



Honorables Magistradas y Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA
Magistrada ponente: **DIANA CONSTANZA FAJARDO RIVERA**
Palacio de Justicia, Calle 12 N.º 7-65, Bogotá D.C.
secretaria3@corteconstitucional.gov.co
La Ciudad

Demandante: JORGE EDUARDO FONSECA ECHEVERRI.

Referencia: Expediente **D-15075**. Demanda de inconstitucionalidad en contra del numeral 4 del artículo 10 (parcial) de la Ley 2094 de 2021, que modificó el artículo 49 de la Ley 1952 de 2019.

Asunto: Intervención ciudadana según Decreto 2067 de 1991 art. 7, inc. 2º.

Las(os) suscritas(os) ciudadanas(os) **JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARÍN**, director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá; **DANIELA VALENTINA RANGEL ANGULO**, profesora titular del área de derecho público de la Universidad Libre seccional Cúcuta y miembro del Observatorio; y **DANIELA RAMÍREZ LÓPEZ**, profesora titular del área de derecho público de la Universidad Libre seccional Cúcuta y miembro del Observatorio; presentamos la siguiente intervención en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución Política de Colombia de 1991. Actuamos de conformidad con lo establecido en el art. 242 numeral 1 de la CP. y el art. 7 Decreto 2067 de 199, dentro del término establecido en el Auto del 1 de febrero de 2023 y a la fijación en lista que hizo la Secretaría General de la Corte Constitucional.

I. Norma legal demandada y argumentos del accionante

El ciudadano JORGE EDUARDO FONSECA ECHEVERRI formuló acción pública de inconstitucionalidad en contra del num. 4 del art. 10 (p) de la Ley 2094 de 2021, que modificó el art. 49 de la Ley 1952 de 2019. En forma concreta, se trata del siguiente extracto resaltado y subrayado de la disposición:

**“LEY 2094 DE 2021
(junio 29)**

Diario Oficial No. 51.720 de 29 de junio de 2021

“Rige a partir del 29 de marzo de 2022, salvo el artículo 1 relativo a las funciones jurisdiccionales que entrará a regir a partir del 29 de junio de 2021, y el artículo 7 entrará a regir a partir del 29 de diciembre de 2023 (Art. 73)

“Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones.”



ARTÍCULO 10. Modificase el artículo 49 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 49. Definición de las sanciones.

(...)

4. La amonestación implica un llamado de atención, por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida.”

El actor considera que el num. 4 del art. 10 (p) de la Ley 2094 de 2021 vulnera el art. 4 de la Constitución Política de 1991. Esta norma consagra el principio de supremacía constitucional. La norma legal está desconociendo la figura de la cosa juzgada constitucional material porque la Corte Constitucional, en sentencia C-1076 de 2002, ya se pronunció acerca de la inconstitucionalidad de las expresiones “*por escrito*” y “*hoja de vida*” cuando estudió la constitucionalidad del art. 51 de la hoy derogada Ley 734 de 2002. Sin embargo, el demandante argumenta que el legislador reprodujo las expresiones inexecutable en el art. 10 num. 4 de la Ley 2094 de 2021 por medio de la cual se reformó el art. 49 la Ley 1952 de 2019 – el actual Código General Disciplinario-. El demandante considera que la Ley 1952 de 2019 previó una clara clasificación de faltas, dentro de las cuales incluyó a las faltas leves en el art. 46.3, pero que en el inciso 3° del art. 29 consagró que la culpa leve no será sancionable en materia disciplinaria. El demandante concluyó que, en los términos del art. 68 de la Ley 1952 de 2019, cuando se trata de hechos que contraríen en menor grado el orden administrativo al interior de cada dependencia sin afectar sustancialmente los deberes funcionales, el jefe inmediato debe adoptar las medidas correctivas pertinentes sin necesidad de acudir a formalismos procesales y sin generar un antecedente disciplinario, por lo que, en su criterio, el hecho de que se prevea una sanción como la de amonestación o llamado de atención, por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida para las faltas leves culposas, comporta la muestra de un acto unilateral de poder y que por ende, se está perdiendo de vista la ausencia de ilicitud sustancial. Todos estos temas, según el demandante, ya fueron abordados por la Corte en la Sentencia C-1076 de 2002 y se reprodujeron en la norma demandada.



