

Universidad Militar Nueva Granada

Especialización en Derecho Sancionatorio

Diana Marcela Rincón Alarcón

**LA INVESTIGACIÓN INTEGRAL COMO GARANTÍA DEL CUMPLIMIENTO DE
LA FINALIDAD DEL PROCESO DISCIPLINARIO**



DIANA MARCELA RINCÓN ALARCÓN

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

FACULTAD DE DERECHO

ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO SANCIONATORIO

BOGOTÁ, D.C.

2015

**LA INVESTIGACIÓN INTEGRAL COMO GARANTÍA DEL CUMPLIMIENTO DE
LA FINALIDAD DEL PROCESO DISCIPLINARIO**

DIANA MARCELA RINCÓN ALARCÓN

Trabajo presentado a: Dr. Ricardo Ariza

Docente Tutor, Trabajo Investigativo

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO SANCIONATORIO

BOGOTÁ, D.C.

2015

LA INVESTIGACIÓN INTEGRAL COMO GARANTÍA DEL CUMPLIMIENTO DE LA FINALIDAD DEL PROCESO DISCIPLINARIO¹

Resumen

El principal objetivo del proceso disciplinario en Colombia se ciñe a la necesidad de buscar, investigar y sancionar las conductas que atentan contra el buen funcionamiento del Estado y el cumplimiento de los deberes funcionales de los Servidores Públicos en general y aquellos particulares que transitoriamente cumplen funciones públicas.

De acuerdo a la normatividad que regula el proceso disciplinario en Colombia y a diversos pronunciamientos de las Altas Cortes del país, es indudable la dimensión que representa el *Principio de Investigación Integral*, ya que, en el desarrollo del proceso disciplinario y la búsqueda de la verdad real y material de las conductas (por acción u omisión) que desarrollen los destinatarios de esta disciplina es de gran relevancia, la disposición de la autoridad disciplinario al momento de investigar con igual grado de intensidad tanto lo favorable como lo desfavorable al disciplinado, por consiguiente, el juez disciplinario en el momento

¹ Proyecto de grado para obtener el título de especialista en derecho sancionatorio UMNG 2014.

de tomar una decisión debe contar todos los elementos de convicción posibles que le permitan llegar a una reconstrucción histórica verdadera, garantizando así mismo el acatamiento del debido proceso consagrado en nuestra Carta Política.

Summary

The main purpose of the disciplinary process in Colombia is clung to the need to seek, investigate and punish behaviors that undermine the proper functioning of the state and the fulfillment of the functional duties of civil servers in general and those individuals that carry out public functions transiently.

According to the regulations that normalizes the disciplinary process in Colombia and various pronouncements of the High Courts of the country, it is clear that the dimension which represents the Principle of integral Research, because in the development of the disciplinary process and the search for the real truth and material behavior (act or omission) to develop their civil servers is of great importance, the disposition of the disciplinary authority in the moment of the investigation with the same degree of intensity both favorable and unfavorable to the investigated person, therefore, the disciplinary judge in the moment to take a decision he should take in to account the evidence that would enable it to reach a

true historic reconstruction, ensuring compliance of the same due process enshrined in our Constitution.

Palabras clave: Proceso disciplinario, investigación integral, lealtad procesal.

Para comenzar, se tiene establecido como garantía del correcto funcionamiento del Estado es indudable la jerarquía del Derecho Disciplinario, en consideración a la finalidad que para él se ha establecido, con la intención de fijar derechos y obligaciones respecto a quienes hacen parte de la Administración, siendo estos funcionarios los destinatarios del poder coercitivo del Estado, con fundamento en las especiales relaciones de sujeción que los cobijan, de ahí que, se ha establecido un completo régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de intereses; que son de observancia forzosa, pues la desobediencia de estos postulados generarían en estos funcionarios instructores indudablemente ser destinatarios de esta rama de *ius puniendi* del Estado, y su conducta constitutiva de falta disciplinaria.

