



Radicado: S 2023060348815

Fecha: 02/11/2023

Tipo: RESOLUCIÓN  
Destino: OFICINA DE



**DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA  
GOBERNACIÓN**

**RESOLUCIÓN**

"Por medio de la cual se resuelve un impedimento"

**EL GOBERNADOR DE ANTIOQUIA**, en uso de sus facultades legales, en especial el artículo 107 de la Ley 1952 de 2019, y

**CONSIDERANDO**

1. Que el doctor HÉCTOR MANUEL HOYOS MENESES, identificado con cédula de ciudadanía número 71.626.295, en calidad de Jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Gobernación de Antioquia, mediante escrito con radicado 2023020046457 del 14 de septiembre de 2023, se declara impedido para conocer de la etapa de juzgamiento del proceso disciplinario con radicado 1518-2019, mediante Auto No. 1131 de septiembre 7 del año en curso, partiendo del hecho que el ad quem, decretó la nulidad de lo actuado, ante la existencia de irregularidades sustanciales que afectan el debido proceso, al no observarse las garantías del investigado, a partir del Auto No. 782 de agosto 11 de 2022.
2. Que mediante Resolución No. 2023060087480 de agosto 31 de 2023 el Gobernador al desatar el recurso de apelación interpuesto por la defensa del señor DUGUBER OCTAVIO CARDONA GIRALDO, encontró que se había incurrido en una causal de nulidad, al presentarse irregularidades sustanciales que afectan el debido proceso, más concretamente en el hecho de haber participado en las dos (2) etapas del procedimiento administrativo disciplinario, bien como instructor y como juzgador, desconociendo los presupuestos contenidos en el artículo 12 de la Ley 1952 de 2019
3. Que para dar cumplimiento a la orden del ad quem de rehacer la actuación surtida durante la etapa de juzgamiento, el doctor HÉCTOR MANUEL HOYOS MENESES, Jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario mediante Auto No. 1131 de septiembre 7 de 2023, se declara impedido para actuar en la etapa que debe rehacerse, aunque considera que no se presenta causal de impedimento, pero la sustenta en el hecho de otorgándole garantías al señor Cardona Giraldo en aplicación de los principios enunciados en la segunda instancia, como son la independencia e imparcialidad, lo que impide que el mismo funcionario investigue y falle.
4. Que la Ley 1952 de 2019, artículo 5º, dispone: *"El servidor público en quien concurra cualquiera de las anteriores causales debe declararse inmediatamente impedido, una vez la advierta, mediante escrito en el que exprese las razones, señale la causal y, si fuere posible, aporte las pruebas pertinentes"*.

*"Por medio de la cual se resuelve un impedimento"*

5. Que la Corte Constitucional, Sentencia C-392 del 22 de mayo de 2002. MP Álvaro Tafur Galvis: Sostuvo: *"el operador disciplinario es responsable de la dirección del proceso administrativo disciplinario y debe, en consecuencia, garantizar su normal desarrollo debiendo mantener el decoro y la dignidad de la administración pública y la mesura, seriedad y respeto entre los sujetos procesales"*.
6. Que el artículo 104 de la Ley 1952 de 2019 establece expresamente las causales de impedimento y recusación para servidores públicos que ejerzan la acción disciplinaria, encontrándose dos (2) que podrían encajar: la primera que se refiere a *"Tener interés directo en la actuación disciplinaria"*, y la segunda *"Haber proferido la decisión de cuya revisión se trata"*.

Según el Consejo de Estado (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Doctor Rafael E. Ostau De Lafont Planeta, en sentencia con Radicación núm.: 25000-23-15-000-2010-001610-01 del 17 de marzo de 2011): *"El interés que genera el conflicto debe ser directo, es decir que la decisión debe redundar en beneficio del servidor público en forma inmediata, esto es, sin necesidad de que medien circunstancias o elementos externos a la misma; que se produzca un beneficio especial, particular y concreto en favor suyo, de su cónyuge o de un pariente; y que además no se manifieste el impedimento por esa situación personal o familiar en el trámite del asunto, tal como lo ha señalado la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, al pronunciarse de fondo en procesos de pérdida de investidura de los congresistas"*.

