

D-73101  
OK



NOTO: 12:14 pm

Honorables Magistrados  
**CORTE CONSTITUCIONAL**  
E. S. D.

**Referencia: Acción pública de inconstitucionalidad, presentada por las ciudadanas KELLY YANETH QUEVEDO ORIGUA y DORALBA MUÑOZ MUÑOZ, contra el artículo 62 parcial de la ley 1952 de 2019 por la cual se expide el Código General Disciplinario.**

Honorables Magistrados,

**KELLY YANETH QUEVEDO ORIGUA Y DORALBA MUÑOZ MUÑOZ**, ciudadanas en ejercicio, identificadas como aparece al pie de nuestras firmas, con fundamento en los derechos ciudadanos que nos asisten, según lo regulado en el numeral sexto del artículo 40 y en el numeral quinto del artículo 241 de la Constitución Política, presentamos ante la Honorable Corte Constitucional **ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD** en contra del artículo 62 parcial 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.*”; pues dicha norma no define lo que se entiende por hechos de corrupción en materia disciplinaria, lo cual viola la Constitución en su artículo 29, sobre debido proceso, además de contrariar los principios constitucionales de legalidad, seguridad jurídica y anticorrupción conforme a lo que se expondrá en la presente acción.

Para efectos de lo anterior, la presente demanda tendrá al siguiente orden: (i) norma acusada; (ii) normas constitucionales vulneradas; (iii) admisibilidad de la demanda; (iv) competencia de la Corte; (v) concepto de la violación; (vi) requisitos jurisprudenciales para la admisibilidad de la demanda; (vii) pretensiones; y (viii) notificaciones.

**I. NORMA ACUSADA**

En el presente acápite se transcribirá de manera literal el texto de la norma que se demanda mediante esta acción pública de inconstitucionalidad, subrayando el apartado central como demandado.

*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 62. Faltas relacionadas con la moralidad pública.**

**10. Sin perjuicio de la adopción de las medidas previstas en la Ley 1010 de 2006, cometer, directa o indirectamente, con ocasión de sus funciones o excediéndose en el**

*ejercicio de ellas, acto arbitrario e injustificado contra otro servidor público que haya denunciado hechos de corrupción.*

## II. NORMA CONSTITUCIONAL VULNERADA

A continuación, se transcribirá de manera literal el texto de la norma constitucional que se invoca como vulnerado, subrayando el apartado que se considera más pertinente.

### Artículo 29 de la Constitución Nacional

*Artículo 29: El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

*Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.*

*En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.*

*Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.*

*Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.*

### Principio de legalidad

La Corte Constitucional ha definido de manera clara y precisa lo que corresponde al principio de legalidad, derivado del artículo 29 constitucional. Incluso en varias sentencias ha establecido la importancia vertebral de dicho principio en el sistema sancionatorio. Destaca entre otras providencias, la sentencia C-710 de 2001 donde se afirmó que:

*“El principio constitucional de la legalidad tiene una doble condición de un lado es el principio rector del ejercicio del poder y del otro, es el principio rector del derecho sancionador. Como principio rector del ejercicio del poder se entiende que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley. Este principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la Constitución y lo desarrollan las demás reglas jurídicas” (subrayado fuera del texto)*

### Principio de seguridad jurídica

Así mismo, la Corte Constitucional definió el principio de seguridad jurídica en la sentencia C-250 de 2012 como un principio que ostenta rango constitucional y lo ha derivado del preámbulo de la Constitución y de los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 de la Carta. Al mismo tiempo que ha dicho que es un principio que atraviesa la estructura del Estado de Derecho y abarca varias dimensiones. En términos generales y según lo expuesto por la Corte, el principio de seguridad jurídica es una garantía de certeza.

Dicha garantía acompaña otros principios y derechos en el ordenamiento, como lo es el principio de legalidad y derecho al debido proceso, de cara a la garantía y efectividad de los derechos constitucionales y humanos de las personas.

*“En materia de competencias, la seguridad jurídica opera en una doble dimensión. De una parte, estabiliza (sin lo cual no existe certeza) las competencias de la administración, el legislador o los jueces, de manera que los ciudadanos no se vean sorprendidos por cambios de competencia. Por otra parte, otorga certeza sobre el momento en el cual ocurrirá la solución del asunto sometido a consideración del Estado”<sup>1</sup>.*

**Reconocimiento del principio anticorrupción de naturaleza constitucional**

Haciendo una interpretación sistemática de la normatividad colombiana en materia de corrupción, se puede evidenciar que hay menciones en la Constitución Política de Colombia que hacen referencia a ciertas consecuencias que se derivan del indebido actuar de los funcionarios públicos, privándolos de beneficios como continuar en el ejercicio su cargo u otros relacionados con la administración pública.

Así, en el artículo 134 de la Constitución se expresa que en ningún caso los miembros de la rama legislativa podrán ser reemplazados cuando: hayan sido condenados por delitos relacionados con pertenencia, dolosos contra la administración pública, financiación o promoción de grupos armados ilegales, actividades de narcotráfico, cuando hayan atentado contra mecanismos de participación democrática o por delitos de lesa humanidad. De tal manera que la norma expresa un repudio hacia ese tipo de actuaciones.

Por otro lado, en el inciso 5 del artículo 122 de la Constitución Política<sup>2</sup>, se confirma ese rechazo hacia las conductas de servidores públicos relacionadas con condenas por delitos que afecten el patrimonio del Estado o relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico.

