REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL
-Sala Plena-

SENTENCIA C-101 DE 2025

Expediente: D-15.443

Demandantes: Javier Gaitán Prieto

Asunto: Acción pública de inconstitucionalidad en contra de las normas enunciadas en los artículos 20, 225 D y 229 de la Ley 1952 de 2019, “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”

Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá D.C., veinte (20) de marzo de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, dentro del proceso adelantado, en los términos de los artículos 40.6, 241.4 y 242 de la Constitución Política y del Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

La Corte estudió la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Javier Gaitán Prieto contra los artículos 20, 225 D y 229 de la Ley 1952 de 2019, por la cual se expidió el Código General Disciplinario y se derogaron disposiciones de las Leyes 734 de 2002 y 1474 de 2011. Según el demandante, dichas normas vulneran los artículos 29 de la Constitución Política y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en adelante CADH.

La acusación consiste en que las normas demandadas, al permitir que el funcionario que conoce del asunto en la etapa de juicio se pronuncie sobre la necesidad de variar los cargos

formulados, para que ellos sean cambiados por el instructor, afecta las garantías de defensa y de juez imparcial.

Sin perjuicio de lo decidido por el magistrado sustanciador al admitir la demanda a trámite, como cuestión previa, con base en lo dicho en las diferentes intervenciones y el concepto del Procurador General de la Nación, la Sala Plena examinó de nuevo si la demanda cumplía con los requisitos de aptitud sustancial previstos en el Decreto 2067 de 1991 y el alcance definido por la jurisprudencia constitucional para proferir una decisión de mérito. Tras este análisis, la Sala Plena concluyó que la demanda carecía de claridad, certeza, especificidad y suficiencia, pues no desarrollaba de manera adecuada la forma en que las disposiciones cuestionadas vulneraban el debido proceso.

En consecuencia, la Sala Plena determinó que la demanda no satisfizo los requisitos exigidos para un pronunciamiento de fondo y decidió inhibirse de emitir un fallo de fondo.

I. ANTECEDENTES

Trámite procesal

1. El 19 de julio de 2023, el ciudadano Javier Gaitán Prieto presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 20, 225 D y 229 de la Ley 1952 de 2019.

2. Mediante Auto del 25 de agosto de 2023, la demanda fue inadmitida al advertirse falencias en la acusación. En su debida oportunidad, el actor presentó escrito de corrección en el que modificó las normas señaladas como infringidas, replanteó su argumentación y analizó la Sentencia C-1076 de 2002. Con base en esta sentencia, sostuvo que no se configuraba el fenómeno de la cosa juzgada constitucional respecto de la norma demandada y, en particular, abordó el concepto de la prueba sobreviniente, elemento considerado en dicho fallo.

3. Por medio de Auto del 15 de septiembre de 2023, en aplicación del principio pro actione la demanda fue admitida tras constatarse prima facie que el escrito de corrección contenía ajustes significativos. En esta providencia, se ordenó realizar las comunicaciones pertinentes, fijar en lista el asunto, dar traslado a la Procuradora General de la Nación para que emitiera el concepto a su cargo e invitar a expertos a presentar sus conceptos técnicos

especializados.

Las normas demandadas

4. Los textos que enuncian las normas demandadas son los siguientes:

“Ley 1952 de 2019
(enero 28)

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.

El Congreso de Colombia,

Decreta

(…)

ARTÍCULO 20. CONGRUENCIA. <Aparte tachado reemplazado por el artículo 72 de la Ley 2094 de 2021> El disciplinado no podrá ser declarado responsable por hechos ni faltas disciplinarias que no consten en el auto de citación a audiencia y formulación de cargos <pliego de cargos>, sin perjuicio de la posibilidad de su variación.

(…)

ARTÍCULO 225D. VARIACIÓN DE LOS CARGOS. <Artículo corregido por el artículo 1 del Decreto 1656 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Si el funcionario de conocimiento advierte la necesidad de variar los cargos, por error en la calificación o prueba sobreviniente, se aplicarán las siguientes reglas:

1. Si vencido el término para presentar descargos, el funcionario de conocimiento advierte un error en la calificación, por auto de sustanciación motivado, devolverá el expediente al instructor para que proceda a formular una nueva calificación, en un plazo máximo de quince (15) días. Contra esta decisión no procede recurso alguno y no se entenderá como un juicio previo de responsabilidad.

2. Si el instructor varía la calificación, notificará la decisión en la forma indicada para el pliego de cargos. Surtida la notificación, remitirá el expediente al funcionario de juzgamiento quien, por auto de sustanciación, ordenará dar aplicación al artículo 225A para que se continúe con el desarrollo de la etapa de juicio.

