

La variación de cargos en el Código General Disciplinario: garantía del debido proceso y riesgo para la seguridad jurídica del investigado

Changes to Charges in The General Disciplinary Code: Guarantee of Due Process and Risk to The Legal Security of The Person Under Investigation

DOI: <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.44.13257>

Resumen

A partir de la figura jurídica de la variación de cargos del Código General Disciplinario colombiano, incorporado por la Ley 1952 de 2019, se aborda si esta institución normativa fortalece o debilita los principios fundamentales del debido proceso, del derecho de defensa y seguridad jurídica en el contexto de los procedimientos disciplinarios y el derecho sancionador en el ámbito disciplinario, pues una inadecuada aplicación puede afectar derechos fundamentales del funcionario investigado. Desde un análisis de la legislación disciplinaria vigente, se revisan pronunciamientos de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y la Procuraduría General de la Nación recurriendo a fuentes doctrinales para contrastar posturas, presentando una reflexión jurídica sobre los riesgos de esta figura en Colombia.

Palabras clave:

variación de cargos, Código General Disciplinario, debido proceso, derecho de defensa, seguridad jurídica.

Abstract

Based on the legal concept of variation of charges in the Colombian General Disciplinary Code Law 1952 of 2019, this paper addresses whether this regulatory institution strengthens or weakens the fundamental principles of due process, the right to defense, and legal certainty in the context of disciplinary proceedings and disciplinary sanctions, since improper application can affect the fundamental rights of the official under investigation. Based on an analysis of current disciplinary legislation, this article reviews rulings by the Constitutional Court, the Supreme Court of Justice, and the Attorney General's Office, drawing on doctrinal sources to contrast positions and presenting a legal reflection on the risks of this concept in Colombia.

Keywords:

variation of charges, General Disciplinary Code, due process, right to defense, legal certainty.

Juan Felipe González Ríos

Abogado, especialista en Derecho Penal, especialista en Derecho Constitucional, Magister en Educación Ambiental y desarrollo sostenible, decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Cooperativa de Colombia, sede Cali, docente universitario, conjuer de la Sala Penal Tribunal de Distrito Judicial de Cali.

Brenda Dagua Palacios

Abogada, especialista en Derecho Disciplinario, semillerista de la Facultad de Derecho de la Universidad Cooperativa de Colombia, sede Cali.

Como citar:

González, R. J.; Dagua, P. B. (2025). La variación de cargos en el Código General Disciplinario: garantía del debido proceso y riesgo para la seguridad jurídica del investigado. *Advocatus*, 22(44), 123-135.



Open Access

Recibido:

18 de octubre de 2024

Aceptado:

9 de enero de 2025

Publicado:

15 de enero de 2025

INTRODUCCIÓN

El derecho disciplinario colombiano, como manifestación del *ius puniendi* del Estado en el ámbito administrativo está sometido a un estricto marco constitucional que impone límites claros a la potestad sancionadora, puesto que uno de los pilares fundamentales de este sistema es el debido proceso, el cual garantiza que toda persona sujeta a una investigación o procedimiento tenga pleno conocimiento de los cargos en su contra, acceso a los medios probatorios, derecho a ser escuchada y la posibilidad de controvertir las decisiones de las autoridades disciplinarias. En este escenario, el respeto por el derecho de defensa se erige como una garantía indispensable para asegurar procesos legítimos y respetuosos de la dignidad humana.

La reforma introducida por la Ley 1952 de 2019 al régimen disciplinario colombiano trajo consigo nuevas herramientas procesales que buscan fortalecer la capacidad sancionatoria del Estado frente a las faltas cometidas por los servidores públicos. Una de estas herramientas es la figura de la variación de cargos¹, la cual permite modificar la imputación en el curso del proceso cuando surjan nuevos elementos de juicio. No obstante, esta

facultad plantea interrogantes respecto a su compatibilidad con los derechos procesales del disciplinado, particularmente en lo relativo a la garantía de defensa y la previsibilidad jurídica del procedimiento.

Desde una perspectiva garantista, el proceso disciplinario no sólo debe ser un instrumento eficaz para la protección del orden jurídico-administrativo, sino también un escenario en el que se respete integralmente el conjunto de derechos fundamentales del sujeto procesado. Por ello, analizar la variación de cargos no implica únicamente estudiar una norma procedimental, sino comprender sus implicaciones constitucionales y su impacto real en la estructura del debido proceso. Este escrito se propone, en consecuencia, aportar a la discusión académica y práctica en torno al equilibrio entre la eficacia del poder disciplinario y la protección de las garantías individuales.