En el mismo sentido, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia con Radicación núm.: 440012331000200400684 01 del 27 de enero de 2005, Consejero Ponente: Doctor Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta, precisó: *"La jurisprudencia de esta Sala tiene dicho que de esa disposición se desprende que el interés que puede generar conflicto con el asunto de que se trate debe ser directo, es decir que el efecto que la decisión pueda tener en las personas que como servidores públicos intervienen en ella sea inmediato, sin consideración a circunstancias o elementos externos a la decisión; que se produzca de forma especial respecto de ellas, de su cónyuge o de un pariente suyo, es decir, particular y concreta, sea en su beneficio o en su perjuicio; y que además no se manifieste el impedimento por esa situación personal o familiar en el trámite del asunto, y así lo ha consignado reiterada y ampliamente la Sala Plena de lo Contencioso Administrativa de esta Corporación cuando se ha ocupado del asunto con ocasión de procesos de pérdida de la investidura de los congresistas."*

Ahora bien, frente a la segunda causal, se requiere para su configuración que el mismo funcionario haya emitido la decisión que debe revisar, lo cual no se configura, puesto que la etapa de juzgamiento termina con la decisión, siendo éste la primera instancia y contra la misma proceden los recursos de ley. De otro lado, el hecho de haber iniciado la investigación en ejercicio de la competencia que le otorgaba la Ley 734 de 2002 no le impide conocer y tramitar la etapa de juzgamiento, puesto que no emitió decisión de fondo, como sería la formulación de cargos. Su participación en la etapa de instrucción se realizó en ejercicio de la

*"Por medio de la cual se resuelve un impedimento"*

competencia que le asistía y no concluyó la instrucción debido a la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019. Es más, no puede inferirse que emitió acto alguno que deba revisar, puesto que el auto de apertura de la investigación es de trámite y no constituye una decisión de fondo, por lo que haber ejercido esta función, por ese solo hecho no se convierte en causal de impedimento, esto en el entendido que la cumplió como instructor y sólo se limitó a disponer la apertura y posiblemente al recaudo de algunos elementos de prueba, conforme a los términos establecidos en el auto de apertura, sin que esta situación se entienda como la emisión de decisiones de fondo dentro del trámite que se surte en la etapa de instrucción.

El Consejo de Estado, dentro del proceso con radicado 63001-23-33-000-2019-00049-01 (1349-20), consideró: *"La doble instancia cumple ciertas finalidades relacionadas con el derecho de defensa, tales como permitir que la decisión adoptada por una autoridad administrativa o judicial sea revisada, según sea el caso, por otro funcionario de más alta jerarquía, ampliar la deliberación del tema y evitar o corregir la comisión de errores, ajeno a cualquier conocimiento previo que pueda afectar su objetividad, lo que en principio es indicativo de mayor especialidad en la materia, de tal suerte que los intereses de las partes o sujetos procesales consulten la realidad fáctica a luz de las disposiciones legales"*.

7. Que la Corte Constitucional en la sentencia C-532 de 2015, sobre las causales de impedimento en materia disciplinaria, manifestó, *"En relación con el tema de los impedimentos y las recusaciones, en la sentencia C-365 de 2000<sup>[43]</sup> la Corporación tuvo oportunidad de explicar que el legislador en ejercicio de la facultad de configuración normativa (numerales 1º y 2º, artículo 150 CP), se vio precisado a incorporar en el ordenamiento jurídico los enunciados mecanismos procedimentales con el fin de mantener la imparcialidad del funcionario competente, quien por un acto voluntario o a petición de parte, debe apartarse del proceso que viene conociendo cuando se configura, para su caso específico, alguna de las causales que se encuentran expresamente descritas en la ley<sup>[44]</sup>. Precisó, además, que "estas instituciones, [...], encuentran también fundamento constitucional en el derecho al debido proceso, ya que aquel trámite [...], adelantado por un [funcionario] subjetivamente incompetente, no puede entenderse desarrollado bajo el amparo de la presunción de imparcialidad a la cual se llega, sólo en cuanto sea posible garantizar que el funcionario [...] procede y juzga con absoluta rectitud; esto es, apartado de designios anticipados o prevenciones que, al margen del análisis estrictamente probatorio y legal, puedan favorecer o perjudicar a una de las partes"<sup>[45]</sup>.*

Como lo ha advertido la jurisprudencia constitucional, las causales de impedimento y recusación tienen un carácter excepcional y taxativo, lo cual exige que sean interpretadas de manera restrictiva (Sentencia C-496 de 2016). Esta aclaración cobra relevancia para el caso concreto, pues no podrá predicarse la existencia de un impedimento general cuando la norma especial las define en forma taxativa. En contraste, cada servidor público con competencia para llevar a cabo la respectiva actuación administrativa es quien debe verificar los conflictos de interés y el acaecimiento o no de los impedimentos legales existentes en la Ley 1952 de 2019, por lo que debe concluirse que las causales son taxativas, sin que sea necesario

*"Por medio de la cual se resuelve un impedimento"*

acudir a criterios diferentes para su aplicación, ni a la Ley 1437 de 2011, por cuanto el tema se encuentra íntegramente reglado en el código general disciplinario.

