer descripciones típicas de las conductas y en otros casos, se señalan los comportamientos que realizados por el funcionario público se pueden configurar como una infracción disciplinaria. Una descripción podría ser como aquel comportamiento

---

<sup>28</sup> Tomados del Directorio de Protocolos en Atención Integral elaborado por el Comité Distrital de Convivencia escolar, Bogotá. D.C. Versión 1.0, 2016.

que esta descrito en la ley como violatorio del régimen disciplinario, es cometido por el funcionario público y conlleva una sanción.

En ese orden de ideas, el comportamiento violatorio de la ley que realiza un funcionario público se estudia desde los siguientes elementos: la antijuricidad, la tipicidad y la culpabilidad en el proceso de tipificación de esa falta. En cuanto a la antijuricidad, se entiende en el sentido que no se basa en el daño a un bien antijurídico tutelado y/o protegido, sino en el cumplimiento de los deberes funcionales del servidor público y con base en esto el operador disciplinario debe efectuar un estudio de la antijuricidad basado en la infracción del deber funcional.

Respecto a la tipicidad, esta cumple dentro del proceso disciplinario una función de seguridad jurídica y vincula a la administración con la obligación de estudiar la conducta que se examina con el tipo disciplinario que se estructura, pues el legislador no cuenta con un listado detallado de comportamientos que describa todas las conductas que están prohibidas a los servidores públicos, por este motivo, la norma disciplinaria tiene un complemento de deberes, prohibiciones y mandatos a los cuales se debe remitir el operador disciplinario con el fin de garantizar al investigado una defensa plena de sus intereses.

Frente a la culpabilidad en la tipificación de faltas, el legislador lo ha adoptado como un sistema amplio genérico denominado *numerus apertus*, en virtud del cual no se señalan en forma específicas cuales comportamientos requieren para su tipificación ser cometidos con culpa, como sí lo hace el sistema penal, de modo que en principio toda modalidad dolosa de una falta disciplinaria le corresponderá un carácter culposo, salvo sea imposible admitir que el hecho se cometió culposamente; otro aspecto en materia disciplinaria son los conceptos indeterminados

o en blanco, en donde la misma ley disciplinaria remite para la tipificación de una conducta a una normadiferente o con rango inferior a la ley.

El Consejo de Estado<sup>29</sup> en reciente pronunciamiento en relación con la tipicidad señaló: *“(...) que el régimen disciplinario se caracteriza, a diferencia del penal, porque las conductas constitutivas de falta disciplinaria están consignadas en tipos abiertos, ante la imposibilidad del legislador de contar con un listado detallado de comportamientos donde se subsuman todas aquellas conductas que están prohibidas a las autoridades o de los actos antijurídicos de los Servidores Públicos. Por lo tanto, las normas disciplinarias tienen un complemento compuesto por disposiciones que contienen prohibiciones, mandatos y deberes, al cual debe remitirse el operador disciplinario para imponer las sanciones correspondientes, circunstancia que sin vulnerar los derechos de los procesados permite una mayor adaptación del derecho disciplinario a sus objetivos”* (Consejo de Estado, 2020).

Teniendo en cuenta los elementos descritos en materia disciplinaria, cuando se remite a la Oficina de Control Disciplinario relación de alguna falta cometida por parte de un servidor público -docente- contra un niño, niña o adolescente de una institución educativa distrital, se debe hacer un estudio con los elementos anteriores, toda vez, que no se encuentra descrito dentro del catálogo de faltas disciplinaria una específica relacionada con el maltrato verbal, físico, psicológico o relacionada con los derechos sexuales de los menores.

---

29 C. de E. SCA, Sección Segunda, sent de 2 de abril 2020, exp 1547. C.P Gabriel Valbuena Hernández

Tratándose de menores de edad, la Convención de los Derechos del Niño ratificada mediante la Ley 12 de 1991, en Colombia se aceptó como menor de edad todo ser humano menor de 18 años (art. 1) y se comprometió asegurar a las menores de edad «la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley», en consonancia con el interés superior del menor.

Con base en lo anterior, el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha mantenido la posición que entre el profesor y el estudiante menor de edad surge un deber de cuidado producto de la posición dominante que ostenta debido a su autoridad lo cual implica un mayor compromiso y responsabilidad en el proceso educativo.