En desarrollo de estos principios, el Código General Disciplinario² introdujo en su articulado una figura jurídica que ha sido objeto de amplio debate: la variación de cargos, que permite al funcionario competente modificar, complementar o reformular los cargos

¹ La figura de la “variación de cargos” en el proceso disciplinario refiere la forma como se modifica el pliego de cargos realizado por el funcionario de conocimiento, esta modificación puede darse por error en la calificación inicial o por prueba sobreviniente. Esta figura implica notificar la variación del pliego al sujeto disciplinable en la misma forma del pliego original, otorgar un plazo prudencial para presentar descargos y solicitar pruebas adicionales.

² La Ley 1952 de 2019, por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, derogó la Ley 734 de 2002, anterior Código Único Disciplinario, y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011 relacionadas con el derecho disciplinario. La vigencia de esta norma fue diferida hasta marzo de 2022, con excepción de los artículos 69 y 74 de la Ley 2094, que entraron a regir a partir del 30 de junio de 2021, y el artículo 7 de la Ley 2094 de 2021, que empezó a regir el 29 de diciembre del 2023, de acuerdo con el artículo 73 de la Ley 2094 de 2021.

inicialmente formulados contra un servidor público cuando surjan nuevos elementos probatorios o se adviertan inconsistencias en la tipificación jurídica de los hechos y que, a pesar de que esta disposición busca asegurar una correcta adecuación jurídica de los hechos investigados y evitar decisiones arbitrarias o basadas en fundamentos deficientes, no está exenta de generar serios interrogantes jurídicos.

Así las cosas, se aborda de manera crítica y analítica la figura de la variación de cargos, valorando su función garantista o si, por el contrario, su aplicación puede ser instrumentalizada en detrimento del funcionario investigado. La discusión se realiza mediante una investigación cualitativa de tipo jurídico-dogmático con un enfoque aplicado. El abordaje contó con un enfoque cualitativo, pues la investigación se centra en comprender e interpretar un fenómeno complejo como lo es la problemática del pliego de cargos a través del análisis de textos y conceptos, en lugar de mediciones numéricas, pues el objetivo es profundizar en el significado, la aplicación y las implicaciones de esta figura jurídica. Adicionalmente, cuenta con un diseño documental, ya que la investigación se basa en fuentes escritas, que no requiere la recopilación de datos de campo, sino el análisis de información proveniente del Código General Disciplinario y sentencias de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Este documento finaliza con las posturas de algunos autores o doctrinantes (libros, artículos de revistas especializadas, tesis).

Para el desarrollo del tema se realizó una etapa preparatoria y documental para delimitar la problemática del pliego de cargos y su posible vulneración a la institución del debido proceso y derecho de defensa. Posteriormente, se hizo una revisión bibliográfica de fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales relevantes que han fijado o modificado la interpretación sobre los requisitos y el alcance del pliego de cargos con el fin de desarrollar la fase de análisis normativo del Código General Disciplinario y entender el fin del pliego de cargos, su definición legal, sus requisitos formales y sustanciales, y su función dentro del proceso, lo que exigió analizar la postura de las altas cortes, su interpretación y aplicación en casos concretos, acompañado del análisis doctrinal que facilita revisar pronunciamientos académicos y de expertos sobre el tema y llegar a la fase conclusiva de la investigación, confrontando las fuentes y haciendo un diagnóstico de la problemática. Se finaliza con una propuesta o interpretación alternativa que logre superar el fenómeno estudiado.

En resumen, la investigación propuesta es un trabajo dogmático en términos jurídicos porque se enfoca en el estudio de las fuentes formales del derecho para comprender una institución, pero es aplicada porque su finalidad es identificar y proponer soluciones a un problema práctico y relevante en el ejercicio del derecho disciplinario en Colombia.