El estado Colombiano dentro de su potestad sancionadora incluye al derecho disciplinario acercándolo al derecho penal, pues en principio se adapta a

los mismos principios, que permiten en este caso, sancionar las conductas u omisiones que contravengan los principios y fines del Estado. En relación con la cercanía entre estas dos disciplinas la Corte Constitucional a considerado que: *“...Según esta interpretación, el derecho disciplinario es una modalidad del derecho penal, y en su aplicación debe observarse las mismas garantías y los mismos principios que informan el derecho penal. La naturaleza esencialmente sancionatoria de ambos derechos hace que las garantías del derecho más general (el penal) sean aplicables también a ese otro derecho, más especializado pero igualmente sancionatorio, que es el derecho disciplinario. Tanto el derecho penal como el administrativo disciplinario emplean las penas como el principal mecanismo de coacción represiva. Todos los principios y garantías propias del derecho penal se predicán también del disciplinario²”*. Dicho de otro modo, en el desarrollo del proceso disciplinario se involucran entre otras las garantías contenidas en el debido proceso, verbigracia, legalidad, debido proceso, reserva de la ley, doble instancia, derecho de defensa, entre otros.

Dentro de las finalidades del Derecho Disciplinario desarrollado en el país, se tiene que este ha sido considerado como herramienta que nos permite y nos

² Sentencia C-401/13 (Julio 3) Demanda de inconstitucionalidad contra los incisos 2º y 6º del artículo 59 de la Ley 1474 de 2011 *“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”*. Referencia: Expediente D-9373. Demandante: Johanna Andrea Hernández López. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

acerca cada día más a la lucha contra la corrupción, cáncer de la sociedad moderna que no permite el desarrollo adecuado de los Estado en general y en particular, del progreso de un pueblo; fin que no solo debe predicarse o exigírsele a los Servidores Públicos sino de todos los ciudadanos, mas aún, aquellos que tienen bajo su dirección el esclarecimiento de los hechos objeto de investigación disciplinaria, pues tienen bajo su cargo la búsqueda de la verdad real o material, siendo indispensable que realicen una investigación integral, es decir, sin ningún tipo de sesgo o limite dentro del proceso disciplinario, ya sea, respecto de la persona objeto de la investigación o por cualquier otra causa.

El *principio de Investigación Integral* tiene plena aplicación dentro del proceso disciplinario, en consideración a que, por mandato legal expreso se encuentra incluido dentro del Código Disciplinario Único, ley 734 de 2002, como en la anterior legislación ley 200 de 1995 en su artículo 77, en el que se disponía “*En virtud del principio de imparcialidad (...) 6. El funcionario debe investigar tanto los hechos y circunstancias favorables como los desfavorables a los intereses del investigado*”; y en el actual Código Disciplinario Único –Ley 734 de 2002- se establece en el artículo 129 que, en virtud del principio de imparcialidad, “*el funcionario buscará la verdad real. Para ello deberá investigar con igual rigor los hechos y circunstancias que demuestren la existencia de la falta disciplinaria y la*

responsabilidad del investigado, y los que tiendan a demostrar su inexistencia o lo eximan de responsabilidad”.

Ahora bien, la Corte Constitucional ha considerado que para llegar al estado de certeza en la comisión de una falta disciplinaria y así proferir un fallo sancionatorio es necesario que el juez disciplinario realice un proceso analítico así: *“el juez al realizar la valoración de la prueba, lo que ha de realizar conforme a las reglas de la sana crítica, debe llegar a la certeza o convicción sobre la existencia del hecho y la culpabilidad del implicado. Cuando la Administración decide ejercer su potestad sancionatoria tiene que cumplir con el deber de demostrar que los hechos en que se basa la acción están probados y que la autoría o participación en la conducta tipificada como infracción disciplinaria es imputable al procesado. Recuérdese que en materia disciplinaria, la carga probatoria corresponde a la Administración o a la Procuraduría General de la Nación, según el caso; dependiendo de quien adelante la investigación, y son ellas quienes deben reunir todas las pruebas que consideren pertinentes y conducentes para demostrar la responsabilidad del disciplinado”.*

