



NOTA DE PRENSA 01
EXPEDIENTE D-14503: POTESTAD DISCIPLINARIA DE LA PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

M.P. Juan Carlos Cortés / José Fernando Reyes

Salvamentos parciales de voto: Diana Fajardo, Natalia Ángel, Jorge Enrique Ibáñez y Cristina Pardo

Corte Constitucional precisa que la determinación de las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a funcionarios de elección popular, corresponderá finalmente al juez contencioso administrativo, después de agotado el procedimiento a cargo de la PGN, pues, son contrarias a la Constitución las funciones jurisdiccionales que le asignó la ley 2094 de 2021.

Precisó así que las funciones disciplinarias que ejerce la Procuraduría General de la Nación son de naturaleza administrativa y no jurisdiccional.

Igualmente, se exhorta al Congreso de la República para la adopción de un estatuto de los servidores de elección popular, incluido un régimen disciplinario especial, que materialice los más altos estándares nacionales e internacionales en materia de protección y garantía de los derechos políticos y electorales

16 de febrero de 2023

1. En los términos del artículo 277.6 de la Constitución Política, la Procuraduría General de la Nación (PGN) es competente para investigar y juzgar disciplinariamente a los funcionarios públicos, incluidos los servidores de elección popular, salvo que gocen de fuero constitucional. En relación con la naturaleza de dicho control, se tiene que, según la jurisprudencia, es de carácter administrativo sancionatorio¹.

A su vez, en virtud del artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual hace parte del bloque de constitucionalidad (artículo 93 Superior), se ha entendido que las sanciones disciplinarias contra servidores de elección popular solo pueden imponerse por mandato de un juez de la República, dado que pueden afectar sus derechos políticos. Al respecto, se destaca que dicha reserva judicial se fundamenta en que la intervención de un juez es una garantía para asegurar que las decisiones

¹ Cfr. Sentencias C-028 de 2006, SU-712 de 2013, C-500 de 2014, SU-355 de 2015, C-101 de 2018, C-106 de 2018, C-086 de 2019, C-111 de 2019 y C-325 de 2021.

administrativas no tengan como finalidad generar una interferencia indebida en el mandato popular y en los derechos políticos del sancionado².

Así pues, se tiene que, a fin de ponderar los mandatos superiores contenidos en el artículo 277.6 de la Carta Política y 23.2 de la CADH, es imperioso asegurar que las decisiones sancionatorias de la PGN en contra de los servidores de elección popular no puedan ser **ejecutadas** antes de que medie un control jurisdiccional. Lo anterior, pues así, por un lado, se respetan las facultades constitucionales de investigación y juzgamiento disciplinario del órgano del control y, por otro lado, se asegura la reserva judicial debido a que la **decisión final sobre la imposición de la sanción disciplinaria corresponde a un juez de la República**.

Con tal propósito, podría disponerse que se adelante un control judicial automático e integral de las decisiones de la PGN, el cual sea similar al grado jurisdiccional de consulta existente en algunas especialidades del derecho. Sin embargo, dicha posibilidad en todos los casos podría contradecir la jurisprudencia constitucional.

2. Para empezar, se advierte que **el control judicial automático e integral de las decisiones administrativas de la PGN** podría llegar a ser contrario al precedente fijado en la sentencia C-091 de 2022, en el que la Corte Constitucional declaró la inexecutable de los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021, en los que se establecía un control automático de las decisiones sancionatorias fiscales de la Contraloría General de la República.

En concreto, en el referido fallo de constitucionalidad, retomando la postura de la Sala Plena del Consejo de Estado³, se consideró que el control automático es desproporcionado frente a los derechos de defensa del sancionado. Ello, pues dicho mecanismo restringe las garantías *“a formular la demanda, a pedir y controvertir pruebas, a solicitar la suspensión del acto, a presentar alegatos de conclusión y a solicitar la reparación del daño”*.

Esta misma argumentación puede hacerse extensiva a mecanismos similares, como el grado jurisdiccional de consulta, el cual, según la jurisprudencia, consiste en *“un examen automático que opera por ministerio de la ley”*⁴.

3. Entonces, ante la dificultad de disponer una revisión automática debido a las consideraciones de la Sentencia C-091 de 2022, se propone que, por unidad normativa⁵, la Corte Constitucional analice y module el recurso y procedimiento de revisión establecido por el legislador en los artículos 54 a 60 de la Ley 2094 de 2022, que adicionan los artículos 238A a 238G al Código General Disciplinario.

