



Bogotá D.C., 3 de agosto de 2023  
Aprobado en Sala con acta No. 20

<b>Dependencia</b>	<b>Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular</b>
<b>Radicado</b>	IUS-E-2018-531108 / IUC-D-2018-1200267
<b>Investigado</b>	RODOLFO HERNÁNDEZ SUÁREZ
<b>Cargo</b>	Alcalde municipal
<b>Entidad</b>	Alcaldía de Bucaramanga
<b>Fecha informe/queja</b>	29 de octubre / 2 de noviembre de 2018
<b>Fecha hechos</b>	26 de octubre de 2018
<b>Asunto</b>	Fallo de segunda instancia

**P.D. Ponente: Andrea Nataly Bermúdez Sánchez**

## I. ASUNTO

La Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular resuelve el recurso de apelación presentado contra el fallo de primera instancia en la presente actuación.

## II. HECHOS

El 26 de octubre de 2018, en el parque Solón Wilches, barrio Sotomayor, de la ciudad de Bucaramanga, mientras se realizaba una poda de árboles, el alcalde municipal RODOLFO HERNÁNDEZ SUÁREZ se dirigió verbalmente al ciudadano Fernando Martínez Arenas, quien también se encontraba en el lugar, y le manifestó «yo sé que usted es un lavaculos de la politiquería (...) es un lavaperros de la politiquería (...) y de los ladrones que robaron a Bucaramanga».

## III. ANTECEDENTES

### 3.1. Investigación disciplinaria

Por auto del 29 de octubre de 2018<sup>1</sup>, la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa abrió investigación disciplinaria frente a RODOLFO HERNÁNDEZ SUÁREZ, en su calidad de alcalde de Bucaramanga (Santander), con fundamento en que diversos medios de comunicación pusieron en conocimiento público los hechos descritos.

### 3.2. Incorporación de diligencias

El 2 de noviembre de 2018, el ciudadano Fernando Martínez Arenas presentó queja ante la Procuraduría Regional de Santander por los mismos hechos<sup>2</sup>, que fue incorporada a la actuación.

<sup>1</sup> Folio 13

<sup>2</sup> Folios 19 a 33

### 3.3. Cierre de investigación disciplinaria

La procuraduría de conocimiento ordenó el cierre de la etapa a través de proveído del 8 de julio de 2019<sup>3</sup>, que fue notificado a los sujetos procesales a través de estado publicado el día 19 siguiente<sup>4</sup>.

### 3.4. Evaluación de la investigación – formulación de cargos

El 20 de agosto de 2019, la delegada de conocimiento evaluó la investigación disciplinaria con la formulación de pliego de cargos frente a RODOLFO HERNÁNDEZ SUÁREZ<sup>5</sup>, por la probable comisión de una falta grave atribuida a título de dolo, de conformidad con lo señalado el artículo 34, numeral 6º, de la Ley 734 de 2002, según la cual son deberes de todo servidor público «tratar con respeto, imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación en razón del servicio», en concordancia con los artículos 6 y 209 de la Constitución Política.

La decisión fue notificada al defensor de confianza del procesado, quien el 16 de septiembre de 2019 presentó descargos y solicitó la recepción de versión libre de su cliente, diligencia programada para el 25 de noviembre siguiente, a la que no asistió<sup>6</sup>.

### 3.5. Traslado para alegatos previos al fallo

El 29 de noviembre de 2019 se ordenó el traslado para alegatos de conclusión previos al fallo de primera instancia y la defensa remitió el memorial respectivo vía correo electrónico<sup>7</sup>.

### 3.6. Fallo de primera instancia

La Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa profirió fallo de primera instancia el 26 de mayo de 2020, por medio del cual declaró disciplinariamente responsable a RODOLFO HERNÁNDEZ SUÁREZ, en su condición de alcalde municipal de Bucaramanga (Santander), de la comisión de la falta grave dolosa imputada en el pliego de cargos y, en consecuencia, le impuso sanción de suspensión e inhabilidad especial por el término de 5 meses, convertidos a salarios mínimos legales mensuales percibidos para la época de los hechos, equivalentes a \$77.564.400. La decisión fue notificada de acuerdo con las previsiones legales<sup>8</sup>.

### 3.7. Impugnación del fallo sancionatorio

Por correo electrónico del 5 de junio siguiente la defensa interpuso y sustentó el recurso de apelación contra el fallo de primera instancia<sup>9</sup>.

<sup>3</sup> Folio 92

<sup>4</sup> Folios 95

<sup>5</sup> Folios 97 a 104

<sup>6</sup> Folios 119 a 135

<sup>7</sup> Folios 136 a 146

<sup>8</sup> Folio 147 a 169

<sup>9</sup> Folio 169 a 176

A través de escrito remitido con email del 25 de agosto de 2020<sup>10</sup>, el defensor radicó escrito para ser tenido en cuenta como parte de la apelación incoada.

### 3.8. Remisión a la Sala Ordinaria de Juzgamiento

El 8 de junio de 2020<sup>11</sup>, la procuraduría delegada de instancia concedió el recurso de apelación en el efecto suspensivo ante la Sala Disciplinaria Ordinaria de Juzgamiento, la que con auto del 26 de julio siguiente<sup>12</sup> remitió el asunto a la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular, en atención a que el proceso se sigue contra un servidor elegido por voto popular.

### 3.9. Remisión al despacho de la Procuradora General de la Nación

Ante la elección de RODOLFO HERNÁNDEZ SUÁREZ como congresista, el 21 de julio de 2022<sup>13</sup> el proceso fue remitido al despacho de la Procuradora General de la Nación. La Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios, con decisión del 5 de diciembre del mismo año, devolvió la actuación a esta Sala en virtud de la renuncia al cargo de senador del procesado<sup>14</sup>.

## IV. FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

Después de narrar los antecedentes, concretar el acervo probatorio, realizar la individualización del procesado y resumir los descargos, la decisión impugnada expuso los argumentos en los que sustentó la sanción.

En punto de la tipicidad, el *a quo* la encontró acreditada y sobre el particular precisó:

En este caso, el ciudadano RODOLFO HERNÁNDEZ SUÁREZ, en su condición de Alcalde Municipal de Bucaramanga, al no tratar con respeto al ciudadano Fernando Martínez, persona con la que tiene relación con ocasión al servicio, desconoció el numeral 6° del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, actuar que se llevó a cabo sin justificación alguna, recordando que, y como bien lo ha recordado la defensa del señor Hernández en los diferentes escritos, el investigado se acercó al Parque Solón Wilches en su calidad de Alcalde Municipal para realizar acompañamiento a la comunidad en la poda de árboles efectuada en la localidad por parte de la Autoridad Ambiental de dicha jurisdicción.

En lo tocante con la ilicitud sustancial, el fallo impugnado destacó:

Así entonces, de las pruebas recopiladas hay evidencia que la conducta reviste ilicitud sustancial, ya que, causó daño y afectación en el ciudadano FERNANDO MARTÍNEZ, en su dignidad al ser tratado por el señor HERNÁNDEZ SUÁREZ en forma irrespetuosa.

---

<sup>10</sup> Folios 184 – 187

<sup>11</sup> Folio 177

<sup>12</sup> Folio 188 – 189

<sup>13</sup> Folio 194 – 195

<sup>14</sup> Folio 201 – 202

Por su parte, en este escenario el despacho observa que se vulneró el principio de moralidad pública de la función administrativa, contemplado en el artículo 209 de la Constitución Política, y la jurisprudencia [...].

La culpabilidad atribuida al disciplinable fue dolosa, por estar demostrados en el comportamiento del implicado los elementos cognitivo y volitivo, así se destacó en el fallo:

Ahora bien, en relación a los elementos constitutivos de dolo se observa que frente al elemento cognoscitivo, no le era extraño para el burgomaestre que el no tratar con respeto a otros con ocasión al servicio constituía una conducta de reproche disciplinario, pues ya este órgano de control había iniciado actuaciones disciplinarias en su contra por hechos similares, a saber: i) realizar comentarios en sus reuniones con la comunidad estigmatizando a sus colaboradores propiciando la animadversión de la ciudadanía frente a ellos tal y como lo refiriera el sindicato del municipio en una queja; ii) tildar de «vago con sueldo, a usted deberían medicarlo (...)» a un ciudadano en el programa radial «Hable con el Alcalde» a finales del año 2017; iii) la ocurrida el 28 de noviembre de 2018 en el Despacho del entonces Alcalde de Bucaramanga en la que golpea e insulta a un Concejal tratándolo de «usted está pegado de la politiquería», «sinvergüenza», «miente hijueputa», «falsos hijueputas», «malparido hijueputa», frente a este último vale la pena recordar que el proceso tuvo una medida preventiva cautelar de suspensión provisional por el término de tres meses, y fue objeto de diferentes tutelas por parte del acá investigado.

La falta fue calificada como grave, por la convergencia de los criterios contemplados en los numerales 1 y 4 del artículo 43 de la Ley 734 de 2002, esto es: el grado de culpabilidad y la jerarquía y mando que el disciplinado tenga en la respectiva institución.

La sanción impuesta fue cinco (5) meses de suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial, no obstante, teniendo en cuenta que el señor RODOLFO HERNÁNDEZ SUÁREZ ya no funge como alcalde de Bucaramanga (Santander), de acuerdo con el inciso tercero del artículo 46 de la Ley 734 de 2002, la sanción de suspensión se convirtió al monto equivalente a cinco (5) meses del salario devengado para la época de los hechos, que ascienden a setenta y siete millones quinientos sesenta y cuatro mil cuatrocientos pesos moneda legal (\$77.564.400).

