

EL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA EN EL DERECHO DISCIPLINARIO COLOMBIANO

Rafael Narváez Álvarez¹

Bielca Yohana Redondo Ortiz²

Resumen

EL documento aborda el tema del principio de congruencia en el Derecho Disciplinario, con el ánimo de precisar que si bien esta garantía procesal solo se reconoce como principio rector de la norma disciplinaria con la expedición de la Ley 1952 de 2019, es un precepto que ha estado presente en la actuación desde sus inicio, recobrando especial importancia con la promulgación de la Constitución de 1991, en donde se estableció como pilar fundamental del Estado la justicia social que, protege en sentido estricto la dignidad del ser humano, y establece una serie de garantías y derechos fundamentales que ciñen las actuaciones de las autoridades, con el ánimo de eludir las acciones ignominiosas y absolutista, para propender por la imparcialidad, ecuanimidad e independencia, de las tareas que se desarrollen en el cumplimiento de sus fines estatales. En desarrollo de la investigación, nos aproximaremos con algunos conceptos y definiciones de términos inherentes en el ejercicio de la potestad sancionadora, destacándose entre ellos, debido proceso, garantías y principios rectores, entre otros.

Palabras claves: Imputación jurídica, variación de cargos, debido proceso, principios rectores de la ley disciplinaria, garantías judiciales, derecho a la defensa, contradicción, seguridad jurídica.

¹ Abogado, Universidad de Cartagena. Especialista en Derecho Administrativo, Universidad Libre. Especialista en Derecho Disciplinario, Universidad Externado de Colombia. Maestrante, Derecho Disciplinario, Universidad Libre. narvaezalvarez@hotmail.com

² Abogada, Universidad Libre Seccional Guajira. Especialista en Derecho Administrativo. Universidad Libre. Maestrante en Derecho Disciplinario, Universidad Libre. bielca2004@hotmail.com

Abstract

The document addresses the issue of the principle of consistency in Disciplinary Law, with the aim of specifying that although this procedural guarantee is only recognized as a guiding principle of the disciplinary law with the issuance of Law 1952 of 2019, it is a precept that has been present in the action since its inception, gaining special importance with the enactment of the Constitution of 1991, where social justice was established as a fundamental pillar of the State, which strictly protects the dignity of the human being, and establishes a series of guarantees and fundamental rights that govern the actions of the authorities, with the aim of avoiding ignominious and absolutist actions, to promote impartiality, equanimity and independence, of the tasks that are developed in the fulfillment of their state purposes. In the development of the research, we will approach with some concepts and definitions of terms inherent in the exercise of the sanctioning power, highlighting among them, due process, guarantees and guiding principles, among others.

Keywords: Legal imputation, variation of charges, due process, guiding principles of disciplinary law, judicial guarantees, right to defense, contradiction, legal security.

INTRODUCCIÓN

Colombia como estado social de derecho, concibió una serie de principios y garantías tendientes a salvaguardar el respeto a la dignidad humana y la prevalencia del interés general que, conforme a la Constitución Política de 1991, son considerados pilares fundamentales en su organización.

De acuerdo con el artículo 93 de la norma superior, deben ser interpretados en estricta armonía con los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, los cuales según la misma disposición prevalecen en el ordenamiento interno.

De igual manera, la norma constitucional con el ánimo de proteger a sus habitantes y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado, dotó a sus instituciones de una serie de atribuciones, tendientes a contrarrestar aquellas conductas que pongan en riesgo el cometido estatal y, en consecuencia, las autoridades de la República pueden imponer sanciones, que en muchos casos limitan y restringen derechos constitucionales.

Concomitante a esas facultades sancionadoras, la norma superior, erige unos alcances, precisiones y limitaciones, en los que se desarrollan, el poder punitivo, con el fin de evitar iniquidades y arbitrariedades al conglomerado sujeto al poder sancionador.

Entre esos amparos establecidos por el constituyente encontramos el Debido Proceso, conocido como el máximo guardián de la Carta, y comprende según la Corte Constitucional:

“una serie de garantías que tienen por fin sujetar las actuaciones de las autoridades judiciales y administrativas a reglas específicas de orden sustantivo y procedimental, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas en ella involucrados, instituyendo procedimientos idóneos e impermeabilizando la actividad disciplinante del libre albedrío de la autoridad censora para obtener la defensa y preservación del valor material de la justicia, a través del logro de los fines esenciales del Estado, como la preservación de la convivencia social y la protección de todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades públicas³”.

Es precisamente ese poder sancionador, el que sirve de fundamento al Derecho Disciplinario, definido por la Corte Constitucional como "el conjunto de normas, sustanciales y procesales, en virtud de las cuales el Estado asegura la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo"⁴.

El Maestro Alejandro Nieto, dice en su obra Derecho Administrativo Sancionador, citando a la STC 61/1990 del 29 de marzo,

“Siempre deberá ser aplicable en el campo sancionador [...] el cumplimiento de los requisitos constitucionales de legalidad formal y tipicidad, como garantía de la seguridad jurídica del ciudadano. Otra cosa es que esos requisitos permitan una adaptación-nunca supresión- a los casos e hipótesis de relaciones Administración-administrado y en concordancia con la intensidad de la relación⁵”.

³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-496 (5 de agosto de 2015) [M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub].

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-721 (25 de noviembre de 2015) [M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub].

⁵ NIETO, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. 2a. ed. Madrid: Tecnos, 1994. p. 494. [En línea] Disponible en: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2007332.pdf>>

Con la promulgación de la Constitución de 1991, el legislador expidió, el Código Único Disciplinario - Ley 200 de 1995, con el ánimo de compilar en un solo estatuto los aspectos generales y sustanciales, en que se desarrollaría la potestad disciplinaria del Estado, consagrando de manera taxativa los principios y garantías procesales que enmarcaban la función estatal, basados en la dignidad humana como pilar fundamental de la carta magna, garantizando un Debido Proceso y propendiendo por una actuación ecuánime y carente de arbitrariedades, aspectos que se conservan y reiteran en la Ley 734 de 2002, disposición que se encuentra vigente a la fecha.

En este mismo sentido, encontramos que el Código General Disciplinario, Ley 1952 de 2019, cuyas disposiciones en su mayoría entran en vigor en marzo de 2022, dejó incólume los principios dispuestos en las normas anteriores (Ley 200 de 2005 y Ley 734 de 2002). Empero, adicionalmente incorporó el Principio de Congruencia, novedad que vemos con buenos ojos porque robustece las reglas del Debido Proceso y delimita con mayor severidad la facultad sancionadora disciplinaria, obligando al juzgador a revisar con más detenimiento la coherencia, devenida de sus actuaciones, y el fundamento de sus decisiones.

En gracia de lo anterior, el artículo 20 de la Ley 1952 de 2019, preceptuó que, “el disciplinado no podrá ser declarado responsable por hechos ni faltas disciplinarias que no consten en el auto de citación a audiencia y formulación de cargos, sin perjuicio de la posibilidad de su variación”. A pesar de que con esta disposición se podría pensar que la aplicación de este precepto normativo se limita a la ilación cargos - fallo, en mérito del estudio realizado, se considera que la congruencia procesal disciplinaria, tiene una aplicación y cobertura mucho más amplia y extensa, teoría que se esboza a lo largo del presente trabajo.