3 Sentencia T – 561 / 2005

En torno al desarrollo del principio de investigación integral, algunos tratadistas han considerado que para que se pueda predicar su afectación es necesario demostrar que la falta o la no valoración de un medio probatorio hubiese sido diametralmente distinta la decisión adoptada por el juez disciplinario, en otras palabras: *“Para estimar afectado el principio de investigación integral, es necesario además demostrar en un alto grado de probabilidad que si se hubieran practicado las pruebas omitidas, el sentido de la decisión habría sido muy distinto al plasmado por el sentenciador; no basta entonces que se haya dejado de practicar una prueba ni que la misma fuera conducente: se requiere además que la apreciación que se haga, incluidos los medios de convicción omitidos y los ya considerados, evidencien de manera concreta y específica como probable, que el fallo habría sido más favorable a los intereses del procesado, en caso de que se hubiere practicado la prueba omitida. Solo así es posible determinar la trascendencia de la irregularidad procesal⁴”.*

En el desarrollo de proceso disciplinario y en el inicio de las diligencias la decisión de proferir auto de cargos (o auto de citación a audiencia) esta determinada por los medios de convicción allegados al juez de la causa, para

4 Farfán Molina, Francisco. *Los errores en torno a la actividad probatoria en el proceso disciplinario. Consecuencias.* En *Lecciones de Derecho Disciplinario*, Publicación del Instituto de Estudios del Ministerio Público de la Procuraduría General de la Nación. Bogotá, 2007.

determinar así mismo, si hay o no, merito para continuar con dicha investigación, indudablemente, estaremos en presencia de la aplicabilidad del *principio de investigación integral*, puesto que, ahí en ese preciso momento el juez debe investigar lo que le permita fundamentar la continuación de dichas diligencias como también la decisión fundada de dar por terminada la investigación de la que se ocupe; asimismo, tener presente que estos medios probatorios allegados a la investigación de la falta disciplinaria, hayan sido conseguidos respetando las garantías del debido proceso antes enunciadas y que son de vital importancia para blindar de seguridad jurídica cada una de las actuaciones desarrolladas, y con el propósito de dar plena aplicación y respeto a las garantías consagradas en la Constitución Política Colombiana, que estableció un Estado Social y Democrático que gira en torno al respeto de la persona como destinatario de deberes, derechos y obligaciones.

De acuerdo a la evolución del derecho y más aún del derecho disciplinario, por ser éste una ciencia que regula el comportamiento de los seres humanos y sus relaciones entre sí, no puede ser ajeno a esta evolución, por tal razón; en las decisiones emanadas de las altas Cortes se ha generado una evolución similar a la presentada en el desarrollo de la sociedad, por consiguiente, se han establecido una amplia gama de posibilidades, en torno a la libertad probatoria de las partes permitiéndoles desarrollar una investigación más dinámica, indudablemente no

solo en los procesos de corte adversarial como el derecho penal, sino también en los procesos donde se ejerce esa potestad punitiva del Estado y en donde el operador disciplinario tiene el deber de ejercer y dirigir una investigación “integral”, es decir, para lograr el cumplimiento al fin del proceso disciplinario la búsqueda de la verdad real y material como también la debida aplicación de la justicia; teniendo en consideración las reglas de la sana critica.