En ese contexto, el numeral 6 del artículo 34 de la Ley 734 (...) contempla que es deber del servidor público, en los casos de docente involucrados con este tipo de faltas hacia los menores el “*tratar con respeto, imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación por razón del servicio*” (2002) y el artículo 18 de la Ley 1098, del Código de la Infancia y Adolescencia, el cual dispone como se dijo en párrafos precedentes que:

*“los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a ser protegidos contra todas las acciones o conductas que causen muerte, daño o sufrimiento físico, sexual psicológico. En especial, tienen derecho a la protección contra el maltrato y los abusos de toda índole por parte de sus padres, de sus representantes legales, de las personas responsables de su cuidado y de los miembros de su grupo familiar, escolar y comunitario”* (Consejo de Estado, Rad. 1547-18, 2006).

Así, cualquier conducta por parte del servidor público – docente- fuera de la naturaleza y características propias de su cargo como educador, lo alejan del marco del respeto y rectitud propia de quien asume el rol constitucional de acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura, más aún cuando se refiere a un sujeto en condición de vulnerabilidad e indefensión que requiere de especial atención por parte de la sociedad y el Estado sin cuya asistencia no podrían alcanzar el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad.

La jurisprudencia y la ley han entendido que respecto de la relación docente y estudiante menor de edad -alumno (a)- surge un deber de cuidado producto de la relación dominante que ostenta el educador debido a su autoridad lo cual implica un mayor compromiso y responsabilidad en el proceso educativo y cualquier tipo de maltrato o irrespeto hacia el menor se aparta de las funciones propias del servicio docente.

### **Estudio de casos adelantados por la Oficina de Control Disciplinario de la Secretaría de Educación del Distrito.**

Con el fin de establecer la eficacia de la medida cautelar de suspensión provisional referida en el artículo 157 del Código Único Disciplinario diseñada por el legislador dentro de las actuaciones disciplinarias utilizada como forma preventiva pero también temporal (Ley 734 de 2002), se solicita mediante Derecho de Petición radicación E-2021-232494 a la Oficina de Control Disciplinario informe cuantitativo de los procesos allegados a ese despacho en un rango de 10 años en el periodo comprendido entre el 02 de enero de 2012 al 30 de septiembre de 2021, teniendo como referente la creación del sistema de Información Disciplinaria –SID3- herramienta creada por la Alcaldía Mayor de Bogotá en donde se

registra la información disciplinaria de las oficinas de control disciplinario de los entes distritales.

De la información suministrada mediante oficio S-2021-355692 se encuentra que en el periodo comprendido 02 de enero de 2012 al 30 de septiembre de 2021 se dio apertura a 9569 investigaciones disciplinarias, de las cuales 688 fueron contra servidores públicos con función de docente que cometieron faltas contra los niñas, niños y adolescentes en las instituciones educativas, catalogándose en las tipologías de Acoso Sexual (541), Acceso Carnal (12), Abuso Sexual (93) y violencia sexual (42).

El Consejo de Estado en pronunciamiento sobre agresión/ abuso sexual contra niños o niñas refiere la violencia sexual como cualquier cualquier acto u omisión orientado a vulnerar el ejercicio de los derechos humanos sexuales o reproductivos, dirigido a mantener o a solicitar contacto sexual, físico, verbal o a participar en interacciones sexuales mediante el uso de la fuerza o la amenaza de usarla, la intimidación, la coerción, el chantaje, la presión indebida, el soborno, la manipulación o cualquier otro mecanismo que anule o limite la voluntad personal de decidir acerca de la sexualidad y de la reproducción. Esta clase de violencia es impulsada por una destructora mezcla de poder, ira y sexo; producto de relaciones de poder y dominación<sup>30</sup>, y, abuso sexual como aquella situación que incluye cualquier tipo de violación de la libertad sexual, la cual puede presentarse con o sin contacto físico, los actos sexuales abusivos se encuentran contemplados en nuestra legislación como una vulneración de la libertad, integridad y formación sexual, así cualquier acto sexual que se practique con el uso de la fuerza o de una amenaza, al igual que cualquier conducta sexual con

---

30 Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, (2001). Promoción de los Derechos Sexuales y Reproductivos. Módulo Pedagógico para Formadores No. 3. La Violencia Sexual: Un Asunto de Derechos Humanos. Editorial Gente Nueva

un niño o niña menor de 14 años es un delito haya penetración o no<sup>31</sup> (Consejo de Estado, Rad. 0413-11, 2013).