3. Si el instructor no varía el pliego de cargos, así se lo hará saber al funcionario de juzgamiento por auto de sustanciación motivado en el que ordenará devolver el expediente. El funcionario de juzgamiento podrá decretar la nulidad del pliego de cargos, de conformidad con lo señalado en esta ley.

4. Si como consecuencia de prueba sobreviniente, una vez agotada la etapa probatoria, surge la necesidad de la variación del pliego de cargos, el funcionario de juzgamiento procederá a realizarla, sin que ello implique un juicio previo de responsabilidad.

5. La variación se notificará en la misma forma del pliego de cargos y se otorgará un término de diez (10) días para presentar descargos, solicitar y aportar pruebas. El período probatorio, en este evento, no podrá exceder el máximo de dos (2) meses.

(…).

ARTÍCULO 229. VARIACIÓN DE LOS CARGOS. <Artículo modificado por el artículo 50 de la Ley 2094 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Si el funcionario advierte la necesidad de variar los cargos por error en la calificación o prueba sobreviniente, se aplicarán las siguientes reglas:

1. Si después de escuchar los descargos, el funcionario de conocimiento advierte un error en la calificación, así lo hará saber en la audiencia, motivará su decisión y ordenará devolver el expediente al instructor para que proceda a formular una nueva calificación en un plazo máximo de quince (15) días. Contra esta decisión no procede recurso alguno y no se entenderá como un juicio previo de responsabilidad. Si el instructor varía la calificación, notificará la decisión en la forma indicada para el pliego de cargos. Surtida la notificación, remitirá el expediente al funcionario de juzgamiento, quien fijará la fecha y la hora para la realización de la audiencia de descargos y pruebas, la cual se realizará en un término no menor a los diez (10) días ni mayor a los veinte (20) días de la fecha del auto de citación.

2. Si el instructor no varía el pliego de cargos, así se lo hará saber al funcionario de juzgamiento quien, citará a audiencia, en la que podrá decretar la nulidad del pliego de cargos, de conformidad con lo señalado en esta ley.

3. Si agotada la etapa probatoria, la variación surge como consecuencia de prueba sobreviniente, el funcionario procederá a hacer la variación en audiencia, sin que ello implique un juicio previo de responsabilidad.

La variación se notificará en estrados y suspenderá la continuación de la audiencia, la que se reanudará en un término no menor a los cinco (5) días ni mayor a los diez (10) días. En esta audiencia, el disciplinable o su defensor podrán presentar descargos y solicitar y aportar pruebas. Así mismo, el funcionario resolverá las nulidades. Ejecutoriada esta decisión, se pronunciará sobre la conducencia, pertinencia y utilidad de las pruebas solicitadas y decretará las que de oficio considere necesarias, las que se practicarán en audiencia que se celebrará dentro de los cinco (5) días siguientes. Podrá ordenarse la práctica de prueba por comisionado cuando sea necesario y procedente en los términos de esta ley.

El período probatorio, en este evento, no podrá exceder el máximo de un (1) mes."

La demanda

5. El actor sostiene que las normas son incompatibles con lo previsto en los artículos 29 de la Constitución y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en adelante CADH. Para fundar su dicho, la demanda propone dos cargos:

6. En el primer cargo el actor señala que las normas demandadas desconocen el derecho al debido proceso y, en particular, las garantías de defensa y de juez imparcial. Señala que al permitir a la autoridad que conoce del asunto en la etapa de juicio pronunciarse sobre la necesidad de variar los cargos formulados, para que ellos sean cambiados por el instructor, afecta la garantía de juez imparcial.

7. A partir de la alusión a la Opinión Consultiva OC-14 de 1994 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en adelante CIDH, a las sentencias dictadas en los casos Suárez Rosero v. Ecuador y Almonacid Arellano y otros v. Chile, la demanda sostiene que es posible ejercer el control de constitucionalidad a partir de la CADH. Sobre esta base, que se amplía con la

alusión a diversas sentencias de esta Corporación, y con fundamento en una cita de la sentencia dictada en el caso Petro Urrego v. Colombia, el actor pone de presente que si bien la concentración de facultades investigativas y sancionadoras en una misma entidad no es, en sí misma, incompatible con la CADH, siempre que unas y otras recaigan en diferentes dependencias, las normas demandadas muestran una falta de imparcialidad, al permitir a la autoridad competente para decidir sobre la sanción pronunciarse sobre el pliego de cargos, en el sentido de que, si lo encuentra mal formulado, se le permite devolverlo a la autoridad instructora para que lo rehaga. En concreto, dijo

"Que se le permita, entonces, al funcionario de conocimiento la facultad de solicitar al de instrucción la 'corrección' del pliego de cargos, no se (sic.) hace otra cosa que violar la estricta división que debe existir entre ambas funciones o etapas procesales. Si el funcionario de conocimiento 'advierte' un error en el pliego y solicita su cambio, no está haciendo otra cosa que calificar los hechos, función que debería estar fuera de su competencia y que interfiere con los fines del proceso. Dicha situación claramente adelanta un juicio sobre los hechos y la falta que indebidamente genera una preconcepción que pone en riesgo las garantías procesales del disciplinado.