Para arribar a esa conclusión, se desarrolló una investigación jurídico-dogmática, estableciendo como pregunta problema la siguiente:

¿Se limita el Principio de Congruencia en el Derecho Disciplinario a la correlación formulación de cargo – fallo?

Al realizar el presente trabajo de investigación para optar el título de magister en Derecho Disciplinario, establecimos como objetivo general, desarrollar una Investigación que permitiera establecer si el principio de congruencia se promulga solo de la concordancia Cargos – Fallo, o si por el contrario abarca otros aspectos de la actuación disciplinaria. Con el mismo fin, fijamos como objetivos específicos, el establecer el fundamento convencional y constitucional del principio estudiado, examinar las normas disciplinarias expedidas luego de promulgada la Constitución de 1991 respecto del tema analizado, e identificar la importancia y alcance de la garantía procesal estudiada, en el Proceso disciplinario.

La literatura Colombiana de Derecho Disciplinario, solo ha abordado el tema de la Congruencia para referirse a la variación de los cargos disciplinarios, por ello, es poca la doctrina que encontramos frente a el tema, no obstante, en otras disciplinas como la penal, existe abundante material que permitió realizar un estudio sobre sus aspectos generales, lo cual permitió hacer un análisis sobre la aplicación de estos conceptos en el Derecho Disciplinario.

Por su parte, en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado, encontramos numerosos pronunciamientos que han fijado los diferentes criterios y estándares en el que se desarrolla el precepto legal, criterios que fueron fundamentales en la presente investigación.

Otro pilar fundamental en el desarrollo de nuestros objetivos fue la doctrina producida por la Procuraduría General de la Nación, entidad sobre la cual recae la potestad disciplinaria del estado y quien a través de sus decisiones ha fijado postura frente a la aplicación de este principio. Posiciones que en conjunto con la

jurisprudencia analizada encontramos eco en nuestra postura que la congruencia no se limita solamente a los momentos cargos – fallo, sino que, por el contrario, es una característica que debe estar presente en todo momento procesal disciplinario.

1. EL PRINCIPIO CONGRUENCIA Y SU RELACIÓN CON OTROS PRINCIPIOS RECTORES DEL DERECHO DISCIPLINARIO.

El principio de congruencia hace parte de un conjunto de garantías judiciales, que tienen su génesis tanto en la Constitución Política de Colombia de 1991, como en los tratados y convenios internacionales, ratificados en el país, los cuales buscan garantizar un proceso justo, desprovisto de arbitrariedades y atropellos, donde la actuación adelantada se ciña desde sus inicios a unas etapas preestablecidas, con unos límites y unos lineamientos claros, que permitan trascender a una decisión justa, razonada y proporcionada, es decir un Debido Proceso.

Para lograr la deseada coherencia procesal, inexorablemente se requiere que al investigado se le respete la presunción de inocencia, se le dé la oportunidad de defenderse, de controvertir las pruebas recabadas, de realizar una debida valoración probatoria, adecuación típica y un análisis de culpabilidad, evento en el cual se lograría una actuación ecuánime y objetiva, que garantice el debido proceso.

Al hallar un proceso cuyo procedimiento, no sea claro en las etapas a desarrollar, ó que la acusación o formulación del cargo desborde los hechos investigados, que la motivación de esta decisión no refleje las pruebas recaudadas, y que no exista una proporción entre el hecho y la decisión, independientemente del resultado, se tornaría incongruente. Dicho en otras palabras, el desarrollo procesal, resultado del capricho del investigador ya sea porque, no se le dio la oportunidad al disciplinado para que ejerciera un derecho a la defensa real y material, porque se obvió o desconoció alguna etapa procesal, la decisión no corresponda al resultado indubitable de lo probado, es claro que se estaría frente a un proceso producto del

injusto, atropello y el despotismo, vulnerando la dignidad humana de las personas, poniendo en riesgo, sus garantías fundamentales y en consecuencia desdibujando uno de los fines esenciales del estado que es el de proteger los derechos y libertades de todas las personas.

En ese orden de ideas, el principio de Congruencia se ha considerado como límite al poder sancionador, que sujeta y restringe el actuar de las autoridades, evitando el desbordamiento de sus facultades, garantizando un recorrido recto acorde a las disposiciones encargadas de regular los procedimientos sancionatorios de las personas. Entendiéndose en consecuencia que este principio es una garantía al devenir procedimental que delimita el desarrollo procesal desde su inicio hasta su finalización.

El Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, define la congruencia, como “la conformidad de expresión, concepto y alcance entre el fallo y las pretensiones de las partes formuladas en el juicio⁶”.

Por su parte el Consejo de Estado en sentencia radicado 25000-23-42-000-2014-01139-01(2458-15), lo define como:

“El principio de congruencia se erige como una verdadera garantía del derecho fundamental al debido proceso a las partes en el proceso judicial, en el sentido que al juez de la causa solo le resulta permitido emitir pronunciamiento con base en lo pretendido, lo probado y lo excepcionado dentro del mismo, sin que sea dable dictar sentencias por fuera (extra) o por más (ultra) de lo pedido (petita), y en caso de omitir pronunciarse sobre lo solicitado como pretensión tiene el deber de explicar de forma clara las razones de tal omisión⁷”.

⁶ OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Buenos Aires: Heliasta, 2007. p. 217.

⁷ CONSEJO DE ESTADO. Radicado 25000-23-42-000-2014-01139-01(2458-15) (26 de octubre de 2017) [M.P. Cesar Palomino Cortes] Sección Segunda

Con estas precisiones, es palmario que la Congruencia en el proceso sancionatorio es de tal importancia, porque las partes a través de esta garantía pueden llevar un control irrestricto de cada una de las etapas y actividades que se desarrollan a lo largo de la actuación.

Esa coherencia lógica del devenir procedimental, predicada del principio de congruencia, se debe respetar no solo del sujeto activo (aspecto personal), sino también de los hechos materia de investigación, (aspecto factico) y del marco jurídico desarrollado (aspecto jurídico). Las posiciones de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado, han coincidido en afirmar, que esta conformidad en los aspectos personal y factico, es absoluta, en tanto que en lo jurídico se es relativa. Luego de formulada la acusación sobre una persona y sobre un hecho determinado, en ningún caso se puede decidir respecto de otra persona a la que no se le generó acusación alguna, ni sobre un hecho que no fue imputado al momento de formular cargos.

En cambio, la imputación jurídica bien podría ser variada, si luego de recaudadas las pruebas de descargos y antes del fallo de primera o única instancia, se demuestra que se incurrió en error en la calificación jurídica. Caso en el cual se debe hacer una nueva adecuación, en donde se garantice el Derecho de la Defensa y Contradicción, en los mismos términos de la formulación del cargo o la citación audiencia.

La Corte Constitucional en Sentencia SU-901 de 2005, al respecto señala que:

“La congruencia entre el pliego de cargos y el fallo debe ser personal, fáctica y jurídica. Las dos primeras son absolutas en tanto que la última es provisional ya que la calificación de la conducta puede ser degradada en el fallo. En el caso planteado, la congruencia personal y la congruencia fáctica se mantuvieron invariables, en tanto que la congruencia

jurídica se varió de una conducta dolosa a una culposa. Pero esto no entraña irregularidad procesal alguna pues es consistente con el hecho de haberse aprobado un acta de liquidación pese a la realización parcial de la obra, el pago de su valor total y el incremento patrimonial injustificado del contratista.”