8. Que el debido proceso se constituye como la protección a las personas que son vinculadas a una actuación administrativa, con la finalidad de que, éste sea investigado y juzgado conforme las formalidades propias del proceso. Una condición esencial para que se respete el debido proceso, es el hecho de que quien asume la dirección debe observar durante toda la actuación, las formas propiamente establecidas en las normas con el fin de preservar los derechos de quienes se encuentran vinculados al proceso. Por ello, el Estado no puede imponer sanciones sin observar el debido proceso, el cual se constituye en la garantía mínima de protección a que tiene derecho quien es señalado de la comisión de una falta disciplinaria.
9. Que la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el principio de imparcialidad como elemento esencial de quien conoce y/o adelanta una actuación administrativa o judicial, el cual está dirigido a proteger los principios esenciales de la administración pública. Advierte el Consejo de Estado (radicado 2019-00049-01) que la imparcialidad tiene como efecto el mantenimiento de *«la confianza en el Estado de Derecho, a través de decisiones que gocen de credibilidad social y legitimidad democrática»* (Sentencia C-095 de 2003). *Se ha reconocido el carácter imprescindible de este principio en un Estado democrático de derecho, ya que garantiza a todo ciudadano un juicio justo y con respeto al debido proceso (Auto 318 de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra). Además, implica que las actuaciones judiciales estén ajustadas a los principios de equidad, rectitud, honestidad y moralidad «sobre los cuales descansa el ejercicio de la función pública».*
10. Que para observar las garantías y principios de la función pública, se debe obligatoriamente abordar de manera general el concepto de debido proceso como una garantía constitucional, con lo cual se protegen los derechos fundamentales del investigado. En la Constitución de manera clara se ordena que el debido proceso se debe aplicar a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, planteando de antemano una serie de principios que lo edifican, como la legalidad, la favorabilidad, la presunción de inocencia, el derecho a defensa técnica, la contradicción, al principio de exclusión probatoria y la doble instancia, entre otros.
11. Que el derecho al debido proceso debe ser entendido como el conjunto de garantías edificadas en el ordenamiento jurídico, que buscan brindar una protección efectiva al ciudadano que se encuentra incurso en una actuación judicial o administrativa, obligando a la autoridad que en el desarrollo de cualquier trámite (se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia).
12. Que hasta este momento podemos afirmar que la independencia y la imparcialidad como conceptos, se edifican como los pilares que sostienen un verdadero debido proceso, en todos los ámbitos (judicial y/o administrativo), razón por la cual, el ordenamiento jurídico superior colombiano se refiere a la imparcialidad cuando trata de los temas relacionados con la función pública.

*"Por medio de la cual se resuelve un impedimento"*

13. Que conforme al artículo 209 de la Constitución Política, la función administrativa tiene como fin el interés general y esta debe llevarse a cabo con sujeción a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, de manera que las autoridades administrativas deben realizar y coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.
14. Que según el Departamento Administrativo de la Función Pública, la imparcialidad se erige como uno de los principios de la función administrativa, entendida esta como el *"conjunto de actividades y funciones que cumplen las entidades estatales en aras de satisfacer las necesidades generales de los ciudadanos de acuerdo con la Constitución y la ley, lo que indicaría que dicho concepto se entiende constitucionalmente como un principio aplicable al hacer disciplinario"*.
15. Que la Corte Constitucional en Sentencia C-762 de 2009, destacó que: [...] *"el principio de imparcialidad, como parte del debido proceso disciplinario, debe ser entendido como la garantía con la cual se asegura que el funcionario que adelante la investigación, o que conozca de los recursos interpuestos contra las actuaciones adelantadas, obre efectivamente como tercero neutral, tanto ante el sujeto disciplinado como ante la causa misma y el objeto o situación fáctica que se analiza. Un tercero que además deba desarrollar sus competencias, sin prejuicios ni posturas previas que afecten su ánimo y la sana crítica para actuar y en su momento decidir"*.
16. Que los servidores públicos que adquieren responsabilidad disciplinaria en el desempeño de sus deberes funcionales, dependiendo de la asunción de competencias asignadas, deben al igual que todos los servidores públicos, garantizar la función pública, conforme lo dispone el artículo 23 de la Ley 1952 de 2019, con el fin de salvaguardar los principios que se deben observar en el desempeño del empleo, cargo o función.
17. Que la finalidad de la Ley 1952 de 2019 es la de garantizar el cumplimiento de los fines y funciones del Estado respecto a las conductas de los servidores públicos que los afecten o pongan en peligro, a través de la acción disciplinaria. Al respecto, a través de la Sentencia C-948 de 2002, la Corte Constitucional, sostuvo: *«[...] las normas disciplinarias tienen como finalidad encauzar la conducta de quienes cumplen funciones públicas mediante la imposición de deberes con el objeto de lograr el cumplimiento de los cometidos fines y funciones estatales, el objeto de protección del derecho disciplinario es sin lugar a dudas el deber funcional de quien tiene a su cargo una función pública"*.
18. Que en el derecho disciplinario la conducta sancionable tiene que ver con el desconocimiento del servidor público ya sea de sus deberes, prohibiciones o el régimen de incompatibilidades e inhabilidades, la precisión de la conducta típica no es igual a la del derecho penal, en tanto que la misma se estructura a través del complemento normativo que rige la actividad, por lo que las faltas se consagran en tipos abiertos, lo que se justifica en *"[...] la imposibilidad del*

