

CIRCULAR N°. **043** DE **2022**
12 AGO 2022



Para:	SERVIDORES Y COLABORADORES DEL DISTRITO CAPITAL
De:	DIRECTORA DISTRITAL DE ASUNTOS DISCIPLINARIOS
Asunto:	LA ACEPTACIÓN DE CARGOS EN EL CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO -LEY 1952 DE 2019-

Corresponde a la Secretaría Jurídica, a través de la Dirección Distrital de Asuntos Disciplinarios, brindar herramientas de prevención de conductas disciplinarias para el fortalecimiento institucional, el desarrollo de la Administración Distrital y la lucha contra la corrupción, razón por la cual se dictan los siguientes lineamientos:

1. Precisiones iniciales

La confesión o aceptación de cargos, también llamada 'allanamiento' a cargos e incluso 'aceptación de responsabilidad' constituye un medio de prueba regulado en el libro IV 'Procedimiento disciplinario', título VI 'Pruebas', Capítulo I del Código General Disciplinario (CGD), particularmente en sus artículos 161 a 163.

En primer lugar, desde el punto de vista procesal, la confesión o aceptación de cargos, que son las denominaciones utilizadas por el CGD, es un mecanismo que facilita el avance y culminación del proceso disciplinario en cumplimiento de sus finalidades, esto es, la prevalencia de la justicia, la efectividad del derecho sustantivo y la búsqueda la verdad material.

En segundo lugar, desde el punto de vista probatorio, la confesión, de conformidad con la clara definición ofrecida por el artículo 149 del CGD, es un medio de prueba y debe entenderse como el acto de declaración por el cual el sujeto disciplinable admite o reconoce ser autor o haber participado en los hechos o conductas disciplinariamente relevantes y, así mismo, admite su responsabilidad en los mismos.

2. Marco normativo

Por regla general las Oficinas de Control Interno Disciplinario de las entidades públicas tienen la función de ejercer la acción disciplinaria en contra de los sujetos que la ley establece como destinatarios de esta, por hechos que revistan las características de una falta disciplinaria y que lleguen a su conocimiento por medio de queja, informe de servidor público, o de oficio.

Como se sabe, el Código General Disciplinario comenzó a regir plenamente, excepto en materia de prescripción, el 29 de marzo de 2022 y en tal medida sus disposiciones se aplican a todos los procesos disciplinarios en curso, salvo los que tuvieran pliego de cargos notificado o audiencia de proceso verbal instalada en donde se continuaría su trámite aplicando la Ley 734 de 2002 hasta la finalización de la actuación.

En este sentido, el Código General Disciplinario, en su libro IV 'Procedimiento disciplinario', título VI 'Pruebas', Capítulo I 'Confesión', artículos 161 a 163, regula el medio de prueba y la facultad con la que cuenta el investigado y/o disciplinable para renunciar a algunos de sus derechos, en virtud de la aceptación de responsabilidad, a cambio de la reducción sustancial de la sanción disciplinaria.

Inicialmente, conviene comenzar el estudio de la confesión, a partir del artículo 149 el cual establece que son medios de prueba: la confesión, el testimonio, la peritación, la inspección disciplinaria y los documentos.

ARTÍCULO 149. Medios de prueba. Son medios de prueba la confesión, el testimonio, la peritación, la inspección disciplinaria y los documentos, los cuales se practicarán de acuerdo con las reglas previstas en este código.

Los indicios se tendrán en cuenta en el momento de apreciar las pruebas, siguiendo los principios de la sana crítica.

Los medios de prueba no previstos en esta ley se practicarán de acuerdo con las disposiciones que los regulen, respetando siempre los derechos fundamentales.
(Subrayado nuestro)

Como se mencionó en líneas anteriores, los artículos 161 a 163 de CGD, regulan la confesión o aceptación de cargos como medio de prueba, dentro del título VI contentivo del régimen probatorio disciplinario. Sin perjuicio de ello, la confesión o aceptación de cargos debe estudiarse y aplicarse en concordancia con los artículos 22, 50, 227, entre otros, del mismo estatuto disciplinario.

En referencia a las normas o estatutos de integración e interpretación, debe subrayarse que el artículo 22 ibídem, establece:

“ARTÍCULO 22. Prevalencia de los principios rectores e integración normativa. En la interpretación y aplicación del régimen disciplinario prevalecerán los principios rectores contenidos en la Constitución Política y en esta Ley además de los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia. En lo no previsto en esta ley se aplicará lo dispuesto en los Códigos de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, General del Proceso Penal y de Procedimiento Penal en lo que no contravengan a la naturaleza del derecho disciplinario.”