A su vez el artículo 209 de la Constitución Política, señala que la función administrativa está al servicio de la comunidad y que debe desarrollarse bajo los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; norma que evidentemente se ve plenamente vulnerada cuando un funcionario público actúa conforme a su interés particular, atenta contra el patrimonio público o en todo caso cuando no cumple cabalmente con su función en pro del interés general y los fines del Estado.

De las normas constitucionales señaladas anteriormente es posible derivar la obligación, intrínseca a la finalidad del Estado Social de Derecho, de la correcta y transparente administración pública. Que exige a los funcionarios públicos un actuar adecuado para cumplir con los mandatos constitucionales y por ello las normas mencionadas anteriormente, reprochan y sancionan las conductas contrarias, que impiden cumplir los fines constitucionales y defraudan la confianza de los administrados.

**III. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.**

La Corte Constitucional como guardiana de la supremacía e integridad de la Constitución, es competente para conocer de la presente acción, por virtud del numeral 4° del artículo 241 superior, según el cual se le atribuye de manera explícita la función de:

<sup>1</sup> Sentencia T-502-02, M.P Dr. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>2</sup>Inciso 5, artículo 122 de la Constitución Política: *“Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior.”*

“Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.”

Así, por dirigirse esta demanda en contra de una ley expedida por el Congreso de la República, la Corte Constitucional está llamada a atender y resolver todas las demandas que, previo cumplimiento de los requisitos establecidos, tengan como vocación suscitar ante la Corte un análisis o examen de constitucionalidad de la norma que se pretende extraer del tránsito jurídico, o modular respecto de sus efectos o interpretación.

#### IV. CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Conforme a las disposiciones del decreto 2067 de 1991 la presente acción cumple con los requisitos señalados que debe contener toda acción pública de inconstitucionalidad para que esta honorable Corte Constitucional, como corporación idónea, así designada por el constituyente, pueda conocer de la misma.

##### **Ausencia de Cosa Juzgada Constitucional**

Sobre el presente asunto, respecto de la concepción de hechos de corrupción, la Corte Constitucional no ha proferido ningún fallo que se relacione siquiera con los cargos de la demanda aquí planteada, y, por lo tanto, en el caso *sub examine*, no se configura el supuesto jurídico de la cosa juzgada constitucional.

#### V. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Como lo mencionamos anteriormente de las normas constitucionales (artículos 134, 122 y 209) se deriva la exigencia de no corrupción. Sin embargo, en el ordenamiento jurídico colombiano no existe norma alguna que haga referencia al concepto de corrupción, ni al contenido del mismo, sino que desarrolla sanciones contra “actos de corrupción”, a pesar de que no exista un contenido claro del concepto, lo cual genera afectación al derecho de debido proceso, al principio de seguridad jurídica, de legalidad y anticorrupción. Por lo anterior se plantea el siguiente problema jurídico ¿el artículo 62 parcial de la ley 1952 de 2019 es violatorio del artículo 29 constitucional y de los principios de legalidad, seguridad jurídica y anticorrupción, al no definir con claridad qué son los hechos o eventos de corrupción?

##### **Análisis legal y jurisprudencial sobre corrupción**

Para dar claridad y dejar en evidencia la carencia de contenido acerca de los hechos o eventos que constituyen corrupción, se realizó un análisis sobre las menciones de “corrupción” en el ordenamiento jurídico colombiano, haciendo un esfuerzo por determinar aspectos fundamentales de lo que se podría entender como “corrupción”.

A partir de una lectura integral de las disposiciones normativas referidas al tema se evidencia claramente la imposibilidad de encontrar, mediante una interpretación sistemática, una definición de corrupción y de hechos o eventos que puedan constituir corrupción. Sin embargo, en el intento de determinar algunos elementos comunes sobre los actos que podrían considerarse como corrupción encontramos:

En primer lugar, se evidencia una preocupación significativa respecto al uso de funciones públicas como un medio para obtener beneficios para sí o para terceros, lo cual se aprecia en los artículos 2, 3, 4, 10, 17,18, 26, 27, 28, 29 de la ley 1474/2011 y el artículo 9 de la ley 412/97. Que, si bien mencionan conductas distintas, su trasfondo en nuestro sentir es el mismo, se trata básicamente de la realización de cualquier actuación para obtener beneficios

personales valiéndose de las ventajas de un cargo público, de los recursos del Estado o de las influencias en cargos públicos.

Adicionalmente, otras conductas reiterativas en las normas estudiadas son, el ofrecer a un funcionario público o particular dádivas u otros beneficios a cambio de realizar u omitir alguna actuación que genere un beneficio propio o para un tercero e igualmente su aceptación (Artículo 16 y 133 de la ley 1474/2011, artículo 15 de la ley 970/05 y el artículo 6 de la ley 412/1997) y faltar al deber de que la información respecto a las actuaciones de los funcionarios públicos, que deben ser públicas, divulgadas con plena transparencia y las cuales cualquier persona pueda verificar (Artículo 77 y 78 de la ley 1474/2011, artículos 5, 10, 13 e inciso 1 literal b del artículo 9 de la ley 970/2005).

También se alcanza a notar la intención de procurar el menor gasto público posible (Artículo 10 de la ley 1474/2011) y contratar lo que sea más beneficioso para las entidades públicas (Artículo 88 de la ley 1474/2011).

Otros aspectos son el encubrimiento u omisión de denuncia de conductas que constituyan actos de corrupción (Artículos 7 y 22 de la Ley 1474/2011 y numeral 4 del artículo 8 de la ley 970/2005), del control interno y externo de las entidades públicas (Artículos 8, 9 y 83 de la ley 1474/2011 y el numeral 1 del artículo 6 de la ley 970/05) y la definición de soborno transnacional como acto de corrupción (Artículo 30 de la ley 1474/2011, artículo 16 de la Ley 970/2005 y artículo 8 de la ley 412/1997).