Ahora bien, dentro de este tipo de comisión de faltas y en relación con el recaudo probatorio, el Consejo de Estado enfatiza que la simple declaración de un niño o niña en la que manifiesta que ha sido víctima de un abuso sexual en un *“hecho que se debe tener por demostrado y ha de ser valorado de la misma manera que lo sería un dictamen médico legal”*<sup>32</sup>, en estos casos por lo que implica psicológica y emocionalmente para el menor victimizado, la declaración que presente el menor no es susceptible de ser valorada a la luz de los criterios que ordinariamente se aplican para apreciar una prueba testimonial, la simple declaración es una prueba directa suficiente para que el operador jurídico proceda a su valoración como hecho probado y no como testimonio, lo que a criterio del alto tribunal de lo Contencioso Administrativo es dar *“aplicación al mandato constitucional de prevalencia de los derechos fundamentales de los niños y de protección reforzada de su interés superior ( art. 44)”*

En relación con la calificación de las faltas la Oficina de control disciplinario informa: faltas graves (73) quejas, las cuales fueron calificadas de conformidad con los criterios del artículo 43 de la Ley 734 de 2002, por medio de los cuales se determina la gravedad o levedad de una falta a saber: grado de culpabilidad, naturaleza esencial del servicio, grado de perturbación del servicio, jerarquía y mando que el servidor público tenga en la respectiva institución, trascendencia social de la falta o perjuicio causado, modalidades o circunstancias

---

31 Haz Paz, (2001). Política Nacional de Construcción de Paz y Convivencia Familiar, Primer Módulo, Violencia Intrafamiliar – Compendio Normativo y Diccionario

32 C. de E., SCA . Sección Segunda. Sent de 11 de julio 2013, exp. 0413, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren

como se cometió la falta, motivos que inducen a la comisión de la falta disciplinaria , cuando se realice con la intervención de varias personas y la realización típica de una falta objetivamente gravísima cometida con culpa grave la cual será considerada como falta grave; como faltas gravísimas (309), siendo en este punto precisar que las faltas gravísimas se encuentran en forma taxativa en el Código único Disciplinario y por la tipología descrita en delitos sexuales, entendidos como (acoso sexual, acceso carnal, abuso sexual y violencia sexual) se calificaron con base en el numeral 1 del artículo 48 el cual dispone: “ *realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando del mismo*”, así este tipo de conductas se encuentran descritas en los artículos 205 a 210 de la Ley 599 de 2000<sup>33</sup> y entraría a integrar la proposición jurídica completa en el pliego de cargos teniendo en cuenta que en derecho disciplinario se presenta el sistema amplio y genérico de incriminación denominado “*numerus apertus*”, en virtud del cual no se señalan específicamente cuales comportamientos requieren para su tipificación ser cometidos con culpa como sí lo hace la ley Penal, y por último, un total de 306 expediente que no registran en el sistema la calificación de la falta disciplinaria.

En cuanto a las decisiones de fondo se encuentra que en 302 procesos se ordena el archivo definitivo de las diligencias, 85 investigaciones concluyen con fallo sancionatorio, 20 expedientes con fallo absolutorio, 8 salidas por competencia, 8 inhibitorios, 2 revocatorias directas y 74 expedientes los cuales no registra el tipo de decisión proferida por el operador disciplinario.

---

<sup>33</sup> Modificado por los artículos 1 al 6 de la Ley 1236 de 2008 por medio de la cual se modifican algunos artículos del Código Penal relativos a delitos de abuso sexual.

Llama la atención que no se encuentra registrada ninguna decisión de suspensión provisional como medida cautelar proferida contra docente investigado, de igual forma, no se registra si los procesos cuentan con denuncia penal o si se presentan casos de funcionarios que al ser absueltos hayan reincidido en su conducta contra menores de edad, lo que hace que no se pueda tener una fiabilidad de la información registrada para con base en ella sentar líneas jurídicas de trabajo alrededor de estos casos.