De esta manera, a diferencia de lo que ocurría con la Ley 734 de 2002 (artículo 130), la cual remitía expresamente a la Ley 600 de 2000 como estatuto de remisión normativa, la Ley 1952 de 2019 – CGD – como se dijo, establece su propio régimen probatorio, y deja abierta la posibilidad de integrar en la interpretación de sus disposiciones, las normas contenidas en los códigos de procedimiento administrativo y contencioso administrativo, general del proceso, penal y de procedimiento penal en cuanto que sean compatibles con la naturaleza del derecho disciplinario.

A este respecto, cabe anotar que, en materia procesal y específicamente probatoria, tanto el Código de Procedimiento Penal, Ley 906 de 2004, como la Ley 600 de 2000, deben tomarse como referentes de integración en la interpretación tanto de las pruebas reguladas en el CGD como de aquellas que no fueron por este reguladas.

3. Requisitos de la confesión o aceptación de cargos

El artículo 161 del CGD establece de manera meridiana los requisitos sustanciales para que la confesión o aceptación de cargos se tenga por válida y produzca los efectos probatorios y consiguientes beneficios:

ARTÍCULO 161. REQUISITOS DE LA CONFESIÓN O ACEPTACIÓN DE CARGOS. (Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 2094 de 2021) La confesión o la aceptación de cargos deberán reunir los siguientes requisitos:

1. Se hará ante la autoridad disciplinaria competente para instruir, juzgar o ante el comisionado o designado.
2. La persona deberá estar asistida por defensor.

3. La persona será informada sobre el derecho a no declarar contra sí misma, y de las garantías consagradas en el artículo 33 de la Constitución Política y de los beneficios y de las rebajas de las sanciones contempladas en este código.

4. La autoridad disciplinaria ante la cual se realice la aceptación de cargos, deberá constatar que la misma se hace en forma voluntaria, consciente, libre, espontánea e informada.

PARÁGRAFO. En la etapa de investigación o juzgamiento, el disciplinable podrá confesar o aceptar su responsabilidad respecto de los hechos disciplinariamente relevantes enunciados en la apertura de la investigación o en los cargos formulados en el pliego.

3.1. La confesión debe realizarse ante autoridad competente.

El artículo 161, numeral 1, establece que la confesión “Se hará ante la autoridad disciplinaria competente para instruir, juzgar o ante el comisionado o designado”.

En cuanto a las Oficinas de Control Disciplinario Interno el artículo 2°, inciso 5°, del CGD establece el presupuesto de competencia en los siguientes términos:

“Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las personerías distritales y municipales, corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias.”

A este respecto, primeramente, debe tenerse en cuenta que la competencia es un elemento esencial de la legalidad de la acción disciplinaria y de su desarrollo sin el cual se vician, no solamente la formación de una prueba como la confesión, sino todas las actuaciones y el proceso disciplinario, el cual exige la titularidad de la potestad disciplinaria como presupuesto legal para su desarrollo.

La aceptación de cargos o confesión igualmente encuentra su fundamento jurídico en el derecho al debido proceso establecido en el artículo 12 ibidem, “El disciplinable deberá ser investigado y luego juzgado por funcionario diferente, independiente, imparcial y autónomo que sea competente (...) En el proceso disciplinario debe garantizarse que el funcionario instructor no sea el mismo que adelante le juzgamiento” El Código General Disciplinario garantiza que en desarrollo de un proceso disciplinario la etapa de

investigación sea adelantada por un funcionario denominado instructor y posteriormente la etapa de juzgamiento sea conocido por otro funcionario diferente.

En conclusión, la aceptación de cargos o confesión debe ser realizada por el disciplinado y/o investigado ante autoridad competente, bien sea el funcionario de instrucción, el de juzgamiento o, el respectivo funcionario comisionado o designado (en caso de designación especial como la que contempla el Decreto 262 de 2000 para la Procuraduría General de la Nación), para la cual es importante que el operador disciplinario tenga bien definida la competencia para conocer del proceso en razón a los criterios subjetivos y de conexidad establecidos a nivel distrital y así mismo, que haya total claridad en cuanto a que la persona que reciba la declaración constitutiva de aceptación de responsabilidad cuente con la debida comisión para adelantar la instrucción del proceso o bien la diligencia específica de confesión.