II. Consideraciones del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre

A. Problema Jurídico derivado del cargo y tesis del Observatorio

¿Es inconstitucional la expresión “*por escrito que debe registrarse en la hoja de vida*” contenida en el num. 4 del art. 49 de la ley 1952 de 2019 que fue modificado por el art. 10 de la Ley 2094 del 21 de junio de 2021, por desconocer la cosa juzgada material al reproducir las expresiones “*por escrito*” y “*se anotará en la hoja de vida*” contenidas en el art. 51 de la derogada Ley 734 de 2002 y que fueron declaradas inexequibles en la Sentencia C-1076 de 2002?

El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional le solicita a la Corte Constitucional que declare **EXEQUIBLE** el num. 4 del art. 10 (p) de la Ley 2094 de 2021 por las razones que se pasa a exponer.

B. Solución a los problemas jurídicos planteados

1) La cosa juzgada material

El art. 243 de la Constitución Política establece que todo fallo que la Corte Constitucional dicte en ejercicio del control jurisdiccional hace tránsito a cosa juzgada constitucional. De ahí que, ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.

La Corte Constitucional ha reiterado que la cosa juzgada puede presentarse *en sentido estricto* o *en sentido amplio o lato*. La cosa juzgada material en sentido estricto se configura “*cuando existe una sentencia previa que declara la inexequibilidad del contenido normativo que se demanda por razones de fondo y corresponde a la Corte decretar la inconstitucionalidad de la nueva norma objeto de análisis*” (Sentencia C-140 de 2018). Adicional a ello, en Sentencia C-096 de 2003, la Corte sostuvo que para que se configure esta modalidad de cosa juzgada material en sentido estricto deben cumplirse las siguientes exigencias:

- i) Que una norma haya sido declarada inexequible;
- ii) Que se trate de un mismo sentido normativo, esto es, que el contenido material del texto examinado sea similar a aquel que fue declarado inexequible por razones de fondo,



teniendo en cuenta el contexto dentro del cual se inscribe la norma examinada, ya que su significado y sus alcances jurídicos pueden variar si el contexto es diferente;

iii) Que el texto legal, supuestamente reproducido, haya sido declarado inconstitucional por ‘razones de fondo’, lo cual hace necesario analizar la *ratio decidendi* del fallo anterior;

iv) Que subsistan las disposiciones constitucionales que sirvieron de referencia en la sentencia anterior de la Corte.

A partir de estas reglas, procederemos a analizar cada uno de los elementos citados, con el fin de determinar si en el presente caso se configura la cosa juzgada material en sentido estricto, de acuerdo con lo alegado por accionante.

i) Que una norma haya sido declarada inexecutable

Sí existe una decisión previa de la Corte Constitucional en ejercicio de control abstracto de constitucionalidad en la cual declaró la inexecutable de expresiones contenidas en una norma que, según el autor, fueron reproducidas por el legislador en la norma que actualmente se demanda. En el presente caso, estamos haciendo referencia a las expresiones “*por escrito*” y “*se anotará en la hoja de vida*” contenidas en el art. 51 de la derogada Ley 734 de 2002, que fueron declaradas inconstitucionales en la Sentencia C-1076 de 2002.

ii) Que se trate de un mismo sentido normativo

Habiendo identificado la existencia de una norma que fue declarada inexecutable, es necesario pasar a estudiar si el contenido material del texto que el actor demanda resulta ser similar a aquel que fue declarado inconstitucional por razones de fondo, teniendo en cuenta el contexto dentro del cual se inscribe la norma examinada, ya que su significado y sus alcances jurídicos pueden variar si el contexto es diferente.

Por lo tanto, siguiendo con el análisis de los criterios establecidos por la Corte, corresponde considerar el examen, tanto de la norma actualmente demandada como el de la norma que fue declarada inexecutable por la Corporación en la Sentencia C-1076 de 2002.

En su demanda, el actor afirma lo siguiente al respecto: “*La identidad se aprecia teniendo en cuenta tanto la redacción de los artículos como el contexto dentro del cual se ubica la disposición demandada, de tal forma que si la redacción es diversa pero el contenido normativo es el mismo a la luz del contexto, se entiende que ha habido una reproducción*”, pasando luego a exponer una tabla en la cual realiza una comparación entre el art. 51 de la Ley 734 de 2002, el art. 49 de la Ley 1952 de 2019 y el art. 10 de la Ley 2094 de 2021, **sin**



precisar argumentos que permitan entender por qué las normas examinadas se circunscriben al mismo contexto.