#### IV. ARGUMENTOS DEL APELANTE

En el escrito radicado el 5 de junio de 2020, luego de contextualizar la providencia objeto de impugnación, el censor planteó los siguientes aspectos en el acápite que tituló «PROBLEMA IDENTIFICADOS» (sic) que señala como errores en los que incurrió el fallador de primera instancia:

[...] 1. Trae a colación hechos y circunstancias que no han sido parte del acerbo (sic) probatorio y que no han sido debatidos dentro del proceso, emitiendo juicios de valor con los que apoya el elemento cognoscitivo para determinar la existencia de dolo por parte de mi defendido, violando además el principio de presunción de inocencia



2. Dentro de los cargos, definiendo el grado de culpabilidad, el despacho señala que mi defendido de manera reiterada incurrió en irrespeto. Es claro que el Despacho erra (sic) cuando hablamos que las pruebas de los hechos figuran en un video de 46 segundos.
3. Indebido análisis e interpretación de los vocablos utilizados por mi defendido, valiéndose de lo señalado por el quejoso sin remitirse a un concepto técnico o a una autoridad en el tema.
4. Indebida determinación del grado de culpabilidad.
5. No existe congruencia entre cargo y fallo [...].

Acto seguido, bajo el título «FUNDAMENTOS FÁCTICOS Y JURÍDICOS», el apelante desarrolló tales argumentos excepto el contenido en el numeral 5. Veamos.

De los problemas planteados, los números 1, 2 y 4, fueron desarrollados al analizar el dolo imputado, en el sentido de señalar que existe falsa motivación en el fallo apelado, toda vez que en criterio del apelante, el *a quo* atribuyó un obrar doloso recurriendo a otras actuaciones disciplinarias que se encuentran en curso contra el procesado por hechos similares, con fundamento en las cuales imputó un obrar reiterativo, consciente y voluntario, por lo cual considera que la primera instancia omitió realizar un análisis óptimo y veraz sobre la culpabilidad de su cliente.

Sobre el particular adujo el apelante:

[...] No hay un análisis del elemento volitivo; así mismo, erróneamente declara que la conducta fue desarrollada de manera reiterativa, cuando el video nos demuestra que todo ocurrió en segundos, las supuestas declaraciones irrespetuosas que hoy nos tienen en este proceso se desarrolló (sic) de manera reiterativa, manifestación lógica, incongruente y errada, por cuanto hablamos de un mismo momento, día, fecha y hora, por tanto, no existe un hecho reiterativo como se manifiesta en el párrafo citado [...].

El problema destacado bajo el No. 3, fue desarrollado en el sub acápite «2. DE LOS VOCABLOS UTILIZADOS Y EXPRESIONES SOCIOCULTURALES». Sobre el particular adujo que existe un indebido análisis e interpretación de los vocablos utilizados por su defendido, que el fallador de primer grado se valió de lo señalado por el quejoso sin remitirse a un concepto técnico o a una autoridad en el tema.

A juicio del recurrente no existe prueba en el plenario acerca de que las palabras utilizadas por el procesado hubieran sido soeces, constituido un agravio o denigrado a alguien; sostiene que en el presente caso el fallador de instancia interpretó subjetivamente las expresiones de su prohijado y con base en ello estableció que hubo una ofensa verbal.

Pregona la apelación que el fallo recurrido omitió observar el contexto sociocultural en el que se presentó la situación cuestionada, toda vez que se trata de la región santandereana que posee elementos característicos propios tanto en materia de pronunciación como en el uso de palabras, silogismos, semántica, jerga y demás, en donde el uso del lenguaje es predominantemente seco, de entonación robusta y fuerte, en el que predominan frases típicas que tienen distinto significado en otras regiones del país.

Señala el censor que las palabras «lavaculos» y «lavaperros» no existen según el Diccionario de la Real Academia Española, por tanto, su uso solo puede atribuirse a modismos o a una jerga, los cuales dependerán de la situación, contexto sicosocial y elementos subjetivos del oyente y del hablante.

Sobre el particular precisó:

[...] Para el presente caso, teniendo en cuenta que las palabras que conforman el modismo o la jerga, no pueden otorgar un significado objetivo de la palabra usada, la interpretación pasa a ser subjetiva y deja de ser objetiva, máxime cuando no se usan vocablos castizos o habituales, requisito sine qua non para establecer o tipificar que se incumplió con algún deber o se atentó contra uno de los bienes jurídicos tutelados por la Ley. Por tanto, si se quiere que la interpretación sea subjetiva, **A MENOS QUE LA PROCURADURÍA PUEDA APORTAR UNA PRUEBA TÉCNICA QUE DICHA PALABRA CORRESPONDE A UN INSULTO, LA DUDA DEBE INTERPRETARSE A FAVOR DE MI DEFENDIDO, Y NO EN CONTRA COMO SE HA VENIDO REALIZANDO EN EL PROCESO.**

En conclusión, no podría determinarse que las palabras de este acápite constituyen una ofensa, hasta tanto se les otorgue un significado, el cual debe provenir de la autoridad de nuestro idioma, yendo más allá de interpretaciones que pudiesen ser arbitrarias y personales. (Negritas y mayúsculas sostenidas del texto original).

Ahora, sobre la definición de politiquería, a juicio del apelante solo una de sus tres acepciones puede ser considerada como una falta de respeto y fue justo la seleccionada por la primera instancia para aducir el trato insultante de parte del disciplinado.

En su apelación, el abogado cuestionó la calificación de la falta atribuida a su cliente porque considera una desproporción imputar una falta grave con fundamento en solo dos criterios: el grado de culpabilidad y la jerarquía y mando del implicado, más aún si se acepta que la conducta no fue dolosa como se expresó en precedencia.

Finalmente solicitó el censor que se realice adecuadamente la tasación de la sanción, toda vez que no se encuentra establecido el grado de afectación de derechos fundamentales.



En el escrito radicado el 25 de agosto de 2020, el abogado de la defensa solicitó la aplicación de la circular No. 005 del 1 de septiembre de 2020, expedida por el Procurador General de la Nación, para que a su prohijado no se le imponga la sanción de suspensión ni inhabilidad, porque el comportamiento que concita la atención del proceso no está relacionado con actos de corrupción.

## V. CONSIDERACIONES

### 5.1. Competencia de la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular.

La Constitución Política, en el artículo 277, numeral 6, otorga a la Procuraduría General de la Nación la función de:

6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular, ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.

Dicha función se desarrolla en la Ley 1952 de 2019<sup>15</sup>, modificada por la Ley 2094 de 2021<sup>16</sup>, que integran el Código General Disciplinario, vigentes desde el 29 de marzo del 2022.

Sobre el particular, la Ley 2094 de 2021, en su artículo primero, señala:

Se le atribuye a la Procuraduría General de la Nación funciones jurisdiccionales<sup>17</sup> para la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas; inclusive los de elección popular y adelantar las investigaciones disciplinarias e imponer las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad y las demás establecidas en la ley.

El artículo 16 de la citada norma, introdujo modificaciones a la Ley 1952 de 2019, en particular, en lo que respecta a la competencia de las Salas Disciplinarias, así:

**ARTÍCULO 101. Competencia de las salas disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación.** La Procuraduría General de la Nación contará con tres (3) Salas Disciplinarias, encargadas de conocer, según sus competencias, de la *etapa de instrucción* y juzgamiento. Estas Salas serán competentes, en lo que les corresponda, para conocer de los procesos disciplinarios contra los siguientes servidores públicos. El Vicepresidente de la República, los Ministros del Despacho, los Congresistas, el Contralor General de la República, el Defensor del Pueblo, el Gerente del Banco de la República y demás miembros de su Junta Directiva, el Alcalde Mayor de Bogotá, D. C., los Magistrados del Consejo Nacional Electoral, el Auditor General de la República, el

<sup>15</sup> 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

<sup>16</sup> Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones

<sup>17</sup> Expresión declarada inexecutable por la Corte Constitucional, según comunicado de prensa "Potestad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación EXPEDIENTE D-14503", del 16 de febrero de 2023. Sentencia C-030-23

Registrador Nacional del Estado Civil, el Contador General, los Generales de la República y oficiales de rango equivalente, el Personero y el Contralor de Bogotá, D.C., los Directores de Departamentos - Administrativos del orden nacional y del Distrito Capital, los miembros de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, el Viceprocurador, los Procuradores Delegados, los Procuradores Auxiliares, el Secretario General de la Procuraduría General de la Nación, el Veedor, el Director del Instituto de Estudios del Ministerio Público, el Director Nacional de Investigaciones Especiales y el Secretario Privado de la Procuraduría General.

También conocerán de los procesos disciplinarios de los demás servidores públicos del orden nacional de igual o superior categoría a los mencionados, siempre que la competencia no esté asignada a otra autoridad disciplinaria.

La competencia de las Salas Disciplinarias se ejercerá respecto de las faltas cometidas con anterioridad a la adquisición de la calidad de los servidores enunciados en este artículo o durante su ejercicio, en este último caso, aunque hayan hecho dejación del cargo.

**PARÁGRAFO 1.** Las Salas Disciplinarias estarán conformada cada una por tres (3) integrantes. Según las competencias internas, las Salas Disciplinarias conocerán de la consulta de la suspensión provisional y de los recursos de apelación y queja interpuestos contra las decisiones de primera instancia de las procuradurías delegadas. Igualmente, de la segunda instancia y de la doble conformidad, en los procesos con asignación especial, siempre y cuando el funcionario desplazado tenga la competencia de procurador delegado y de las demás que le sean señaladas.