² Cfr. Sentencia C-146 de 2021.

³ Cfr. Auto de unificación del 29 de junio de 2021.

⁴ Cfr. Sentencia C-424 de 2015.

⁵ Sobre el particular, se destaca que la unidad normativa de las normas que regulan el mecanismo de revisión fue solicitada en la intervención de la Academia Colombiana de Derecho Sancionatorio.

Al respecto, se advierte que, al margen de la denominación del instrumento de control, las referidas normas establecen un mecanismo de revisión de la decisión sancionatoria de la PGN a cargo del juez de lo contencioso administrativo, el cual, en principio, es similar al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho⁶. Lo anterior, dado que permite que el sancionado dentro de los 30 días siguientes a la ejecutoria de la determinación del órgano de control pueda controvertir su legalidad, solicitar pruebas, así como obtener el resarcimiento de los daños causados. Este mecanismo sería compatible con el precedente fijado la sentencia C-091 de 2022, en tanto permite ejercer razonablemente el derecho de defensa.

Adicionalmente, se destaca que, por mandato legal, en tratándose de servidores de elección popular, el trámite del mecanismo de revisión suspende la ejecución de la decisión sancionatoria de la PGN hasta que el juez contencioso administrativo se pronuncie, asegurando la reserva judicial⁷. En punto de ello, se toma nota de que la suspensión no se consagra para otro tipo de funcionarios, con lo cual el legislador buscó otorgarles a los elegidos democráticamente un tratamiento preferencial al tiempo que evita que todas las sanciones disciplinarias queden suspendidas y, con ello, pierdan parte de eficacia a la espera de su confirmación judicial.

Con todo, se evidencia que el instrumento de revisión establecido en la Ley 2094 de 2021: (i) es rogado, por lo cual no garantiza la revisión judicial de la decisión de la PGN en todos los casos de sanciones a servidores públicos de elección popular; y (ii) no ordena un examen de la decisión de la PGN dirigido a garantizar que aquella no tenga como finalidad generar una interferencia indebida en el mandato popular y en los derechos políticos del sancionado.

Así pues, con el propósito de superar estas incompatibilidades del mecanismo de revisión con las exigencias derivadas de la reserva judicial de las sanciones disciplinarias contra servidores de elección popular, se propone que la Corte Constitucional module su trámite con las siguientes precisiones:

- a) Disponer que, por ministerio de la ley, opera su **trámite automático** inmediato y en todo caso el ciudadano disciplinado podrá ejercer todas las actividades procesales que estime pertinentes a su defensa, como si se tratara de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

⁶ Cfr. Artículo 138 de la Ley 1437 de 2011. Las causales del recurso, analizadas en su contexto, resultan ser más amplias que las de nulidad y restablecimiento. En las dos primeras puede sustentarse cualquier irregularidad en que pueda incurrir un funcionario disciplinario.

⁷ En el inciso cuarto del artículo 1° de la Ley 2094 de 2021 se indica que *“para los servidores públicos de elección popular, la ejecución de la sanción se supeditará a lo que decida la autoridad judicial”*. A su turno, en el inciso tercero del artículo 57 de la Ley 2094 de 2021 se dispone que *“en todos los casos relacionados con servidores públicos de elección popular, la ejecución de la decisión en su contra quedará suspendida hasta que se resuelva el recurso correspondiente, si es que se presentase y fuere admitido; o hasta que se venza el término de Ley para la radicación y admisión del mismo”*.

b) Asegurar que en todos los casos de sanciones de funcionarios de elección popular se **suspenderá la ejecución de la decisión de la PGN** hasta tanto no se dé el pronunciamiento del juez contencioso administrativo.

Es claro que se garantiza una amplia posibilidad al sancionado para ejercer su derecho de defensa a plenitud, según lo expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-091 de 2022. En todo caso el Estado le garantiza el control automático de la decisión, para asegurar que la misma no termine minando los derechos del electorado y del elegido. De igual modo, la determinación disciplinaria de la PGN, que puede afectar los derechos políticos del servidor de elección popular, corresponderá al juez contencioso administrativo, asegurando así la reserva judicial.