"Sumado a ello, está la posibilidad de nulitar lo actuado en instrucción, poder que lo ubica como una suerte de 'superior' del funcionario de instrucción, generando una indebida intromisión a través de la simbólica posibilidad de revocar decisiones de la fase de instrucción. Salta a la vista la convencionalidad de los apartados mencionados, pues, la garantía de un juez imparcial en la etapa de juzgamiento, alimentada por la división de funciones de instrucción y juzgamiento, sin duda, implica la imposibilidad del funcionario de instrucción de declarar la nulidad de lo actuado en sede de instrucción derivado de 'su criterio' de corrección de la calificación."

8. En cuanto al derecho a la defensa, la demanda comienza por advertir que en este caso no se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, pues en la Sentencia C-1076 de 2002 la Corte estudió una cuestión distinta, como fue la variación del pliego de cargos luego de haber concluido la práctica de pruebas y antes del fallo de primera instancia, lo que se cuestionaba por considerar que era incompatible con el debido proceso y, en particular, con el derecho de defensa. La principal razón para sostener este aserto es que, a juicio del actor, luego de la sentencia dictada por la CIDH en el caso Petro Urrego v. Colombia, ya no se

puede sostener lo anterior.

9. Para reforzar su dicho, la demanda afirma que “no sobra recordar que el mismo Código General Disciplinario” se refiere a este asunto en el artículo 12, al señalar que el funcionario que juzga deberá ser diferente al que acusa y, además, independiente y autónomo, lo cual considera que se desdibuja al permitir la afectación del pliego de cargos por este. En el mismo sentido, sostiene que el artículo 202 del mismo Código, no incluye la mala formulación de los cargos dentro de las taxativas causales de nulidad allí previstas.

10. En el segundo cargo la demanda destaca, de manera subsidiaria, que de no acogerse lo relativo a la solicitud de declarar la inexequibilidad de las normas demandadas, se declare su exequibilidad condicionada, en el sentido de que, si la autoridad competente para juzgar procede en los términos previstos en las normas demandadas, se entienda que pierde su competencia, por lo cual el juzgamiento le corresponderá a otra.

11. A juicio del actor, el pronunciarse sobre los cargos, para su eventual variación, implica que la autoridad responsable de juzgar se ha manifestado sobre el asunto, de suerte que estaría impedida para decidir sobre la responsabilidad del procesado. Considera, en todo caso, que en esta situación dicha autoridad no puede seguir conociendo el asunto sin comprometer la garantía de imparcialidad.

Las intervenciones y los conceptos técnicos especializados

12. El Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP-, a través de su directora jurídica encargada, la ciudadana Bibiana Mercedes Parra Ariza, interviene para solicitar que se declare la exequibilidad de las normas censuradas. Destaca que el artículo 20 de la Ley 1952 de 2019 está incluido en el capítulo que contempla los principios y normas rectoras de la potestad disciplinaria, entre ellos, el debido proceso y la congruencia. Advierte que el principio de congruencia no puede catalogarse como inconstitucional sino, por el contrario, coherente con las funciones públicas del Estado, por consiguiente, la norma es constitucional.

13. De otra parte, señala que considerar lo fáctico, aún de oficio, se compadece con el artículo 228 de la Constitución Política, según el cual, la justicia como función pública exige “a sus actuaciones la prevalencia del derecho sustancial. Luego, no viola la Constitución que el citado artículo 20 diga que se pueden variar los cargos por prueba sobreviniente y que los

artículos 225 D y 229 permitan la variación de los cargos por tal motivo." Precisa que si la variación de los cargos es por error en la calificación, tal circunstancia sí es inconstitucional, debido a que no está permitido dentro de la caracterización del principio de congruencia y, por ende, "se afecta el artículo 29 de la Constitución, en armonía con el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos que señala como garantía, no solo para los procesos penales sino para los de cualquier otro carácter, un juzgador independiente e imparcial y, por eso, exige comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada."

14. El Colegio Colombiano de Abogados Administrativistas remitió un concepto técnico elaborado por el ciudadano Carlos Núñez de León, en el cual sostiene que la demandada es inepta, lo que conlleva una decisión inhibitoria y que, en su defecto, debe declararse la exequibilidad de las normas acusadas sin condicionamiento alguno. Explica que de la demanda no cumple con el requisito de especificidad, dado que no determina cuáles son las disposiciones constitucionales transgredidas por las normas previstas en los artículos 20, 225 D y 229 de la Ley 1952 de 2019. Afirma que lo que se extrae de la demanda es la contradicción entre las normas acusadas y la jurisprudencia de la CIDH que interpreta el alcance de los artículos 8 y 25 de la CADH.