Adicionalmente, cabe precisar algunos principios que, a nuestro juicio, abarcan plenamente el deber ser del actuar de los funcionarios públicos, mencionados en los numerales 1 y 2 del artículo 8 de la ley 970/2005, que son: integridad, honestidad y responsabilidad entre los funcionarios públicos y el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas.

En el análisis legal anterior se evidencia que existen muchas menciones diferentes en las normas que se refieren a “corrupción” y a pesar de que se intentó agruparlas para darles un sentido, dichas disposiciones normativas no permiten interpretar claramente cuál es el contenido de “corrupción”. Debido a que se mencionan muchas conductas diferentes, sin que exista una armonía entre las distintas normas ni tampoco se evidencia un eje central que las relacione, de su simple lectura no se solucionan la dudas frente a qué es corrupción, cuál es el sentido de la corrupción, cuál es el objetivo de esas normas y por consiguiente qué es lo que se quiere castigar.

Por su parte la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 16 de mayo del año 2018 señala respecto al contenido de corrupción que

*“la finalidad corrupta se verifica cuando la decisión ilegal es proferida con el propósito consciente de favorecer ilícitamente a un tercero, o como consecuencia de un pago, dádiva o promesa, o en conexión con un ilícito subyacente que determina al funcionario a apartarse del orden jurídico, pero también cuando éste último, de manera arbitraria, caprichosa o injusta resuelve autónomamente adjudicar en contra del derecho aplicable o las pruebas a cuya valoración está compelido, así en esa conducta no concurra el ánimo protervo de beneficiar ilícitamente a otra persona.”<sup>3</sup>.*

La apreciación de la Corte Suprema da una muestra de lo que considera como corrupción, pero es un concepto amplio que aplicó en ese caso concreto, pero que en realidad no está relacionado con el contenido de las normas sobre corrupción citadas anteriormente. No existe una relación armónica entre las normas que versan sobre corrupción, lo cual sigue manteniendo la incertidumbre sobre qué se debe entender por “actos de corrupción” y respecto a cuál es el concepto que se debe entender para aplicar las normas demandadas del Código General Disciplinario, de manera que se pueda respetar el principio de legalidad, de seguridad jurídica y anticorrupción en el marco del debido proceso.

---

<sup>3</sup> Corte Suprema de Justicia, sentencia del 16 de mayo de 2018, M.P Eugenio Fernández Carlier.

En la sentencia C-434 de 2013, la Corte Constitucional resuelve en un acápite el contenido de “*hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles*”, el problema jurídico resuelto en la sentencia se enmarca en el ámbito penal, haciendo una interpretación de actos de corrupción que puedan constituir delitos y concluye que “*en el ordenamiento jurídico actual existen elementos de juicio que, a partir de la lectura integral del mismo, permiten determinar al operador jurídico si un hecho punible constituye un acto de corrupción*”; sin embargo, no se logra evidenciar en tal interpretación lo que se podría entender en materia disciplinaria por “corrupción”.

La Corte indica que el Congreso de la República optó por un concepto dinámico de “corrupción” que se puede manifestar de diferentes formas y que conforme a esa concepción se debe analizar el concepto de “corrupción” para determinar los hechos punibles que sean manifestación del mismo. Sin embargo, el análisis que hace la Corte es bastante reducido y no permite dar un contenido al concepto de “corrupción”, que pueda ser aplicado en otras materias como la disciplinaria.

Del análisis anterior podemos concluir que haciendo una lectura integral del ordenamiento jurídico vigente no existen elementos en la ley o jurisprudencia que permitan determinar concretamente el contenido del concepto de “corrupción”, puesto que, es evidente que no hay una definición de “corrupción” o elementos que permitan un acercamiento a la misma y es por esta razón que la Corte debe declarar la inconstitucionalidad de las normas demandadas y de ser necesario exhortar al congreso, para que defina expresamente lo que se ha de entender por corrupción en el marco de sus competencias como órgano legislativo, y así evitar la discrecionalidad del funcionario público que aplique las normas acusadas, quien puede tomar cualquier elemento de las normas mencionadas e interpretarlo a su parecer para definir qué hechos constituyen corrupción y, por consiguiente, qué conductas generan la aplicación de las faltas disciplinarias demandadas.

## **VI. CARGO DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 29 DE LA CONSTITUCIÓN, AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD, DE SEGURIDAD JURÍDICA Y ANTICORRUPCIÓN.**

Para explicar el presente cargo, se expondrá (A) la violación del artículo 29 de la Constitución, (B) la vulneración al principio de legalidad, (C) la vulneración al principio de seguridad jurídica, (D) la vulneración al principio anticorrupción y (E) la importancia de definir el concepto de corrupción en materia disciplinaria.

seguridad jurídica, cuya aplicación íntegra tiene gran relevancia en el desarrollo de actuaciones judiciales o administrativas en las que una persona puede ser juzgada.

En el caso concreto se analizará la aplicación de este derecho fundamental y los principios que de aquel se derivan, referidos al procedimiento disciplinario que surge de la aplicación del numeral 10 del artículo 62 del Código General Disciplinario, en donde se contemplan faltas disciplinarias relacionadas con la moralidad pública. Debido a la importancia que tiene la preexistencia y claridad de la norma que determina o tipifica una conducta sancionable y la necesidad de certeza en la aplicación de las normas sancionatorias, cuyo contenido ha de ser suficientemente claro, tanto para quien aplica una sanción determinada como para quien la recibe, ello para evitar vulneraciones al debido proceso.