En este mismo sentido la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación en auto de fecha 6 de octubre de 2016, aprobado en acta de sala N° 41 de la misma fecha, actuando como P.D.P la doctora Dora Anais Cifuentes Ramírez, al respecto señalo que:

[...] “una de las garantías que orienta el debido proceso y el derecho de defensa y como tal impone que entre tales actos procesales deba existir una adecuada relación y correspondencia en sus tres aspectos básicos: personal, fáctico y jurídico. La **congruencia personal** alude a la conformidad que debe existir entre los sujetos a que se refiere la acusación y aquellos a que se contrae la sentencia. La **congruencia fáctica**, a la identidad entre los hechos, conductas y las circunstancias definidas en la acusación y los que sirven de sustento al fallo y, la **congruencia jurídica** alude a la correspondencia entre la calificación o juicio que de los hechos se hace frente a su regulación jurídica que contiene la acusación y la que preside la sentencia⁸”.

Así las cosas, es claro que, la calificación que se hace al momento de formular un cargo es provisional y por lo tanto puede ser variado antes de proferirse la decisión definitiva, dado que, en esa búsqueda de la verdad real, encontramos nuevos argumentos que inciden en el reproche. Ahora lo que ha precisado la jurisprudencia es que, esa modificación no puede ser total, dado que no podría abarcar aspectos como el personal y factico, pero, si puede variar el aspecto jurídico, de lo investigado.

⁸ la Procuraduría General de la Nación en auto de fecha 6 de octubre de 2016, aprobado en acta de sala N° 41 de la misma fecha, actuando como P.D.P la doctora Dora Anais Cifuentes Ramírez

Es así, como sí luego de recaudado el material probatorio, en torno al cargo formulado, se advierte que las apreciaciones que se tenían frente al mismo podrían variar en los aspecto personal o fáctico, es decir; las pruebas allegadas dan cuenta que el investigado no fue el que incurrió en la conducta objeto de reproche, sino otra persona, o que el investigado no incurrió en el hecho endilgado, sino en otras situaciones que no fueron objeto de investigación, la autoridad disciplinaria no tendría otro camino que proceder al archivo de la investigación o al fallo absolutorio.

De proseguir con la actuación, pese a las situaciones planteadas, declarando en consecuencia, la responsabilidad disciplinaria, contra ese nuevo sujeto que no fue investigado o contra el mismo investigado, empero, por otro hecho que no fue objeto de debate; la decisión tomada, estaría llamada a ser objeto de una declaratoria de nulidad, por tratarse de irregularidades sustanciales que afectan el debido proceso, ya sea por que rompa la estructura lógica del proceso, lo cual se conoce como *-vicio de rito-*, o por un vicio de garantía que vulnera un derecho fundamental⁹.

No sucede lo mismo, cuando estamos frente al aspecto jurídico, puesto que de este se predica una incongruencia relativa, caso en el cual se permite que, al momento de tomar la decisión frente al cuestionamiento realizado en los cargos, estos puedan ser variados, siempre y cuando se le otorgue al disciplinado la oportunidad de defenderse de la nueva acusación y que el hecho refutado guarde identidad con la conducta que dio origen a la actuación.

En materia disciplinaria, cuando se formula un cargo o se cita audiencia, la acusación se hace a modo de probabilidad, la cual luego de los descargos y las pruebas recaudadas y/o aportadas a la actuación, podrían desvirtuarse o dar lugar a su variación siempre y cuando, se cumpla con unos presupuestos, como el de la identidad personal, es decir que, con esa variación no recaiga en una persona

⁹ Informe de Nulidades según Directiva N° 010 de 2005, suscrito por JAIRO SALGADO QUINTERO, Procurador Tercero Delegado para la Investigación y Juzgamiento Penal.

diferente, que se conserve la identidad fáctica, el hecho por el cual se genera el reproche se conserve y que el investigado, tenga la oportunidad de pronunciarse respecto de esta nueva imputación.

Al respecto el Consejo de Estado en Sentencia T-1093/04, señala:

“No viola el derecho de defensa de quien es investigado disciplinariamente el que la autoridad llamada a adoptar una decisión sobre el mérito de la investigación disciplinaria pueda variar la calificación jurídica de la conducta efectuada en el pliego de cargos del respectivo proceso, siempre que el investigado haya tenido la oportunidad efectiva y plena de ejercer su derecho de defensa respecto de los elementos de su comportamiento por los cuales se le sancionó. Impedir que dicha autoridad disciplinaria adecue, precise o modifique las apreciaciones efectuadas al iniciar el proceso, con base en los elementos de juicio que se hayan recolectado durante la investigación, equivaldría a trastocar la estructura del proceso disciplinario y las garantías más básicas de quienes son objeto de esta manifestación del ius puniendi del Estado, entre ellas la presunción de inocencia, que como ha indicado esta Corte, es una de las garantías procesales de mayor importancia en este campo”.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 734 de 2002, arts. 162 y 175 se procede a la formulación de cargos, cuando esté objetivamente demostrada la falta y exista prueba que comprometa la responsabilidad del investigado. Por su parte, se cita audiencia, cuando al momento de valorar sobre la decisión de apertura de investigación, están dados los elementos enunciados, o en los casos en que el sujeto disciplinable sea sorprendido al momento de la comisión de la falta o con elementos, efectos o instrumentos que provengan de la ejecución de la conducta, cuando haya confesión, cuando la falta sea leve y para algunas faltas gravísimas contempladas en el art. 48¹⁰.

¹⁰ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 734 (5 de febrero de 2002) “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único” Diario Oficial: 44.708. Artículo 48, núm. 2, 4, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 32, 33, 35, 36, 39, 46, 47, 48, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 59 y 62

Es decir, cuando del devenir procedimental, - de la queja y de las pruebas recabadas- se infiera que podríamos estar frente a un hecho presuntamente irregular y que el disciplinable podría tener responsabilidad.

No obstante, es claro que hasta ese momento la imputación es una contingencia, que bien podría cambiar con los descargos, las pruebas de descargo y los argumentos expuestos en las alegaciones, dando lugar a que esa percepción probable que se tenía cambie, siendo necesario variar o precisar con fundamento en las nuevas probanzas allegadas.

La Corte Suprema de Justicia en sentencia, SP13938-2014 de 2014, establece que:

“la Corte ha admitido la posibilidad de que el Juez profiera sentencia por conductas punibles diversas a las contenidas en la acusación, siempre y cuando (i) el ente acusador así lo solicite de manera expresa, (ii) la nueva imputación verse sobre una conducta punible del mismo género, (iii) la modificación se oriente hacia un delito de menor entidad, (iv) la tipicidad novedosa respete el núcleo fáctico de la acusación, y (v) no se afecten los derechos de los sujetos intervinientes. En una reciente decisión acerca del tema (CSJ AP, 24 sep. 2014, Rad. 44458), reiteró la Sala que cuando de manera excepcional el juez pretendiera apartarse de la exacta imputación jurídica formulada por la Fiscalía, aun tratándose de la denominada congruencia flexible, era necesario que respetara los hechos, se tratara de un delito del mismo género y que el cambio de calificación se orientara hacia una conducta punible de menor o igual entidad¹¹”.