3.2. La aceptación de cargos debe ser asesorada por un abogado defensor.

El artículo 161, numeral 2 del Código General Disciplinario, afirma “La persona deberá ser asistida por defensor”. El segundo requisito para la aceptación de cargos o confesión es una materialización el derecho de defensa consagrado en el artículo 15 del estatuto disciplinario, que señala “Durante la actuación disciplinaria el investigado tiene derecho a la defensa material y a la designación de un abogado. Si el procesado solicita la designación de un defensor así deberá procederse”

Lo anterior encuentra su fundamento en el artículo 29 de la Constitución que al referirse al derecho fundamental al debido proceso así “Como garantía para toda clase de actuaciones judiciales y administrativas” señala que “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”.

En ese sentido es claro que con ocasión de un proceso disciplinario en curso el investigado y/o disciplinable cuenta con el derecho de actuar en defensa de sus intereses por sí mismo, lo que se denomina defensa material o, por medio de un abogado defensor, lo que se denomina defensa técnica. Así, por ejemplo, en el desarrollo de una investigación disciplinaria el investigado *motu proprio* o por medio de su abogado podrá solicitar la práctica de pruebas o presentar alegatos previos a la evaluación de la investigación sin que la ausencia del letrado impida realizar tales actos procesales o los invalide.

Por el contrario, en la aceptación de cargos o confesión, por expreso mandato legal, resulta imperativo que el acto de declaración o aceptación de responsabilidad o de cargos

haya sido suficientemente discutida y ponderada por el disciplinado y/o investigado junto con su abogado defensor lo cual garantiza que la manifestación sea informada y consciente. *Contrario sensu*, en caso de realizarse el allanamiento unilateral de responsabilidad disciplinaria sin la asistencia técnica exigida este no producirá ningún efecto jurídico, y se tendrá por inexistente.

Finalmente, debe precisarse que, de llegar a presentarse una discrepancia entre lo decidido por el disciplinable y el criterio jurídico de su abogado, deberá prevalecer la voluntad del encartado y dejarse la constancia correspondiente¹.

3.3. La aceptación de cargos debe ser una decisión suficientemente informada y con la plena observancia de derechos fundamentales.

El artículo 161, numeral 3 de la Ley 1952 de 2019, impone que “La persona será informada sobre el derecho a no declarar en contra de sí misma, y de las garantías consagradas en el artículo 33 de la Constitución Política y de los beneficios y rebajas de las sanciones contempladas en este código”.

El tercer requisito para validez de la aceptación de cargos o confesión encuentra su fundamento por una parte en el artículo 33 de la Constitución, el cual afirma que “Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo o contra su cónyuge, compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”. Por otro lado, en el artículo 162 del Código General Disciplinario, que sobre el particular refiere “Si la confesión o aceptación de cargos se produce en la etapa de investigación, las sanciones de inhabilidad, suspensión o multa disminuirán hasta a mitad. Si se produce en la etapa de juzgamiento, se reducirán en una tercera parte (...) el anterior beneficio no se aplicará cuando se trate de faltas gravísimas contenidas en el artículo 52 de este código”

En primer lugar, debe resaltarse la obligación del funcionario instructor o de juzgamiento de informar y explicar de manera suficiente al disciplinable sobre el derecho fundamental a la no autoincriminación y como un allanamiento unilateral de responsabilidad disciplinaria implica una renuncia a este y otros derechos, por ejemplo, el derecho a ser vencido en juicio, así como su derecho a no declarar en contra de ciertas personas en razón del parentesco, por ejemplo, su cónyuge, hijos, padres, nietos, etc.

En segundo lugar, el operador disciplinario competente tiene la obligación de informar a qué beneficios se accede con la aceptación de cargos ya que estos varían dependiendo

¹ Sentencia de constitucionalidad C-1265 de 2005. Magistrado Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

de las particularidades de cada caso, el estadio procesal donde se presente el allanamiento unilateral de responsabilidad disciplinaria o, incluso si se trata de faltas gravísimas a las que por expresa disposición legal no les resulta aplicable ningún tipo de beneficio.

3.4. La aceptación de cargos debe ser un acto voluntario, consciente, libre, espontaneo e informado.

El artículo 161, numeral 4 de la Ley 1952 de 2019, obliga a que “La autoridad disciplinaria ante la cual se realice la aceptación de cargos, deberá constatar que la misma se hace en forma voluntaria, consciente, libre, espontanea e informada.”