El estudio de la variación de cargos en el procedimiento disciplinario resulta de gran relevancia jurídica y práctica, toda vez que

pone en juego derechos fundamentales como el debido proceso, la defensa y la seguridad jurídica. En una democracia constitucional, el ejercicio del poder sancionador del Estado debe sujetarse a estrictas garantías procesales que aseguren la equidad, la transparencia y la previsibilidad de las decisiones, actuaciones que deben equilibrar la necesidad de la autoridad disciplinaria y el ajuste de la realidad probatoria a la institución del debido proceso.

La variación de cargos, aunque concebida como una herramienta para asegurar una correcta adecuación jurídica de los hechos jurídicamente relevantes, también se puede utilizar de forma abusiva o desproporcionada, afectando negativamente los derechos del investigado. Este artículo, por tanto, busca aportar una reflexión crítica sobre esta figura, con el fin de promover su uso adecuado, en armonía con los principios rectores del ordenamiento jurídico colombiano.

1. Marco normativo vigente que regula la figura de la variación de cargos en el procedimiento disciplinario colombiano

El Código General Disciplinario, modificado parcialmente por la Ley 2094 de 2021, establece el procedimiento aplicable a los servidores públicos sujetos a control disciplinario en Colombia (Congreso de la República de Colombia, 2021). Dentro de sus disposiciones, el artículo 163 regula la figura de la variación de cargos, permitiendo que durante la actuación procesal el funcionario instructor pueda

modificar o adicionar los cargos inicialmente formulados cuando lo estime necesario, en virtud de los elementos materiales probatorios recaudados. Esta disposición refleja una intención del legislador de dotar de flexibilidad al proceso disciplinario, permitiendo que evolucione en consonancia con la dinámica probatoria.

No obstante, esta figura no es completamente novedosa. En el antiguo Código Disciplinario (Ley 734 de 2002) ya se permitía una figura similar con el nombre de reformulación de cargos, aunque con un desarrollo más limitado. Luego de la entrada en vigencia de la Ley 1952 en el año 2019, la variación de cargos se consagra de manera más explícita, generando la necesidad de establecer sus límites materiales y procedimentales. Ahora, la norma exige que una vez se modifiquen los cargos se brinden al investigado garantías mínimas, como la notificación formal de la variación y la posibilidad de pronunciarse o ampliar su defensa respecto de los nuevos cargos imputados (Salarazar, 2021).

En este orden de ideas, desde el punto de vista constitucional la variación de cargos debe leerse en armonía con el artículo 29 de la Constitución Política, el cual consagra el debido proceso como derecho fundamental aplicable a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. El Consejo de Estado (2021) ha reiterado en múltiples fallos que el respeto al derecho de defensa debe ser integral, real y no simplemente formal, esto implica que cualquier variación o modificación sustancial en

la imputación debe permitir al disciplinado ejercer plenamente su derecho de contradicción y defensa con tiempos razonables y acceso a todos los elementos de juicio.

En ese sentido, resulta relevante el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-107 de 2013, en la que se analiza el principio de congruencia en los procesos administrativos sancionatorios, y aunque dicho fallo fue emitido en vigencia del anterior código disciplinario, sus fundamentos siguen siendo válidos, pues la Corte sostuvo que la adecuación jurídica de los hechos debe estar claramente definida y que cualquier alteración debe permitir al procesado reorganizar su estrategia defensiva, es decir, no basta con notificar un nuevo cargo, es indispensable otorgar un término razonable para asumir una defensa efectiva (Corte Constitucional, 2013).

De igual forma, de acuerdo con Ariza et al. (2023), la jurisprudencia ha establecido que la variación de cargos debe ser excepcional, motivada y acompañada de la notificación adecuada. Se hace énfasis en que la variación de cargos no puede emplearse para subsanar deficiencias de la investigación ni para ensayar teorías del caso contra el investigado. Tal uso desnaturalizaría el carácter garantista del procedimiento disciplinario, transformándolo en un instrumento de desequilibrio procesal.

Ahora bien, un elemento esencial del marco normativo es la exigencia de que toda variación de cargos sea producto de un acto

formal, susceptible de control. Esto significa que no basta una mención incidental en el expediente, debe emitirse un acto que permita su contradicción por parte del investigado. La ausencia de este acto o su ejecución de forma intempestiva podría acarrear la nulidad del procedimiento disciplinario por vulneración del debido proceso, según lo ha reconocido la jurisprudencia contenciosa administrativa (Aponte et al., 2021).