15. De otra parte, argumenta que la demanda no cumple con el requisito de pertinencia. Señala que el argumento relacionado con el desconocimiento de las decisiones de la CIDH es impertinente, debido a que esta Corte ha señalado que "la jurisprudencia de la Corte IDH no hace parte del bloque de constitucionalidad y no se integra per se al ordenamiento jurídico, de tal forma que sea un justificante para declarar la inconstitucionalidad de normas internas."

16. Por último, sostiene que pretender que el pliego de cargos sea inmodificable atenta contra el principio de investigación integral, al tiempo, que desconoce los principios del derecho disciplinario, entre los cuales, se privilegia el de alcanzar la verdad material. Advierte que el caso Petro Urrego v. Colombia se originó bajo la égida de las reglas contenidas en la Ley 734 de 2002, a partir de las cuales, la misma autoridad disciplinaria emitía el pliego de cargos y fallaba en primera instancia, pero, con el Código General Disciplinario "se consagró la división de roles que elimina criterios absolutos y permite unas mejores garantías."

17. El Instituto Colombiano de Derecho Procesal remitió un concepto técnico elaborado por la ciudadana Ruth Yamile Vargas Reyes, miembro del instituto, en el cual sostiene que las normas previstas en los artículos 20, 225 D y 229 de la Ley 1952 de 2019, son compatibles con la Constitución, siempre y cuando esto se condicione a que el funcionario de juzgamiento perderá su competencia para conocer el asunto sobre el cual ejerció su facultad de devolución o se declare la nulidad del pliego de cargos.

18. Destaca la necesidad de un pronunciamiento de fondo por parte de esta Corporación respecto de la variación de cargos en el marco de la división de roles en instrucción y juzgamiento, adoptada en la Ley 2094 de 2021, como consecuencia de las medidas de no repetición ordenadas el fallo Petro Urrego v. Colombia, de cara a la garantía mínima de la autonomía, independencia e imparcialidad establecida en la CADH y en el artículo 29 constitucional. Señala que la variación de cargos debe estar en cabeza del funcionario instructor, quien es el que realiza y ejecuta la línea de investigación y probatoria de los hechos disciplinariamente relevantes que llevarán, si es del caso, a que se profiera un auto de cargos. Añade que dicha variación debe ser la consecuencia de la declaración de nulidad decretada por la autoridad juzgadora con ocasión de un control de legalidad de las actuaciones de manera oficiosa o a solicitud de los sujetos procesales, trámite en el cual el funcionario instructor debe tener la posibilidad de realizar la variación por error en la calificación o subsanar irregularidades identificadas en el pliego o auto de cargos.

19. Respecto de la variación de cargos por prueba sobreviniente, señala que en el evento en que aparezca una nueva prueba en el escenario de juzgamiento, “lo ideal sería que la valoración de la misma, se realice en contexto con los cargos formulados por el funcionario instructor y no de una nueva o diferente calificación realizada por la autoridad disciplinaria juzgadora en donde se vería comprometida su imparcialidad al momento de adoptar la decisión de primera instancia.”

20. El Colegio de Abogados Disciplinaristas allegó un concepto técnico elaborado por el ciudadano David Alonso Roa Salguero. En este concepto se considera que las normas enunciadas en las expresiones: “sin perjuicio de la posibilidad de su variación”, contenida en el artículo 20 de la Ley 1952 de 2019, y “si como consecuencia de prueba sobreviniente, una vez agotada la etapa probatoria, surge la necesidad de la variación del pliego de cargos, el funcionario de juzgamiento procederá a realizarla, sin que ello implique un juicio previo de

responsabilidad”, contenida en el numeral 4 del artículo 225D de la mencionada ley, son incompatibles con la Constitución. En el mismo sentido, se señala que las normas previstas en los dos primeros incisos del numeral 3 del artículo 229 ibidem, son incompatibles con la Carta.

21. Manifiesta que las normas censuradas son abiertamente inconstitucionales, en la medida en que no resulta posible que “el mismo funcionario que acusa sea el que juzgue, lo que ocurre sin lugar a duda cuando la norma habilita al funcionario de juzgamiento para que varíe los cargos formulados previamente por el de instrucción.” Agrega que, si la congruencia constituye un límite a las facultades del juzgador, “resulta inadmisible que la norma le permita a este variar el cargo formulado y corrija los errores cometidos por el funcionario de instrucción, para luego él mismo imponer la sanción.”