Este Observatorio considera que, en realidad, la norma actualmente demandada no comparte el mismo sentido y contexto normativo con la norma que fue declarada inexecutable, por las siguientes razones:

a) Las expresiones “*por escrito*” y “*se anotará en la hoja de vida*”, se encontraban reguladas en el art. 51 de la hoy derogada Ley 734 de 2002, en el cual se establecía que para el caso en que se presentaran **hechos que contrariaran en menor grado el orden administrativo al interior de cada dependencia sin afectar sustancialmente los deberes funcionales**, el jefe inmediato precisamente podía hacer el respectivo llamado de atención por escrito al autor del hecho sin necesidad de acudir a formalismo procesal alguno, pero generando una anotación en la hoja de vida, que, aunque la norma estableciera que no comportaba antecedentes disciplinarios, queda claro que para la Corte Constitucional en Sentencia C-1076 de 2002 sí cumplía estos efectos al afirmar que:

“No puede discutirse que un llamado de atención afecte la hoja de vida del servidor y por ello se opone a la finalidad de la norma y a su cumplimiento mediante actuaciones desprovistas de solemnidad alguna.”

b) No obstante, al analizar la Ley 1952 de 2019 encontramos en el art. 68 lo que sería una reproducción del art. 51 de la Ley 734 de 2002. Sin embargo, en la nueva norma, el legislador **no reprodujo particularmente** la consecuencia jurídica de llamado de atención por escrito con anotación a la hoja de vida como una medida que pueda adoptar el jefe inmediato para corregir aquellos hechos que contraríen en menor grado el orden administrativo al interior de cada dependencia sin afectar sustancialmente los deberes funcionales, sino que le permite adoptar de manera discrecional las medidas que considere pertinentes, como se aprecia a continuación:

“ARTÍCULO 68. Preservación del orden interno. Cuando se trate de hechos que contraríen en menor grado el orden administrativo al interior de cada dependencia sin afectar sustancialmente los deberes funcionales, el jefe inmediato adoptara las medidas correctivas pertinentes sin necesidad de acudir a formalismo procesal alguno. Dichas medidas no generaran antecedente disciplinario.”

c) En conclusión, si la Corte se pronunció sobre la inexecutable de las expresiones “*por escrito*” y “*se anotará en la hoja de vida*”, lo hizo, pero en el contexto del art. 51 de la Ley 374 de 2002, que se ocupaba de aquellos hechos que por carecer de ilicitud sustancial, es



decir, por su nula capacidad para afectar sustancialmente los deberes funcionales, ni siquiera pueden ser adecuados al interior de la tradicional clasificación de las faltas a nivel disciplinario, estas son: las gravísimas (taxativamente reguladas en la ley), las graves y las leves, donde para estas dos últimas tanto la derogada Ley 374 de 2002 como el actual Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019) han previsto criterios normativos para determinar cuándo se está ante ese tipo de faltas¹ y para establecer la gravedad o levedad misma de aquellas².

d) El demandante perdió de vista el hecho de que el num. 4 del art. 10 (parcial) de la Ley 2094 de 2021, que modificó el art. 49 de la Ley 1952 de 2019, sí establece la sanción de amonestación que debe entenderse como un llamado de atención, por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida, **pero que el art. 48 de la Ley 1952 de 2019 prevé en su numeral 6 que esa sanción se aplica para las faltas leves culposas**, no para aquellos hechos que contraríen en menor grado el orden administrativo al interior de cada dependencia sin afectar sustancialmente los deberes funcionales y que, ni siquiera suscitan el adelantamiento de proceso disciplinario o de formalidad procesal alguna para su corrección.

e) Por lo tanto, es evidente que el actor parte de una confusión conceptual al asimilar las faltas leves y en particular las faltas leves culposas, con aquellos hechos que contraríen en menor grado el orden administrativo al interior de cada dependencia sin afectar sustancialmente los deberes funcionales, ya que frente a estos últimos la Corte Constitucional precisó en la misma sentencia C-1076 de 2002 que:

“se trata de comportamientos que alteran el orden interno de las instituciones pero sin comprometer sustancialmente los deberes funcionales del sujeto disciplinable, es comprensible que esa medida no se rodee de connotaciones procesales y de los formalismos inherentes a las actuaciones de esa índole”.

Mientras tanto, las faltas leves son, en últimas, conductas que sí habilitan el adelantamiento de un proceso disciplinario, en tanto que el art. 67 de la Ley 1952 de 2019 prevé que constituye **falta disciplinaria grave o leve**, el **incumplimiento de los deberes**, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la incursión en prohibiciones, salvo que la conducta este prevista como falta gravísima. Tanto la gravedad o levedad de la conducta, como los aspectos subjetivos relativos al carácter doloso o culposo de la misma (junto con la definición de los distintos grados de culpa), estarán determinados por criterios normativos que deberán ser valorados por el juzgador disciplinario al momento de realizar el juicio de calificación.