Es importante el papel que ha mantenido la Corte Constitucional en diversos pronunciamientos⁵, en los que se ha distinguido que el desconocimiento de este principio principalísimo desconoce y atente en contra del debido proceso, generando así en el proceso disciplinario causal de nulidad, incumpliendo los fines esenciales del derecho disciplinario, puesto que estos servidores que tienen bajo su dirección la aplicación del derecho disciplinario son los primeros en ser llamados a observar el principio de legalidad e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

Es de gran relevancia el papel que cumplen los medios probatorios dentro del proceso disciplinario, pues estos sin duda alguna, deben llevar al estado de certeza de la adecuación típica de la conducta a determinada tipo disciplinario, y

⁵ Sentencias T-055, T-442 de 1994, T-324, T-329 de 1996, T-654 de 1998 y T-580 de 1999.

por consiguiente el reproche o sanción que ha de ser impuesta al servidor indisciplinado, en este campo es importante resaltar el *principio de autorresponsabilidad* que nos lleva a determinar que le interesa a cada parte que resulte probado dentro del proceso, teniendo el deber de aportar los medios de prueba que sustenten su dicho, así las cosas, no solo el operador disciplinario tiene responsabilidad en este aspecto, son las partes, más exactamente en el proceso disciplinario, el disciplinado en quien radica la obligación de probar que la conducta es atípica, o que actuó cobijado bajo alguna causal de exclusión de responsabilidad o que simplemente su conducta no se enmarca dentro del ámbito de aplicación del proceso disciplinario.

Fundados en el *principio de investigación integral* que se construye en cabeza del operador disciplinario, se constituye una inactividad, descuido y desidia muchas veces de parte del investigado lo que sin duda alguna conlleva a que la parte soporte las decisiones tomadas dentro del proceso, pues es innegable el papel protagonista del juez y las facultades que este puede aplicar en relación al debate probatorio, pero son las partes las que conocen la realidad de los hechos y las pruebas que verdaderamente pueden dilucidar lo ocurrido permitiéndole al operador disciplinario llegar a la verdadera justicia; no solo por la salvaguarda de los fines del Estado sino como respeto del mismo investigado y de su condición de inferioridad respecto del aparato estatal.

Vale la pena recordar los antecedentes del *principio de investigación integral*, puesto que originalmente éste se estableció en la Constitución Política de Colombia en su artículo 250 original - antes de la reforma del Acto Legislativo N° 03 de 2002, como una obligación a cargo de los funcionarios, no como una facultad o discrecionalidad en cabeza de los instructores de los procesos en el proceso penal y que por su proximidad al derecho disciplinario y como se dijo anteriormente, por expreso mandato legal, hoy tiene plena aplicación en el proceso disciplinario, además que al ser consagrado en la ley 600 (norma que llena los vacíos frente al tema probatorio por remisión del C.D.U), y que al ser legislación de carácter procesal debe ser considerada como norma rectora, obligatoria y prevalente de acuerdo a lo establecido en los artículos 20 y 24 del mismo estatuto.

Esta garantía de carácter constitucional y consagrado asimismo como principio rector de la ley 600 de 2000, se encuentra profundamente ligado a la imparcialidad que debe revestir las actuaciones del instructor del proceso disciplinario, con mayor razón, al ser estos los guardianes de la función pública, como de la moralidad que debe caracterizar a los servidores públicos, imparcialidad que se predica en la búsqueda de la prueba y relacionado con la oficiosidad del instructor todo esto teniendo como norte el conocimiento de la verdad real; está forzosamente compelido el director del proceso a ordenar la

incorporación de los medios probatorios que tengan la virtud de liberarle de toda duda y brindarle un conocimiento cierto acerca de lo que se debate en el proceso; labor que debe desarrollar con la misma diligencia tanto en tratándose de aspectos desfavorables como favorables al disciplinado.