22. La Universidad Pontificia Bolivariana, en su concepto técnico, considera que las normas demandadas son compatibles con la Constitución. A partir de una lectura sistemática de las disposiciones acusadas, señala que lo previsto en los artículos 20, 225 D y 229 de la Ley 1952 de 2019 no contraría lo dispuesto en los artículos 29 de la Constitución Política y 8 de la CADH. Esto, por cuanto la posibilidad de que el funcionario de conocimiento determine la variación de cargos: (i) es desarrollo del amplio margen de potestad de configuración legislativa, en tanto que las exigencias de los procedimientos judiciales de naturaleza penal no son extrapolables a los procesos disciplinarios; (ii) está sometida a condiciones regladas que permiten evitar decisiones arbitrarias; (iii) de tal modo que no se ve afectada la garantía de imparcialidad, la cual, en todo caso, (iv) puede ser exigida a través de múltiples mecanismos ad intra y ad extra de la actuación disciplinaria.

23. Esgrime que la demanda de inconstitucionalidad presupone, de forma equivocada, que, respecto a la variación de cargos, es el mismo funcionario de juzgamiento el que, sin control alguno y sin comunicarse al encargado de proferir el pliego de cargos, procede a reformarlo, evaluando así las pruebas y la responsabilidad del procesado previo a emitir una decisión de fondo en el asunto puesto en su conocimiento. En su criterio, no es cierto que tal decisión responda a criterios arbitrarios o caprichosos del funcionario de conocimiento ni mucho menos que carezca de control alguno.

24. Arguye que, si bien el funcionario de juzgamiento tiene la facultad de decretar la nulidad

del pliego de cargos, tras percatarse de que persiste el error en la calificación, en el supuesto de que el funcionario de instrucción devuelva el pliego sin modificación alguna, esta facultad es coherente con el régimen de nulidades establecido en la ley. Por consiguiente, no debe entenderse como una facultad arbitraria o caprichosa, debido a que la persistencia del error en la calificación termina por constituir una irregularidad sustancial que genera una afectación en el debido proceso, lo cual, implica una sanción de nulidad.

25. Precisa que no puede afirmarse que la variación de la calificación carezca de control, dado que el fallo del proceso es susceptible del recurso de apelación. Así, cuando se varíe la calificación realizada por el funcionario de instrucción, la decisión de fondo podrá ser revisada en segunda instancia.

26. Por último, señala que el procedimiento disciplinario establecido para los eventos de variación de cargos no sustrae la intervención posterior del funcionario de instrucción, quien, al recibir nuevamente el proceso de parte del funcionario de conocimiento, "sigue manteniendo competencias para decidir en derecho, incluso, con posibilidad para decretar la nulidad de la actuación. Esto demuestra que el funcionario de instrucción no se encuentra supeditado ni jerárquicamente vinculado a la decisión del funcionario de conocimiento."

27. La Universidad de Cartagena, en su concepto técnico, por un lado, sostiene que los enunciados normativos contenidos en los artículos 225 D y 229 de la Ley 1952 de 2019 son compatibles con la Constitución y, por el otro, destaca que no es posible pronunciarse sobre los cargos formulados en contra de lo previsto artículo 20 de dicho cuerpo normativo, pues a su juicio el actor no hizo cuestionamiento material sobre dicho precepto.

28. Argumenta que en atención a que la decisión de formulación de cargos constituye un acto provisional, el fallador puede variar algunos de los elementos esencialmente incluidos, si así lo dispone en el transcurso de la actuación disciplinaria, con miras a salvaguardar los derechos fundamentales del procesado y, de esta manera, obtener la verdad material en el procedimiento sancionatorio respectivo. En ese orden, indica que la garantía del debido proceso y la presunción de inocencia siguen siendo fundamentales a lo largo de todo el proceso disciplinario "y la variación del pliego de cargos se ajusta a estos principios para lograr una toma de decisiones justa y acorde a la verdad material de los hechos."

29. La Universidad de los Andes, en su concepto técnico, destaca que las normas previstas

en los artículos 225 D y 229 de la Ley 1952 de 2019 son incompatibles con la Constitución, y que la enunciada en el artículo 20 ibidem es compatible con la Carta de manera condicionada, “bajo el entendido de que solo podrán variar los cargos si se debe a prueba sobreviniente y no por error en la calificación. Ello, claro está, bajo el entendido de que la modificación del pliego de cargos nunca podrá ser llevada a cabo por el funcionario que conoce la etapa de juzgamiento.”

30. Agrega que la posibilidad de variar los cargos después de haber sido debidamente notificados al procesado genera una sensación de alerta. Lo anterior, por cuanto el principio de congruencia es claro en afirmar que el procesado no podrá ser declarado responsable por hechos ni faltas disciplinarias que no consten en el auto de citación a audiencia y formulación de cargos. En esa medida, considera que la formulación de cargos implica, como mecanismo de defensa, su natural contestación mediante los descargos por parte del disciplinado. En ese orden, “suena problemático recibir un pliego de cargos que, de forma posterior al vencimiento del término para contestarlos, el disciplinado reciba una nueva formulación por error en la calificación de aquellos.”