Así las cosas, el marco normativo vigente impone condiciones mínimas de legalidad y proporcionalidad en la variación de cargos, pero deja zonas grises que requieren interpretación jurisprudencial. En este sentido, el Consejo de Estado se ha pronunciado sobre los derechos de disciplinados cuando la variación de cargos se ha efectuado sin cumplir con los requisitos esenciales, resaltando que no se trata de una facultad absoluta, sino de una potestad reglada que debe ejercerse conforme a criterios de necesidad, legalidad y garantía del derecho de defensa (Consejo de Estado, 2021).

Por lo anterior, no está de más traer a colación que la doctrina ha advertido que el artículo 163 del Código General Disciplinario, y es que si bien refiere Jiménez (2021), la variación de cargos no establece de forma clara los límites temporales o el momento procesal exacto en el cual esta figura puede ejercerse, ya que esto ha dado lugar a interpretaciones dispares entre los órganos de control, lo que refuerza la necesidad de precisar mediante reglamentación o jurisprudencia los criterios que deben

guiar su aplicación. Así, el estudio del marco normativo y jurisprudencial permite concluir que la figura está jurídicamente permitida, pero requiere ser aplicada con gran cautela para evitar excesos contrarios al bloque de constitucionalidad.

2. Riesgos jurídicos que puede implicar la aplicación de esta figura sobre la seguridad jurídica, el derecho de defensa y el principio de congruencia procesal en los procesos disciplinarios

La figura de la variación de cargos, pese a su fundamentación legal, puede derivar en consecuencias lesivas para la seguridad jurídica del investigado si se aplica de forma discrecional o sin garantías procesales claras, por lo que la seguridad jurídica, entendida como la previsibilidad y certeza en las actuaciones del Estado, exige que el investigado tenga conocimiento claro y oportuno de los cargos que se le imputan, para así construir una estrategia de defensa adecuada. Cualquier alteración sorpresiva o ambigua en la imputación puede quebrantar este principio y convertir el proceso en un escenario de incertidumbre jurídica (Corrales, 2019).

De acuerdo con Hernández et al. (2020), uno de los principales riesgos consiste en la posibilidad de que la variación de cargos se utilice como un instrumento para subsanar falencias probatorias o errores en la tipificación inicial, ya que este uso desnaturaliza el carácter excepcional de la figura y la convierte en una

herramienta de presión indebida contra el disciplinado, quien debe enfrentar no sólo el poder sancionador del Estado, sino también la inseguridad jurídica de enfrentar imputaciones móviles o inestables, por lo que la doctrina ha advertido que este tipo de actuaciones deslegitima el proceso disciplinario y lo distancia de su función garantista.

Otro riesgo se relaciona con el derecho de defensa, en la medida en que una variación intempestiva puede impedir al investigado reorientar su defensa, incorporar nuevas pruebas, solicitar peritajes o ajustar su narrativa. Según Holguín et al. (2022), en la práctica, los términos procesales no siempre son reabiertos cuando se varían los cargos, lo cual genera una afectación directa al principio de contradicción. De esta manera, la defensa técnica queda entonces limitada por los cambios del expediente, lo que puede constituir una infracción grave al artículo 29 constitucional y llevar a una violación relativa al debido proceso.

Adicionalmente, la falta de parámetros temporales claros sobre el momento en que puede realizarse la variación de cargos genera inseguridad sobre la validez del procedimiento. Revisando la guía sobre el procedimiento disciplinario que aporta la Procuraduría General de la Nación (s.f.), la norma permite esta variación durante la actuación, lo que ha dado lugar a interpretaciones según las cuales, incluso, podría variarse en etapa decisoria o de alegatos finales, por lo que esto constituye una amenaza directa al principio de congruencia,

según el cual las decisiones sancionatorias deben corresponder a los cargos inicialmente formulados y debidamente controvertidos por el disciplinado.

Retomando acerca de la jurisprudencia, como bien expone Salazar (2021), ha sido la jurisdicción contenciosa administrativa la que ha reconocido estos riesgos, pues el Consejo de Estado, en varias decisiones sobre nulidades en procesos disciplinarios, ha señalado que cuando se modifica sustancialmente el objeto del proceso sin permitir una adecuada defensa, se incurre en una causal de nulidad por violación del debido proceso. En este sentido, la seguridad jurídica exige no sólo formalidad en la notificación, sino también que el disciplinado tenga una oportunidad real, material y suficiente para reaccionar frente a las nuevas imputaciones.