**PARÁGRAFO 2.** La Procuraduría General de la Nación conocerá de los procesos disciplinarios contra los Congresista, siempre y cuando no corresponda a conductas en ejercicio de la función congresional de conformidad con la Constitución, el Reglamento del Congreso y las normas ético disciplinarias incorporadas a este.

Tal como se determinó por el legislador, a la Procuraduría General de la Nación se le han reconocido funciones para investigar, juzgar y sancionar, si a ello hubiere lugar, a servidores públicos de elección popular, por hechos de naturaleza disciplinaria. De acuerdo con lo resuelto por la Corte Constitucional, en la sentencia C-030-23, según su comunicado de prensa, dicha función es de naturaleza administrativa y no jurisdiccional.

En efecto, ante los cambios normativos incorporados por el legislador al régimen disciplinario colombiano con la ley 2094 de 2021, para adecuar el ordenamiento interno a lo dispuesto por la sentencia de la Corte IDH del 8 de julio de 2020 en el caso Petro Urrego vs Colombia, correspondió a la Corte Constitucional pronunciarse de nuevo frente a la competencia de la Procuraduría General de la Nación, en particular, para investigar, juzgar y sancionar servidores públicos de elección popular. En sentencia C-030 de 2023, según el comunicado No. 04 del 16 de febrero de 2023, la Corte consideró que:

**le correspondía precisar el alcance del derecho político a elegir y ser elegido, respecto de la imposición de sanciones de carácter disciplinario consistentes en destitución, suspensión e inhabilidad, en el marco del nuevo contexto normativo establecido por la Ley 2094 de 2021, a servidores públicos de elección popular.** Lo expuesto, sin desconocer el precedente en cuanto a la función de la PGN en esta materia, **pues se trata de un escenario normativo diferente, que en el marco de la Constitución y el bloque de constitucionalidad, especialmente considerando el artículo 23.2 de la CADH, y las recientes interpretaciones contenidas en decisiones de la Corte Constitucional (sentencia C-146 de 2021) y en la sentencia de la Corte IDH, del 8 de julio de 2020, en el caso Petro vs. Colombia, ha de apreciarse como un esquema expansivo de protección de derechos, interpretado integralmente bajo el principio pro homine.** Tal interpretación expansiva ha sido constante en la metodología de este Tribunal, como se aprecia al considerar las sentencias C-228 de 2002, C-004 de 2003, C-014 de 2004, C-370 de 2006, C-792 de 2014 y SU-146 de 2020. (Negrilla fuera del texto).

La Corte Constitucional en la sentencia C-030-23 estableció una regla jurisprudencial que resultó del ejercicio de armonización cual es que «la imposición de sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular requerirá la intervención de un juez.» La Corte arribó a dicha conclusión con fundamento en las siguientes razones:

i) la interpretación evolutiva y dinámica del artículo 23.2 de la CADH; ii) el plexo de garantías reconocido a los servidores públicos de elección popular ante las sanciones expuestas es amplio y expansivo y tiene su origen en la Constitución, así como consulta el estándar internacional en el marco del bloque de constitucionalidad; iii) la configuración de dicha protección reforzada tuvo en cuenta los estándares establecidos en el fallo Petro Urrego vs Colombia y las posibilidades jurídicas y fácticas de la institucionalidad constitucional del Estado, para la adecuación de buena fe de aquellos, conforme a los criterios desarrollados por la sentencia C-146 de 2021. De esta manera, es un avance en su observancia y materialización por parte del país y iv) la postura de la Corte es respetuosa de su precedente y del constante diálogo con la Corte IDH.

En este orden de ideas, desde la lectura constitucional autorizada por la Corte Constitucional, armonizada con la Convención Americana de Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte IDH, la Procuraduría General de la Nación es competente para investigar, juzgar y sancionar a los servidores públicos de elección popular, bajo un condicionamiento, cual es que las decisiones sancionatorias de destitución, suspensión e inhabilidad, que implican la restricción de derechos políticos, no pueden quedar ejecutoriadas ni ser ejecutables, por lo tanto quedan suspendidas, hasta que su determinación final se defina por medio de sentencia que expida el juez contencioso administrativo. Precisó la Corte Constitucional:

Lo anterior configura el remedio constitucional que armoniza y materializa los principios en tensión y evita un vacío regulatorio o una situación de incumplimiento de los estándares de la Carta. En concreto, evita poner en riesgo intereses superiores relacionados con la eficiencia y transparencia de

la función pública y, ante todo, busca no debilitar la acción del Estado en cuanto a la lucha contra la corrupción, ordenada por la Constitución y tratados internacionales.

Con el fin de otorgar una mayor garantía en las actuaciones disciplinarias, sin importar la calidad del disciplinable, y para dar cumplimiento a la división de las etapas de instrucción y juzgamiento consagradas en la Ley 2094 de 2021, el legislador expidió el Decreto 1851 del 24 de diciembre del mismo año, cuyo artículo 11 modificó el artículo 22 del Decreto Ley 262 de 2000, que en lo pertinente dispone, en su numeral 3º:


3. Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular. La Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular tiene las siguientes competencias:

b. Conocer de los recursos de apelación y de queja, al igual que de los impedimentos, recusaciones y conflictos de competencia que se presenten, en etapa de juzgamiento, en los procesos de conocimiento de los procuradores delegados, regionales, distritales y provinciales, en las actuaciones contra servidores públicos de elección popular [...]. (La Sala subraya).

Así las cosas, corresponde a la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular resolver el recurso de apelación formulado contra el fallo de primera instancia dictado por la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa, por medio del cual sancionó a RODOLFO HERNÁNDEZ SUÁREZ, en su condición de alcalde de Bucaramanga (Santander), elegido para el periodo 2016 – 2019.

Lo anterior, además, en el entendido de que el recurso de apelación fue interpuesto y concedido en legal forma, acorde con la normativa de los artículos 109 y 111 de la Ley 734 de 2002 – Código Disciplinario Único – C.D.U –, vigente para la época de su presentación.

El marco jurídico que regula la competencia atribuida a la Procuraduría General de la Nación para investigar disciplinariamente a los servidores públicos de elección popular, sirve de sustento a la respuesta que se le ofrece al apelante frente a los argumentos expresados en el escrito por medio del cual adicionó los fundamentos de la apelación incoada oportunamente, que si bien fue radicado por fuera del plazo para impugnar, es tenido en cuenta como parte de la censura garantizando así los derechos sustanciales del procesado.

En este sentido, no es procedente aplicar la circular No. 005 del 1 de septiembre de 2020 porque su vigencia ha decaído, toda vez que tenía efecto mientras se realizaran los ajustes normativos ordenados por la CIDH, los que se produjeron con ocasión de las modificaciones legales que han armonizado el régimen interno del Ministerio Público, a través de la expedición de la Ley 2094 de 2021, cuya constitucionalidad fue ratificada con el reciente pronunciamiento de la Corte Constitucional – sentencia C-030 de 2023, citada, según la cual, la Procuraduría General de la Nación tiene plena competencia administrativa para investigar, juzgar y sancionar a servidores públicos. 

incluidos los elegidos por voto popular, por comportamientos atentatorios de la función públicas, e imponer las sanciones establecidas en la Ley frente a cada uno, según las circunstancias particulares de cada caso, de suerte que ha desaparecido el fundamento fáctico de la circular.

Ahora bien, en el caso sometido a examen, la competencia atribuida a la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular está enmarcada por las precisas facultades contempladas en el CDU, artículo 171, en los siguientes términos: «[e]l recurso de apelación otorga competencia al funcionario de segunda instancia para revisar únicamente los aspectos impugnados y aquellos otros que resulten inescindiblemente vinculados al objeto de impugnación», por lo cual, a continuación, esta colegiatura se pronunciará respecto de los hechos y argumentos contenidos en la apelación interpuesta por el apoderado del disciplinado, de cara a lo expuesto y decidido en el fallo apelado.

Se precisa que las reglas procesales que rigen la presente actuación son las definidas por el CDU – Ley 734 de 2002, debido a que el pliego de cargos fue dictado antes de la entrada en vigencia de la nueva codificación disciplinaria – CGD – adoptada por la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021, así lo prevé su artículo 263<sup>18</sup>.

## **5.2. Análisis del caso**

La Sala para dar respuesta a la apelación planteada, se pronunciará sobre los siguientes aspectos: (5.2.1) El trato respetuoso como deber en el servicio público, con lo que se resolverá el argumento planteado en el numeral 3 de la impugnación; (5.2.2) El dolo como imputación subjetiva de la falta con lo cual se responderán los argumentos 1, 2 y 4 del recurso; (5.2.3) El principio de congruencia para dar respuesta al planteamiento 5; y, finalmente, (5.2.4) Revisión de la graduación de la falta y dosificación de la sanción.

### **5.2.1 El trato respetuoso como deber en el servicio público y su análisis en el caso.**

En el fallo apelado se declaró probado y no desvirtuado el cargo elevado a RODOLFO HERNÁNDEZ SUÁREZ, en calidad de alcalde de Bucaramanga, por haber sido hallado autor responsable de la falta descrita en el numeral 6 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 – la cual subsiste en el CGD, artículo 38 numeral 7° – «[...] 6. Tratar con respeto, imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación por razón del servicio», descripción que consagra, para todos los servidores públicos, la obligación de carácter general de comportarse con respeto, imparcialidad y rectitud en las relaciones interpersonales por razón del servicio público que le haya sido encomendado, deber que constituye un desarrollo de las normas constitucionales sobre la dignidad humana y que son el fundamento de la responsabilidad disciplinaria.