## Conclusiones

La suspensión provisional está regulada en los artículos 157 a 160 de la Ley 734 de 2002 como una medida que puede imponerse en el proceso disciplinario tanto en la etapa de investigación como en la de juzgamiento, contra un servidor público activo en su cargo, función o servicio, por el funcionario que esté adelantando el proceso. Esta disposición fue estudiada por la Corte Constitucional determinando que “es una medida de prudencia disciplinaria que tiende a proteger el interés general” e indicando que es constitucional de acuerdo con su finalidad, naturaleza jurídica, los criterios a tener en cuenta para su aplicación, así como las garantías propias tanto del procedimiento como para el funcionario investigado.

El Consejo de Estado en relación con el ejercicio de la acción disciplinaria centra su estudio en la competencia de la Procuraduría General de la Nación y la suspensión provisional de los procedimientos administrativos, actos y contratos, sin embargo, en cuanto a la suspensión provisional de las oficinas de control disciplinario en donde está habilitada la Procuraduría General de la Nación para ejercer el control preferente es exiguo.

Se puede evidenciar que la suspensión provisional tiene el carácter de cautelar, la cual puede ser impuesta cuando el funcionario investigado se encuentra ejerciendo su función o cargo, pues la imposición de esta conlleva la separación temporal del investigado de su cargo o el ejercicio de sus funciones; siendo la oportunidad procesal establecida por el legislador la etapa de investigación o juzgamiento, la cual tiene una temporalidad, es decir, se impone por un

tiempo de (3) meses, prorrogables por otro tanto, prorrogables por otros tres (3) meses una vez proferido el fallo de primera instancia o única instancia, teniendo como objetivo evitar dentro del trámite de la investigación la interferencia por parte del autor de la falta, que continúe o reitere su conducta.

Cabe resaltar en este punto que la norma no hace distinción entre fallo sancionatorio o fallo absolutorio para la prórroga de la medida de suspensión provisional, así en cualquier caso de interponerse los recursos de ley ante la decisión proferida, cabría la interpretación de que mientras se deciden los recursos a que hubiere lugar, el servidor podría continuar suspendido.

Partiendo de la información suministrada por la Oficina de Control Disciplinario de la Secretaria de Educación del Distrito a partir del registro en el Sistema de Información Disciplinaria SID3, se encontró que las faltas cometidas por los docentes contra los menores de edad de las instituciones educativas en donde ejerce su función, están enmarcadas principalmente en la comisión de faltas de tipo sexual, es decir, violencia sexual, acceso carnal, acto sexual y abuso sexual.

Llama la atención que en un periodo de 10 años comprendido entre el 02 de enero de 2012 al 30 de septiembre de 2021 de las 688 investigaciones disciplinarias tramitadas en contra de docentes, donde se evidencio como tipología delitos sexuales, no se haya proferido ningún acto que decretara la suspensión provisional del funcionario, así en estos términos y de conformidad como se estableció para el presente trabajo la eficacia de esta medida en el sentido de su aplicación en procesos disciplinarios se podría decir que es ineficaz pues no obstante la existencia de un mandato legal que instituye la figura, esta no está siendo utilizada, de igual forma, no fue posible determinar las causas de su inaplicación.

Si bien es cierto, la suspensión provisional tiene como objetivo minimizar los riesgos que se puedan presentar en el trámite de la investigación ya sea que el funcionario intervenga en ella, continúe o reitere la falta, posee unas características propias tales como los efectos salariales en el funcionario, su temporalidad, motivación y proporcionalidad por parte del funcionario que la expide, sin embargo, sin dejar de lado el debido proceso y el derecho a la defensa del investigado tratándose en casos donde estén involucrados menores de edad en especial cuando las faltas están dirigidas sobre ellos, el operador disciplinario al realizar la motivación, estudio probatorio y de elementos de juicio para expedir el acto que decreta dicha suspensión no deberían aplicarse como en la generalidad de los casos.

Para tal efecto, al presentarse una falta contra un menor de edad, se debe tener en cuenta su condición de sujetos vulnerables y de especial protección, lo cual conllevaría por parte del funcionario investigador un trato especial y particular con el fin de minimizar los riesgos de que la conducta se siga cometiendo o reiterando, por cuanto el menor en su calidad de estudiante está dentro de la institución educativa en contacto con el docente y no existiría otro instrumento para su protección o minimizar el riesgo, excepto, cuando el caso estuviere en conocimiento de la jurisdicción penal y como medida preventiva se haya decretado la privación de la libertad del servidor público.