Teniendo en cuenta la naturaleza administrativa de las decisiones de la PGN se propone el siguiente resolutivo:

Primero. Declarar la **INEXEQUIBILIDAD** de las expresiones “*jurisdiccionales*” y “*jurisdiccional*” contenidas en los artículos 1, 54, 73 y 74 de la Ley 2094 de 2021 (que modificaron los artículos 2, 238A, 265 de la Ley 1952 de 2019) y de la expresión “*ejecutoriadas*” contenida en el artículo 54 de la Ley 2094 de 2021.

Segundo. Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 1 de la Ley 2094 de 2021 (que modificó el art. 2 de la Ley 1952 de 2019), en el entendido de que la determinación de las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular, corresponderá al juez contencioso administrativo, conforme lo establece el inciso cuarto de esta misma norma.

Tercero. Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** de los artículos 13, 16 y 17 de la Ley 2094 de 2021, en el entendido de que las funciones disciplinarias que ejerce la Procuraduría General de la Nación son de naturaleza administrativa y no jurisdiccional.

Cuarto. Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 54 de la Ley 2094 de 2021, en el entendido de que el recurso extraordinario de revisión operará solamente cuando se impongan sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular, por ministerio de la ley, de manera automática e inmediata. En todo caso el disciplinado podrá ejercer todas las actividades procesales que estime pertinentes a su defensa propias del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Las sanciones impuestas a los funcionarios de elección popular se suspenderán en su ejecución durante el trámite judicial de revisión, el cual finiquitará con una sentencia que determinará de manera definitiva la sanción aplicable.

Quinto. Exhortar al Congreso de la República para que adopte un estatuto de los servidores públicos de elección popular, incluido un régimen disciplinario especial,

que materialice los más altos estándares nacionales e internacionales en materia de protección y garantía de los derechos políticos y electorales.

Salvamento parcial de voto conjunto

Los magistrados Diana Fajardo Rivera, Natalia Ángel Cabo, Jorge Enrique Ibáñez Najar y Cristina Pardo Schlesinger salvaron parcialmente el voto. Comparten la decisión de declarar la inexecutable de la norma acusada por la violación del artículo 116 de la Constitución. Sin embargo, por las razones que pasan a explicarse, no están de acuerdo con la decisión de la mayoría de abstenerse de pronunciarse sobre la vulneración de los artículos 29 y 93 de la Constitución y 8 y 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

De manera deliberada, la mayoría optó por no pronunciarse sobre el desconocimiento de los artículos 29 y 93 de la Constitución y 8 y 23.2 de la CADH. Lo anterior, a pesar de que el despacho de la magistrada ponente, doctora Cristina Pardo Schlesinger, admitió a trámite dos cargos de inconstitucionalidad por la presunta transgresión de esas disposiciones superiores y a que ambos eran aptos para emitir un pronunciamiento de fondo.

Esta omisión es deliberada porque con ella se buscó evitar encarar el problema constitucional de fondo que subyace a la demanda de inconstitucionalidad de la referencia: determinar la manera en la que la Corte Constitucional debía armonizar el alcance de los artículos 8 y 23.2 de la CADH con los mandatos impuestos por los artículos 277.6 y 278.1 de la Constitución, luego de la aprobación de la sentencia en el *caso Petro Urrego vs. Colombia* por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y de la resolución de supervisión de cumplimiento aprobada por esa misma corporación.

En la primera decisión anotada, la Corte IDH declaró la responsabilidad internacional del Estado colombiano por la violación de los citados artículos convencionales. La Corte IDH afirmó que, a la luz dichas normas, la Procuraduría General de la Nación (PGN) no podía imponer a funcionarios públicos democráticamente electos las sanciones de destitución, inhabilidad y suspensión, pues estas sanciones solo pueden ser impuestas por «condena, por juez competente, en proceso penal» (artículo 23.2 de la CADH). Por su parte, en la resolución de supervisión de cumplimiento, la Corte IDH advirtió que la norma acusada en el presente trámite «es incompatible con la literalidad del artículo 23.2 de la CADH y con el objeto y fin de dicho instrumento», en la medida en que permite que «un órgano distinto a un juez en proceso penal» imponga las sanciones de destitución e inhabilidad a servidores públicos de elección popular.

En el contexto descrito, la interpretación armónica de los artículos 8 y 23.2 de la CADH con los mandatos impuestos por los artículos 277.6 y 278.1 de la Constitución imponía

una única solución: sobre las sanciones de destitución, inhabilidad y suspensión opera una reserva judicial en virtud de la cual la PGN, en tanto autoridad administrativa, no puede imponer a los servidores públicos de elección popular las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad. Estas restricciones solo pueden ser decididas por los jueces de la República, con independencia de su especialidad, siempre que brinden garantías del debido proceso, semejantes a aquellas que ofrece el proceso penal. Esta reserva judicial se funda en la protección que la Constitución y la CADH le otorgan al principio democrático y al derecho a la representación política efectiva.