31. La Universidad de Nariño, en su concepto técnico, advierte que las normas demandadas son incompatibles con la Constitución. Manifiesta que, además de vulnerar las normas señaladas por el actor, transgreden el principio seguridad jurídica, puesto que “el ciudadano se espera de la administración de justicia, que en el evento de ser objeto de una actuación disciplinaria, esta se inicie por una presunta falta de la que debe tener la posibilidad de conocer la acusación en aras de preparar una adecuada defensa, en tanto que si los procesos disciplinarios quedan en la incertidumbre de quedar a manos de una eventual recalificación de las faltas por parte del funcionario de conocimiento, la falta de certeza en relación a los cargos que se debe enfrentar y la confianza en que la autoridad disciplinaria, puede terminar por minar la credibilidad de toda la institución disciplinaria.”

32. La ciudadana María Juliana Bayona Hernández, estudiante de la Escuela Mayor de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, en su intervención destaca que las normas demandadas vulneran los artículos 29 de la Constitución y 8 de la CADH. Señala que una vez el pliego de cargos es trasladado al funcionario de conocimiento, se inicia la etapa de juicio y, por ende, ha fenecido la etapa de investigación. En ese contexto, “retrotraer la actuación es revivir una etapa procesal finalizada, además que cuando el funcionario de conocimiento es

quien toma la decisión de devolver para que se profiera un nuevo pliego, o él mismo lo hace, se está reviviendo una etapa procesal superada."

33. La ciudadana Angelly Sharick Romero García, en su intervención sostiene que las normas acusadas son incompatibles con la Constitución Política. Advierte que dichas disposiciones normativas vulneran los principios al debido proceso y de imparcialidad objetiva, por cuanto no "se garantiza una distinción entre la etapa de instrucción o investigación y el juzgamiento en el proceso disciplinario." Por lo tanto, pide que los preceptos aludidos se modifiquen "con el propósito de que la fase de instrucción la dirija un funcionario que la efectúe de manera escritural hasta el momento de notificar el pliego de cargos, momento procesal en el que pierde la competencia, para que el funcionario de juzgamiento asuma el conocimiento del proceso hasta la decisión final, siguiendo así el principio al debido proceso en el que el instructor no puede ser el mismo que adelante el juzgamiento."

34. El ciudadano Óscar Villegas Garzón, en su intervención solicita que se declare la exequibilidad de los enunciados normativos contenidos en los artículos 20, 225 D y 229 de la Ley 1952 de 2019. Señala que "si en la fase de juzgamiento, el pliego de cargos no se pudiera variar, se estaría convirtiendo a esta pieza acusatoria, con la que termina la fase de instrucción, en un acto fosilizado, inmodificable y, por ello, situándose en el instructor un poder público ilimitado."

35. El ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña, en su intervención, señala que la sentencia dictada por la CIDH en el caso de Gustavo Petro Urrego contra Colombia no constituye un precedente frente al presente asunto. Para tal efecto, trae a colación la Sentencia C-440 de 2022 que, en su criterio, reafirma su dicho.

36. Síntesis de las intervenciones o conceptos técnicos. Las solicitudes realizadas por los intervinientes o por quienes rindieron concepto técnico se resumen en el siguiente cuadro:

Interviniente / entidad	Solicitud	Petición subsidiaria
Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP-	Exequibilidad	–
Colegio Colombiano de Abogados Administrativistas	Inhibición	–
Instituto Colombiano de Derecho Procesal	Exequibilidad condicionada	–
Colegio de Abogados Disciplinaristas	Inexequibilidad	–

Universidad Pontificia Bolivariana Exequibilidad –

Universidad de Cartagena Exequibilidad –
Universidad de los Andes Inexequibilidad de los artículos 225 D y 229 / Exequibilidad condicionada del artículo 20 –
Universidad de Nariño Inexequibilidad –
María Juliana Bayona Hernández Inexequibilidad –
Angelly Sharick Romero García Inexequibilidad –
Óscar Villegas Garzón Exequibilidad –
Harold Eduardo Sua Montaña – –

El concepto del Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales

37. En Concepto 7.364, el Procurador solicita a la Corte que declare la exequibilidad de los artículos 20, 225 D y 229 de la Ley 1952 de 2019.

38. Sostiene que según la jurisprudencia constitucional "se ha determinado que la garantía de separación de las funciones de instrucción y juzgamiento en servidores diferentes sólo es constitucionalmente exigible en materia judicial penal a fin de salvaguardar el principio de imparcialidad, pero no es requerida por los mandatos superiores en tratándose de asuntos administrativos disciplinarios." En consecuencia, señala que, si en materia disciplinaria no se exige constitucionalmente que la instrucción y el juzgamiento sean adelantados por funcionarios diferentes, a efectos de salvaguardar el principio de imparcialidad, resulta claro que no se vulnera el referido mandato ni la Carta Política "si la modificación del pliego de cargos disciplinarios no garantiza integralmente dicha separación de funciones."