Lo anterior, con la finalidad de evitar que en la aplicación de las normas demandadas el funcionario no tenga certeza sobre la determinación de un hecho que constituye corrupción en un caso concreto, teniendo en cuenta que no hay norma que fije específicamente qué se entiende por actos de corrupción en materia disciplinaria, dejando abierta tal interpretación al juicio del funcionario de turno, lo cual contradice los principios ya mencionados y, por consiguiente, con el derecho al debido proceso. Esto se explicará en el desarrollo de la presente acción, donde se dejará en evidencia la clara violación al artículo constitucional señalado y a los principios de legalidad, seguridad jurídica y anticorrupción por el artículo 62 parcial del Código General Disciplinario, lo cual conlleva a que la norma acusada sea

inconstitucional, ya que al no determinar lo que se puede entender como actos de corrupción se contraviene inevitable e innegablemente la Constitución Política en su artículo y principios señalados.

A continuación, analizaremos la violación del derecho al debido proceso, principio de legalidad, de seguridad jurídica y anticorrupción, respectivamente.

### A. De la violación al artículo 29 de la Constitución Nacional

La Constitución Política señala en su artículo 29 que:

*“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

*Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable...*” (subraya fuera del texto original).

En virtud de esta disposición, el debido proceso es un presupuesto constitucional considerado como derecho fundamental de estricta observancia por el Estado para garantizar su respeto y efectiva aplicación.

Respecto al debido proceso la Corte Constitucional ha señalado, en sentencia C-341 de 2014, que se entiende como:

*“el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia”.*

En la sentencia previamente citada la Corte establece también que se pueden entender como elementos del debido proceso los siguientes: el derecho a una jurisdicción, a un juez natural, a la defensa (con todo lo que ésta implica), el derecho a un proceso público y la imparcialidad del juez o funcionario que aplique la norma.

Son estos los elementos básicos del debido proceso, pero es necesario tener en cuenta que, si bien existen derechos incluidos en esta disposición, también existen principios fundamentales que dan sentido y en los que se funda el debido proceso, tal como esa corporación lo ha indicado. Así, sobre el particular, la Corte Constitucional se ha pronunciado en diversos momentos, como lo es el caso de la Sentencia C-444 de 2011, donde señaló que:

*“Uno de los principios que estructuran el derecho al debido proceso prescrito por el artículo 29 Superior, como se señaló en el aparte anterior, es el de legalidad, según el cual “Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa”. Este precepto supone, según la Sentencia C-592 de 2005, que el legislador debe tener en cuenta lo siguiente: “(i) definir de manera clara, concreta e inequívoca las conductas reprobadas, (ii) el señalar anticipadamente las respectivas sanciones, así como (iii) la definición de las autoridades competentes y (iv) el establecimiento de las reglas sustantivas y procesales aplicables, todo ello en aras de garantizar un debido proceso” (subrayado fuera del texto).*

De lo anterior es posible concluir que el debido proceso es un derecho de rango constitucional, que contiene dos principios fundamentales que ayudan a materializar el contenido del mencionado derecho, estos principios son legalidad y seguridad jurídica. De ahí que *“definir de manera clara, concreta e inequívoca las conductas reprobadas”*<sup>4</sup> sea necesario para proteger a su vez del principio de seguridad jurídica, para lograr la uniformidad de las decisiones de los jueces y certeza de los ciudadanos sobre sus derechos<sup>5</sup>, es decir, al existir una norma clara que defina las conductas que le son reprochables a las

<sup>4</sup> Sentencia C-592-05.

<sup>5</sup> Sentencia SU-354-17.

personas, habrá seguridad de que se seguirá el mismo procedimiento y los funcionarios encargados tomarán la misma decisión, pues la norma es clara y la decisión se debe ceñir al contenido de la norma.

En el caso concreto, las normas demandadas contemplan faltas disciplinarias que en su descripción hacen alusión a la situación de denunciar hechos de corrupción e investigar y juzgar eventos de corrupción, sin que exista claridad del contenido de esas situaciones, pues no es claro qué son hechos o eventos de corrupción. Lo cual genera que en la aplicación de las faltas disciplinarias demandadas se puedan ocasionar diversas interpretaciones por parte del funcionario sobre su contenido, esto debido a que no puede suplir el vacío dirigiéndose a otra norma, pues el contenido del concepto de corrupción no se encuentra en nuestro ordenamiento jurídico, cómo se verá posteriormente.

Por lo tanto, es necesario señalar el contenido de “actos de corrupción” para lograr la materialización del derecho al debido proceso, de cara a la protección de los derechos de las personas y la preservación del Estado Social de Derecho; dado que es un derecho fundamental que, a su vez, contiene principios esenciales como el principio de legalidad, de seguridad jurídica y anticorrupción, cuya protección está garantizada en la Constitución Nacional.

En consecuencia, es evidente que en el debido proceso están contenidos, como fundamentos del mismo y como postulados integradores de la norma constitucional<sup>6</sup>, los principios de legalidad y seguridad jurídica. Principios violados por la disposición demandada, al dejar la incertidumbre de lo que se puede entender por actos de corrupción, siendo una violación a nuestra Norma Jurídica Suprema en su artículo 29 y a los principios ya mencionados; como se evidenciará con el análisis detallado y los argumentos que a continuación se exponen.