Este requisito sustancial, implica en síntesis que la declaración mediante la cual el procesado acepta su responsabilidad sobre unas determinadas conductas ilícitas, a él imputables, debe hacerse con plena voluntad y consentimiento, aspecto volitivo que se cualifica aún más por el añadido cognitivo de saber el marco legal y las consecuencias precisas de su aceptación. Al respecto ha dicho la Corte Constitucional:

“[D]ebe precisar la Corte que lo que consagra esta disposición es la posibilidad del imputado o procesado de renunciar a una de las etapas del proceso, la del juicio, y no a la posibilidad de renunciar a cada uno de los principios que rigen dicha etapa en particular. En otras palabras, consagra la ley la facultad para el imputado o procesado de renunciar a ser vencido en juicio, siempre y cuando tal renuncia se exprese de manera libre, consciente, voluntaria y debidamente informada, es decir bajo el conocimiento y aceptación voluntaria de todas las consecuencias que ello implica, a fin de que el proceso termine de manera anticipada con sentencia condenatoria.”²

La ausencia de alguno de los elementos que componen el presente acápite, esto es, la voluntad, conciencia, libertad, espontaneidad e información, acorde con el criterio del funcionario competente, impedirá que se tenga como prueba de responsabilidad e incluso podría darse aplicación a la retractación en los términos del artículo 162 pluricitado.

4. Retracción

Este requisito empata con el párrafo del artículo 162 del Código General Disciplinario, el cual establece que “No habrá lugar a la retractación, salvo la violación de derechos y garantías fundamentales.”

² Sentencia de constitucionalidad C-1260 de 2005. Magistrado Ponente CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

En efecto, el legislador ha establecido que, como regla general, no opera la retractación sobre la participación en los hechos investigados y la responsabilidad sobre los mismos, que haya hecho el disciplinable con el lleno de los demás requisitos establecidos legalmente³, salvo que se evidencien transgresiones indebidas a los derechos fundamentales del procesado, particularmente las referidas a tal condición, como lo son el debido proceso, el derecho de defensa, el de derecho de no autoincriminación, etc.

5. Procedimiento y aplicación

5.1. Etapa de investigación:

La confesión o aceptación de cargos procede, por expresa disposición legal (art. 162 ídem), durante la etapa de investigación disciplinaria desde su apertura y hasta la ejecutoria del auto de cierre de investigación y traslado para alegatos precalificatorios.

Una vez se presente el escenario o diligencia propicia en el cual el disciplinable manifieste su voluntad de aceptar responsabilidad, se verificará la competencia de la persona que puede recibir las declaraciones (no juramentadas) que constituirán la confesión, luego se verificará e informará al investigado que para la diligencia de confesión tendrá que contar con abogado de confianza o de oficio, y se procederá al reconocimiento o nombramiento del togado según el caso.

Es de vital importancia que la defensa técnica no solamente asista a la diligencia de aceptación de responsabilidad, sino que además el disciplinable haya tenido la oportunidad real de haber sido asesorado por el abogado e informado desde el punto de vista jurídico sobre el contexto procesal y jurídico y consecuencias de la confesión.

Reunidos los requisitos anteriores, la diligencia tendrá que realizarse en plena observancia de los numerales 3.3 y 3.4, esto es, informándole al disciplinable sobre sus derechos a no declarar contra sí mismo o contra su cónyuge, compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Así mismo se iniciará la diligencia sin el apremio del juramento, como corresponde a la naturaleza de la misma, en tanto que libre, voluntaria y espontánea, preguntándole al

³ Sentencia de constitucionalidad C-1195 de 2005. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería: "Una vez realizada la manifestación de voluntad por parte del imputado, en forma libre, espontánea, informada y con la asistencia del defensor, de modo que sean visibles su seriedad y credibilidad, no sería razonable que el legislador permitiera que aquel se retractara de la misma, sin justificación válida y con menoscabo de la eficacia del procedimiento aplicable y, más ampliamente, con detrimento de la administración de justicia, como lo pretende el demandante."

disciplinable sobre su intención de aceptar los hechos disciplinariamente relevantes indicados en el auto de investigación disciplinaria. Finalmente, es óptimo indagar al procesado sobre si se encuentra plenamente informado sobre el contexto jurídico, normativo y consecuencias de la confesión y en caso de que lo requiera se le puede complementar la información al respecto.

Terminada la diligencia de declaración y aceptación de responsabilidad sobre los hechos disciplinariamente relevantes, se dejará constancia de la misma en un documento o acta de diligencia el cual será firmado por el funcionario que presidió la diligencia, el procesado y su defensor.