39. Advierte que las normas acusadas superan un test de proporcionalidad, debido a que la figura de variación de los cargos es un instrumento en materia disciplinaria que: (i) persigue la finalidad legítima de optimizar el principio de prevalencia del derecho sustancial, en tanto permite que la imputación disciplinaria se funde en la verdad real y no apenas en calificaciones formales; (ii) es necesaria, puesto que es connatural al avance de las investigaciones disciplinarias que se presenten situaciones que den lugar a pensar algo diferente a lo arrojado por las diligencias iniciales sobre la responsabilidad del servidor público; y, (iii) es proporcional en relación con las garantías del debido proceso, porque solo puede realizarse hasta antes del fallo de primera instancia, se debe notificar al demandado y

permitir que ejerza su derecho de defensa y contradicción, y no puede sustituir en su integridad, el pliego de cargos inicialmente formulado de modo que no sorprenda al implicado con una imputación diferente al momento de emitir el fallo.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

40. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, esta Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

Cuestión previa: la ineptitud sustantiva de la demanda

41. Dado que el Colegio Colombiano de Abogados Administrativistas cuestiona la aptitud sustancial de la demanda, en particular lo relativo a los mínimos argumentativos que le son exigibles, corresponde analizar este asunto como una cuestión previa.

42. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que, si bien el auto que decide sobre la admisión de la demanda, proferido por el magistrado sustanciador, es el escenario para analizar y definir si ella tiene aptitud sustancial, conforme a lo previsto en el Decreto Ley 2067 de 1991, en todo caso la decisión que en ese momento se adopte no compromete la competencia de la Sala Plena de la Corte para pronunciarse nuevamente sobre ese tema, dada su atribución de decidir de fondo las acciones de inconstitucionalidad presentadas por los ciudadanos en contra las leyes y los decretos con fuerza de ley a los que se refieren los numerales 4 y 5 del artículo 241 de la Constitución Política.

43. Efectuada la anterior precisión, a fin de verificar si la presente demanda es sustantivamente apta, la Sala se ocupará de analizar los requisitos que debe cumplir la acusación, con el propósito de propiciar un pronunciamiento de fondo por parte de esta Corporación.

44. El artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991 precisa que dichas demandas deben presentarse por escrito, y cumplir los siguientes requisitos: (i) señalar las normas que se cuestionan y transcribir literalmente su contenido o aportar un ejemplar de su publicación oficial; (ii) especificar los preceptos constitucionales que se consideran infringidos; (iii)

presentar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) si la acusación se basa en un vicio en el proceso de formación de la norma demandada, se debe establecer el trámite fijado en la Constitución para expedirlo y la forma en que éste fue quebrantado; y, (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

45. En cuanto al tercer requisito (concepto de violación), este involucra una carga material que exige cumplir con unos mínimos argumentativos, necesarios para que la Sala pueda adoptar una decisión de mérito. De conformidad con la jurisprudencia reiterada de esa Corte, los requisitos en comento son: (i) claridad, que exige la existencia de una secuencia conductora que permita un fácil entendimiento de las razones de la demanda; (ii) certeza, que se presenta cuando la censura recae sobre una proposición jurídica real y no como resultado de una inferencia subjetiva por parte del demandante; (iii) especificidad, que significa mostrar de forma explícita la manera como la norma demandada vulnera la Constitución Política, lo que excluye argumentos genéricos, globales y abstractos; (iv) pertinencia, cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal, de conveniencia o de mera implementación; y, (v) suficiencia, cuando la demanda tiene un alcance persuasivo, es decir, que logra suscitar una duda mínima sobre la inconstitucionalidad de la norma demandada.

46. Como se indicó anteriormente, la acusación se funda en que las normas demandadas, al permitir que el funcionario que conoce del asunto en la etapa de juicio se pronuncie sobre la necesidad de variar los cargos formulados, para que ellos sean cambiados por el instructor, afecta las garantías de defensa y de juez imparcial. Al analizar la acusación, la Sala Plena constata que ella no cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad y suficiencia exigidos por la jurisprudencia constitucional, con fundamento en las siguientes razones.

47. Primera, la demanda carece de claridad, pues confunde los conceptos de cargo y pretensión, lo que dificulta el seguimiento del hilo argumentativo. En relación con el primer cargo, el actor formula un reproche de inconstitucionalidad al sostener que las disposiciones acusadas desconocen el artículo 8 de la CADH, así como los artículos 29 y 93 de la Constitución. Sin embargo, no se precisa de manera clara cuál es su solicitud frente a dicho reproche ni si pretende la declaración de inexequibilidad de las normas jurídicas o propone una decisión alternativa.