<sup>18</sup> Artículo 263. Modificado por el artículo 71 de la Ley 2094 de 2021 y corregido el yerro en el párrafo por el Artículo 3 del Decreto 1656 de 2021. El nuevo texto es el siguiente: Artículo transitorio. A la entrada en vigencia de esta ley, los procesos en los cuales se haya surtido la notificación del pliego de cargos o instalado la audiencia del proceso verbal, continuarán su trámite hasta finalizar bajo el procedimiento de la Ley 734 de 2002. En los demás eventos se aplicará el procedimiento previsto en esta ley.

El trato respetuoso entre las autoridades y los ciudadanos se basa en el principio fundamental de que todas las personas merecen ser tratadas con dignidad y consideración, independientemente de su posición o estatus, a partir del reconocimiento de la igualdad y dignidad inherentes a todos los ciudadanos, de conformidad con la Constitución Política, sin importar su origen étnico, religión, género, orientación sexual u otras características personales.

En virtud de ello los mandatarios deben establecer una comunicación abierta y transparente con los ciudadanos, escuchando sus preocupaciones, necesidades y opiniones de manera activa y receptiva. Esto implica brindar información clara y accesible, explicar las decisiones y políticas de manera comprensible, y estar dispuestos a recibir retroalimentación y críticas, pues, ello hace parte del debido ejercicio del cargo asignado a un servidor público.

Sobre la dignidad humana, la Corte Constitucional ha precisado<sup>19</sup>:

[...] la dignidad humana, según se desprende del art. 1 Superior, es el fundamento del ordenamiento jurídico, es decir que este concepto es un pilar determinante en el Estado Social de Derecho y en la democracia constitucional, y por tanto de los Derechos Humanos y de los derechos fundamentales en general, y constituye una norma vinculante para toda autoridad [...]

En la misma sentencia la alta corporación expresó que la dignidad humana es un principio fundante del Estado colombiano, tiene un valor absoluto en nuestro ordenamiento jurídico, a diferencia de otros sistemas constitucionales, de manera que no puede ser limitado como otros derechos relativos bajo ningún argumento o circunstancia, con base en la aplicación de doctrina jurídica o filosófica alguna, como la denominada «doctrina del mal menor», o a partir de ninguna aplicación exceptiva, como sí lo pueden ser en forma contraria otros principios o derechos fundamentales que para su aplicación concreta pueden ser limitados a partir de un ejercicio de razonabilidad o de proporcionalidad, esto es, de ponderación con otros principios, cuando entren en colisión con ellos, puesto que no ostentan un carácter absoluto como la dignidad humana, sino relativo, y pueden ser objeto de restricciones.

Por tanto, **el respeto de la dignidad humana es una norma jurídica de carácter vinculante para todas las autoridades sin excepción**, además, es la razón de ser, el principio y el fin último del Estado constitucional y democrático de Derecho y de su organización, tal y como lo ha indicado la jurisprudencia del alto tribunal<sup>20</sup>.

Para la Corte, la dignidad humana, no es una facultad de la persona para adquirirla o para que el Estado se la conceda, es un atributo esencial, inherente al individuo, por lo tanto el derecho fundamental se refiere a que se le dé el trato a la persona para que se le respete completamente la dignidad de ser humano, es un derecho que implica para el Estado tanto obligaciones de no

<sup>19</sup> Sentencia C-143 de 2015

<sup>20</sup> Sentencia T-401 de 1992

hacer como de hacer, de donde emerge el deber estatal y sus autoridades de actuar de manera que se le garantice a cada individuo un trato acorde con su condición digna de ser humano, como parte y miembro de la sociedad.

Por lo anterior, resulta coherente precisar que dentro de los objetos de proyección de la dignidad humana, la Corte Constitucional ha expresado que esta se entiende como integridad moral que comporta el derecho a vivir sin ser objeto de trato irrespetuoso y degradante<sup>21</sup>.

A su turno, el artículo 2 de la Constitución Política prevé que **las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado.** Por ello, las infracciones al cumplimiento de dichos deberes, obligaciones, mandatos y prohibiciones constitucionales y legales, para el adecuado e idóneo desempeño de la función pública deben ser sancionadas disciplinariamente.

Las autoridades tienen el deber de proteger a toda la población del territorio colombiano, en particular, en lo que interesa a esta decisión, en la dimensión de la dignidad humana, que implica otorgarle un trato respetuoso, alejado de cualquier clase de humillación.

Concordante con ello, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) dispone:

[...] 1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral [...].

En virtud de este contexto normativo y jurisprudencial, el legislador del 2002, en el artículo 34 numeral 6 del CDU, consagró como deber de todos los servidores públicos «[...] 6. Tratar con respeto, imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación por razón del servicio». De acuerdo con lo dicho por la Corte Constitucional, en la sentencia C-030 de 2012, por medio de la cual se estudió la constitucionalidad de esta disposición, la «norma prevé una obligación de carácter general para todos los servidores públicos de comportarse con respeto, imparcialidad y rectitud en las relaciones interpersonales por razón del servicio público que le haya sido encomendado... estas exigencias corresponden a los presupuestos mínimos de la conducta de una persona, en especial si se trata de un servidor público, y su alcance se puede determinar a partir de lo previsto en la Constitución, la ley y el reglamento, respecto de las tareas propias del servidor público en cada caso [...]».

Estos aspectos introductorios hacen evidente que una de las más importantes preocupaciones de la comunidad internacional y del derecho interno frente a la protección de los Derechos Humanos ha sido la defensa del derecho a la dignidad humana de todos los individuos, consagrando de manera universal el derecho de todas las personas, sin excepción alguna, a no ser sometidos a tratos irrespetuosos, degradantes y humillantes.

<sup>21</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-881-02

Ahora, de acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española (RAE), el respeto se asocia con el acatamiento que se hace a alguien; incluye, miramiento, consideración, deferencia y cortesía; la imparcialidad se define como la falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud, y el actuar recto está referido a una persona severa, consigo y con los demás en el cumplimiento de normas morales y de conducta.

Ese actuar respetuoso, imparcial y recto está en gran medida referido al ámbito de comunicación de los seres humanos, cualquier evento cultural que implique un proceso relacional entre los individuos que participen en su producción y ejecución.

La comunicación implica relaciones estructuradas, simples y complejas. La forma simple, según la UNESCO<sup>22</sup> se genera cuando los contenidos culturales son transmitidos directamente de un individuo a otro. Las formas complejas suponen multiplicidad de mensajes y maneras diversas de interacción, desde un individuo a un grupo, hasta de grupos comunicándose con otros grupos. Así, comunicarse es el modo como las culturas funcionan, se construyen y se transforman.

Los individuos que participan del proceso comunicacional lo hacen desde su vivencia y conciencia, convirtiéndose de este modo en sujetos objeto de todo el proceso. En este sentido, la comunicación es el puente que enlaza la vivencia del individuo con la de su grupo de pertenencia y, cuando es necesario, con individuos de otros grupos. Por esto, podemos decir que para que se realice la transmisión de información o mensajes, es siempre necesario tener en cuenta la existencia de un «emisor» y de un «receptor», que constituyen los polos de la cadena de transmisión de un mensaje a través de un medio específico.

Inmerso en el proceso comunicacional de los individuos, encontramos el lenguaje, sus construcciones originadas en los intercambios culturales e idiomáticos. En ese marco puede surgir expresiones peyorativas, entendidas como aquellas que tienen una connotación negativa o despectiva hacia una persona o grupo, resultando ofensivas, humillantes o denigrantes, esto es, irrespetuosas. Utilizar esta manera de comunicarse implica no tener en consideración la dignidad y derechos del interlocutor, esto es, se infringe el derecho de la otra persona a ser tratada con dignidad y se promueve un ambiente hostil que impide, en el caso de las autoridades administrativas, gestionar en debida forma, esto es, según lo exige la Constitución Política en el artículo 209, la función pública. Por ello es importante tener en cuenta que el respeto hacia los demás implica evitar el uso de esta clase de manifestaciones y propender por utilizar un lenguaje que sea inclusivo, amable y respetuoso.

---

<sup>22</sup> Biblioteca digital UNDESCO <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000216710>

En el proceso comunicativo verbal no resulta extraño encontrar «composiciones» lingüísticas originadas en los intercambios culturales e idiomáticos. Tal es el caso de los acrónimos, definidos por la RAE, en el diccionario prehispanico de dudas, así:

[...] 1. Es, por un lado, el término formado por la unión de elementos de dos o más palabras: teleñeco, de televisión y muñeco; docudrama, de documental dramático; Mercosur, de Mercado Común del Sur. Por otro lado, también se llama acrónimo a la sigla que se pronuncia como una palabra: OTAN, OVNI, SIDA [...].

Muchas veces se trata de expresiones socioculturales frente a las cuales para llegar a su significado deben realizarse interpretaciones razonables en un contexto espacio temporal. Tal ese el caso de las expresiones «lavaculos» y «lavaperros» como manifestación del mensaje enviado de una persona a otra para indicar, en este caso, que se dedica a la acción que «lavar culos» o «lavar perros», de las que no se encuentra una definición precisa de cada una de tales expresiones en los diccionarios oficiales de la lengua española, como bien lo pregona el apelante, al consignar en su escrito que son palabras inexistentes en nuestro lenguaje.