## **B. De la vulneración al principio de legalidad**

En sendos pronunciamientos jurisprudenciales la Corte Constitucional ha definido de manera clara y precisa lo que corresponde al principio de legalidad. Incluso en varias sentencias ha establecido la importancia vertebral de dicho principio en el sistema sancionatorio. Entre los cuales se encuentra la sentencia C- 710 de 2001 donde se afirmó que:

*“El principio constitucional de la legalidad tiene una doble condición de un lado es el principio rector del ejercicio del poder y del otro, es el principio rector del derecho sancionador. Como principio rector del ejercicio del poder se entiende que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley. Este principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la Constitución y lo desarrollan las demás reglas jurídicas”* (subrayado fuera del texto)

Adicionalmente en la sentencia T-115 de 2018, esta corporación señaló que:

*“El derecho al debido proceso, como desarrollo del principio de legalidad y como pilar primordial del ejercicio de las funciones públicas, es un derecho fundamental que tiene por objeto la preservación y efectiva realización de la justicia material. Este derecho, ha sido ampliamente reconocido como un límite al ejercicio, in genere, de los poderes públicos; esto, pues tal y como lo preceptúa la Constitución Política, debe ser respetado indistintamente, tanto en las actuaciones administrativas, como en las de carácter jurisdiccional.”*

Igualmente, estableció la Corte Constitucional en la sentencia C-030 de 2012, respecto al principio de legalidad en materia disciplinaria que:

*“El principio de legalidad reconocido en varias disposiciones constitucionales exige que la conducta a sancionar, las sanciones, los criterios para su determinación y los procedimientos previstos para su imposición, deben estar expresa y claramente*

---

<sup>6</sup> Sentencia C-083/95, MP. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

definidos por la ley con carácter previo a la aplicación e imposición de estas medidas. De ahí que la jurisprudencia constitucional ha expresado, en relación con este principio, que comprende una doble garantía [...] la primera, de orden material y de alcance absoluto, conforme a la cual es necesario que existan preceptos jurídicos anteriores que permitan predecir con suficiente grado de certeza aquellas conductas infractoras del correcto funcionamiento de la función pública y las sanciones correspondientes por su realización. La segunda, de carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de rango legal, que convalide el ejercicio de los poderes sancionatorios en manos de la Administración” (subrayado fuera del texto).

En esta misma sentencia, respecto de las finalidades de este principio, la Corte Constitucional señaló que el principio de legalidad “(i) otorga certidumbre normativa sobre la conducta y la sanción a imponer; (ii) exige que el texto predeterminado tenga fundamento directamente en la ley, sin que sea posible transferir tal facultad al Gobierno o a las autoridades administrativas, por ser una competencia privativa del Legislador; (iii) constituye una salvaguarda de la seguridad jurídica de los ciudadanos; (iv) protege la libertad individual; (v) controla la arbitrariedad judicial y administrativa; y (vi) asegura la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo y sancionador del Estado”<sup>7</sup> (subrayas fuera del texto original).

Como se recordó anteriormente, la Corte ha establecido que todo funcionario debe actuar con fundamento en lo estipulado expresamente por la ley, por ello es de suma importancia la determinación de las conductas que puedan constituir actos de corrupción, de tal manera que el funcionario que aplique las sanciones lo haga conforme a la ley. Además, el principio de legalidad en materia sancionatoria y disciplinaria no solo se circunscribe a la mera existencia de una ley previa que defina las conductas tipificadas como sanciones, sino que también su espectro debe ampliarse a la necesaria e ineludible existencia de una ley estricta y cierta, con la virtualidad suficiente para determinar de manera precisa, suficiente e idónea las conductas en las cuales los servidores públicos puedan incurrir a título de falta.

Dicho principio también está contenido en el artículo 4° del Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019), en donde se señala que los destinatarios del Código serán sancionados por “*comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización*”, situación que claramente manifiesta lo que se refirió anteriormente sobre la necesidad de que las razones por las cuales se sanciona estén claras, expresas y previamente señaladas en la normatividad.

En este sentido se evidencia que, a pesar de que en el Código General Disciplinario en efecto se hace mención a las faltas relacionadas con la moralidad pública en las que puede incurrir el funcionario o servidor público en ejercicio de sus funciones, allí no se desarrolla qué se entiende por “*actos de corrupción*”, expresión que se utilizan en el numeral demandado. En conclusión, no hay precisión de la conducta a la que se refiere la norma atacada, lo cual supone que el artículo 62 parcialmente demandado en efecto vulnera el presupuesto constitucional del debido proceso y, con ello, el principio de legalidad, tal y como lo ha indicado la Corte Constitucional en su reiterada jurisprudencia.

### **C. De la vulneración al principio de seguridad jurídica**

Relacionado con el derecho al debido proceso y al principio de legalidad, haremos mención al principio constitucional de seguridad jurídica.

Respecto del principio constitucional de la seguridad jurídica debe recordarse que la Corte Constitucional lo definió en la Sentencia C-250 de 2012 como un principio que ostenta rango constitucional y lo ha derivado del preámbulo de la Constitución y de los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 de la Carta. Al mismo tiempo que ha dicho que es un principio que atraviesa la estructura del Estado de Derecho y abarca varias dimensiones. En términos generales y según lo expuesto por la Corte, el principio de seguridad jurídica es una garantía de certeza. Esta

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-030 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

garantía acompaña otros principios y derechos en el ordenamiento, como lo es el principio de legalidad y derecho al debido proceso, de cara a la garantía y efectividad de los derechos constitucionales y humanos de las personas.