Por su parte el Consejo de Estado en sentencia 06148 de 2018, señala:

“Resulta relevante destacar que el acto de formulación de cargos no constituye la imputación definitiva que se efectúa en el transcurso del proceso disciplinario; por el

¹¹ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia SP13938-2014, Radicado 41253 (15 de octubre de 2014) [M.P Gustavo Enrique Malo Fernández] Aprobada en acta N°337

contrario, es apenas, una adecuación típica provisional, pues en dicha instancia de la actuación administrativa, no se ha escuchado al disciplinado y seguramente no se habrá recaudado la totalidad de los elementos de juicio que otorguen certeza al fallador disciplinario de la comisión de la falta disciplinaria investigada, pues reitera la Sala, que el pliego de cargos cumple la finalidad específica de limitar o concretizar el ámbito de la actuación disciplinaria y permitir al investigado su derecho de contradicción y defensa.

Ahora bien, toda vez que la decisión de formulación de cargos constituye un acto provisional, el fallador disciplinario puede variar algunos de los elementos esenciales inicialmente incluidos en el citado acto administrativo, si así a bien lo tiene en el transcurso de la actuación disciplinaria, con miras a salvaguardar los derechos fundamentales del disciplinado y obtener la verdad material en el referido procedimiento sancionatorio¹²

En síntesis, se puede afirmar a manera de ejemplo que, no se vulneran las garantías fundamentales del disciplinado, cuando se formula la acusación a título de dolo y luego al fallar se sancione por la misma conducta cometida en grado de culpabilidad. No obstante, consideramos que si, por el contrario, de la valoración de esos nuevos argumentos y material probatorio, se deviene que la conducta no se cometió a título de culpa, sino de dolo, en este evento si se debe retrotraer la actuación y darle nuevamente al implicado la oportunidad de defenderse, ante el nuevo señalamiento imputado.

Ha sido posición de la Corte Constitucional en la sentencia de unificación transcrita y por el Consejo de Estado en sus diferentes pronunciamientos que, en muchos casos la imputación jurídica, formulada en principio pueda ser variada, sin que exista la necesidad de replegar la actuación, para una nueva oportunidad de defensa al investigado, pero que hay otros eventos en que, ante la variación del cargo formulado, indudablemente se debe brindar una nueva oportunidad de defensa.

¹² CONSEJO DE ESTADO. Sentencia 06148 (1 de agosto de 2018) [M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez]

David Alfonso Roa Salguero y Héctor Enrique Ferrer Leal, en su obra, “*El proceso verbal en el código disciplinario*”, señalan respecto de la variación del cargo lo siguiente:

“Por ello, el Juez Disciplinario solo debe acudir a esta figura para casos excepcionales y extraordinarios, y que de ninguna manera impliquen una corrección arbitraria del proceso frente a los argumentos de la defensa; No debe utilizarse la variación del pliego de cargos para enmendar yerros en la adecuación típica o en las normas violadas, pues tales inconsistencias traen como consecuencia un fallo absolutorio; Un error en la calificación jurídica puede corresponder, por ejemplo, al haber calificado una falta como grave que por la ley ha sido señalada como gravísima, lo que mediante la variación sanearía del proceso a eventuales nulidades; Caso distinto sucede con la modificación por prueba sobrevenida, de la que puede surgir un nuevo cargo distinto al inicialmente proferido, y que es necesario para no dejar por fuera una conducta que surge de las pruebas con posterioridad a los cargos y que puede constituir falta disciplinaria¹³”.

Bajo este entendido, tenemos que, si una conducta calificada como gravísima, en el pliego de cargos o la citación a audiencia, requiere ser variada porque de las pruebas y/o argumentos allegados, se advierte un defecto jurídico, surge la imperiosa necesidad de correr traslado a los sujetos procesales para que se pronuncien respecto de esa nueva imputación.

Si, por el contrario, luego de la valoración probatoria, es pertinente que se excluyan algunos agravantes y se reconozcan unos atenuantes, que dan lugar a que esa falta que, en principio había sido calificada como grave, se degrade a leve, ahí sí no habría lugar de descorrer el proceso, sino que, sin afectación alguna, se procede a tomar la decisión conforme a esta variación.

¹³ ROA SALGUERO, David Alfonso y FERRER LEAL, Héctor Enrique. *El Proceso verbal en el Código Disciplinario Único*. Bogotá: Ediciones Nuevas Jurídicas: 2012. p. 203

Claro está que, este tipo de variación es la excepción del principio de congruencia, y por lo tanto, la autoridad disciplinaria debe ser cauta, en su aplicación, procediendo a esta modalidad, solo en casos excepcionalísimos, para no desconocer la exigencia de conexión sistemática que se debe guardar en la actuación procesal, como garantía fundamental al debido proceso.

La Corte Constitucional en SU-901 de 2005, indica:

[...] “Sobre este particular hay que indicar que efectivamente, en el pliego de cargos se expuso que a los investigados se le imputaba una falta disciplinaria a título de dolo y para ello se tuvo en cuenta el conocimiento de la ilicitud de su obrar y su voluntad de obrar a pesar de ese conocimiento. Con todo, en estricto sentido, no se advertían fundamentos probatorios para formular una imputación de esa índole ya que la prueba era indicativa que se estaba ante un imprudente obrar de los disciplinados antes que ante una conducta cometida con conocimiento y voluntad. Luego, en el fallo disciplinario se reconsideró el título de la imputación y se lo hizo de tal manera que la responsabilidad se declaró por una falta cometida con culpa gravísima y no con dolo. Qué duda cabe que esta imputación es mucho más consistente con lo demostrado en el proceso pues los actores, a pesar de su nivel directivo, se limitaron a suscribir y a aprobar las actas que les fueron puestas de presente, sin preocuparse por verificar las reales condiciones de ejecución de la obra contratada; proceder con el cual validaron el recibo de una obra, la liquidación de un contrato y su pago total a pesar de que había sido cumplido sólo de manera parcial¹⁴”.

“Para la Corte, no contraría ni los fundamentos, ni la dinámica del derecho disciplinario el que se formulen cargos por una falta cometida a título de dolo y que en el fallo se declare la responsabilidad por esa misma falta, pero cometida a título de culpa. Y ello tiene sentido pues puede ocurrir que, como consecuencia de las pruebas solicitadas en la contestación de los cargos y luego practicadas, se desvirtúe o atenúe la inicial forma de imputación, lo que es consecuente con el debido proceso disciplinario y con el

¹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-901 (1 de septiembre de 2005) [M.P. Jaime Córdoba Triviño]

derecho de defensa que le asiste al disciplinado. Carecería de sentido que, formulada una imputación dolosa, no haya lugar a su atenuación a título de culpa gravísima o incluso grave o leve pues la calificación de la falta realizada en el pliego de cargos no puede reputarse definitiva y de allí que, si se aducen elementos probatorios que conduzcan a su reconsideración, pueda haber lugar a ella” [...]

La variación en el pliego de cargos se ha conocido como *congruencia flexible*, la cual es aquella en la que se reconoce que la acusación no es inalterable, sino que ante ciertos eventos y bajo el cumplimiento de unos requisitos puede ser modificada.

Al respecto la Corte Constitucional ha dicho:

[...] “aun tratándose de congruencia flexible se exige salvaguardar la coherencia que ha de existir entre la imputación fáctica, y la jurídica expuesta por la Fiscalía en la acusación, respecto al establecido por el juez en el fallo, pues de otra forma no podría predicarse “que la defensa tuvo la oportunidad de controvertir” la hipótesis delictiva que se le dio a conocer durante el curso del juicio oral; sino que habría de aceptarse que se le sorprendió con una nueva generada en la sentencia¹⁵”.