¹ Véanse los artículos 50 de la Ley 374 de 2002 y 67 de la Ley 2952 de 2019.

² Véanse los artículos 43 de la Ley 374 de 2002 y 47 de la Ley 2952 de 2019.



f) El hecho de que al art. 29 de la Ley 1952 de 2019 prevea en su inciso tercero que “*la culpa leve no será sancionable en materia disciplinaria*” no quiere decir que esa disposición normativa se refiera al mismo tipo de conductas reguladas en el art. 68 ibidem, esto es, que se refiera a los hechos que contraríen en menor grado el orden administrativo al interior de cada dependencia sin afectar sustancialmente los deberes funcionales, por lo que estos no constituyen ni siquiera los mismos elementos fácticos de una falta leve y, además, como ya se explicó, no se reprodujo la consecuencia jurídica de llamado de atención por escrito con anotación en la hoja de vida. Por el contrario, el art. 29 se refiere única y exclusivamente a la culpa leve como criterio subjetivo de valoración.

En conclusión, cuando se adelanta un proceso disciplinario con el cumplimiento de todas las garantías previstas en la ley y el juzgador respectivo encuentre que una conducta puede ser calificada como falta leve culposa, podrá imponer la sanción de amonestación, siempre que se constate que se cometió a título de culpa grave o gravísima, porque si se cometió a título de culpa leve, no procede el llamado de atención por escrito ni su correspondiente registro en la hoja de vida del funcionario público.

iii) Que el texto legal, supuestamente reproducido, haya sido declarado inconstitucional por “razones de fondo”, lo cual hace necesario analizar la *ratio decidendi* del fallo anterior:

Para el actor, las expresiones “*por escrito*” y “*que debe registrarse en la hoja de vida*” establecidas en el num. 4 del art. 49 de la Ley 1952 de 2019, adicionado por la Ley 2094 del 21 de junio de 2021, “*por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones*” son inconstitucionales, conforme con la declaratoria de inexecutable realizada por la Corte Constitucional en Sentencia C-076 de 2002. Sin embargo, una vez analizado que el contenido material del texto demandado (el num. 4 del art. 49 de la Ley 1952 de 2019, adicionado por la Ley 2094 del 21 de junio de 2021) se encontró que no es similar a aquellas expresiones que fue declaradas inexecutable (art. 51 de la Ley 734 de 2002). Por ende, será necesario estudiar las razones de fondo de la decisión contempladas en la Sentencia C-1076 de 2002, con el fin de determinar si las mismas tienen relación material con el contenido del precepto normativo demandando actualmente.

Si bien la Sentencia C-1076 de 2002 desarrolla el análisis de inconstitucionalidad de varias disposiciones de la Ley 734 de 2002, sólo analizaremos la relacionada con el cargo de la demanda en contra del art. 51 ibidem, donde afirmó el demandante que cuando esa disposición consagró que ante *circunstancias de menor grado que no afecten sustancialmente los deberes funcionales*, el jefe inmediato llamará *por escrito* la atención



al autor del hecho, *sin que sea necesario acudir a formalismo procesal alguno*, **se violaba el derecho a la defensa** dado que es indispensable el adelantamiento de una actuación administrativa, así sea para ventilar un asunto de poca relevancia en donde el funcionario público pueda controvertir el llamado de atención.

Frente a ello la Corte consideró que, aunque el cargo de la demanda se dirigió exclusivamente contra la expresión sin *necesidad de acudir a formalismo procesal alguno*, el ejercicio de una adecuada interpretación constitucional no podía limitarse al enunciado invocado y que, por lo tanto, era necesario estudiarlo de manera global. Igualmente, señaló la Corte que es comprensible que las medidas del art. 51 de la Ley 734 de 2002 no entrañen connotaciones procesales y que no estén caracterizadas por los formalismos inherentes a las actuaciones de esa índole, porque la finalidad de esa disposición tiene una única interpretación: “*diseñar medidas encaminadas a preservar el orden interno y la disciplina en las instituciones del Estado*”, efecto para el cual se prevén los **llamados de atención** que hace el superior jerárquico a su subordinado.

Para este Observatorio se reafirma que no se presenta el mismo sentido normativo entre la norma que fue declarada inexecutable y la actualmente demandada, teniendo en cuenta que el objetivo de la expresión “*por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida*” contenida en el num. 4 del art. 49 de la Ley 1952 de 2019, adicionado por la Ley 2094 del 21 de junio de 2021. La norma está orientada a consagrar la consecuencia jurídica aplicable a las faltas disciplinarias leves culposas, que son distintas a aquellos comportamientos que alteran el orden interno de las instituciones, **pero que no comprometen sustancialmente los deberes funcionales del sujeto disciplinable**.