48. En cuanto al segundo cargo, más que desarrollar un reproche constitucional, el actor plantea una pretensión: condicionar el contenido de las disposiciones para que la orden de variación o nulidad del pliego de cargos implique el cambio del funcionario de juzgamiento. No obstante, esta pretensión no se fundamenta en un cargo de inconstitucionalidad concreto, sino en una afirmación general según la cual dicho cambio garantiza la imparcialidad.

49. Segunda, la demanda no cumple con el requisito de certeza. Si bien la acusación cuestiona algunos preceptos sobre el procedimiento de variación de cargos en el procedimiento disciplinario, no analiza en su totalidad el conjunto normativo que regula dicha materia. En consecuencia, la tesis planteada parte de una comprensión incompleta del asunto. El demandante omite, por ejemplo, los artículos 225 y 225 A de la Ley 1952 de 2019, que regulan el traslado del expediente del funcionario investigador al funcionario juzgador. Tampoco tiene en cuenta que el artículo 3 de la Ley 2094 de 2021 garantiza el derecho del sujeto disciplinable a ser investigado y juzgado por funcionarios distintos.

50. Por otra parte, el cargo formulado se fundamenta en una apreciación subjetiva, al suponer que el trámite de variación de cargos genera una indebida relación jerárquica entre quien juzga y quien investiga. Según el accionante, esta relación se reflejaría en que el juzgador impondría al instructor la forma de adelantar la investigación y formular los cargos. Empero, esta interpretación es subjetiva, puesto que no tiene en cuenta que la facultad de ordenar la variación de cargos responde a la dimensión funcional del juzgador. Su labor implica adoptar decisiones con fundamento en la verdad real y la protección del interés público, lo que exige desplegar las acciones necesarias para esclarecer los hechos.

51. Tercera, la demanda tampoco satisface el requisito de especificidad, dado que no desarrolla un conjunto de argumentos constitucionales que permitan construir un reproche adecuado. Esto se constata, principalmente, en la lectura que se hace del caso Petro Urrego vs. Colombia, la cual no corresponde a la tesis propuesta por la Corte IDH. La demanda infiere que, según dicho fallo, no puede existir una relación jerárquica entre el investigador y el juzgador; sin embargo, el mencionado tribunal no analizó este asunto. Lo que sí hizo fue dejar en claro que, en ciertos casos, las funciones de investigación y juzgamiento pueden recaer en una misma entidad sin contradecir la Convención, siempre que exista una distinción entre los sujetos que investigan y los que juzgan.

52. Además, la acusación no explica de qué manera la sentencia dictada en el caso Gustavo Petro Urrego vs. Colombia resulta vinculante para el Estado en relación con el presente proceso de inconstitucionalidad. Como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, las decisiones de la CIDH tienen un alcance diferenciado, por lo que es necesario determinar, en primer lugar, si Colombia fue parte en la decisión adoptada por el juez convencional y, en segundo lugar, si dicha decisión contiene una orden directa para el Estado en la materia que se analiza. En este caso ocurre lo primero, pero no se muestra en la acusación que ocurra lo segundo.

53. Aunado lo anterior, se advierte la ausencia de razones pertinentes para un pronunciamiento de fondo, dado que los cargos no se estructuran con base en una contradicción directa de normas constitucionales, sino en un aparente desconocimiento de interpretaciones de la Corte IDH sobre el artículo 8 de la CADH. Esto resulta inadmisible desde el punto de vista constitucional, en tanto dichas interpretaciones no constituyen por sí solas un parámetro de control constitucional. Por tanto, no es posible asumir que esta Corte pueda ejercer un control en los términos planteados por el demandante, sin desbordar sus competencias ni alterar los criterios de control previamente establecidos.

54. Ante la ausencia de claridad, certeza y especificidad de la acusación, las razones en ella expuestas no generan una duda mínima sobre la constitucionalidad de las normas demandadas. Por consiguiente, la acusación tampoco cumple con el requisito de suficiencia.

55. En vista de las anteriores circunstancias, la Sala concluye que la demanda no tiene aptitud sustancial para que sea posible pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de las normas demandadas. En consecuencia, la Sala debe inhibirse de proferir una decisión de mérito sobre ellas.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución.
RESUELVE:

INHIBIRSE de proferir decisión de mérito respecto de las normas enunciadas en los artículos 20, 225 D y 229 de la Ley 1952 de 2019, “Por medio de la cual se expide el Código General

Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”, por ineptitud sustancial de la demanda.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada
Ausente con comisión

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado
Con impedimento aceptado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Ausente con permiso

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Con impedimento aceptado

MIGUEL POLO ROSERO
Magistrado

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General