En suma, si bien el principio de congruencia exige estricta coherencia lógica y sistemática en todo el proceso disciplinario, la norma disciplinaria permite que en ciertos casos puedan darse variaciones como las ya mencionada, indicando que de ser necesario, la imputación puede ser variada cuando las pruebas den lugar a ello, dando lugar al pronunciamiento de los sujetos procesales, o permitiéndose incluso que en algunos eventos se varié al momento de tomar la decisión, sin que sea necesario devolver el proceso para un nuevo pronunciamiento por parte de la defensa, tal como se explicó en párrafos precedentes.

¹⁵ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala Penal. Sentencia SP-6062018 (47680) (18 de abril de 2018) [M.P. Fernando Alberto Castro Caballero]

1.1. EVOLUCION DEL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA EN LA NORMA DISCIPLINARIA, LEY 200 de 1995, LEY 734 DE 2002, LEY 1952 DE 2019.

La Ley 200 de 1995 y Ley 734 de 2002, no consagran de manera expresa la congruencia como principio rector del Derecho Disciplinario, empero, es claro que, este precepto normativo se ha venido aplicando, por el principio de integración normativa, consagrado en el art. 21 del Código Único Disciplinario, integrando la Constitución Política de Colombia de 1991, los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, y los dispuesto en materia administrativa, penal y civil, y por aplicación implícita de varios artículos de la misma norma disciplinaria.

Al hacer una revisión del Código Único Disciplinario, que se encuentra vigente en este momento, se advierte que, la congruencia es un presupuesto sobreentendido de la Ley Disciplinaria. Teniendo en cuenta que, desde el inicio del proceso, la indagación preliminar, no podrá extenderse a hechos distintos del que fue objeto de denuncia, queja o iniciación oficiosa¹⁶, lo que significa que debe existir coherencia entre la información recibida y la actuación ordenada.

Dispone la misma norma que, aperturada la actuación, se debe recaudar material probatorio tendiente a demostrar el hecho investigado, actuaciones en las cuales debemos garantizar la observancia de los principios del Debido Proceso, Presunción de Inocencia, Derecho de a la Defensa, Celeridad, entre otras. Así mismo, al evaluar el mérito de la actuación, la decisión debe reflejar de manera diáfana el discurrir procedimental, la plena relación y coherencia entre el hecho investigado, las pruebas recaudadas y la decisión tomada¹⁷ eso se define como principio de congruencia.

¹⁶ Ley 734 de 2002, Op. cit. Inciso final del Artículo 150 de la que dispone: “La indagación preliminar no podrá extenderse a hechos distintos del que fue objeto de denuncia, queja o iniciación oficiosa y los que le sean conexos”.

¹⁷ Ibid. Artículo 73, 161, 163 y 164

Siguiendo con el mismo análisis normativo, encontramos que en el art. 162¹⁸ de la ya mencionada norma disciplinaria exige que, para formular cargos debe estar objetivamente demostrada la falta, requisito que también estaría en consonancia con el principio de congruencia, ya que esto se traduce en que solo se puede proceder a la formulación de cargos o citación audiencia, cuando las pruebas recaudas dan cuenta que el hecho investigado podría generar un reproche disciplinario y que su presunto autor está debidamente identificado.

Finalmente, luego de rendir descargos, practicar pruebas de descargos, y escuchar los alegatos, se debe tomar la decisión que en derecho corresponda, resolviendo forzosa y únicamente respecto de la acusación formulada en el cargo, tal como se desprende de lo dispuesto en la Ley 734 de 2002, art. 170, núm.4.

Ahora, no se puede perder de vista que el Código Único Disciplinario en su artículo 165, permite la oportunidad de variar los cargos formulados, luego de concluida la práctica de pruebas y hasta antes de fallo de primera o única instancia, cuando se advierta error en la calificación jurídica o por prueba sobreviniente.

Evento en el cual, según la misma disposición normativa, se deberá notificar al investigado de la misma manera en que se le notificó el pliego de cargos, es decir que la actuación, se devolverá a esa etapa procesal, para que el disciplinable tenga la oportunidad de manifestarse ante esta nueva calificación y aportar y/o solicitar las pruebas que consideren.

Lo anterior, permite concluir que, en aras de garantizar el debido cumplimiento de las garantías judiciales exigidas por la constitución política y los tratados y convenios internacionales, a la luz de la Ley 734 de 2002, el derecho disciplinario debe

¹⁸ Ibid.

conservar una relación lógica de las actuaciones desarrolladas en todo el devenir procedimental, esto es desde su apertura hasta la decisión de fondo, lo cual es muestra fehaciente de que el principio de congruencia si bien no estaba consagrado como principio rector, se ha venido aplicando de manera implícita en el transcurrir del juicio disciplinario.

Se exige además que las decisiones tengan una adecuada coherencia en los argumentos que la fundamentan, considerando que esta solo puede basarse en los hechos investigados, la valoración que bajo un análisis en sana crítica arroje las pruebas legalmente recabadas y allegadas al plenario, y que no existan argumentos contradictorios a lo que finalmente se decide.

Si bien en la Ley 1952 de 2019, se encuentra contemplado el principio de congruencia como un principio rector autónomo de la ley disciplinaria, observamos que al igual que la Ley 734 de 2002, en varios de sus artículos se encuentra de implícita tal exigencia, tal es el caso del art. 212¹⁹ el cual estipula que la investigación disciplinaria no podrá extenderse a hechos distintos de los que dieron origen a la actuación a menos que sean conexos a este, limitando desde sus inicios el actuar de la autoridad, fijando pautas en las cuales puede moverse la investigación, dándole garantías al disciplinado para que tenga claridad de los términos en que se desarrollara el proceso.

Dispone además la norma disciplinaria, en el artículo 223 que, al formular cargos se debe hacer una valoración minuciosa, y pormenorizada no solo de las pruebas, sino también del actuar del disciplinado en cuanto a su deber funcional y al grado de culpabilidad, y de los argumentos expuestos en su defensa, análisis que exige

¹⁹ Ibid. Art. 212. Fines y trámite de la investigación. “La investigación tendrá como fines verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de falta disciplinaria o si se ha actuado al amparo de una causal de exclusión de la responsabilidad; Para el adelantamiento de la investigación, el funcionario competente hará uso de los medios de prueba legalmente reconocidos y podrá, a solicitud del vinculado, oírlo en versión libre. La investigación se limitará a los hechos de objeto denuncia, queja o iniciación oficiosa y los que le sean conexos”.

coherencia racional de lo transcurrido en el proceso hasta ese momento. Y que luego se vuelven a requerir con una mayor profundidad para tomar la decisión final, en la cual además debe el operador disciplinario, hacer una motivación en donde se exponga de manera clara, precisa y suficiente las razones en la que basa su decisión.