Es cierto que la Corte Constitucional no es juez de convencionalidad, la sentencia dictada por la Corte IDH en el caso Petro no es parámetro de constitucionalidad y este tribunal no es la autoridad competente para verificar u ordenar el cumplimiento de una sentencia de la Corte IDH. No obstante, para los magistrados disidentes, es claro que dicha sentencia no podía ser soslayada por la Corporación. En virtud de lo dispuesto en el artículo 68.1 de la CADH, “los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes”. Con su decisión, la mayoría de la Sala Plena no solo puso en duda el carácter vinculante de la sentencia dictada por la Corte IDH, sino que, además, animó a la institucionalidad del país a desconocerla y a omitir su cumplimiento.

Es decir, olvidando los fundamentos esenciales que inspiran la noción de bloque de constitucionalidad, la mayoría ignoró la manera en que el Constituyente definió, en el artículo 93, los puntos de encuentro entre el derecho nacional y el derecho internacional de los derechos humanos. Con esta sentencia, la Sala Plena instauró una nueva línea jurisprudencial según la cual el Estado puede obviar sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos y desconocer abiertamente las decisiones del máximo tribunal de derechos humanos de la región. En síntesis, la posición de la mayoría supone la idea de que las sentencias de los tribunales internacionales solo pueden ser cumplidas si “respetan el diseño y la historia institucional” nacional. De lo contrario, los Estados se encuentran legitimados para desobedecerlas y, por esta vía, desconocer los tratados internacionales de los cuales son parte.

Adicionalmente, a juicio de los magistrados disidentes, la decisión mayoritaria reviste de una gravedad particular si se tiene en cuenta el impacto que tiene sobre la vigencia del Estado de derecho. Esta Corporación venía manifestando, hasta esta oportunidad, que «[e]l respeto al Estado de Derecho inicia con el cabal cumplimiento de las sentencias emitidas por autoridad judicial»⁸. En el mismo sentido, había señalado que «el cumplimiento de las decisiones judiciales es una de las más importantes garantías para la existencia y funcionamiento del Estado Social de Derecho, pues no sólo constituye un imperativo constitucional en aras de materializar el valor de la justicia, sino que también permite hacer efectivos los principios constitucionales de la buena fe y la confianza legítima, en las relaciones que se establecen entre los ciudadanos y el Estado»⁹.

⁸ Sentencia T-1222 de 2003.

⁹ Sentencia T-916 de 2005.

De otro lado, los magistrados disidentes señalaron que la decisión mayoritaria no consulta y, por lo tanto, no respeta el principio de reserva judicial que debe orientar el ejercicio de la función y potestad disciplinaria respecto de los servidores públicos de elección popular, en los términos previstos en los artículos 29, 40, 116, 118 y 277-6 de la Constitución Política y en los artículos 8 y 23-2 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Recuérdese que el principio de reserva judicial tiene por finalidad garantizar la genuina aplicación, efectividad y respeto del principio democrático en el Estado Social de Derecho. Asimismo, dicho principio busca garantizar el respeto de la voluntad popular del elector que solo puede ser alterada por una decisión judicial adoptada por el juez natural competente, en un proceso judicial que, a su vez, garantice los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia, de audiencia, de defensa, de contradicción y, en general, al debido proceso. La garantía y efectividad del principio de reserva judicial en materia disciplinaria ya ha sido aceptado por el derecho colombiano y se aplica en la investigación y juzgamiento de la conducta de todos los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, de los abogados e, inclusive, de un grupo de servidores de elección popular en tratándose de los procesos de pérdida de investidura en los cuales se investiga y juzga la conducta por violación de los respectivos Estatutos de Ética a los cuales están obligados dicha clase de funcionarios.