Teniendo en cuenta que existe unanimidad tanto en la legislación y organismos internacionales como nacionales respecto al hecho de presentarse un conflicto entre los derechos del menor y otros derechos, prevalece el principio del interés superior del menor, y atendiendo a los pronunciamientos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado en relación con la valoración probatoria en casos donde se encuentra involucrado un menor, la medida de la suspensión provisional debería estar vigente el mismo periodo de tiempo en el que se surte el

tramite disciplinario, para lo cual el legislador tendría que aplicar las distintas disposiciones en esta materia en consonancia con la protección del interés superior del niño, niña y adolescente.

A criterio personal, el hecho que la oficina de control disciplinario de la Secretaria de Educación del Distrito omita dentro del trámite de una investigación decretar la medida de suspensión provisional en los casos donde un menor es agredido en forma sexual o en cualquier otra actitud o conducta que cause daño o sufrimiento o ponga en riesgo no solo la integridad física, sino también psicológica y sexual del menor por parte de uno de sus funcionarios, transgrede el principio de la supremacía del interés superior del menor, así como el hecho de que la administración pública tiene la obligación ineludible de proteger, fomentar y desarrollar el interés superior de los niños, niñas y adolescentes, por lo que puede existir una presunta responsabilidad de la entidad al omitir la aplicación de las figuras jurídicas plasmadas en la norma máxime cuando ellas tienen como fin el minimizar los riesgos que causen daño o sufrimiento a un menor de edad, tema objeto estudio para otra investigación.

## Referencias

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2019). Decreto 687 de 2019. Recuperado de:

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/listados/tematica2.jsp?subtema=19826&cadena=#:~:text=Decreto%20687%20de%202019%20Alcald%C3%ADa,de%20plazas%20que%20>

Campo Cabal, J. M. (1997). *Perspectivas de las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2002). Ley 734 de 2002. Recuperado de:

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

Congreso de la República de Colombia. (2006). Ley 1098 de 2006. Código de la Infancia y la Adolescencia. Diario Oficial N° 46.446. Bogotá, D.C. Recuperado de:

[https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley\\_1098\\_2006.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1098_2006.htm)

Congreso de la República de Colombia (1994). Ley 115 de 1994. Recuperado de:

[https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/ley\\_0115\\_1994.htm#:~:text=La%20presente%20Ley%20se%3%B1ala%20las,familia%20y%20de%20la%20sociedad.](https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/ley_0115_1994.htm#:~:text=La%20presente%20Ley%20se%3%B1ala%20las,familia%20y%20de%20la%20sociedad.)

Congreso de la República de Colombia (2011). Ley 1437 de 2011. Recuperado de:  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1437\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección "A".  
(13 de julio de 2006). Consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández. Rad. 25000-23-42- 000-2016-05578-01(1547-18).

Consejo de Estado - Sección segunda. (2009). Sentencia de 11 de junio de 2009. C. P.: Gerardo Arenas Monsalve.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección "A".  
(10 de noviembre de 2010). Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón Rad. 270012331000200300679 01.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A (11 de julio de 2013). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Rad. 11001-03-25-000-2011-00121-00 (0413-11)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A (2 de abril de 2020). Consejero Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Rad. 25000-23-26-000-2006-00976-01(AC).

Constitución Política de Colombia. (1991). 2da Ed. Editorial Legis.

Corte Constitucional, Sala Plena (13 de noviembre de 2013). Sentencia C-826 de 2013. [M.P. Luis Ernesto Vargas Silva].

Corte Constitucional, Sala Plena (26 de junio de 2002). Sentencia C- 489 de 2002 [M.P Rodrigo Escobar Gil].

Corte Constitucional, Sala Plena (3 de junio de 2003). Sentencia C- 450 de 2003 [M.P Manuel José Cepeda Espinoza].

Corte Constitucional, Sala Plena (27 de abril de 2004). sentencia C-379 de 2004. [M.P. Alfredo Beltrán Sierra].

Corte Constitucional, Sala Plena (4 de agosto de 2009). Sentencia C- 523 de 2009. [M.P. María Victoria Calle Correa].

Corte Constitucional, Sala Plena (15 de marzo de 1995). Sentencia C-108 de 1995. [ MP. Vladimiro Naranjo Mesa].