Recordemos que el Código Único Disciplinario, dispone como una de la regla general, que toda decisión debe ser motivada, no obstante, a estar consagrada como precepto rector, lo reitera en otros artículos, como por ejemplo podemos mencionar, cuando (i) se acoge el poder preferente²⁰, (ii) cuando se declara la terminación del proceso y su consecuencial archivo²¹, (iii) cuando se impone una multa a testigo renuente²², (iv) al hacer la valoración de las pruebas en las decisiones²³, (v) cuando se multa al quejoso temerario²⁴, (vi) cuando se suspende provisionalmente un investigado²⁵, (vii) al formular cargos²⁶, (viii) al fallar²⁷, entre otras.

El canon normativo al establecer la exigencia de la motivación no solo está pidiendo que se describan los fundamentos facticos o jurídicos que sirvieron de fundamento para tomar una decisión, sino que, es necesario que, a lo largo de la descripción se encuentre expresamente señalado el razonamiento lógico, adelantado para llegar a esa conclusión, lo cual obviamente incluye la valoración de los medios probatorios y de los argumentos expuestos por la defensa.

²⁰ Ibid. Arts. 69 y 97.

²¹ Ibid. Artículo 73.

²² Ibid. Artículo 139.

²³ Ibid. Artículo 141.

²⁴ Ibid. Artículo 150, parágrafo 2.

²⁵ Ibid. Artículo 157.

²⁶ Ibid. Artículo 161.

²⁷ Ibid. Artículo 170.

Dicho de otra manera, el principio de motivación busca que la providencia, guarde una conformidad en los aspectos, personal, factico y jurídico, incluyendo aquellos argumentos externos allegados al proceso, como lo son los suministrados por la defensa.

Estas premisas, nos permiten anotar que el principio de congruencia en materia disciplinaria también abarca otros aspectos, como la motivación de las decisiones, considerando que la argumentación debe ser reflejo exacto de lo que muestran las pruebas, respecto del hecho investigado y la armonía del argumento debe guardar una relación absoluta entre lo considerado y lo resuelto, so pena de incurrir en decisiones incongruentes en cuanto a su contenido.

Sumado a esto, la motivación de la decisión debe abarcar y estar en sintonía con lo replicado por la defensa en sus diferentes intervenciones, precisando las razones por las cuales se aparta o acoge sus fundamentos de defensa.

De lo expuesto se colige que la aplicación del principio de congruencia en el proceso disciplinario es de tal magnitud, que exige una especial relevancia e importancia en su aplicación y debe ser rigurosamente observado al momento de tomar las decisiones, tanto en la parte considerativa como en la parte resolutive o decisiva, repasando el devenir procedimental, asegurándose el respeto de todas las etapas y puntualizando cada aspecto lógico del caso evaluado.

Bajo estas consideraciones, se itera que, si bien ni en la Ley 734 de 2002, ni en la Ley 200 de 1995, se establecía la congruencia como principio rector de esta disciplina, este se venía aplicando en virtud de varias disposiciones de las precitadas leyes, que exigían la conformidad, fáctica, jurídica y personal entre otras, así como la motivación de sus decisiones, hecho que ha sido reconocido por la Procuraduría General de la Nación, cuando hace referencia a este mandato en sus decisiones y por el Consejo de Estado, cuando en ejercicio por vía contenciosa

administrativa, en uso de las acciones dispuesta para el control de estas providencias, se ha referido a la congruencia en materia disciplinaria.

Muestra de lo dicho, encontramos que, al revisar la relatoría de la Procuraduría General de la Nación, podemos avizorar innumerables pronunciamientos en las cuales aluden al Principio de Congruencia, no solo respecto de la relación cargos – fallo, sino también de la concordancia que debe conservar el proceso desde su inicio, con la información conocida hasta la decisión final.

Tal es el caso de la decisión tomada por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, radicado N°**161-01179 (030-23248/99)** de 2002, momento en el cual se decretó la nulidad de la decisión revisada al considerar entre otros aspectos el siguiente:

“También, en relación con el mismo proveído, inexplicablemente se observa una absoluta contradicción en la parte considerativa, pues nótese que a folios 142 y 143, se asegura que en el presente caso no se encuentra probada la responsabilidad del disciplinado, en tanto que más adelante se afirma todo lo contrario y, por ende, se sanciona al disciplinado. Dicha situación, en el evento de un nuevo pronunciamiento de fondo, deberá ser tenida en cuenta, pues el fallo, además de ser congruente con el cargo formulado, debe ser lo suficientemente claro, explicativo y armónico, a tal punto que no permita ningún tipo de confusión respecto de su contenido²⁸”.

Nótese, que para la fecha de la decisión si bien había entrado en vigor la Ley 734 de 2002, esta ley se encontraba en periodo de transición, razón por la cual los aspectos procedimentales de la actuación referida se basaron en la Ley 200 de 2005, lo cual nos muestra que este principio ha venido aplicándose en el Derecho Disciplinario desde tiempo atrás.

²⁸ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Sala Disciplinaria. Radicado 161-01179 (030-23248/99). (11 de junio de 2002) [D.P Darío Alfonso Botero Arango]

La Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación en un reciente fallo de segunda instancia, confirma la decisión de primera instancia proferida por la Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales, y sobre el Principio de Congruencia, indica:

“Bajo este supuesto, lo primero a precisar es que la Procuraduría delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales, a lo largo del proveído, enfatizó que el pliego de cargos formulado se ajustaba al principio de legalidad y al debido proceso, por tanto, optó por mantenerlos, así como el reproche implícito en cada uno de ellos²⁹ [...]”

[...] “En diferentes ordenamientos jurídicos se define el concepto de congruencia, por ejemplo, el artículo 448 de la Ley 906 de 2004, señala que «el acusado no podrá ser declarado culpable por hechos que no consten en la acusación, ni por delitos por los cuales no se haya solicitado la condena». En el proceso disciplinario, entre el pliego de cargos y el fallo es necesario que exista correspondencia personal, fáctica y jurídica, en garantía de los derechos al debido proceso y a la defensa, por cuanto los cargos identificados en el pliego delimitan el campo de acción del derecho de defensa y garantiza el derecho de impugnar de las decisiones que afectan al disciplinado³⁰ [...]”

“El principio de congruencia de tipo jurídico, para el caso concreto, permite hacer una remisión a la tipificación de las normas señaladas como violadas en el pliego de cargos, por esta razón el fallo determinó claramente que mantenía el reproche formulado desde el pliego de cargos y reafirmó el contenido integral de la imputación y normas consideradas violadas previamente³¹”.

²⁹ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Sala Disciplinaria. Radicado IUS 2015-3940361 IUC 2016-81811939. (21 de diciembre de 2020) fallo de segunda instancia

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

Esto permite puntualizar, que en buena hora el Código General Disciplinario³², haya consagrado esta garantía procesal como característica fundamental de su estructura, puesto que al ser consagrado en el rosario de principios que rigen la norma disciplinaria, robustece la garantía al debido proceso como regente de la disposición normativa, obligando de esta manera que el juez disciplinario, revise con mayor rigor cada etapa procesal, con límites precisos que buscan contrarrestar cualquier vestigio de autoritarismo, fortaleciendo la garantía procesal y por ende la dignidad humana del investigado.

Recordemos que los principios procesales son los lineamientos básicos que se encuentran comprendidos, de manera explícita o implícita, en un ordenamiento jurídico, que fijan las características primordiales del derecho procesal en cada una de sus diferentes vertientes o materias, describiendo el camino a seguir por cada uno de los sujetos que intervienen en la actuación.