*“En materia de competencias, la seguridad jurídica opera en una doble dimensión. De una parte, estabiliza (sin lo cual no existe certeza) las competencias de la administración, el legislador o los jueces, de manera que los ciudadanos no se vean sorprendidos por cambios de competencia. Por otra parte, otorga certeza sobre el momento en el cual ocurrirá la solución del asunto sometido a consideración del Estado”.*

Por otro lado, el principio de seguridad jurídica, como lo ha manifestado la Corte Constitucional en sentencias como la C-250 del 2012, entre otras, es un principio central en los ordenamientos jurídicos y en el caso colombiano es un principio que *atraviesa la estructura del Estado de Derecho y abarca varias dimensiones*, dado que supone una garantía de certeza que acompaña otros principios, como el de legalidad ya mencionado, y derechos, como el debido proceso en el ordenamiento jurídico. Certeza que se deriva de la exigencia constitucional materializada en el debido proceso.

En la Sentencia SU-354 de 2017 esa corporación señaló que:

*“La uniformidad de las decisiones adoptadas por los jueces permite, entonces, que los ciudadanos tengan certeza sobre el ejercicio de sus derechos y la efectividad de los mecanismos para su protección, con lo cual se concreta la seguridad jurídica y la igualdad en las actuaciones judiciales”.*

Adicionalmente, señala esta corporación que el principio de seguridad jurídica es además un *elemento del principio de legalidad inscrito en el derecho al debido proceso*<sup>8</sup> (subrayas fuera del texto original).

Así, de acuerdo con la Corte Constitucional, la seguridad jurídica es, en efecto, uno de los pilares fundamentales en un Estado Social de Derecho, el cual permite alcanzar los fines del Estado. Uno de los escenarios en los que necesariamente debe aplicarse el principio de la seguridad jurídica, es en efecto la aplicación de sanciones de carácter disciplinario. Lo anterior, pues en la medida en que un sistema u ordenamiento jurídico que se jacte de legalidad debe respetar lo que la norma contenga o prevea como sanción, sus supuestos, sus calificativos o sus circunstancias; con la precisa intención de que los sujetos disciplinarios – en este caso a los servidores o funcionarios públicos – puedan en efecto conocer las consecuencias de sus conductas, así como los elementos o supuestos que configurarían una sanción disciplinaria.

Debe concluirse, entonces, que los servidores públicos en ejercicio de sus funciones deben estar sometidos al imperio de la ley, pues como se ha recordado anteriormente ellos podrán realizar solamente aquellas actividades que les estén permitidas de acuerdo con la ley. Entonces, de las normas jurídicas deberá predicarse siempre el principio de la seguridad jurídica, en la medida en que dichas normas deberán tener la suficiente certeza y concreción para que los funcionarios y servidores públicos puedan llevar a cabo sus funciones de manera legítima, legal y segura teniendo certeza sobre las actuaciones específicas que podrían llevarlos a una sanción disciplinaria. Además, este principio aplica en un doble sentido, pues también brinda seguridad a los funcionarios públicos que deben determinar la aplicación de las faltas disciplinarias y sancionar, ya que les permite tener certeza sobre las conductas por las cuales puedan sancionar a los sujetos disciplinarios.

En consecuencia, la vulneración del principio de seguridad jurídica es evidentes, debido a que, con fundamento en el análisis argumentativo realizado, no es posible encontrar criterios claros y concretos que permitan entender las conductas a las que se refieren las normas demandadas. No hay certeza sobre los actos que constituyen las faltas disciplinarias contenidas en las normas demandadas, lo cual genera una inseguridad jurídica evidente y vulnera el derecho al debido proceso, en cuanto los sujetos disciplinables no tienen claridad

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-250 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

sobre las conductas exactas por las cuales cuáles pueden ser disciplinados, no conocen los elementos constitutivos de esos actos reprochables, por lo cual la definición de esos actos constitutivos de sanciones deben ser definidos por el funcionario público que conozca del caso, dejando un amplio margen de discrecionalidad en él.

#### **D. De la vulneración al principio anticorrupción**

Cabe señalar también que de cara a la afectación a la Constitución señalada por la violación del artículo 29, es importante dar cuenta la existencia de un principio anticorrupción de rango constitucional, siempre que desde el Preámbulo se establece como principios y elementos en los que se enmarca la finalidad del Estado, como la unidad de la Nación, asegurar a la población la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo<sup>9</sup>, siendo estos elementos clave en la determinación de la protección del deber ser del Estado Social de Derecho conforme a los derechos propios de la población, los cuales se ven afectados determinantemente por la actuación errada de los funcionarios que desvían el ejercicio de sus funciones en provecho distinto al de la comunidad y el Estado en general, desnaturalizando la función administrativa en nuestra sociedad.

Como se mencionó anteriormente, el principio anticorrupción hallado versa sobre el rechazo que manifiesta la Carta Constitucional frente a conductas de empleados públicos que estén relacionadas con delitos de pertenencia, contra la administración pública, promoción de grupos ilegales y actividades de narcotráfico, y la consagración de principios que rigen la función administrativa como moralidad, eficacia, celeridad e imparcialidad, que en conjunto forman un principio que lucha contra toda las actividades que han sido desarrolladas en las normas que versan sobre “corrupción” como el Estatuto anticorrupción.

Sin embargo, estas normas constitucionales que conforman el principio anticorrupción son evidentemente vulneradas cuando no existe claridad sobre las conductas que podrían afectarlas porque hace inaplicable el principio constitucional e ineficiente su consagración en la Constitución, al no tener una materialización o aplicación real, obstaculizando significativamente toda la lucha contra la corrupción que se ha dado en los últimos años y que es alta preocupación para toda la nación.