*"Por medio de la cual se resuelve un impedimento"*

*legislador de contar con un listado detallado de comportamientos donde se subsuman todas aquellas conductas que están prohibidas a las autoridades o de los actos antijurídicos de los servidores públicos..."* (sentencia C-948 de 2002).

19. Que la jurisprudencia ha señalado que el régimen de impedimentos y recusaciones se inspira en el principio de imparcialidad. Tal garantía es entendida como uno de los principios fundantes de la función administrativa, que tiene sustento en el artículo 209 de la Constitución. De ahí que el servidor que deba ejercer la acción disciplinaria tenga la facultad de declinar su competencia, cuando considere que concurren razones fundadas que comprometen seriamente la imparcialidad en el ejercicio de su función, la cual se ve alterada por motivos ajenos o externos al proceso.
20. Que en caso de considerarse que las causales contenidas en el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 le son aplicables al caso en estudio, la que se aplicaría sería la contenida en el numeral 2º que reza: *"Haber conocido del asunto, en oportunidad anterior, el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral precedente"*.

Esta causal está compuesta por dos elementos estructurales que deben concurrir para su configuración, el primero de ellos que la decisión a la que se haga referencia se haya emitido al interior del proceso en instancia anterior, pues se trata del conocimiento previo del mismo en una instancia diferente y, segundo, que la actuación o el conocimiento tengan relación directa con el asunto que se pone de conocimiento en la actualidad, ya que solo de esta forma se vería alterado el principio de imparcialidad que le motiva a separarse del conocimiento del asunto. Al respecto ha precisado la Corte Suprema de Justicia: *"En ese contexto, resulta evidente que la causal segunda del artículo 141 del CGP, al señalar como motivo de impedimento el hecho de «Haber conocido del proceso o realizado cualquier actuación en instancia anterior, el juez, su cónyuge, compañero permanente o algunos de sus parientes indicados en el numeral precedente», no está indicando que la imparcialidad del juzgador se morigera ante cualquier proveído que dicte en el proceso puesto a su conocimiento, sino que debe tratarse de una intervención que tenga la virtualidad de desquiciar la objetividad de su criterio.*

La relevancia de esta causal se centra en el hecho de haberse pronunciado sobre el asunto, es decir, realizar una valoración de lo actuado y tomar una decisión frente al investigado disciplinariamente. Actuación que en la etapa de investigación se concreta cuando califica el mérito de lo actuado y formula cargos, evento en el cual hay un verdadero conocimiento y pronunciamiento que lo vincula con su posición frente a lo actuado.

21. Que el doctor HÉCTOR MANUEL HOYOS MENESES, en calidad de Jefe de Oficina, tiene como función la de *"Liderar y coordinar el desarrollo de la etapa de juzgamiento del proceso disciplinario contra los servidores públicos del departamento en ejercicio de sus funciones, con el fin de juzgar sus conductas y mantener el orden administrativo interno, de acuerdo con los procedimientos*

*"Por medio de la cual se resuelve un impedimento"*

establecidos y la normatividad vigente", dio trámite a la etapa de juzgamiento la cual terminó con una decisión de fondo, actuación que el ad quem, al desatar el recurso de apelación consideró que incumplía el artículo 12 del Código General Disciplinario y decretó la nulidad por considerar que transgredía el debido proceso y dispuso la nulidad de las actuaciones adelantadas en dicha etapa.