2. EL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA EN LA CONVENCION AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

La Constitución Política de Colombia de 1991 en su art. 93, realiza un enfoque en la prevalencia de los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso de Colombia, que reconocen derechos humanos y sus limitaciones en el orden interno y la correlación que debe existir en la interpretación de estas normas.

Si bien el artículo 93 de la constitución, es el fundamento normativo de la integración de los tratados y convenios internacionales en el orden interno, que da lugar al Bloque de Constitucionalidad en Colombia, este canon se armoniza con los artículos 4, 44, 53, 94, 101, y 214 de la misma carta magna.

³² CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1952 (28 de enero 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”.

De acuerdo con la Corte Constitucional el Bloque de Constitucionalidad:

“está compuesto por aquellas normas y principios que, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, cuando han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional *stricto sensu*³³”.

Por otra parte, Pablo Echeverri Calle, en su libro “*Incorporación del Derecho Penal Internacional al Ordenamiento Jurídico Interno*”, define el bloque de constitucionalidad como:

“una institución jurídica del orden francés, mediante la cual se incorporan a la Constitución (previo cumplimiento de los requisitos exigidos en la propia Carta) otras normas que, pese a no encontrarse literalmente en su articulado, se integran directamente a su texto como principios o reglas investidos de jerarquía constitucional³⁴”.

Realizando una reflexión sobre lo expuesto por Echeverri Calle, la constitución de 1991 no es un texto cerrado, está en constante dinámica normativa e histórica, por su correlación con el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, pero esa evolución no debe perder las bases jurídicas universales.

El doctor Carlos Arturo Gómez Pavajeau, sobre el bloque de constitucionalidad identifica que: [...] “cuando se trata de operar jurídicamente a partir de Bloque de constitucionalidad, no se está haciendo otra cosa que aplicar el artículo 4 de la carta

³³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-255 (7 de junio de 1995) [M.P. Alejandro Martínez Caballero].

³⁴ ECHEVERRI CALLE, Pablo. *Incorporación del Derecho Penal Internacional al Ordenamiento Jurídico Interno*. Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica, Edición 2017. p. 28

política bajo el entendido y mandato perentorio y vinculante acerca de que esta es la **norma de normas**, esto es, donde la supra legalidad sirve y es la fuente principal de aplicación e interpretación³⁵.

Bajo este entendido, teniendo en cuenta que la Convención Americana de Derechos Humanos, fue aprobada por el Congreso de la Republica en Colombia, mediante la Ley 16 de 1972, y reconocida la competencia contenciosa a la Corte Interamericana el 21 de junio de 1985, es claro que el Estado adquirió la obligación de hacer control de convencionalidad al ordenamiento legal interno, ajustando sus normas a los tratados internacionales.

Hablar de Control de Convencionalidad es exaltar las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias internas de un Estado parte en consonancia con los mecanismos Internacionales de Protección de los Derechos Humanos, lo que permite colegir que, siempre que en ejercicio de la potestad sancionatoria, se suspendan por parte del operador disciplinario, algunos de los derechos humanos convencionalmente establecidos, se deben garantizar todos los componentes de respeto y observancia de las prerrogativas contenidas bien sea en derecho interno o en la Convención.

Así lo ha expuesto la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuando afirma:

“En la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], ha surgido el concepto de Control de Convencionalidad para denominar a la herramienta que permite al Estado concretar la obligación de garantía de los derechos humanos en el ámbito interno, a través de la verificación de la conformidad de las normas y prácticas nacionales, con la Convención Americana de Derechos Humanos y su jurisprudencia³⁶”.

³⁵ GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo. La Lucha por los Derechos en el Derecho Disciplinario. Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica, 2014.

³⁶ JEP. Control de Convencionalidad: Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 7 [En línea] Disponible en: <<https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/convencionalidad.pdf>>

Esto ha conllevado a que la Corte Constitucional, haya realizado múltiples pronunciamientos sobre el control de convencionalidad y bloque de constitucionalidad sobre el sistema normativo colombiano del cual, no ha escapado la norma disciplinaria, sobre todo porque, al expedir la Ley 1952 de 2019, -en aras de que el control disciplinario resultara más eficaz, atendiendo el deterioro ético y moral del ejercicio de la función pública, y la magnitud de la corrupción administrativa-³⁷, se convencionalizó el proceso disciplinario bien sea administrativo o en sede jurisdiccional, se reorganizaron los principios y normas rectoras de la ley disciplinaria, reconociendo ante todo, el respeto debido a la dignidad humana.

El desconocimiento de algunos de estos valores y principios han generado desde su génesis un sin número de pronunciamientos en la jurisprudencia interna y convencional acerca del desconocimiento que pudiera tener la norma en las disposiciones de la Convención Americana de los Derechos Humanos, en especial a los artículos 8 y 25, teniendo en cuenta que al sancionar a los disciplinables por inconductas que no fueron endilgadas en el pliego de cargos se podría estar limitando la columna vertebral del derecho a la defensa.

Lo anterior, bajo el entendido que, la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 8 hace referencia a unos requisitos que deben observarse en todas las pretensiones procesales, para que las personas pueden defenderse ante cualquier actuación del estado que perturbe sus derechos. Por su parte el artículo 25 deja sentado que, toda persona tiene derecho a un recurso judicial que la amparen contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la Ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por persona que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales, entre otros.

³⁷ Ley 734 de 2002. Op. cit. Exposición de motivos.

Si bien es cierto que, los derechos de los servidores públicos o particulares que apoyan la función estatal en la consecución de sus cometidos no son absolutos, la incongruencia que pueda presentarse entre el pliego de cargos y fallo sancionatorio a todas luces limita y desnaturaliza el vademécum de derechos contemplados en la constitución política y en la convención.

En el tráfico jurídico y como quiera que el Estado colombiano es titular exclusivo de una serie de instrumentos para controlar y ejercer la potestad sancionatoria, el constituyente de 1991 vio oportuno limitar la concentración de poderes a través de la figura contenida en el art. 29 principal, debido proceso, que según ha manifestado el máximo guardián de la Carta, comprende:

“una serie de garantías que tienen por fin sujetar las actuaciones de las autoridades judiciales y administrativas a reglas específicas de orden sustantivo y procedimental , con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas en ella involucrados, instituyendo procedimientos idóneos e impermeabilizando la actividad disciplinante del libre albedrío de la autoridad censora para obtener la defensa y preservación del valor material de la justicia, a través del logro de los fines esenciales del Estado, como la preservación de la convivencia social y la protección de todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades públicas³⁸”.

Entre los principios rectores del derecho disciplinario en Colombia se identifican: Reconocimiento de la Dignidad Humana, Titularidad de la acción disciplinaria en la Procuraduría General de la Nación, Titularidad de la acción disciplinaria en la Oficina de Control Interno Disciplinario, Poder Disciplinario Preferente, Legalidad, Ilícitud Sustancial, Proporcionalidad y Razonabilidad de la Sanción, Igualdad, favorabilidad, Debido Proceso, Presunción de Inocencia, Ejecutoriedad, Defensa, Gratuidad, Motivación, Imparcialidad, Prevalencia de los principios rectores e integración normativa y Congruencia.

³⁸ Sentencia C-496, 2015. Op. cit.