Por ello, ante la falta de precisión de este concepto se materializa la violación a la Constitución y de los principios indicados, dejando en evidencia la necesidad de sentar una base sobre la cual sea posible tener seguridad, legalidad y protección a los derechos de los administrados frente a las actuaciones de la administración que se puedan enmarcar dentro de un concepto, que al momento es indeterminado, y cuya precisión reviste alta importancia al aplicar la normativa disciplinaria y frente al actuar de la administración, para que pueda ser en realidad evidenciada una correcta, transparente y efectiva administración pública.

#### **E. Importancia de establecer el concepto de corrupción**

Es necesario resaltar la importancia de precisar el sentido o significado de los conceptos, más aún si nos encontramos en un ámbito jurídico. Así, esto es de suma preponderancia dadas las consecuencias que ello produce, como inseguridad jurídica, ilegalidad y en general violación al derecho fundamental del derecho al debido proceso en el que se encuentran contenidos como base elemental los principios mencionados y sobre lo que ya se hizo mención de los argumentos al respecto, por tanto con base en las normas constitucionales invocadas, es posible identificar también la existencia del principio anticorrupción, de allí la importancia de establecer con claridad este concepto.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en la Sentencia C-431 de 2004, sobre un caso de imprecisión y falta de certeza en la definición de “moral social”, declaró la inexecutable

<sup>9</sup> Véase preámbulo de la Constitución Política de Colombia

de algunas disposiciones del régimen disciplinario aplicable a las Fuerzas Militares, por falta de sujeción a la Constitución en razón de que:

*“si bien el legislador puede elevar a la categoría de falta disciplinaria aquellos actos que repudian a la moral social entendida como “la que prevalece en cada pueblo en su propia circunstancia”, y proscribir estos comportamientos en el ámbito de las instalaciones militares, al hacerlo debe establecer clara y precisamente cuáles son aquellos actos “inmorales” que eleva a la categoría de falta disciplinaria. De otra manera, desacata el principio de legalidad que le impone precisar las conductas sancionables como falta disciplinaria dejando a la libre apreciación subjetiva de quien impone la sanción el decidir si un comportamiento es contrario o no a dicho concepto de “moral social” y si, en consecuencia, procede o no la sanción” (subrayado fuera del texto original).*

Así mismo, esta corporación en la sentencia C-113 de 2017, al resolver una demanda de inconstitucionalidad contra el Código de Infancia y Adolescencia, consideró que la palabra “buenas costumbres” no estaba debidamente definida y que ello violaba la Constitución por su indeterminación, determinando para ello la importancia de la precisión de conceptos que tienen relevancia y producen consecuencias en el ordenamiento jurídico. En sus palabras;

*“el juez constitucional debe confrontar los criterios de moralidad pública contenidos en la ley, con el conjunto de normas y principios constitucionales. No obstante que la ley se apoye en un criterio de moral pública, si éste desconoce los principios superiores sobre los que se edifica la democracia constitucional, fundada en el respeto de los derechos fundamentales, la Corte no tiene alternativa diferente a declarar su inexecutableidad”.*

Sobre la importancia de precisar en materia disciplinaria las sanciones, para el estricto cumplimiento del principio de legalidad, señala también en la misma sentencia que:

*“A diferencia de las consideraciones puntuales en el caso de las sanciones establecidas en el marco de los procesos disciplinarios donde la alusión a conceptos indeterminados le impone al legislador establecer de manera concreta el tipo de conductas consideradas inmorales y que son objeto de sanción en estricto cumplimiento del principio de legalidad y tipicidad, existen otros contextos en donde el legislador puede apelar a conceptos indeterminados sin que tenga la carga de desarrollar el concepto de tipicidad, en estricto sentido, pero que aun así no da lugar a que se realicen referencias a apreciaciones morales y éticas individuales, pues existen en el ordenamiento jurídico y constitucional parámetros para aplicar en concreto dichas categorías indeterminadas como el de “inmoral” sin desconocer valores, principios y derechos superiores de gran valor en el marco de un Estado Social de Derecho”.*

Las anteriores providencias judiciales son eventos propios del análisis constitucional en los que la Corte se ha detenido a analizar la importancia de la precisión, claridad, certeza en la definición de los conceptos y más aún si se trata de casos de aplicación de sanciones, donde la conducta debe ser previa, cierta, expresa y clara conforme al principio de legalidad, donde no siendo así se configuraría una clara falta contra la Constitución. Siendo el presente un caso de especial atención por parte de esta corporación, ya que en este se evidencia la violación a la constitución por la falta de definición de “actos de corrupción”.

Conforme al análisis sistemático y normativo realizado y expuesto al inicio de esta demanda, se pone en evidencia que no existe en el ordenamiento jurídico colombiano, ni en la jurisprudencia constitucional, una clara y expresa definición de “corrupción”, lo cual genera la clara violación al artículo 29 de la Constitución y con ello a los principios de legalidad, seguridad jurídica y anticorrupción, debido a que los funcionarios competentes no tienen claridad de cuáles conductas deben sancionar y cuáles no. La vulneración de los principios de legalidad, seguridad jurídica y anticorrupción son evidentes, debido a que haciendo una interpretación sistemática en el ordenamiento jurídico no encontramos criterios claros y concretos que permitan entender las conductas a las que se refieren las normas demandadas,

vulnerando así el principio de legalidad. No hay certeza sobre los actos que constituyen las faltas disciplinarias contenidas en las normas demandadas, lo cual genera una inseguridad jurídica evidente y vulnera el derecho al debido proceso, en cuanto los sujetos disciplinables no tienen claridad sobre las conductas exactas por las cuales cuáles pueden ser disciplinados, no conocen los elementos constitutivos de esos actos reprochables, por lo cual la definición de esos actos constitutivos de sanciones deben ser definidos por el funcionario público que conozca del caso, dejando un amplio margen de discrecionalidad en él.