Una primera aproximación a tales expresiones lingüísticas es su tenor literal que implicaría indicar que alguien se dedica a «lavar culos», esto es, limpiar con agua u otro líquido la zona que rodea el ano o las nalgas; y; «lavar perros» como bañar a un mamífero doméstico de la familia de los cánidos. Sin embargo, el uso de expresiones como las descritas puede resultar insultante, irrespetuoso o deshonoroso en un contexto en el que medie, por ejemplo, el ejercicio de autoridad o de un nivel de superioridad jerárquica y otro tipo de contexto que permita darle otro entendimiento racional

Todo lo planteado es de utilidad para descender al caso bajo análisis y a partir de ello establecer si las expresiones utilizadas fueron irrespetuosas o no y concluir, con ello, si el disciplinable incurrió en la falta atribuida. Veamos.

RODOLFO HERNÁNDEZ SUÁREZ, como alcalde de Bucaramanga, hizo presencia en el parque Solón Wilches, cuando funcionarios de la Empresa Municipal de Aseo se encontraban podando unos árboles y ante el reclamo del veedor ciudadano FERNANDO MARTÍNEZ ARENAS, le dirigió estas palabras: «lavaculos de la politiquería [...] un lavaperros de la politiquería y ladrones que se robaron a Bucaramanga [...]».

El siguiente fue el cruce de palabras entre RODOLFO HERNÁNDEZ SUÁREZ [RHS] y Fernando Martínez Arenas [FMA]:

- FMA: [...] los árboles y le estamos diciendo alcalde [...]
- RHS: mire la gente, mire la gente, mire la gente.
- FMA: Si, la gente está feliz por el parque usted llegó tres años tarde. Pero lo que le estamos pidiendo es que por favor no acabe con los árboles.
- RHS: Las señoras me llamaron que iban a tumbar el árbol.
- FMA: Pero es que las señoras no son la autoridad ambiental alcalde es el Área Metropolitana.

- RHS: Yo soy la autoridad ambiental
- FMA: Es el Área Metropolitana
- RHS: Yo soy el área, la autoridad ambiental
- FMA: no, son los técnicos los que tienen que venir y decir
- RHS: yo sé que usted es un lavaculos de la politiquería
- FMA: no señor, no sea grosero
- RHS: hombre que sí, sí, sí
- FMA: no sea grosero, nosotros no le vamos a permitir
- RHS: es un lavaperros de la politiquería.
- FMA: no sea grosero, no sea grosero
- RHS: y de los ladrones que robaron a Bucaramanga.
- FMA: no sea grosero, no señor, no sea grosero [...]

Este contexto fáctico permite tener por ciertas las siguientes situaciones: primero, se lanzaron las siguientes expresiones:

- «[...] lavaculos de la politiquería (...) lavaperros de la politiquería (...) y de los ladrones que robaron a Bucaramanga»

Segundo, quienes participaban en el intercambio de palabras, fueron:

- RODOLFO HERNÁNDEZ SUÁREZ, en su condición de Alcalde Municipal de Bucaramanga – emisor de las expresiones.
- FERNANDO MARTÍNEZ, habitante de Bucaramanga y veedor ciudadano – receptor o destinatario de las expresiones.

Tercero, el escenario en el que se produjo la situación:

- Parque Solón Wilches de Bucaramanga, espacio público en el que se hacía poda de árboles.

Cuarto, a alusión a la autoridad que encarnaba RODOLFO HERNÁNDEZ SUÁREZ como alcalde de Bucaramanga y autoridad ambiental del municipio, con su presencia en el sitio.

Bajo el contexto referido, puede razonablemente concluirse que:

- (i) La expresión lavaculos hizo referencia a una persona que limpia la materia fecal, el excremento, o al menos la parte del cuerpo por donde ella se expulsa, de quienes se dedican a hacer politiquería.
- (ii) Politiquería se refiere a politiquear, según el Diccionario de la RAE, «hacer política con intrigas o bajezas»<sup>23</sup>, las reglas de la experiencia dan cuenta de que es una expresión despectiva para referirse a la política que se hace con falsas promesas o de manera amañada.
- (iii) La expresión lavaperros tenía el alcance de insulto, de quien limpia a una «persona despreciable» que es una de las definiciones de perro<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> <https://dle.rae.es/politiquear>

<sup>24</sup> <https://dle.rae.es/perro>

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que las expresiones «lavaperros» y «lavaculos», en el contexto delincriminal se refiere a quienes trabajan para otros que tienen de mayor rango, generalmente en grupos en los que por existir una estructura organizada de poder unos les deben total obediencia a otros, como sinónimo de seguidor sin juicio o razón a cambio de dinero.

Si agregamos a tales acrónimos las expresiones completas lanzadas por el disciplinado: «yo sé que usted es un lavaculos de la politiquería (...) es un lavaperros de la politiquería (...) y de los ladrones que robaron a Bucaramanga», resulta clara la intención de ofender al interlocutor, porque en realidad se lanzaron para indicar deshonra, porque se está refiriendo a quienes a su juicio son unos delincuentes, esto es, «[...] los ladrones que robaron a Bucaramanga».

En este punto del análisis, además del lenguaje verbal en cuanto a su contenido, el tono alto y la manera desafiante de pronunciar las sentencias, resulta importante tener en cuenta el lenguaje corporal y no verbal utilizado por el disciplinable. Del video que reposa en los discos compactos de los folios 11A y 18, se desprende su postura beligerante en un sitio público, rodeado de ciudadanos, en medio de una actividad presuntamente ordenada por una autoridad pública, actitud que, sumada a las palabras expresadas, resultaban como un atentado a la dignidad humana del veedor ciudadano a quien se estaba dirigiendo, al faltarle al respeto.

El video tiene una duración de 45 segundos, frente al cual la defensa considera que la primera instancia erró al referir que el procesado incurrió de manera reiterada en irrespeto en ese corto lapso, sin embargo para esta Colegiatura, la valoración hecha por el *a quo* fue acertada, ya que el trato que le dio el disciplinable, como alcalde de Bucaramanga, a su interlocutor, habitante de la ciudad y veedor ciudadano fue irrespetuoso; no existió decoro, ni cortesía en el uso de las expresiones tantas veces citadas, que no son las que se espera escuchar a un servidor público, máxima autoridad local, que se presentó como tal, cuyas reglas de comportamiento y comunicación deben ser abiertas, transparentes y corteses.

Recurrir a locuciones como «[...] lavaculos de la politiquería (...) lavaperros de la politiquería (...) y de los ladrones que robaron a Bucaramanga», para dirigirse a un ciudadano que, como se advirtió, estaba cumpliendo como veedor ciudadano, ejercicio que representa un estado participativo, como fue previsto en la Constitución Política y en la ley, es obrar contrario a los postulados que gobiernan la ética de un trato cortés y digno, frente a cualquier persona independientemente su contexto territorial o cultural.

El disciplinado no se dirigió a su interlocutor para decirle aisladamente que «lavaba culos» o que era un «politiquero» o que «lavaba perros», le dijo que era todo eso, a la par que agregaba «[...] y de los ladrones que robaron a Bucaramanga» términos que en todo el contexto se aprecian como despectivos y peyorativos, que por lo mismo generaron en el destinatario la sensación de un trato irrespetuoso e indigno, quien dicho sea de paso se encontraba en el lugar ejerciendo el control ciudadano propio de un veedor, cuyos reclamos o solicitudes debían ser atendidos por el alcalde con la dignidad propia de su

cargo. Es por lo anterior que en este caso no hay lugar a la aplicación de la duda en favor del servidor público investigado, justamente porque no existe ninguna duda sobre las palabras por el usadas y su contenido irrespetuoso.

No estamos ante una interpretación subjetiva de la conducta desplegada por el disciplinable, sino frente a la valoración objetiva de los hechos, como lo mencionó la Corte Constitucional al declarar la constitucionalidad del numeral 6 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, que alude al deber de tratar con «respeto, imparcialidad y rectitud», precisó que:

[e]stas expresiones constituyen un claro y directo desarrollo de las finalidades de la función pública previstas en la Carta Política –arts. 6, 122, 123 y 209, entre otros, en los cuales se indica que la función pública se debe desarrollar con sujeción a la Constitución y a la ley, y con fundamento en los principios de igualdad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, los cuales constituyen unos principios directrices para el funcionario y unos patrones objetivos de su deber. Así mismo, a juicio de la Sala estas expresiones lejos de contradecir la especial sujeción de los servidores públicos a la Constitución y a la ley contenida en el artículo 6 Superior, constituyen un desarrollo de este principio, así como de los artículos 122 y 123 que disponen que los servidores públicos están al servicio de los intereses generales, del Estado y de la comunidad, y debe ejercer sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley o el reglamento, estando por tanto determinados por la ley su responsabilidad disciplinaria y la manera de hacerla efectiva [...]»<sup>25</sup>.

Objetivamente el video, aunque corto, refleja un diálogo que se torna tenso por el uso repetitivo de palabras malsonantes, emitidas por el disciplinable al veedor ciudadano. Amén de ello, entiende esta Colegiatura que la reiteración a la que hace alusión el fallo de instancia está referida a que las expresiones fueron lanzadas de manera incisiva e insistente en un mismo escenario, como se observa en la grabación, en la que se traslapan las palabras de los interlocutores, allí se refleja cómo RODOLFO HERNÁNDEZ SUÁREZ repite en más de una ocasión que su interlocutor «[...] es un lavaculos de la politiquería [...] es un lavaperros de la politiquería [...]», expresiones que afianza con «[...] hombre que sí, sí, sí [...]».