Corte Constitucional. Sala Plena (11 de septiembre de 1995). Sentencia C-406 de 1995. [M.P. Fabio Morón Díaz].

Corte Constitucional, Sala Plena (25 de junio de 1996). Sentencia C- 280 de 1996. [M.P Alejandro Martínez Caballero].

Corte Constitucional, Sala Plena (10 de noviembre de 1999). Sentencia C- 892 de 1999. [M.P. Alfredo Beltrán Sierra]

Corte Constitucional, Sala Plena (02 de diciembre de 1999). Sentencia T-977 de 1999. [M.P Alejandro Martínez Caballero].

Corte Constitucional, Sala Plena (27 de febrero de 2019). Sentencia C-086de 2019. [M.P Luis Guillermo Guerrero Pérez].

- Correa Palacio, R. S. (2008). Las medidas cautelares. En: *Memorias. Seminario Franc-Colombiano sobre la reforma a la jurisdicción Contencioso Administrativa*. (pp. 143 – 156). Bogotá D. C.: Imprenta Nacional de Colombia.
- Fábrega P., J. (1998). *Medidas cautelares*. Ed. Gustavo Ibáñez Ltda.
- Flórez Gacharná, J. (2009). *Los actos procesales de cautela en el proceso judicial dentro del Estado Social de Derecho*. Revista del instituto colombiano de derecho procesal. (35), pp. 61 – 87
- García S, E. (2005). *Medidas cautelares. Introducción a su estudio*. Bogotá: librería editorial el foro de la justicia.
- Isaza S., C. M. (2009). *Teoría General del Derecho Disciplinario. Aspectos históricos, sustanciales y procesales*. 2ª ed. Temis.
- Jinesta, L., E. (2017). Los principios constitucionales de eficacia, eficiencia y rendición de cuentas de las Administraciones Públicas. En: *Constitución y Justicia Constitucional*. Recuperado de: [https://www.ernestojinesta.com/\\_revistas/principios%20constitucionales%20e%20eficiencia,%20eficacia%20y%20rendici%20de%20cuentas%20de%20las%20administraciones%20p%20ablicas.pdf](https://www.ernestojinesta.com/_revistas/principios%20constitucionales%20e%20eficiencia,%20eficacia%20y%20rendici%20de%20cuentas%20de%20las%20administraciones%20p%20ablicas.pdf)
- López – Contreras, R.E. (2015) Interés superior de los niños y niñas: Definición y contenido. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 13 (1), pp. 51-70.
- Ramírez, C. (2015). *Falla del servicio público y falta disciplinaria*. Bogotá.

Ramos Acevedo, J. (2002). Derecho administrativo disciplinario. Bogotá D. C. Editorial Leyer.

Rodríguez, C. (2003). El régimen disciplinario de los servidores públicos del estado colombiano a la luz de la Ley 734 de 2002. Montería: Corporación Universitaria del Sinú.

Sánchez Herrera, E. M. (2005). Dogmática practicable del derecho disciplinario, preguntas y respuestas. Bogotá D. C.: Ed Gustavo Ibáñez.

Sánchez Herrera, E. M. (2007). Doce preguntas y sus respuestas acerca de la suspensión provisional. En: Lecciones de derecho disciplinario, Volumen II. (pp. 349 – 363). Bogotá D. C.: Procuraduría General de la Nación e Instituto de Estudios del Ministerio Público – IEMP.

Secretaría de Educación Distrital. (2017). Sistema de Información Disciplinaria de la Alcaldía de Bogotá -SID3- SED.

Secretaría de Educación Distrital. (2019). ¿Quiénes Somos? Recuperado de: [https://www.educacionbogota.edu.co/portal\\_institucional/nuestra-entidad/mision-vision](https://www.educacionbogota.edu.co/portal_institucional/nuestra-entidad/mision-vision)

Secretaría de Educación del Distrito. (2016). Comité Distrital de Convivencia Escolar, Bogotá D.C., Directorio de protocolos de atención integral para la convivencia escolar y el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos. Recuperado de: [https://www.educacionbogota.edu.co/portal\\_institucional/sites/default/files/inline-files/Protocolos\\_Consolidados\\_1.pdf](https://www.educacionbogota.edu.co/portal_institucional/sites/default/files/inline-files/Protocolos_Consolidados_1.pdf)