Por lo tanto, es clara la necesidad de establecer los elementos constitutivos del concepto “actos de corrupción” o “hechos de corrupción”, de tal manera que al aplicar las normas demandadas los funcionarios públicos tengan criterios claros sobre las conductas que constituyen dichas faltas disciplinarias y no tengan que acudir a sus criterios subjetivos para aplicarlas.

## **VII. REQUISITOS ESTABLECIDOS JURISPRUDENCIALMENTE PARA LA ADMISIBILIDAD DE LA DEMANDA**

La Corte Constitucional en su jurisprudencia<sup>10</sup> ha establecido una serie de requisitos para que pueda operar el control de constitucionalidad invocado por una acción pública de inconstitucionalidad. Dichos requisitos son: (i) claridad, (ii) certeza, (iii) especificidad, (iv) pertinencia y (v) suficiencia, los cuales deberán ser en efecto cumplidos por todas las acciones públicas de inconstitucionalidad siempre que se pretenda activar el control de constitucionalidad de la Corte. A continuación, se explicará porqué la presente acción pública de inconstitucionalidad cumple en efecto con la totalidad de dichos requisitos jurisprudencialmente establecidos.

- a. Claridad: La presente acción pública de inconstitucionalidad cuenta en efecto con una coherencia y precisión suficientes para que la Corte pueda identificar de manera clara y concisa el concepto de la violación, y la necesidad de activar el control de constitucionalidad. Así mismo, se han proporcionado las razones suficientes para que la Corte Constitucional atienda en el presente caso a la llamada de garantizar la supremacía constitucional.

Los argumentos dados en la presente acción son comprensibles y determinados, basados en la supremacía constitucional lo cual permite, según lo señalado anteriormente, cumplir con el requisito de claridad y que la Corte de pueda pronunciar en este caso concreto.

- b. Certeza: Se precisa en este punto, que el ataque de constitucionalidad contenido en este escrito se encuentra dirigido en contra de norma real y existente, y que la ausencia del cumplimiento de los deberes legislativos esbozados y en consecuencia la configuración de la violación a la norma constitucional y los principios señalados como vulnerados respecto de la norma acusada en el presente escrito.
- c. Especificidad: Al respecto, se afirma que la presente acción pública de inconstitucionalidad es eminentemente específica, en la medida en que incluye en su texto un cargo preciso de inconstitucionalidad que obedece a un análisis objetivo por parte de los demandantes, y que por lo tanto los argumentos de los mismos no son vagos o indeterminados a la hora de argüir la inconstitucionalidad de la norma, por tanto, se cumple con el presente requisito.
- d. Pertinencia: La presente demanda es pertinente en la medida en que busca activar el control de constitucionalidad de la Corte por considerar vulnerada de manera directa la Constitución Política, como se ha mencionado en el

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 243 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

concepto de la violación. Por lo tanto, los argumentos del presente escrito tienen en efecto naturaleza constitucional en tanto apelan a las normas superiores de la Carta para establecer y elucidar la transgresión que la norma demandada efectúa a la Constitución Nacional.

- e. Suficiencia: Debe arribarse a la conclusión de que los argumentos de la presente demanda en efecto están dirigidos a despertar siquiera un mínimo de duda al Magistrado que tendrá la tarea de realizar el análisis de constitucionalidad sobre la presente norma demandada. Por otro lado, los argumentos del presente escrito en efecto guardan relación y suscitan todos los elementos de juicio necesarios para llevar a cabo un examen de constitucionalidad.

**VIII. PRETENSIONES**

**PRIMERO:** Que se declare la INEXEQUIBILIDAD del artículo 62 parcial 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; dado que contraviene lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Política, así como los principios de legalidad, de seguridad jurídica y anticorrupción, al no definir el contenido de lo que se puede entender por actos de corrupción.

**PRETENSIÓN SUBSIDIARIA.**

Exhortar al congreso, para que en el ejercicio de su función legislativa defina lo que se debe entender por “actos de corrupción” y de esta manera proteger la Constitución y los derechos fundamentales de los ciudadanos que se ven afectados con la indeterminación del término referido.

**IX. NOTIFICACIONES**

Recibimos notificaciones en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de La Sabana, con sede en el Campus del Puente del Común, Km. 7, Autopista Norte de Bogotá. Chía, Cundinamarca, Colombia.

De igual manera, en los correos electrónicos: [doralbamumu@unisabana.edu.co](mailto:doralbamumu@unisabana.edu.co); [kellyquor@unisabana.edu.co](mailto:kellyquor@unisabana.edu.co)

De ustedes,

  
 Doraba Muñoz Muñoz  
 C.C. 1032.492.090 de Bogotá D.C

  
 Kelly Yaneth Quevedo Origua  
 C.C. 1000.462.406 de Bogotá D.C

CORTE CONSTITUCIONAL  
 Secretaría General

**DILIGENCIA DE PRESENTACIÓN PERSONAL Y  
 RECONOCIMIENTO DE CONTENIDO DE FIRMA**

El anterior escrito fue presentado personalmente en  
 La Secretaría General de la Corte Constitucional,  
 por Kelly Yaneth Quevedo Origua quien se  
 Identificó con la C.C. No. 1.000462406 de Bogotá  
 y/o Tarjeta Profesional No. \_\_\_\_\_

Bogotá D.C., 8 febrero 2019

  
 Quien Firma

\_\_\_\_\_  
 Quien recibe/Secretaría General