El apelante demanda una prueba que demuestre que las palabras utilizadas por su defendido son soeces o constituyen agravio o denigran a quien las recibe, sobre tal aspecto se precisa que la literalidad de las expresiones, las circunstancias en que se lanzaron, el contexto de la acción, todo, en su conjunto, no vistas las palabras de manera aislada –, es la prueba del irrespeto con el que RODOLFO HERNÁNDEZ SUÁREZ se dirigió a FERNANDO MARTÍNEZ ARENAS, como ha quedado explicado.

Adicionalmente, en virtud de la libertad de pruebas, consagrada en el artículo 150 del CGD, la falta y responsabilidad del investigado podrán demostrarse con cualquiera de los medios de prueba legalmente reconocidos, sin que exista una especie de tarifa legal que demande una prueba técnica lingüística

<sup>25</sup> C-030 de 2012

para establecer la tipicidad en este caso. Por ello, la primera instancia y esta Sala a efectos procedió conforme al artículo 159 de la misma norma a realizar la apreciación integral de las pruebas, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, exponiendo razonadamente el mérito de las pruebas que sirven de fundamento a las decisiones adoptadas.

Agréguese a lo dicho que frente a si fue el quejoso quien inició los insultos contra el alcalde, se trata de hechos que no fueron objeto de investigación en el presente proceso. Lo que se observa es que el ciudadano hizo unas reclamaciones o afirmaciones relacionadas con el tema de la poda o de los árboles, frente a las cuales el segundo reaccionó como se ha venido analizando.

En conclusión, al analizar el contexto en el que se lanzaron las expresiones cuestionadas, es posible afirmar que la conducta desplegada por el disciplinable es típica, toda vez que le dio un trato irrespetuoso a un ciudadano.

### 5.2.2 El dolo como imputación subjetiva de la falta

En materia disciplinaria las faltas solo son sancionables a título de dolo o culpa y está proscrita toda forma de responsabilidad objetiva, así lo consagra el artículo 13 de la Ley 734 de 2022 – CDU, que, por principio de legalidad es aplicable a este proceso, figura actualmente regulada por el artículo 10 del CGD.

La codificación disciplinaria anterior, no contemplaba la definición de dolo, que sí se encuentra en el artículo 28 de la nueva regulación. Con todo, los elementos que integran la culpabilidad dolosa se estructura con el conocimiento de los hechos, el conocimiento de la ilicitud y la voluntad, en tanto que en el anterior régimen disciplinario no se exigía el segundo elemento.

Frente al entendimiento del dolo bajo el CDU, la Corte Constitucional ha dicho:

El dolo en materia disciplinaria implica que el sujeto disciplinable haya tenido conocimiento de la situación típica que implica el desconocimiento del deber que sustancialmente debe observar y que voluntariamente haya decidido actuar en contravía a éste; por tanto, el conocer ya involucra el querer, ya que si se tiene conocimiento y pese a eso se realiza la conducta, es porque efectivamente quiere el resultado<sup>26</sup>.

Por su parte, la jurisprudencia del Consejo de Estado entiende el dolo como la intención y el deseo de incurrir en una conducta jurídicamente reprochable, para lo cual ha manifestado<sup>27</sup>:

El dolo en materia disciplinaria debe estar conformado por los siguientes elementos: el conocimiento de los hechos, el conocimiento de la ilicitud y la voluntad. [...] [L]a jurisprudencia del Consejo de Estado entiende el dolo como la intención y el deseo de incurrir en una conducta jurídicamente

<sup>26</sup> Corte Constitucional, sentencia T- 319 A de 2012.

<sup>27</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. 24 de enero de 2019. Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00341-00(1339-12)

reprochable. [...] [E]n materia disciplinaria, para la valoración del grado de culpabilidad doloso se «requiere la existencia de dos componentes necesarios para este: el primero, relativo al conocimiento, y el segundo, a la voluntad; ello implica que el primer presupuesto requerido para que una conducta sea tenida como dolosa en materia disciplinaria es el conocimiento de los hechos y la ilicitud de la conducta que se despliega por el agente estatal, pues resulta claro que sin dicho conocimiento no se puede encontrar la voluntariedad en el obrar.

En el caso sometido a examen, esta Sala concuerda con los argumentos expresados por el fallador de primer grado, toda vez que en el comportamiento del disciplinado se avizoran los elementos que configuran la responsabilidad subjetiva dolosa.

En efecto, frente al elemento cognitivo, conocía el procesado que tenía el deber de tratar con respeto a la ciudadanía, es el primer apotegma que deben observar, no solo en virtud del cargo, sino cualquier persona en su trato con los demás, pero que resulta especialmente exigible a los servidores públicos, de un lado, en virtud del principio de responsabilidad al que se refiere el artículo 6 de la Constitución Política, y de otra, porque se encuentran al servicio del Estado y la comunidad, como lo dispone el artículo 123 de la Norma Superior.

Es relevante la noción de respeto del servidor público frente a los asociados, puesto que, a partir del principio democrático y de participación, cualquier persona puede dirigirse a la autoridad para pedir, controlar y controvertir las decisiones por ellos adoptadas, en lo que subyace políticamente el deber de resolver con respeto las peticiones, sin recurrir a dinámicas como la de atentar contra la dignidad, insultar, menospreciar, entre otras.

Sobre la conciencia de la ilicitud de la conducta, esta Colegiatura coincide con lo expresado en el fallo recurrido, toda vez que el disciplinable era consciente de que no tratar con respeto a otros con ocasión al servicio constituye falta disciplinaria, al punto que ha estado vinculado a otras investigaciones por situaciones fácticas similares.

Hacer la relación de procesos en el fallo apelado no es contrario a derecho, ni quebranta las garantías sustanciales del disciplinado, ni implica hacer juicios o reproches por asuntos no objeto de debate probatorio en este proceso, puesto que ello se cita simplemente para hacer ver que el procesado tenía conocimiento de que el trato irrespetuoso a ciudadanos atenta contra el ordenamiento, de este modo resulta claro que en la presente actuación se le está juzgando solo por la conducta específica que aquí se investiga.

La existencia de esos otros hechos notorios y de decisiones producidas al interior de la Procuraduría, podrían ser tenidas en cuenta por el fallador en su análisis probatorio sobre la imputación subjetiva. Valga precisar que los hechos notorios son aquellos cuya existencia puede invocarse sin necesidad de prueba alguna, como las noticias de prensa, por ser conocidos directamente por cualquiera que

se halle en capacidad de observarlo<sup>28</sup>; de otra parte, ni los autos ni las sentencias dictados por autoridad judicial o administrativa son pruebas que ameriten ser decretadas, pero su contenido puede válidamente ilustrar a la autoridad administrativa para llegar al convencimiento de los hechos, se trata de documentos públicos que auxilian a la autoridad a cargo de la acción disciplinaria, pero no pueden ser consideradas pruebas.

En tal sentido se pronunció la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado<sup>29</sup>:

El artículo 230 de la Constitución Política prescribe: "Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley, la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial. El artículo 168 del C.C.A. prevé que en los procesos contenciosos administrativos las pruebas se resolverán de acuerdo con las normas contempladas en el Código de Procedimiento Civil. El artículo 175 del C. de P. C. consagra como medios de prueba la declaración de parte, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede colegir que las sentencias judiciales son documentos que auxilian en un momento dado al juez, pero a pesar de que son documentos públicos, no se pueden considerar medios probatorios, con mayor razón porque los efectos que producen son inter partes, excepto las sentencias proferidas al revisar la constitucionalidad de una ley, que al contrario provocan efectos erga omnes. Cabe anotar que el juzgador está en la obligación de conocer la jurisprudencia que sobre un tema específico pueda existir, con el fin de respetar el derecho a la igualdad, obviamente examinando en cada caso el acervo probatorio respectivo. Finalmente es del caso precisar que el Juez es quien en últimas determina cuál es la norma aplicable dentro de un asunto concreto e incluso puede interpretarla en caso de vacío legal y darle un alcance a lo que pretendía el legislador.

En lo que respecta al elemento volitivo, el video que muestra el encuentro entre el disciplinable y el veedor ciudadano da fe de lo acaecido en el parque Solón Wilches: allí se aprecia al primero expresando las palabras tantas veces mencionadas, dirigidas al segundo, sin que mediara para el efecto un acto de constreñimiento o vicio de la voluntad, lo que demuestra que hubo la intencionalidad característica de un actuar doloso.

En efecto, el contexto de la interacción entre el disciplinado y el ciudadano FERNANDO MARTÍNEZ ARENAS en el parque Solón Wilches, es indicativo de la intención del primero de ofender al segundo.

<sup>28</sup> Auto 035/97 dictado en el proceso C-239/97 Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz, el 2 de octubre 1997.

<sup>29</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO. Bogotá D.C., veintidós (22) de mayo de dos mil ocho (2008), Radicación número: 25000-23-24-000-2005-01346-02

Se concretan así los elementos de un actuar doloso en cabeza de RODOLFO HERNÁNDEZ SUÁREZ, quien, debiendo y pudiendo actuar en forma distinta, esto es, con estricto apego al ordenamiento jurídico, en forma libre, consciente y voluntaria autorreguló su conducta y realizó el comportamiento que se le atribuye, con lo cual se infiere razonadamente la imputación dolosa por convergencia de los ingredientes *cognitivo* (de los hechos y de su ilicitud) y *volitivo*, por obrar libremente y querer la realización del comportamiento.

### 5.2.3 Congruencia entre el pliego de cargos y el fallo

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 en aplicación del debido proceso, en los términos establecidos por el artículo 29 de la Constitución Política.