Las citadas normas constitucionales y convencionales permiten aplicar y, por lo tanto, garantizar el principio de reserva judicial frente a los servidores de elección popular, como ya lo dijo la Corte Constitucional en la Sentencia C-146 de 2021. Precisamente, la Ley 2094 de 2021, mediante la cual se reformó la Ley 1952 de 2019, se inspiró en el propósito de garantizar el citado principio de reserva judicial para los funcionarios de elección popular, pero incurrió en el defecto de violar la Constitución porque solo se limitó a mutar o cambiar la naturaleza administrativa del proceso disciplinario a cargo de la Procuraduría General de la Nación, para convertirlo en un proceso de naturaleza jurisdiccional que adelanta la misma entidad y que es tramitado por funcionarios que carecen de autonomía, imparcialidad y objetividad porque están sujetos a las directrices y orientaciones del máximo responsable de esa entidad. Por esa vía, el legislador también omitió el deber constitucional de trasladar la competencia judicial al juez natural de la Rama Judicial.

Así, entonces, los magistrados que discreparon de la decisión mayoritaria estuvieron de acuerdo en que es inconstitucional atribuirle funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación para tramitar y resolver los procesos disciplinarios y, por ello, se deben declarar inexequibles las normas de la Ley 2094 de 2021 que así lo prevén. Sin embargo, no estuvieron de acuerdo en declarar inexequibles las normas acusadas para devolverle a la Procuraduría General de la Nación la competencia disciplinaria como una función administrativa respecto de los servidores de elección popular, de manera tal que esa entidad siga tramitando los procesos como una actuación administrativa que concluye con una decisión administrativa mediante la cual se imponen sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas, solo sujeta a una revisión judicial mediante la interposición, trámite y resolución de un recurso extraordinario de revisión cuyo trámite no consulta las garantías de un verdadero proceso porque es apenas una revisión judicial y no una actuación judicial íntegra.

Quienes discreparon de la decisión mayoritaria, consideraron que la Corte, al declarar inexecutable las normas acusadas, como solución transitoria mientras el legislador se pronuncia, debió ordenar que los procesos en los cuales se advirtiera que la conducta disciplinaria generaría una sanción de destitución, suspensión e inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas, al formular los respectivos cargos como resultado de la instrucción disciplinaria, debía remitir la actuación disciplinaria al juez contencioso administrativo para que éste la tramitara como una actuación judicial y se juzgara la conducta del disciplinado conforme al principio de reserva judicial, respetando los derechos de acceso a la administración de justicia, defensa, contradicción y, en general debido proceso, doble instancia y doble conformidad, sin perjuicio del ejercicio de los recursos ordinarios y extraordinarios a que haya lugar.

Los magistrados disidentes sostuvieron que el remedio en razón del cual el recurso extraordinario de revisión operará de manera automática, no responde a las exigencias constitucionales contenidas en los artículos 29 y 93 de la Constitución y 8 y 23.2 de la CADH. No respeta el principio del juez natural porque, en cualquier caso, la sanción es impuesta por la PGN. La suspensión de la ejecutoria de la sanción, mientras la jurisdicción contenciosa verifica la decisión del órgano de control, no responde al estándar fijado en la Sentencia C-146 de 2021, en la cual la Corte fue clara en determinar que la regla de decisión en el caso *Petro Urrego vs. Colombia* podía ser resumida así: «las autoridades administrativas no pueden imponer sanciones que restrinjan derechos políticos y, en particular, no tienen competencia para sancionar con destitución e inhabilidad a funcionarios elegidos popularmente».

La Procuraduría General de la Nación retoma, en virtud de esta decisión, el poder que estaba derogado, de tramitar en ejercicio de su función administrativa los procesos disciplinarios contra servidores de elección popular, para imponerles incluso sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas. Estas sanciones solo estarían sujetas a una revisión judicial, propiciada por un recurso extraordinario de revisión, confeccionado por la Corte, cuyo trámite no consulta las garantías de un verdadero proceso porque es apenas una revisión judicial y no una actuación judicial originaria de la sanción.

La Ley demandada en este proceso había creado todo un cuerpo burocrático, toda una institucionalidad especial, todos unos recursos, con el objetivo de que la Procuraduría General de la Nación ejerciera funciones jurisdiccionales disciplinarias. La Corte Constitucional, con esta decisión, invalida las funciones jurisdiccionales por su objetiva inconstitucionalidad, pero deja en pie todo el cuerpo burocrático, toda la institucionalidad, inclusive un recurso pensado para algo distinto, y le devuelve a la Procuraduría General de la Nación una función que le había retirado el Congreso de la República, en ejercicio de su competencia como órgano por excelencia de la democracia representativa.

Esta nota de prensa solo tiene caracteres informativo y no reemplaza el habitual comunicado de prensa de la Corte Constitucional