Posterior a ello, verificada la observancia de los requisitos formales y sustanciales que le aplican, la autoridad disciplinaria contará con 10 días para elaborar el acta que contenga “los términos de la confesión o de la aceptación de cargos, los hechos, su encuadramiento típico, su clasificación y la forma de culpabilidad”, documento que servirá o equivaldrá al pliego de cargos, y que se remitirá sin más pasos o formalidades al funcionario de juzgamiento para que, dentro de los 45 días siguientes a su recibo profiera fallo de primera instancia.

5.2. Etapa de juzgamiento:

El artículo 162, inciso 2° del Código General Disciplinario, regula de manera muy general la aceptación de cargos en etapa de juzgamiento, indicando que “Si la aceptación de cargos o la confesión se producen en la fase de juzgamiento, se dejará la respectiva constancia y, se proferirá la decisión dentro de los quince (15) días siguientes. La aceptación de cargos o la confesión en esta etapa procede hasta antes de la ejecutoria del auto que concede el traslado para alegar de conclusión.”

De lo anterior se desprenden los siguientes puntos relevantes:

- A la aceptación de cargos en etapa de juzgamiento se aplican pautas equivalentes a las que se indicaron para la etapa de investigación, en relación con requisitos establecidos en el artículo 161, respecto de la competencia, la asistencia técnica de abogado defensor, y las formas y pautas sustanciales sobre el desarrollo de la diligencia.
- Se debe realizar una constancia de la diligencia de aceptación de cargos más no un acta como la indicada para la etapa de instrucción toda vez que el proceso ya cuenta con formulación de cargos.
- Hecha la aceptación de cargos con los debidos requisitos, se podrán pretermitir etapas y diligencias que aún no se hayan realizado, como práctica de pruebas o

traslado para alegatos de conclusión, toda vez que la norma en cita señala que dentro de los 15 días siguientes a la realización de la diligencia se procederá a proferir el respectivo fallo.

En relación con la confesión en juicio verbal basta revisar el artículo 227 ibídem y observar que uno de los primeros pasos una vez instalada la audiencia de juicio verbal, es que la autoridad disciplinaria que la preside indague al disciplinable si desea aceptar los cargos a él formulados, en lo cual se evidencia la importancia de la aceptación de cargos en el proceso disciplinario del CGD:

“Acto seguido, si el disciplinable acude a la audiencia acompañado de defensor, se le preguntara si acepta la responsabilidad imputada en el pliego de cargos. Si la aceptare, se seguirá el trámite señalado en el artículo 162 de este Código.

Si el disciplinable concurre a la audiencia sin defensor, se le preguntara si es su voluntad acogerse al beneficio por confesión o aceptación de cargos. En caso de que responda afirmativamente, se suspenderá la audiencia por el termino de cinco (5) días para la designación de un defensor de oficio que podrá ser un defensor público o estudiante de consultorio jurídico de Instituciones de Educación Superior legalmente reconocidas, o para que el disciplinable asista con uno de confianza.”

En caso de que se realice la aceptación de responsabilidad, la cual debe hacerse ya no sobre los hechos disciplinariamente relevantes sino sobre los cargos formulados en el pliego, se aplicará el inciso segundo del artículo 162 ibídem, con lo cual se el operador suspenderá la audiencia y proferirá decisión dentro de los 15 días siguientes.

Ruptura de la unidad procesal:

El artículo 162 ibídem, establece que “En el evento en que la confesión o aceptación de cargos sea parcial, se procederá a la ruptura de la unidad procesal en los términos de esta ley.” En iguales términos lo señala el artículo 227 para la confesión en audiencia de juicio verbal, ambos escenarios, en consonancia con las pautas señaladas en el artículo 214 del CGD.

6. Beneficios:

El artículo 162 del CGD señala los beneficios que le son aplicables al disciplinable que decide confesar o aceptar cargos:

	Etapas de investigación	Etapas de juzgamiento
Oportunidad	-Desde: la apertura de investigación disciplinaria -Hasta: antes de finalizado el término de traslado para presentar alegatos precalificatorios.	-Desde: la formulación de cargos -Hasta: antes de la ejecutoria del auto que concede traslado para alegatos finales.
Beneficios	Sanciones de inhabilidad, suspensión o multa se disminuirán hasta en la mitad.	Sanciones de inhabilidad, suspensión o multa se disminuirán hasta en una tercera parte.



MARÍA PAULA TORRES MARULANDA
DIRECTORA DISTRITAL DE ASUNTOS DISCIPLINARIOS

Proyectó: Nicolás Augusto Romero – Contratista DDAD
Revisó: María Paula Torres Marulanda -Directora DDAD-.
Aprobó: María Paula Torres Marulanda -Directora DDAD-.