Ahora, desde la perspectiva de la proporcionalidad, la figura también debe evaluarse cuidadosamente, ya que si bien puede ser útil para ajustar errores técnicos, su uso excesivo o reiterado puede afectar gravemente la confianza en el sistema disciplinario, generar desgaste institucional e incluso dar lugar a reparaciones judiciales por responsabilidad del Estado. De ahí que el principio de proporcionalidad deba regir su aplicación, limitando su ejercicio a casos verdaderamente excepcionales y con una estricta motivación.

Otra problemática identificada es la ausencia de un control externo efectivo sobre el uso de esta figura, ya que en muchos casos

la variación de cargos se da mediante actos administrativos simples que no son susceptibles de recurso autónomo, lo que impide al disciplinado controvertir inmediatamente su legalidad, lo cual profundiza la vulnerabilidad procesal del investigado y deja sin control actos que, aunque formales, pueden tener efectos sustanciales en el curso del procedimiento (Jiménez, 2021).

En este marco estructural, como bien refiere *Ámbito Jurídico* (2022), el análisis de los riesgos jurídicos derivados de la aplicación de la variación de cargos permite sintetizar que, si bien esta figura tiene un fundamento legal y puede cumplir una función correctiva, su uso debe estar estrictamente limitado a situaciones en las que sea necesaria para garantizar una imputación ajustada a la realidad probatoria, y no como mecanismo para salvar deficiencias de la investigación o desorientar la defensa, pues cualquier otra aplicación terminaría por deslegitimar el proceso disciplinario y vulnerar los derechos del servidor público.

Por todo esto, se plantea que la figura se reglamente mediante un decreto por parte del legislativo o por un acto administrativo de carácter general del Ministerio de Justicia o la Procuraduría General de la Nación, en la que se establezcan criterios materiales, temporales y formales para su ejercicio. Esto podría garantizar una aplicación coherente, justa y respetuosa del debido proceso, consolidando un sistema disciplinario confiable, legítimo y acorde con los postulados del Estado social

de derecho, propuesta que se amplía más adelante.

Ahora bien, se debe tener presente que la figura de la variación de cargos, aunque prevista de manera específica en el artículo 225 del Código General Disciplinario, encuentra respaldo indirecto en principios constitucionales como la búsqueda de la verdad material y la prevalencia del derecho sustancial. En efecto, el artículo 228 de la Constitución Política establece que el derecho sustancial prevalece sobre las formalidades, lo cual ha sido interpretado por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional como una directriz que permite ajustes procesales cuando estos contribuyen a una mejor justicia disciplinaria. Sin embargo, esta cláusula no puede convertirse en una justificación automática para modificar los cargos sin control (Corte Constitucional, 2019).

Ahora bien, desde una perspectiva sistemática, la variación de cargos puede verse como una herramienta procesal de corrección o ajuste de la teoría del caso del ente acusador. En ese sentido, su naturaleza jurídica se asemeja a la readecuación jurídica de los hechos que existe en el proceso penal³, aunque con

diferencias importantes que no son propias de abordaje en este escrito. No obstante, para no dejar dicha idea apartada por completo, la doctrina disciplinaria advierte que esta figura no debe ser confundida con la ampliación de cargos ni con la inclusión de hechos nuevos, pues estas últimas tienen reglas distintas, como bien se dijo, ya que la falta de distinción conceptual ha generado confusión en los procesos y vacíos en la jurisprudencia disciplinaria.

Recordando la Guía de la Procuraduría General de la Nación, dicha corporación ha señalado que la variación de cargos sólo es válida si se respeta el principio de contradicción y se concede un término razonable para la defensa del procesado, que atendiendo lo dispuesto en el Código General Disciplinario, en su artículo 225, no puede existir sorpresa en la etapa de fallo, y cualquier modificación sustancial debe notificarse debidamente al disciplinado, respetando las garantías procesales. Esto refleja una tendencia hacia el garantismo, aunque aún no es uniforme (Procuraduría General de la Nación, s.f.).