La congruencia es la consonancia que debe existir entre el pliego de cargos y el fallo. Pese a su existencia de naturaleza convencional y constitucional, el principio no se encontraba definido en el CUD pero sí lo está en el artículo 20 del CGD, según el cual «el disciplinado no podrá ser declarado responsable por hechos ni faltas disciplinarias que con consten en el pliego de cargos, sin perjuicio de la posibilidad de su variación.»

Por su parte el Consejo de Estado se ha pronunciado en los siguientes términos<sup>30</sup>:

El principio de congruencia entre el acto de formulación del pliego de cargos y el fallo disciplinario, se refiere a la correspondencia que debe existir entre dichas providencias en la denominación jurídica que se endilga al disciplinado. En tal virtud, se proscribe que se formule un cargo por una falta y el fallo disciplinario atribuya una distinta a aquella que fue imputada en el pliego de cargos.

El incumplimiento del principio de incongruencia trae como consecuencia la posibilidad de invalidar la actuación, por violación del debido proceso del disciplinado. Tal principio encuentra relevancia al garantizar que el implicado pueda ejercer el derecho de defensa y contradicción, y materializa especialmente los derechos de acceso a la investigación y de rendir descargos.

En virtud de la 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 factivo) 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 factivo,

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 12 de septiembre de 2019. Expediente 11001-03-25-000-2011-00314-00(1194-11).

es absoluta, en tanto que en lo jurídico 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 núcleo fáctico que no fue imputado al momento de formular cargos.

En cambio, la imputación jurídica es relativa y provisional hasta el fallo, por lo que bien podría ser variada con antelación, en este sentido, si el juzgador advierte un error en la calificación jurídica de la conducta o luego de recaudadas las pruebas de descargos y antes del fallo de primera, la prueba sobreviniente así lo evidencia, se puede abrir el trámite a la variación del pliego de cargos. En ese caso, se debe hacer una nueva adecuación, en donde se garantice el derecho de la defensa y contradicción, en los mismos términos de la inicial formulación de cargos.

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

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, al respecto precisó:

[...] 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 sentencia<sup>31</sup>.

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 fáctico, pero, si puede variar el aspecto jurídico de lo investigado.

<sup>31</sup> Procuraduría General de la Nación en auto de fecha 6 de octubre de 2016, aprobado en acta de sala N° 41.

La Sala deduce de los argumentos presentados por la defensa que fundó la vulneración del principio de congruencia, en la relación de hechos similares que han dado lugar a iniciar actuaciones disciplinarias en su contra. Al respecto, debe tenerse en cuenta, en armonía con lo señalado en precedencia, que esos hechos notorios se trajeron al proceso como elemento de juicio que permitió concluir que el procesado sabía que el trato irrespetuoso por parte de un servidor público configura falta disciplinaria, esa situación fáctica, en sí misma, no hace parte de los hechos disciplinariamente relevantes dentro del presente proceso, simplemente de una referencia tenida en cuenta por la primera instancia en el análisis de la imputación subjetiva.

Contrario a lo planteado por el censor, no se trata de hechos adicionales no relacionados en el pliego de cargos que hacen parte del objeto de juicio, por lo tanto, no resultaba pertinente en este caso acudir a la variación del pliego de cargos, como lo reclama, para su inclusión, adicionalmente porque esta figura está reservada para mantener la coherencia jurídica con la fáctica en salvaguarda de las garantías debidas al procesado, pero no para adicionar hechos nuevos.

La imputación fáctica objeto de reproche se ha mantenido incólume, cual es, haber irrespetados en las específicas circunstancias de tiempo, modo y lugar al quejoso Fernando Martínez Arenas, ese ha sido el objeto y tema de prueba en el presente proceso disciplinario. La referencia a hechos de otras actuaciones fue solo una referencia para concluir que el procesado conocía que irrespetar a otros constituye para los servidores públicos falta disciplinaria, conclusión a la que se arriba en virtud del conocimiento de la Constitución y la ley que tiene el procesado, por lo que si se hace abstracción de aquella alusión irregular expuesta por el defensor, la estructuración de la responsabilidad disciplinaria se mantiene indemne, de suerte que, si en gracia de discusión se admitiera que tal anomalía existió, la misma devendría en intrascendente.

En el orden de ideas expresado, al comparar los aspectos: personal (sujeto activo), fáctico (hechos materia de investigación) y jurídico (adecuación típica de la falta), encuentra la Sala congruencia entre el pliego de cargos formulado a RODOLFO HERNÁNDEZ SUÁREZ y el fallo de primera instancia dictado en su contra.

#### **5.2.4 Revisión de graduación de la falta y dosificación de la sanción**

En materia disciplinaria las faltas pueden ser gravísimas, graves o leves<sup>32</sup>. Las faltas gravísimas se encuentran taxativamente previstas en la codificación disciplinaria, en tanto que, para determinar la gravedad o levedad de la falta, el legislador estableció un listado de criterios, a los cuales se debe recurrir, así<sup>33</sup>:

<sup>32</sup> Art. 42 C.D.U., reproducido por el Art. 46 C.G.D.

<sup>33</sup> Criterios establecidos en el artículo 43 del C.D.U., vigente para la época de formulación de cargos y expedición de fallo de primera instancia.

- [...] 1. La forma de culpabilidad.  
2. La naturaleza esencial del servicio.  
3. El grado de perturbación del servicio.  
4. La jerarquía y mando que el servidor público tenga en la respectiva institución.  
5. La trascendencia social de la falta o el perjuicio causado.  
6. Las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta, que se apreciaran teniendo en cuenta el cuidado empleado en su preparación, el nivel de aprovechamiento de la confianza depositada en el investigado o de la que se derive de la naturaleza del cargo o función, el grado de participación en la comisión de la falta, si fue inducido por un superior a cometerla, o si la cometió en estado de ofuscación originado en circunstancias o condiciones de difícil prevención y gravedad extrema, debidamente comprobadas.  
7. Los motivos determinantes del comportamiento.  
8. Cuando la falta se realice con la intervención de varias personas, sean particulares o servidores públicos.  
9. La realización típica de una falta objetivamente gravísima cometida con culpa grave, será considerada falta grave.

Para calificar la falta como grave, en el caso sometido a debate, el fallador de primer grado aplicó los criterios de culpabilidad y de jerarquía y mando del servidor público en la respectiva institución, argumentos que comparte y respalda esta instancia, por ser coherentes y proporcionados con el comportamiento desplegado por el disciplinable.

En efecto, el grado de culpabilidad doloso con el que actuó RODOLFO HERNÁNDEZ SUÁREZ, es el de mayor relevancia jurídica en materia de responsabilidad subjetiva, que no puede equipararse ni compararse con un actuar culposo, razón por la cual estamos ante un criterio de marcada relevancia al momento de calificar la falta como grave.

Por otra parte, con total acierto aplicó el fallador de primera instancia, el criterio de la jerarquía del procesado contemplado en el numeral 4 de la norma transcrita pues RODOLFO HERNÁNDEZ SUÁREZ representa la máxima autoridad política y administrativa en el municipio de Bucaramanga, de quien se espera un actuar respetuoso e íntegro, capaz de modular su vocabulario en todos sus actos públicos, generando un ambiente de confianza y respeto frente a los administrados.

Para determinar la gravedad de la falta no es necesario que confluyan todos o la mayor parte de los criterios contenidos en el artículo transcrito, es la relevancia que se evidencia en los que se apliquen los que establecerán el derrotero de la imputación, como ocurrió en el caso bajo examen, que con dos criterios fue suficiente para considerar la falta como grave.

En el fallo recurrido, RODOLFO HERNÁNDEZ SUÁREZ fue hallado responsable de la comisión de una falta calificada como grave, atribuida a título de dolo, por lo que le fue impuesta sanción de cinco (5) meses de suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial, convertida al monto correspondiente al salario

devengado por el disciplinado para la época de los hechos, equivalente a setenta y siete millones quinientos sesenta y cuatro mil cuatrocientos pesos moneda legal (\$77.564.400).

En cuanto a las clases de sanciones, la Ley 734 de 2002 en el artículo 44<sup>34</sup>, dispone:

[...] Artículo 44. Clases de sanciones. El servidor público está sometido a las siguientes sanciones:

1. Destitución e inhabilidad general, para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima
2. **Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial para las faltas graves dolosas** o gravísimas culposas.
3. Suspensión, para las faltas graves culposas.
4. Multa, para las faltas leves dolosas.
5. Amonestación escrita, para las faltas leves culposas» [...]. (Negrillas y subrayas fuera de texto).

En cuanto al límite de las sanciones, el artículo 46 ibídem consagra:

[...] ARTÍCULO 46. Límite de las sanciones. La inhabilidad general será de diez a veinte años; **la inhabilidad especial no será inferior a treinta días ni superior a doce meses**; pero cuando la falta afecte el patrimonio económico del Estado la inhabilidad será permanente.

**La suspensión no será inferior a un mes ni superior a doce meses. Cuando el disciplinado haya cesado en sus funciones para el momento de la ejecutoria del fallo o durante la ejecución del mismo, cuando no fuere posible ejecutar la sanción se convertirá el término de suspensión o el que faltare, según el caso, en salarios de acuerdo al monto de lo devengado para el momento de la comisión de la falta, sin perjuicio de la inhabilidad especial.**

La multa no podrá ser inferior al valor de diez, ni superior al de ciento ochenta días del salario básico mensual devengado al momento de la comisión de la falta.