22. Que teniendo en cuenta lo expuesto en precedencia, no se acepta el impedimento propuesto por el doctor HÉCTOR MANUEL HOYOS MENESES, por cuanto su actuación en la etapa anterior no se enmarca dentro de la causal descrita en el numeral 2 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 y mucho menos en la dispuesta en el artículo 107 numeral 2 de la Ley 1952 de 2019; sin embargo, se debe ordenar su separación del conocimiento de este asunto en la etapa de juzgamiento, en aras de acatar lo dispuesto en la nulidad y de paso garantizar el cumplimiento de las formas del debido proceso, razón por la cual se hace necesario designar otro servidor público que asuma la etapa de juzgamiento dentro del proceso con radicado No. 1518-2019.
23. Que se dispone designar a la doctora PAULA ANDREA DUQUE AGUDELO, Secretaria de Talento Humano y Desarrollo Organizacional, quien se identifica con cédula de ciudadanía número 43.754.992, para que asuma el conocimiento del proceso con radicado No. 1518-2019, en su etapa de juzgamiento, con el fin de garantizar al señor DUGUBER OCTAVIO CARDONA GIRALDO el debido proceso, como un derecho de rango superior que busca la protección de las garantías que instituye el ordenamiento jurídico a favor de quienes se ven llamados a hacer parte de una actuación judicial o administrativa. En efecto, el proceso disciplinario es un trámite de naturaleza administrativa, por lo que las partes que en él intervienen se encuentran provistas de tales amparos a lo largo de todas sus etapas.

En mérito de lo expuesto, El Gobernador de Antioquia,

### RESUELVE

**Artículo 1º.** NO ACEPTAR el impedimento propuesto por el doctor HÉCTOR MANUEL HOYOS MENESES, identificado con la cédula 71.626.295, en su condición de Jefe de Oficina de Control Interno Disciplinario, por no encontrarse inmerso en la causal dispuesta en el artículo 11 numeral 2 de la Ley 1437 de 2011 ni la dispuesta en el artículo 104 numerales 1 y 2 de la Ley 1952 de 2019; teniendo en cuenta que su intervención en la etapa de investigación no constituye un conocimiento anterior y mucho menos que se encuentre revisando una decisión que haya proferido durante la instrucción del disciplinario con radicado 1518-2019, donde se encuentra vinculado el señor DUGUBER OCTAVIO CARDONA GIRALDO .

**Artículo 2º.** En aras de cumplir con lo dispuesto en el auto que decreto la nulidad de la actuación, se procede a designar a la doctora PAULA ANDREA DUQUE AGUDELO, Secretaria de Talento Humano y Desarrollo Organizacional, quien se identifica con cédula de ciudadanía número 43.754.992, para que asuma el conocimiento de la etapa de juzgamiento dentro del proceso con radicado No. 1518-

*"Por medio de la cual se resuelve un impedimento"*

2019, en aras de garantizar que el señor CARDONA GIRALDO obtenga las garantías que demanda la ley y el funcionario instructor no sea el mismo que adelante el juzgamiento.

Como consecuencia de la designación, se le entregará el expediente que contiene las actuaciones con radicado No. 1518-2019, contra el señor DUGUBER OCTAVIO CARDONA GIRALDO.

**Artículo 3º.** COMUNICAR por la Dirección de Personal de la Secretaría de Talento Humano y Desarrollo Organizacional a la doctora PAULA ANDREA DUQUE AGUDELO, Secretaria de Talento Humano y Desarrollo Organizacional, la designación como funcionaria que adelantará la etapa de juzgamiento dentro del proceso con radicado No. 1518-2019 y al doctor HÉCTOR MANUEL HOYOS MENESES Jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario, la decisión de no aceptar el impedimento y la designación del servidor público que adelantará la etapa de juzgamiento para garantizar el debido proceso.

**Artículo 4º.** Contra la presente Resolución no procede recurso alguno y rige a partir de la fecha de su publicación.

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE y CÚMPLASE**

**ANIBAL GAVIRIA CORREA**  
Gobernador de Antioquia

**JUAN GUILLERMO USME FERNÁNDEZ**  
Secretario General

Aprobó: Roberto Enrique Guzmán Benítez, Subsecretario Prevención del Daño Antijurídico  
Revisó: Leonardo Garrido Dovale, Director de Asesoría Legal y de Control  
Proyectó: Patricia Uribe Roldán, Profesional Especializada  
Septiembre 20 de 2023