Así las cosas, el estudio normativo y jurisprudencial revela que la figura de la variación de cargos, aunque útil para la efectividad del control disciplinario, exige una interpretación armónica con los principios constitucionales del debido proceso y el derecho de defensa. La ausencia de lineamientos claros sobre el momento oportuno, los límites sustanciales y los mecanismos de notificación adecuados

³ La “readecuación jurídica de los hechos” durante un proceso penal en Colombia puede darse cuando alguna de las partes procesales (fiscalía o juez de conocimiento) determinan la ocurrencia de los hechos jurídicamente relevantes de manera diferente a la imputación o acusación inicial, lo que permite modificar el tipo penal o las circunstancias de atenuación o agravación. Desde el principio de congruencia y garantía del derecho a la defensa, se debe asegurar que la calificación jurídica final esté en concordancia con la realidad fáctica probada.

plantea riesgos de arbitrariedad. De ahí la necesidad de que tanto la doctrina como los operadores jurídicos disciplinarios adopten una lectura restrictiva y garantista de esta figura (Corrales, 2019).

Uno de los principales riesgos identificados es el debilitamiento de la planeación de la defensa técnica del disciplinado. Cuando los cargos se modifican abruptamente, el investigado puede quedar en situación de indefensión, al no contar con el tiempo ni los elementos necesarios para refutar los nuevos señalamientos. Esto se traduce en una afectación al principio de igualdad de armas, reconocido en el artículo 29 constitucional y en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Corte Constitucional, 2019; Jiménez, 2021).

Además, la seguridad jurídica se ve menoscabada cuando las autoridades disciplinarias aplican de manera extensiva o arbitraria la figura, sin garantizar que la variación de cargos mantenga una conexión directa y coherente con los hechos objeto de investigación. La Corte Constitucional, en sentencias como la C-107 de 2013, ha enfatizado que la actuación del Estado debe regirse por el principio de legalidad y que la certeza jurídica en los procedimientos disciplinarios es indispensable para evitar decisiones contrarias a derecho

(Córdoba et al., 2006; Aponte et al., 2021). Adicionalmente, la Sentencia C-1288 de 2001 expresa que *“con el fin de que la solicitud de variación no comprometa la imparcialidad del juzgador, este deberá limitarse a señalar la calificación jurídica que estima pertinente, sin*

llevar a cabo valoración alguna de la responsabilidad del investigado”.⁴

En la práctica, la aplicación inadecuada de la variación de cargos puede generar decisiones disciplinarias que posteriormente son anuladas por los jueces de tutela o por el Consejo de Estado. Estos procesos de revisión generan una carga adicional para el sistema judicial y una afectación reputacional al disciplinado que, aun siendo absuelto o exonerado, ya ha sufrido una condena social y profesional (Salazar, 2021). Esto solamente pone en entredicho la legitimidad del sistema disciplinario como herramienta de control ético de la función pública.

Por otra parte, si la variación de cargos no se regula debidamente puede convertirse en un instrumento de persecución política o selectividad en el ejercicio del poder disciplinario (Gómez, 2017). Casos de funcionarios públicos investigados por razones más relacionadas con contextos políticos que con infracciones éticas reales han mostrado cómo la indeterminación de los cargos iniciales y su posterior modificación pueden ser usados para mantener procesos abiertos de forma indefinida, sin una imputación clara y específica (Ariza et al., 2023; Hernández et al., 2020).

⁴ La *Gaceta del Congreso* 530, de mayo de 2021, sostiene que el legislador «contempla el procedimiento en el evento en que proceda la variación de los cargos, variación que, si bien se regula en el artículo 238 de la Ley 1952, se reforma para hacer claridad sobre la forma en que debe proceder el funcionario de conocimiento si el error se presenta en la calificación o por prueba sobreviniente». Tal circunstancia quedó contemplada en el artículo 225 del Código General Disciplinario.