La amonestación escrita se anotará en la correspondiente hoja de vida». (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Las circunstancias fácticas y jurídicas que rodearon la dosificación de la sanción en sede de primera instancia, son ajustadas a derecho, habida consideración de (i) la calificación de la falta como grave y (ii) la imputación subjetiva a título de dolo.

Para tasar el monto de la sanción, el fallador de primer grado tuvo en cuenta los criterios establecidos en los literales a), h) y j) del numeral 1 del artículo 47 de la Ley 734 de 2002, que corresponden a las siguientes causales de agravación:

<sup>34</sup> Vigente para la época de formulación de cargos y de expedición del fallo sancionatorio – Ley 734 de 2002.

- [...] a) Haber sido sancionado fiscal o disciplinariamente dentro de los cinco años anteriores a la comisión de la conducta que se investiga;  
h) La afectación a derechos fundamentales;  
j) Pertenecer el servidor público al nivel directivo o ejecutivo de la entidad [...].

En estas condiciones, como quiera que para el momento de dictar el fallo impugnado el disciplinado ya no ejercía el cargo en el que se originó el comportamiento y que para la época de comisión de la falta, el sueldo devengado por RODOLFO HERNÁNDEZ SUÁREZ ascendía a \$15.512.880, como lo certificó la subsecretaria administrativa de la alcaldía de Bucaramanga<sup>35</sup>, los cinco (5) meses de suspensión fueron convertidos a multa equivalente al monto del salario devengado, esto es la suma de \$77.564.400.

A juicio de esta instancia, revisadas las causales de agravación aplicadas en el fallo de primera instancia, es procedente mantener la causal de agravación h) para efectos de la dosificación de la sanción, no así las descritas en los literal a) y j) transcritas.

La sanción que fundamenta la primera causal de dosificación fue impuesta por la Procuraduría a RODOLFO HERNÁNDEZ SUÁREZ el 19 de agosto de 2020, como se aprecia en la siguiente imagen<sup>36</sup>:

**Datos del ciudadano**

Señor(a) RODOLFO HERNANDEZ SUAREZ Identificado(a) con Cédula de ciudadanía Número 5561779.

**ANTECEDENTES DISCIPLINARIOS**

SIRI: 100156383

Sanciones

Sanción	Término	Clase sanción	Entidad
SUSPENSION NUM. 2 ART. 44	8 MESES	PRINCIPAL	ALCALDIA MUNICIPAL - BUCARAMANGA (SANTANDER) BUCARAMANGA(SANTANDER)

Instancias

Nombre	Autoridad	Fecha providencia	fecha efecto Jurídicos
PRIMERA	PROCURADOR PRIMERO DELEGADO PARA LA VIGILANCIA ADMINISTRATIVA	20/12/2019	19/08/2020
SEGUNDA	SALA DISCIPLINARIA PROCURADURIA	19/08/2020	19/08/2020

Así las cosas, la comisión de la conducta objeto del presente proceso, 26 de octubre de 2018, es anterior al de la sanción registrada en el sistema, por lo que no procede el supuesto de la agravante. De este modo la citada causal de agravación no es aplicable al caso sometido a examen, porque los antecedentes disciplinarios que registra el procesado no se encuentran dentro de los cinco años anteriores a la comisión de la conducta que se investiga, mas no por inexistencia total de antecedentes.

<sup>35</sup> Folio 71.

<sup>36</sup> <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/Consulta-de-Antecedentes.aspx>

En cuanto a la pertenencia del servidor público al nivel directivo o ejecutivo de la entidad, se trata de un supuesto fáctico que no es aplicable al caso por tratarse de la misma hipótesis tenida en cuenta como uno de los criterios que fundamentaron la calificación de la falta como grave y no deber ser considerado nuevamente para agravar la sanción impuesta al disciplinado, pues ello constituiría vulneración del principio de prohibición de dos veces lo mismo.

En tal orden de ideas, a juicio de esta Colegiatura en la conducta del disciplinado solo converge la causal de agravación descrita en el literal h) transcrita, toda vez que se afectaron los derechos del veedor ciudadano destinatario del trato irrespetuoso y contrario a la dignidad humana, como se ha expresado a lo largo de esta decisión.

No se encuentran acreditadas en este caso ninguna de las causales de atenuación de la sanción, ni de las contempladas en los literales b), d), e), f) del artículo 47 del CDU, ni de las previstas en el artículo 50 del CGD por favorabilidad, en especial, se carece del sustento fáctico de la consagrada en el numeral 1, literal a, de esta norma, que tiene como presupuesto la ausencia absoluta de antecedentes y, como se anotó, el procesado tiene antecedentes disciplinarios.

Según la norma vigente para la época de los hechos y de emisión del fallo censurado, son seis los criterios establecidos para agravar la sanción – literales a), c), g), h), i) y j)), de donde, al oscilar la sanción la sanción de inhabilidad especial entre treinta (30) días y doce (12) meses; y, la de suspensión entre uno (1) y doce (12) meses, se asignarían cuatro (4) meses por la agravante presente en el comportamiento atribuido, que será el monto de la sanción que se impondrá.

Por las razones expuestas, la Sala modificará la sanción impuesta al disciplinado y reconocerá la presencia de una causal de agravación, por la que es procedente imponer cuatro (4) meses de suspensión e inhabilidad especial, que se convierten en cuatro salarios mínimos legales mensuales vigentes para el año de comisión de la falta – 2018, equivalentes a sesenta y dos millones cincuenta y un mil quinientos veinte pesos (\$62.051.520).

### **5.2.5 Conclusión**

En el orden de ideas expresado, el despacho confirmará el numeral primero y modificará el artículo segundo y su parágrafo, del fallo objeto de alzada, en ese sentido impondrá a RODOLFO HERNÁNDEZ SUÁREZ la sanción de cuatro (4) meses de suspensión e inhabilidad especial, que se convierten en cuatro salarios mínimos legales mensuales vigentes para el año de comisión de la falta – 2018, equivalentes a sesenta y dos millones cincuenta y un mil quinientos veinte pesos (\$62.051.520). En lo demás el fallo confutado será confirmado.

### 5.2.6 Otras determinaciones

La Corte Constitucional, según el comunicado 04 del 16 de febrero de 2023, con la sentencia C-030 de 2023, declaró la inexequibilidad de las funciones jurisdiccionales otorgadas a la Procuraduría General de la Nación en la Ley 2094 de 2021, a la vez que declaró la exequibilidad condicionada del artículo 54 ibidem «en el entendido de que el recurso extraordinario de revisión [allí regulado] operará solamente cuando se impongan sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular, por ministerio de la ley, de manera automática e inmediata [...]».

Por lo anterior, el Viceprocurador General de la Nación con funciones de Procurador General de la Nación, expidió la Circular 002 del 9 de marzo de 2023, mediante la cual se dispuso que «teniendo en cuenta que se requiere conocer el texto de la sentencia para adecuar algunos procedimientos internos, se solicita a los funcionarios que conocen el juzgamiento procesos contra servidores públicos de elección popular, abstenerse de remitir las actuaciones disciplinarias sancionatorias a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, hasta que se emita la directriz sobre la forma como debe llevarse a cabo».

De tal modo, la remisión de la presente actuación disciplinaria para el trámite del recurso extraordinario de revisión queda sujeta a lo anteriormente señalado.

En mérito de lo expuesto, la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular,

### RESUELVE

**PRIMERO: Confirmar** el numeral primero del fallo de primera instancia proferido el 26 de mayo de 2020 por la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa, por medio del cual se declaró probado y no desvirtuado el cargo elevado a RODOLFO HERNÁNDEZ SUÁREZ, identificado con la C.C. 5.561.779, en su condición de alcalde de Bucaramanga (Santander) para el período 2016 – 2019, conforme con lo expuesto en esta decisión.

**SEGUNDO: Modificar** parcialmente el artículo segundo y su parágrafo, del fallo objeto de alzada, en el sentido de imponer a RODOLFO HERNÁNDEZ SUÁREZ la sanción de cuatro (4) meses de suspensión e inhabilidad especial, que se convierten en salarios de acuerdo al monto de lo devengado para el año de comisión de la falta – 2018, equivalentes a sesenta y dos millones cincuenta y un mil quinientos veinte pesos (\$62.051.520).

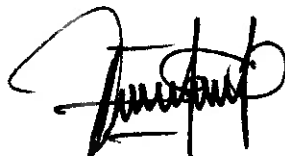


**TERCERO:** Notificar personalmente la presente decisión a los sujetos procesales<sup>37</sup>, por la Secretaría de la Sala, de conformidad con lo establecido en los artículos 101, 102 y 109 de la Ley 734 de 2002, y comunicarla al quejoso según lo dispone el artículo 103 de la misma norma, indicándoles que la ejecutoria y ejecución de la decisión queda suspendida, por involucrar a un servidor público de elección popular, hasta que el Consejo de Estado se pronuncie sobre la misma<sup>38</sup>.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**



**ANDREA NATALY BERMÚDEZ SÁNCHEZ**  
Procuradora Delegada



**CARLOS HUMBERTO GARCÍA PARRADO**  
Procurador Delegado  
Presidente

Exp. IUS-E-2018-531108 / IUC-D-2018-1200267  
Fallo de segunda instancia confirma  
Proyectó CPTF

<sup>37</sup> Folios 39 y 71.

<sup>38</sup> Corte Constitucional. Comunicado 04. Febrero 16 de 2023. Expediente D-14.503: Potestad Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación. Sentencia C-030-23. <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%2004%20Febrero%2016%20de%202023.pdf>