La autoridad disciplinante, al momento de emitir pliego de cargos debe hacerlo en forma clara e inequívoca, precisando la imputación fáctica, determinando de manera diáfana las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrió la conducta y la imputación jurídica que fije el marco dentro del cual se ejercerá la defensa técnica y dentro del cual se moverá aquella. Empero debido a la ausencia de legislación y a la laxitud con la que se ha venido aplicando el Principio de Congruencia ha generado que quienes desarrollan la actividad investigadora y sancionatoria no sean lo completamente rigurosos a la hora de emitir el pliego de cargos, generando incongruencia entre la imputación fáctica y la imputación jurídica.

Los procesos disciplinarios y las decisiones sancionatorias que en ellos se toma pueden limitar o suspender el libre ejercicio de los derechos de las personas, teniendo en cuenta que la incursión en una falta disciplinaria gravísima puede generar una sanción que en su máxima expresión sería la destitución del servicio público e inhabilidad para ejercer cargos de la misma índole hasta por el término de veinte años. Lo que pudiera afectar de cierta manera el uso y disfrute de derechos humanos como el del debido proceso, el trabajo, las garantías judiciales, elegir y ser elegido y desempeñar cargos de elección popular.

Por ello se requiere un estudio puntual con el objeto de verificar si en efecto los servidores públicos que detentan la potestad investigadora e imparten la sancionatoria realizan un control de convencionalidad a sus actuaciones, con el propósito de precaver litigios posteriores ocasionados en el desconocimiento de las garantías mínimas y de derechos fundamentales que son reconocidos de antaño como inherentes a la persona humana.

CONCLUSIONES

El Congreso de Colombia, integró hasta el año 2019, el Principio de Congruencia en el Código General Disciplinario, art. 20 esto indica el perfeccionamiento del proceso disciplinario hablando en sintonía con de la constitución, art. 1; Ley 734 de 2002, art. 8; y Ley 1952 de 2019, art. 1 reformada por la Ley 2094 de 2021, refiriéndose todos ellos al reconocimiento de la dignidad humana sólo por mencionar legislación interna.

Estábamos en mora entonces de que nuestras autoridades disciplinarias, léase, administrativas o judiciales, garantizaran debido proceso, seguridad jurídica, legalidad y tipicidad a través de este principio que viene a constituirse en estandarte de las más de las ramas del derecho y no exclusivamente de la que tiene que ver con la potestad sancionatoria del Estado.

Humanizó, y ¿Porque no decirlo?, convencionalizó el legislador colombiano el proceso disciplinario desde el cambio axiológico del teocentrismo al antropocentrismo de la carta del 86 a lo que concibió el constituyente primario en 1991, concretando este cúmulo de garantías fundamentales a los servidores públicos o particulares que sean sujetos de la potestad disciplinaria, en tanto y cuanto predomina la dignidad humana, viene el principio de congruencia a constituirse en gracia de fortuna, como tabla de salvación o en el impedimento de los excesos que eventualmente cometía el juzgador disciplinario en su ejercicio censor.

A la medida del paso del tiempo, las instituciones y quienes las dirigen van atemperando las circunstancias a las necesidades del momento y esta realidad no podía ser ajena al área del conocimiento que permea y vigila la función pública como razón de ser de la actividad estatal. En últimas, la congruencia como otro de los principios columna vertebral en el área disciplinaria materializa el cumplimiento de los derechos y garantías debidos a las personas sometidas a la potestad

sancionadora, pero del mismo modo, permite, arribar a la verdad material y sobre todo la prevalencia de la justicia en materia disciplinaria.

Bajo este entendido, puntualizamos que, la congruencia se debe pregonar tanto de los hechos, como de los argumentos. Lo cual implica un orden y un límite al operador disciplinario, considerando que, en virtud de este principio, se le dan unos parámetros de racionalidad en la relación que debe existir entre lo investigado, lo decidido y sus argumentos.

Todo fallo sancionatorio disciplinario deba ser objeto de un riguroso control administrativo y/o judicial que en últimas lo que va a revelar es si se gestionó la protección de los derechos civiles, políticos y garantías judiciales.

Todo esto permite concluir que, el principio de congruencia es un instrumento de protección para el investigado, porque limita y controla la potestad sancionadora del investigador, lo cual se traduce en garantías para que el Disciplinado, se le adelante un proceso justo y razonable, que propende por el respeto a dignidad humana, como fin esencial del estado social de derecho, y su aplicación se pregonan desde el inicio hasta el final de la actuación disciplinaria.

BIBLIOGRAFÍA

- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política (4 de julio de 1991).
- CONSEJO DE ESTADO. Sentencia T-1093 (4 de noviembre de 2004) [M.P. Manuel José Cepeda Espinosa].
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 16 (30 de diciembre de 1972) “Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", firmado en San José, Costa Rica el 22 de noviembre de 1969” Diario oficial: 33780.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1952 (28 de enero 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”.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 200 (28 de julio de 1995) “por la cual se adopta el Código Disciplinario Único” Derogada por la Ley 734 de 2002.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 734 (5 de febrero de 2002) “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único” Diario Oficial: 44.708.
- CONSEJO DE ESTADO. Radicado 25000-23-42-000-2014-01139-01(2458-15) (26 de octubre de 2017) [M.P. Cesar Palomino Cortes].
- CONSEJO DE ESTADO. Sentencia 06148 (1 de agosto de 2018) [M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez].
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-255 (7 de junio de 1995) [M.P. Alejandro Martínez Caballero].
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-496 (5 de agosto de 2015) [M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub].
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-721 (25 de noviembre de 2015) [M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub].

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-901 (1 de septiembre de 2005) [M.P. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO].

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-901 (1 de septiembre de 2005) [M.P. Jaime Córdoba Triviño].

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia SP13938-2014, Radicado 41253 (15 de octubre de 2014) [M.P. Gustavo Enrique Malo Fernández] Aprobada en acta N°337.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala Penal. Sentencia SP-6062018 (47680) (18 de abril de 2018) [M.P. Fernando Alberto Castro Caballero].

ECHEVERRI CALLE, Pablo. Incorporación del Derecho Penal Internacional al Ordenamiento Jurídico Interno. Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica, Edición 2017.

GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo. La Lucha por los Derechos en el Derecho Disciplinario. Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica, 2014.

JEP. Control de Convencionalidad: Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 7 [En línea] Disponible en: <<https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/convencionalidad.pdf>>

NIETO GARCIA Alejandro, Derecho Administrativo Sancionador, Quinta Edición, Reimpresión 2018, Madrid: Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.).

NIETO, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. 2a. ed. Madrid: Tecnos, 1994. p. 494. [En línea] Disponible en: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2007332.pdf>>

NIETO GARCIA Alejandro, Reducción Jurisdiccional de la Discrecionalidad en materia Disciplinaria. Revista de Administración Pública N°44. España. 1964.

OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Buenos Aires: Heliasta, 2007.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Sala Disciplinaria. Radicado 161-01179 (030-23248/99). (11 de junio de 2002) [D.P. Darío Alfonso Botero Arango].

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Sala Disciplinaria. Radicado IUS 2015-3940361 IUC 2016-81811939. (21 de diciembre de 2020) fallo de segunda instancia.

ROA SALGUERO, David Alfonso, Los Conceptos Jurídicos Indeterminados en el Derecho Disciplinario. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez 2018.

ROA SALGUERO, David Alfonso y FERRER LEAL, Héctor Enrique. El Proceso verbal en el Código Disciplinario Único. Bogotá: Ediciones Nuevas Jurídicas: 2012.