En síntesis, los efectos jurídicos de una aplicación laxa de la variación de cargos pueden traducirse en nulidades procesales, violaciones al derecho de defensa y responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial. Por esta razón, se presenta como propuesta de análisis y estudio la necesidad de establecer una reglamentación más estricta, preferiblemente vía decreto, o en su defecto, vía jurisprudencial unificada, que modifique la oportunidad procesal, estudie las causales y el trámite posterior a la figura de la variación de cargos, que supere la ambigüedad estudiada sin afectar los derechos del investigado. Esta reforma debe establecer un límite temporal rígido para la variación de los cargos, que restrinja la posibilidad de modificación en las etapas avanzadas del proceso disciplinario; por ejemplo, hasta antes de decretarse pruebas en la etapa del juicio, o de tratarse de un procedimiento de única instancia. Adicionalmente, que permita establecer el límite hasta antes del vencimiento del término probatorio por parte del investigado. Además, que en caso de fundamentarse la variación en la ocurrencia de prueba sobreviniente (entiéndase que sea descubierta después del límite temporal planteado), que exija justificación motivada de la autoridad disciplinaria, que evidencie y legitime la imposibilidad de su obtención previa, que para el caso de esta hipótesis, la variación se limite únicamente al nuevo hecho descubierto o la calificación que surja del mismo, garantizando que el nuevo cargo mantenga una conexidad material y razonable con el objeto origen de la investigación.

La variación de cargos debe contar con restricciones que limiten el alcance de la calificación jurídica, es decir, una calificación jurídica medida y en guarda de congruencia material. La variación por error en la calificación sólo podrá hacer referencia a la falta disciplinaria o la culpabilidad, siempre y cuando los hechos imputados no se modifiquen.

Fortaleciendo la institución del debido proceso y el derecho de defensa, el auto de variación de cargos debe suspender de manera inmediata el término del proceso concediendo un nuevo término, que podría ser igual al otorgado inicialmente para presentar descargos al investigado. De esta forma, la defensa se centra en los nuevos cargos variados, el ejercicio de contradicción frente a la controversia de nuevas pruebas, incluso, contradecir su pertinencia y la legalidad de la variación misma.

CONCLUSIÓN

La figura de la variación de cargos en el proceso disciplinario, regulada en el Código General Disciplinario, constituye una herramienta procesal que busca garantizar la efectividad del *ius puniendi* estatal en sede administrativa. Sin embargo, su uso debe estar estrictamente condicionado por los principios constitucionales del debido proceso, el derecho de defensa y la seguridad jurídica del investigado, y como se pudo evidenciar a lo largo de este análisis, queda planteado que, si bien esta figura puede ser útil para ajustar la imputación cuando se advierten inconsistencias o insuficiencia fáctica en los cargos

iniciales, su aplicación carente de límites claros puede derivar en graves afectaciones a las garantías procesales del disciplinado.

En particular, se puede evidenciar que la falta de lineamientos normativos y jurisprudenciales precisos sobre el momento oportuno para realizar la variación, los requisitos formales y sustanciales de su procedencia, así como la ausencia de mecanismos robustos de contradicción, generan un riesgo tangible para la seguridad jurídica. Tal situación permite que, en la práctica, el investigado pueda verse enfrentado a una nueva imputación sin el tiempo ni los recursos adecuados para su defensa, vulnerando así la igualdad de armas y el principio de legalidad.

Se concluye que la interpretación de esta figura debe ser restrictiva y garantista, acorde con los estándares constitucionales y convencionales en materia de derecho disciplinario. El Estado colombiano, como titular del poder disciplinario, en el marco de observancia de los principios del Estado Social de Derecho, debe evitar el uso excesivo o indebido de la variación de cargos y que esta derive en arbitrariedades, persecuciones o nulidades procesales. En ese sentido, resulta necesario que tanto la Procuraduría General de la Nación como la Comisión Nacional de Disciplina Judicial emitan lineamientos técnicos y criterios uniformes que delimiten con mayor precisión el alcance de esta facultad.

De igual forma, se hace indispensable fomentar la capacitación de los operadores disciplina-

rios en torno a los estándares internacionales sobre derechos procesales, particularmente en lo concerniente al principio de contradicción y al derecho a ser informado de manera clara, precisa y oportuna de los cargos que se le imputan al funcionario, ya que el fortalecimiento institucional del sistema disciplinario no puede lograrse en detrimento de las garantías. Al asegurar que el operador disciplinario redacte con mayor exigencia el pliego inicial, aumenta la carga de motivación y solidez probatoria del auto de formulación inicial y reduce la variación a una herramienta excepcional y no la regla.

REFERENCIAS

Ámbito Jurídico (2022). Transformaciones del nuevo Código General Disciplinario. Ámbito Jurídico. Recuperado de <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/transformaciones-del-nuevo-codigo-general-disciplinario>.

Aponte García, M.S., Llano Franco, J.V. & Sánchez Espinosa, G. (2021). Constitucionalización del Código General Disciplinario en Colombia. *Revista Científica, Universidad de la Costa*. Recuperado de <https://revistascientificas.cuc.edu.co/juridicascuc/article/view/3071/3369>.

Ariza Velasco, M.P, Rendón Adarve, L. & Benavides Corrales, A.F. (2023). Trascendencia de los hechos disciplinariamente relevantes en el Código General Disciplinario. *Institución Uni-*

- versitaria de Envigado. Recuperado de <http://bibliotecadigital.iue.edu.co/handle/20.500.12717/3408>.
- Castillo Blanco, F.A. (1992). *Función pública y poder disciplinario del Estado*. Madrid: Edit. Civitas, S.A.
- Consejo de Estado. Sección Segunda. Proceso 2011-00108-00, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez; 17 de septiembre de 2020. <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/219/11001-03-25-000-2011-00108-00.pdf>.
- Corte Constitucional, Expediente D-13101, M.P. Diana Fajardo Rivera; 28 de agosto de 2019. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/c-392-19.htm>.
- Corte Constitucional, Expediente D-3573, M.P. Álvaro Tafur Galvis; 05 de diciembre de 2001. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-1288-01.htm>.
- Corte Constitucional, Expediente D-9240, M.P. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo; 06 de marzo de 2013. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52381>.
- Córdoba Arturo, C.M., Haya Yague, K.A. & Zapata Londoño, G.L. (2006). Los principios rectores del derecho disciplinario en Colombia. Facultad de derecho y ciencias políticas, Universidad Libre. Recuperado de <https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/26890>.
- Corrales Alean, I.J. (2019). Cambios del Nuevo Código General Disciplinario. Repositorio Digital CECAR. Recuperado de <https://repository.cecar.edu.co/bitstreams/05dffbf-10d7-4d65-a3be-c36cdda5783f/download>.
- Forero Salcedo, J.R. (2006) *Revista Diálogos de Saberes* ISSN 0124-0021. Revista No. 25, Julio-diciembre, pp. 211-238.
- Gómez Pavajeau, C.A. & Molano López, M.R. (2007). *La relación especial de sujeción*, Editorial Universidad Externado de Colombia, Bogotá, D.C.
- Gómez Pavajeau, C. A. (2017). *Dogmática del Derecho Disciplinario*, (6.a ed.). Editorial Universidad Externado de Colombia, Bogotá, D.C.
- Jiménez Luquez, B. (2021). Análisis comparativo entre la Ley 734 de 2002 con sus modificaciones y adiciones de la Ley 1952 de 2019 del Derecho Disciplinario en Colombia. Universidad Santo Tomas sede Tunja. Recuperado de <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/44462/2020BelisarioJimenezLuquez.pdf?sequence=1>.
- Hernández Villamizar, I.P, Guachetá Torres, J.D, Paredes Mosquera, H.H. & Reyes Gómez, E. (2020). Derecho Disciplina-

rio en Colombia, desde la imposición de Sanciones ¿la pérdida de su vocación preventiva?, Ágora U.S.B Vo. 20.

Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-80312020000100066.

Holguín Gómez, E., Montenegro Ordóñez, A.C., Nieva Rivera, J.A., Peralta Agudelo, A.M. & Sarmiento Orozco, S. (2022). La variación de pliego de cargos, ¿vulneración a las garantías del sujeto disciplinado?, Universidad Externado de Colombia.

Guía del Código General Disciplinario (s.f.). Variación de cargos. Procuraduría General de la Nación. Recuperado de [https://](https://apps.procuraduria.gov.co/guia/gd_734/variacion_cargos.html)

apps.procuraduria.gov.co/guia/gd_734/variacion_cargos.html.

Ley 1952 de 2019. Por la cual se expide el Código General Disciplinario. 28 de enero de 2019. D.O. No. 50822. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=90324>.

Navarro de Bautista, Z. (2000). *La potestad disciplinaria*. Editorial Ibáñez. Bogotá, D.C.

Salazar Ochoa, D.(2021). Aplicación del Nuevo Código General Disciplinario en el sector central del Distrito Capital. Recuperado de <https://www.secretariajuridica.gov.co/sites/default/files/Aplicacion-del-Nuevo-Codigo-General-Disciplinario-en-el-Sector-Central-del-Distrito-Capital.pdf>.