Adicional a ello, decide la Corte declarar inexecutable la expresión “*por escrito*” teniendo en cuenta que la realización de un llamado de atención de este tipo por parte de un superior a sus subalternos va en contravía de lo señalado en el mismo art. 51, pues si trata de una actuación “*sin formalismos procesales*”, no se encuentra razón para que el llamado de atención sí se rodee un hecho formal, sumado a que esto tampoco impide que los funcionarios sean escuchados, pues no es garantía de una democracia constitucional la realización de un llamado de atención fruto de un acto unilateral de poder y no de una decisión razonable que tenga en cuenta y valore la situación del afectado.

Este segundo argumento tampoco guarda relación con el sentido normativo analizado previamente, pues como bien se explicó, sólo hace referencia a la inconstitucionalidad presentada en la facultad que tenía el jefe inmediato de realizar llamados de atención con anotación en la hoja de vida sin llevar a cabo un debido proceso administrativo. No obstante, ello no ocurre en casos en los cuales se inicie un proceso disciplinario por una falta leve, que



como ya mencionamos, son conductas que sí habilitan el adelantamiento de ese tipo de formalismos de acuerdo con el art. 67 de la Ley 1952 de 2019.

De otro lado, la Corte advierte que la alteración del orden interno que conduce a un llamado de atención, en las condiciones que se han indicado, se caracteriza por **no afectar los deberes funcionales del servidor público**, circunstancia que habilita que se prescinda de formalismos procesales. No obstante, el art. 51 establecía que el llamado de atención se anotara en la hoja de vida, lo cual fue declarado inexecutable en el entendido de que en las conductas reguladas por el art. 51 hay ausencia de ilicitud sustancial y al imponerse un llamado de atención no puede desconocerse que esa anotación tiene un carácter sancionatorio.

Este tercer argumento tampoco tiene relación con el cargo de la demanda. El num. 4 del art. 49 de la Ley 1952 de 2019, adicionado por la Ley 2094 del 21 de junio de 2021, establece la sanción de amonestación, como un llamado de atención, por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida, **pero sólo para las faltas leves culposas.** Cuando el servidor ha incurrido en un ilícito disciplinario y el fundamento de éste viene dado por la afección del deber funcional sin justificación alguna. Por lo tanto, **no es aplicable** para aquellos hechos que contraríen en menor grado el orden administrativo al interior de cada dependencia sin afectar sustancialmente los deberes funcionales. Luego, no es lo mismo frente a aquellas conductas que no está satisfecha la exigencia de ilicitud sustancial.

En este orden de ideas, las razones de fondo formuladas por la Corte en la Sentencia C-1076 de 2002, para declarar la inexecutable de la expresión *por escrito* y la expresión *se anotará en la hoja de vida* del art. 51 de la Ley 734 de 2002, no guardan relación con el alcance normativo del num. 4 del art. 49 de la Ley 1952 de 2019, adicionado por la Ley 2094 del 21 de junio de 2021.

De manera que, una vez acreditado que no se cumple con los dos criterios anteriores, podemos concluir que en el presente asunto no se configura la cosa juzgada material en sentido estricto y, por tanto, no existe vulneración de la Constitución Política en la medida en que el legislador no reprodujo el contenido material de la norma que fue declarada inexecutable por razones de fondo.



III. Petición

El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre le solicita a la Honorable Corte Constitucional que declare **EXEQUIBLE** de la norma demandada.

De los señores Magistrados, atentamente,

KENNETH BURBANO VILLAMARIN

Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho de la Universidad Libre

jkbv@hotmail.com - jorgek.burbanov@unilibre.edu.co - observaciudadanoderecho@unilibre.edu.co

C.C. 79.356.668 - Calle 8 No. 5-80, segundo Piso, Bogotá D.C. - Cel. 3153465150

DANIELA VALENTINA RANGEL ANGULO

Docente miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho Universidad Libre Seccional Cúcuta

Danielav.rangela@unilibre.edu.co

Cel. 3124276678

C.C. 1.090.510.448 de Cúcuta

DANIELA RAMÍREZ LÓPEZ

Docente miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho Universidad Libre Seccional Cúcuta

Daniela.ramirezl@unilibre.edu.co

Cel. 3102134843

C.C. 1.093.780.950 de Los Patios