En el ámbito internacional el referenciado principio se encuentra consagrado en la Carta Internacional de Derechos Humanos (artículo 11), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14-3, b, c y e), en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XXVI) y en la Convención Americana de los Derechos Humanos (artículo 8); puesto que, además de estar vinculado con el de oficiosidad en la práctica de pruebas, también lleva implícito, como expresión de la garantía de defensa, el derecho a la prueba, de rango constitucional, toda vez que quien es sindicado de una conducta punible o de una falta disciplinaria, entre otras prerrogativas, le asiste la de presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra (artículo 29). Concretándose de esta manera este principio como integrante fundamental del Bloque de Constitucionalidad consagrado en el artículo 93 de la Constitución Política de Colombia, siendo una caja jurídica que contiene normas internacionales, que aportan al desarrollo de la justicia y el establecimiento de todas las garantías y libertades de los que son destinatarios todos los individuos y la sociedad de nuestro país como por ejemplo los Derechos Humanos. La

categoría que ostenta esta herramienta de integración normativa se da por cuanto la Constitución no integra absolutamente todas las garantías que se pueden ir desarrollando con la evolución de la sociedad y las nuevas realidades sociales y políticas del mundo.

Es de destacar que la consagración del derecho constitucional a la prueba, vinculado inescindiblemente a la garantía constitucional de investigación integral, no implica que dicho axioma resulte de aplicación permanente pues como lo ha manifestado la Corte Suprema de Justicia: *“...no implica que dicho axioma resulte de aplicación permanente, absoluta y automática, en la medida en que su ejercicio se encuentra regulado por el legislador, sin que por ello pierda efectividad la citada garantía”*.

Esto en consideración a que los principios aplicables en materia Penal tendrán aplicación dentro del proceso penal, por ser este, una manifestación del *ius puniendi* del Estado sobre los asociados; razón por la cual, no es preciso llegar al extremo, que en virtud del principio de libertad probatoria consagrado para las partes como para los operadores disciplinarios se deba exigir de los operadores el recaudo de todos los medios probatorios imaginables, puesto que, estaríamos

6 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia. Rad. N° 31244 24/07/2013 M.P. SALA DE CASACIÓN PENAL.

subsanando una obligación y responsabilidad de las partes de acreditar los hechos que les interesen para llegar a la comprobación de su dicho, siendo parte fundamental dentro de su responsabilidad procesal. Es decir, el funcionario instructor cuenta con las facultades necesarias para disponer y ordenar la práctica de las pruebas que considere necesarias para el real esclarecimiento de los hechos, y hacer efectiva la búsqueda de la Justicia.

En consecuencia, es clara y precisa la gran importancia que reviste este principio de investigación integral, puesto que con el no solo se respetan los derechos del servidor disciplinado sino también se acerca cada vez mas el Estado a la consecución de una sociedad libre de un mal como la corrupción que no permite el crecimiento social, por cuanto en este prevalece el interés de un particular que busca únicamente su beneficio propio.

REFERENCIAS

- Procuraduría General de la Nación, (2009), Lecciones de derecho disciplinario. Bogotá, Colombia.

- Alcaldía Mayor de Bogotá, (2011), Derechos humanos y derecho disciplinario. Bogotá, Colombia.

- ICDD. Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario, (2012). Colección jurídica disciplinaria ICDD: obra colectiva. 2 volúmenes, Bogotá, Colombia.

- Contraloría de Bogotá, (1996), Guía práctica para la aplicación del procedimiento Verbal: contemplado en el Código Disciplinario Único, Ley 200 de 1995, Bogotá, Colombia.

- Corte Constitucional Colombia. (2008), Conceptos emitidos ante la Corte constitucional en materia disciplinaria, 2001-2008. Procuraduría General de la Nación, 2008.

- Procuraduría General de la Nación (2003), Régimen Disciplinario: aspectos constitucionales y legales/ Procuraduría General de la Nación, Fernando Brito Ruiz, Bogotá, La Procuraduría General de la Nación.
- Carlos Arturo Gómez Pavajeau y Esiquio Manuel Sánchez Herrera (2008). Lecciones de Derechos Disciplinario. Bogotá. Procuraduría General de la Nación: Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario.