

Concepto D-14975

Juan Sebastian Vega Rodriguez <jvega@procuraduria.gov.co>

Lun 13/03/2023 10:24

Para: Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

CC: Martha Ligia Castiblanco Prado <mcastiblanco@procuraduria.gov.co>

Bogotá, D.C., 13 de marzo de 2023

Honorables Magistrados
Corte Constitucional
Ciudad

Respetados Señores Magistrados:

Por instrucción del Señor Viceprocurador General de la Nación, de manera atenta, me permito remitir adjunto el concepto correspondiente al proceso D-14975, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución Política, así como el artículo 17.3 del Decreto Ley 262 de 2000.

Cordialmente,



Juan Sebastián Vega Rodríguez

Procurador Auxiliar

Procuraduría Auxiliar Asuntos Constitucionales

jvega@procuraduria.gov.co

PBX: +57 601-587-8750

Línea Nacional Gratuita: 01 8000 940 808

Carrera 5 # 15 - 80, Bogotá D.C.

Código Postal 11032



Bogotá, D.C., 13 de marzo de 2023

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
Ciudad

Expediente: D-14975

Referencia: Acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por Yefferson Mauricio Dueñas Gómez contra el numeral 4° (parcial) del artículo 85 del Decreto Ley 262 de 2000¹.

Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger

Concepto No.: 7176

De conformidad con los artículos 278.5 de la Constitución Política² y 17.3 del Decreto Ley 262 de 2000³, rindo concepto en el asunto de la referencia⁴.

I. Antecedentes

El ciudadano Yefferson Mauricio Dueñas Gómez interpone demanda de inconstitucionalidad contra la expresión que se subraya enseguida del numeral 4° del artículo 85 del Decreto Ley 262 de 2000:

“Artículo 85. Inhabilidades. No podrán desempeñar empleos en la Procuraduría General: (...)

4. Quienes se encuentren bajo medida de aseguramiento de detención preventiva o hayan sido afectados por resolución de acusación o su equivalente, debidamente ejecutoriada, excepto por delitos políticos o culposos.

Si esta causal de inhabilidad fuere sobreviniente a la posesión en el cargo, se suspenderá al servidor público hasta la finalización del proceso penal correspondiente, mediante acto administrativo contra el cual proceden los recursos de ley (...).”

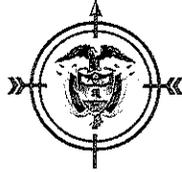
El demandante considera que la expresión acusada es contraria a los artículos 13 y 40 de la Carta Política, pues establece una inhabilidad desproporcionada y discriminatoria para el ejercicio de cargos en la Procuraduría General de la Nación.

¹ “Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos”.

² “Artículo 278. El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones: (...) 5. Rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad”.

³ Modificado por el artículo 7° del Decreto Ley 1851 de 2021. “Artículo 17. El Viceprocurador General tiene las siguientes funciones: (...) 3. Reemplazar al Procurador General en todos los casos de impedimento (...)”.

⁴ En la presente oportunidad, el concepto del Ministerio Público es suscrito por el Viceprocurador General de la Nación, en tanto, mediante Auto 213 de 2023 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger), la Corte Constitucional aceptó el impedimento presentado por la Procuradora General de la Nación.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Ello, en tanto constituye una limitación que no encuentra una razón suficiente en el ordenamiento superior, ni un parangón en los regímenes laborales de las demás entidades del Estado, en especial, en los estatutos de personal de la Defensoría del Pueblo y la Rama Judicial⁵.

II. Consideraciones del Ministerio Público

En el artículo 13 de la Carta Política se contempla el principio de igualdad como un mandato de optimización, el cual debe ser materializado en la mayor medida de lo posible por las autoridades y, en especial, por el Congreso de la República al expedir las leyes, asegurando igual trato a situaciones idénticas y diferenciado ante circunstancias no asimilables⁶.

Sobre el particular, se destaca que la base del modelo acogido por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 se fundamenta en la fórmula clásica: *“hay que tratar igual a lo igual y desigual a lo desigual”*⁷, la cual, según la doctrina especializada, deriva en dos normas⁸:

(i) *“Si no hay una razón suficiente para permitir un trato desigual, entonces está ordenado un trato igual”*; y

(ii) *“Si hay una razón suficiente para ordenar un trato desigual, entonces está ordenado un trato desigual”*⁹.

Al respecto, se tiene que en materia laboral administrativa una razón suficiente para que el legislador establezca tratos diferenciados entre los servidores públicos de distintas entidades es que alguna de ellas se encuentre sujeta a un régimen especial por ministerio de la Carta Política. Lo anterior, pues, en los artículos 69, 130, 217, 218, 253, 256, 266, 268 y 279 Superiores se autorizó la adopción de normativas particulares de organización del personal en: (a) las Fuerzas Militares, (b) la Policía Nacional, (c) la Fiscalía General de la Nación, (d) la Rama Judicial, (e) la Registraduría Nacional del Estado Civil, (f) la Contraloría General de la República, (g) la Procuraduría General de la Nación, y (h) las universidades estatales¹⁰.

Por consiguiente, a partir de la premisa de que *“no es admisible concebir un juicio de igualdad desconociendo las distinciones que la misma Carta Política estableció”*, el Ministerio Público ha señalado que no están llamados a prosperar los cargos por

⁵ Sobre el particular, el accionante destaca que una inhabilidad similar que aplicaba para los jueces de paz fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-176 de 2017 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-250 de 2012 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), C-015 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo), C-586 de 2016 (M.P. Alberto Rojas Ríos) y C-084 de 2020 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

⁷ Cfr. Aristóteles. *La Política*. Editorial Panamericana: Bogotá, 2000, págs. 134 a 135.

⁸ En la Sentencia C-084 de 2020 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), la Corte Constitucional resaltó que la igualdad *“contiene dos mandatos específicos: de una parte, el deber de tratamiento igual a supuestos de hecho equivalentes; y de otra, la obligación de consideración desigual ante situaciones diferentes que ameriten una regulación diversa”*.

⁹ Alexy, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales* (2ª ed.). Centro de Estudios y Políticos de Madrid: España, 2016, página 372. Igualmente, ver: Corte Constitucional, Sentencia C-022 de 1996 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

¹⁰ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-315 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y C-553 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).



violación del artículo 13 Superior cuando el trato diferencial cuestionado en materia administrativa laboral puede justificarse en la existencia de un régimen especial de origen constitucional. Ello, pues la distinción debe entenderse autorizada directamente por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 que habilitó estatutos exclusivos para ciertas entidades debido a *“la particularidad de las funciones que desempeñan, así como en atención a razones de orden técnico y operativo”*¹¹.

Con todo, se ha precisado que los regímenes especiales no son una potestad de regulación abierta para el legislador, porque las reglas particulares que establezca deben responder a criterios de razonabilidad¹², con lo cual los preceptos respectivos tienen que: (i) perseguir un fin *“constitucional”*, (ii) ser *“efectivamente conducentes”* para lograr el mismo, y (iii) no constituir medidas *“desproporcionadas”* para el ejercicio de los derechos fundamentales de sus destinatarios¹³.

A partir de estas consideraciones, en la Sentencia C-558 de 1994¹⁴, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de la inhabilidad para ocupar cargos en la Fiscalía General de la Nación en caso de haber sido afectado por una resolución de acusación o equivalente, argumentando que:

(a) Se trata de una norma expedida en virtud del régimen de carrera especial que el *“Constituyente consagró en el artículo 253”* Superior para el ente acusador, el cual le permite al legislador determinar *“las inhabilidades e incompatibilidades”* que tienen los servidores de la institución; y

(b) Es una medida razonable en relación con el derecho a ejercer cargos en el ente acusador, puesto que es una limitación *“temporal”* que *“opera mientras se define la responsabilidad”* y, por ello, se presenta como una *“disposición tan lógica y obvia”* debido a que *“si se acepta que en órganos como la Fiscalía presten sus servicios personas contra las cuales existen indicios graves de responsabilidad en la comisión de delitos dolosos, es tanto como admitir que se destruya el Estado de Derecho”*. Ciertamente, *“la administración de justicia queda en manos de personas cuyas virtudes o condiciones personales están en entredicho y, por tanto, no serían garantía suficiente de un correcto ejercicio de la función pública asignada, ni son garantía para los procesados”*¹⁵.

Posteriormente, en la Sentencia C-176 de 2017¹⁶, la Corte Constitucional declaró la inexecutable de la inhabilidad para desempeñarse como juez de paz y la reconsideración por haber sido afectado por una resolución de acusación o

¹¹ Cfr. Concepto 3249 de la Procuraduría General de la Nación, acogido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-963 de 2003 (M.P. Jaime Araújo Rentería). En esta misma línea, ver el fallo C-110 de 1999 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

¹² Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-532 de 2006 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), C-553 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y C-371 de 2019 (M.P. José Fernando Reyes Cuartas).

¹³ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-176 de 2017 (M.P. Alberto Rojas Ríos) y C-077 de 2021 (M.P. Diana Fajardo Rivera).

¹⁴ M.P. Carlos Gaviria Díaz.

¹⁵ Bajo una lógica similar, en la Sentencia C-398 de 2011 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), la Corte Constitucional determinó que la norma del Código Disciplinario del Abogado referente a la imposición de una medida de aseguramiento como causal de incompatibilidad para el ejercicio de la profesión se trata de una medida razonable dado que se justifica en *“los riesgos que el legislador está autorizado para prevenir y en los intereses públicos y de terceros que debe considerar al establecer el régimen disciplinario de los abogados”*.

¹⁶ M.P. Alberto Rojas Ríos.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

equivalente, señalando que: (a) se trata de una medida legítima “para amparar ciertos bienes jurídicos como es aquel de la probidad e idoneidad de quienes administran justicia”. Empero, (b) es una limitación que resulta desproporcionada debido a que no es evidente que “la confianza que debe tener la comunidad en sus jueces de paz (...) se mine por la adopción de una decisión de la Fiscalía que, de forma alguna, equivale a un fallo condenatorio”, en tanto que a aquellos no “se les exige contar con una formación jurídica, fallan en equidad y resuelven pequeñas causas relacionadas con asuntos de convivencia” y, en todo caso, no son funcionarios públicos sino “particulares, elegidos popularmente por la comunidad a la que pertenecen, sin que sus servicios sean remunerados”.

En suma, las normas que establecen la inhabilidad para ocupar cargos en el Estado por haber sido afectado por una resolución de acusación o equivalente son exequibles en los regímenes especiales autorizados por la Carta Política, siempre que las mismas superen un juicio de razonabilidad, dado que constituyen manifestaciones legítimas de la libertad del legislador en la materia que no afectan desproporcionadamente el derecho a desempeñar funciones públicas.

Efectivamente, “el señalamiento de un régimen de inhabilidades puede llegar a contraponer el ejercicio del interés personal del titular del derecho político que pretende acceder al desempeño del cargo o función públicos, con el interés general que se protege a través de limitaciones al mismo. De ahí que sea factible una regulación restrictiva del derecho político aludido con reducción del ámbito de goce para su titular, bajo el entendido de que prevalece la protección de ese interés general, concretado en la moralización, imparcialidad y eficacia del funcionamiento del Estado colombiano”¹⁷.

Pues bien, en esta ocasión se considera que la demanda de la referencia no está llamada a prosperar, porque la expresión acusada contiene una inhabilidad para los servidores de la Procuraduría General de la Nación que, bajo criterios de razonabilidad, responde al régimen laboral especial que el legislador puede expedir para asegurar la adecuada ejecución de las funciones que tiene a cargo el órgano de control, en los términos del artículo 279 Superior, conforme pasa a explicarse.

Para empezar, se resalta que, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 118, 277 y 278 de la Constitución Política, la Procuraduría General de la Nación desempeña tres grandes funciones, a saber:

- (a) La *función preventiva*, que hace referencia principalmente a las atribuciones de promoción, vigilancia y defensa de las prerrogativas fundamentales, el patrimonio público y el principio de legalidad ante las diferentes autoridades administrativas territoriales y nacionales, mediante diferentes mecanismos de detección y advertencia temprana de los riesgos en la gestión pública;

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-952 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Galvis). En igual sentido en Sentencia C-100 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), dicha corporación estimó que la facultad otorgada al legislador para regular las condiciones y requisitos que se imponen para el acceso a los cargos públicos, “tiene como finalidad salvaguardar el interés general y propender por el logro de los fines esenciales del Estado. En este orden de ideas, satisfacen los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, aquellos límites que inequívocamente permiten asegurar la realización de los principios que orientan la función pública, es decir, la eficiencia, economía, igualdad, celeridad, imparcialidad y publicidad”.



(b) La *función de intervención*, que consiste en la participación de los agentes de la entidad en los procesos judiciales “*en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales*”, así como en la resolución de conflictos por medio del mecanismo de conciliación, en especial, en causas relacionadas con entidades públicas; y

(c) La *función disciplinaria*, que se circunscribe a la instrucción, juzgamiento y sanción de los servidores públicos, incluidos los de elección popular y de las personas que desempeñan funciones públicas o manejan recursos del Estado, por infracción del régimen disciplinario establecido en la ley.

En atención a la naturaleza de las referidas atribuciones, los delegatarios de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 advirtieron que los servidores del Procuraduría “*deben desempeñar su labor en frente de otras autoridades del Estado*” y, por ello, determinaron que es necesario que estén sometidos a un estatuto especial que asegure su “*independencia*” y “*autonomía*”¹⁸. En consecuencia, en el artículo 279 Superior se dispuso que “*la ley determinará lo relativo a la estructura y al funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación, regulará lo atinente al ingreso y concurso de méritos y al retiro del servicio, a las inhabilidades, incompatibilidades, denominación, calidades, remuneración y al régimen disciplinario de todos los funcionarios y empleados de dicho organismo*”.

En esa línea, el Ministerio Público considera que la diferenciación entre el régimen de inhabilidades establecido para los servidores de la Procuraduría General de la Nación y los demás del Estado encuentra una razón suficiente en la referida autorización de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 para que la entidad tenga una normativa laboral particular.

En punto de ello, la jurisprudencia ha indicado que, a efectos de constatar la violación del principio de igualdad por tratos diferenciales, no son comparables las normas especiales establecidas para los servidores de la Procuraduría con las disposiciones adoptadas para los demás del Estado, incluso para los de la Defensoría del Pueblo o de la Rama Judicial. Lo anterior, porque:

(i) En los artículos 113 y 118 Superiores, “*el Constituyente de 1991 decidió armonizar el ordenamiento jurídico con la práctica constitucional y, en consecuencia, elevó la Procuraduría General de la Nación a la categoría de órgano autónomo e independiente. Ello significa que este organismo ya no forma parte de la Rama Ejecutiva*”¹⁹ y, por lo tanto, las condiciones que deben tener los servidores de dicho órgano de control no deben ser equiparables a las exigencias requeridas para los servidores de la administración, ni asimilables a los requerimientos establecidos para los de las “*demás ramas del poder público*”.

¹⁸ Cfr. Página 35 de las transcripciones de la sesión del 25 de abril de 1991 de la Comisión Cuarta de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-078 de 1999 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).



Ciertamente, *“la autonomía e independencia que el Constituyente de 1991 le reconoció a la Procuraduría General de la Nación (...), implica que esa autonomía e independencia se predique igualmente del régimen de carrera administrativa aplicable a sus servidores públicos”*, sin que sea razonable pretender su paridad con la normativa expedida para responder a las especificidades funcionales de otras entidades e instituciones del Estado²⁰.

(ii) Las reglas de personal de la Procuraduría deben estar contenidas en un *“régimen especial”* en virtud del artículo 279 Superior, por lo que no es *“dable entender que le son aplicables las disposiciones de carrera previstas en otros regímenes especiales como el de la Rama Judicial, pues a pesar de los nexos funcionales que tiene dicho organismo de control con los despachos judiciales ante los cuales actúa, en realidad no forma parte de la Rama Judicial. Para corroborarlo, basta con observar que las normas constitucionales relativas al Ministerio Público aparecen contenidas en el Título X, Capítulo 2º de nuestra Carta Política (arts. 275 a 284) y no en el título VIII, atinente a la Rama Judicial (arts. 228 a 257)”*²¹.

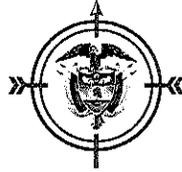
(iii) *“Aunque con arreglo al artículo 281 superior la Defensoría del Pueblo forma parte del Ministerio Público y debe ejercer sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación, se trata de un organismo diferente. En el mismo sentido, a excepción de la competencia para atender a la protección de los derechos humanos, las funciones de la Procuraduría y de la Defensoría son distintas (...), mientras las funciones del Defensor del Pueblo se circunscriben a velar por la protección, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos; las del Procurador General de la Nación trascienden ampliamente esa esfera tuitiva, según términos del artículo 277 superior. Consecuentemente, teniendo en cuenta que la competencia funcional de los empleos de la Defensoría del Pueblo difiere de la de los empleos de la Procuraduría General, el legislador bien podía regular de manera distinta”* los diferentes aspectos de su régimen de personal, por ejemplo, las inhabilidades e incompatibilidades²².

Así pues, se considera que la expresión normativa acusada no desconoce el principio de igualdad, ya que el trato diferencial que contiene encuentra una justificación en la autorización constitucional para establecer un régimen de personal especial que determine las actuaciones de los servidores de la Procuraduría General de la Nación, entendida como un órgano de control que tiene asignadas funciones específicas que deben ser realizadas con estrictos estándares de independencia y autonomía, lo cual impide su comparación razonable con las demás instituciones del Estado.

²⁰ Cfr. Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia del 30 de julio de 2021 (M.P. Gabriel Valbuena Hernández).

²¹ Cfr. Ibídem. *“Todo lo anterior concuerda además con lo que establece el inciso segundo del artículo 113 superior, en donde se precisa que además de las instituciones que integran las ramas del poder público existen otros órganos, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado, dentro de los cuales se encuentra precisamente la Procuraduría General de la Nación”*. En esta misma línea, ver: Corte Constitucional, Auto 255 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo).

²² Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-963 de 2003 (M.P. Jaime Araújo Rentería).



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Claro lo anterior, pasa el Ministerio Público a analizar si la inhabilidad consistente en que no puedan desempeñar cargos en la Procuraduría General de la Nación los servidores afectados por resolución de acusación o su equivalente es una medida que supera un juicio de razonabilidad en relación con el derecho a desempeñar funciones en el Estado.

Para el efecto, se recuerda que los artículos 40, 122, 123 y 125 de la Carta Política establecen que *“todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”* mediante el acceso *“al desempeño de funciones y cargos públicos”*, precisando que el ingreso y permanencia en el servicio dependerá de las condiciones establecidas en la ley. En este sentido, *“quienes pretendan acceder al desempeño de funciones públicas deben someterse al cumplimiento de ciertas reglas y exigencias que procuran la realización del interés general y garantizan el cumplimiento de los principios de la función pública dispuestos en el artículo 209 de la Constitución”*, los cuales se materializan a través de distintas instituciones como *“las prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidades, conflictos de interés, medidas disciplinarias y el concurso de méritos”*²³; que deben responder a criterios de razonabilidad²⁴.

Pues bien, siguiendo el precedente de la Sentencia C-558 de 1994²⁵, se estima que la disposición acusada se aviene a dichos criterios, así: en primer lugar, se evidencia que persigue una *finalidad constitucional*, dado que, en los términos del artículo 209 Superior, pretende optimizar el principio de moralidad administrativa al aumentar el estándar de exigencia de idoneidad de los funcionarios de la entidad, bajo el entendido de que siendo los encargados de vigilar la actuación de los demás servidores y garantes de los derechos de las personas, su accionar debe ser de igual manera pulcro, imparcial, ético y de total probidad.

En esta línea argumentativa, la Corte Constitucional ha explicado que es legítimo que el legislador pretenda salvaguardar la moralidad en el ejercicio de las funciones públicas, en especial, en la ejecución de las facultades relacionadas con la protección de las garantías, la vigilancia de la conducta pública y la administración de justicia, siendo conforme a la Carta Política que se exijan estándares superiores para los servidores de las entidades que tienen a cargo dichas atribuciones a fin de asegurar el ejercicio de la *“investidura con la transparencia, pulcritud y rectitud debida, para garantizar al máximo los derechos (...), y cumplir así uno de los fines del Estado cual es la vigencia de un orden justo”*²⁶.

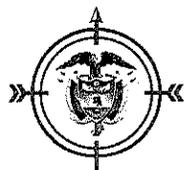
En segundo lugar, el Ministerio Público considera que la inhabilidad cuestionada es una medida *efectivamente conducente* para cumplir dicho objetivo superior, porque la resolución de acusación es una providencia en la que *“ya se ha tipificado la conducta y, una vez analizadas todas las pruebas, existen no sólo uno sino varios*

²³ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-393 de 2019 (M.P. Carlos Bernal Pulido).

²⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-053 de 2021 (M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera). En este fallo, respecto a las inhabilidades, se indicó que se trata de restricciones a la capacidad jurídica de las personas para establecer ciertas relaciones jurídicas con el Estado, las cuales pueden estar previstas directamente por la Constitución o definidas en la ley, y *“operan como requisitos negativos para ejercer funciones públicas, prestar servicios públicos o celebrar contratos públicos”*.

²⁵ M.P. Carlos Gaviria Díaz.

²⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-558 de 1994 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

indicios graves que comprometen seriamente la responsabilidad en el hecho delictivo, razón por la cual se formulan cargos, decisión que pone fin a la etapa investigativa y da lugar a la iniciación del juzgamiento". Entonces, a partir de dicha determinación procesal *"existe indicio grave de que la persona es responsable de un hecho ilícito"* y, por ello, no es conveniente para la confianza que deposita la ciudadanía en la Procuraduría que el procesado pueda estar a cargo de velar por la vigencia del principio de legalidad, la protección de los derechos y la vigilancia de la conducta pública²⁷.

En relación con la aplicación de la inhabilidad examinada, cabe mencionar que la Procuraduría ha entendido que resulta ejecutable bajo el actual modelo penal, por cuanto la norma demandada al disponer que están inhabilitados quienes *"hayan sido afectados por resolución de acusación o su equivalente"*, previó el ajuste automático de la disposición ante posibles modificaciones al procedimiento criminal vigente para la época, sin que fuera necesaria la enmienda del Decreto Ley 262 de 2000. En ese sentido, se ha comprendido que la disposición cuestionada en la actualidad es aplicable ante el acto complejo compuesto por el escrito de acusación y la audiencia de acusación de la Ley 906 de 2004²⁸.

Efectivamente, el hecho de que dos actos o actuaciones no sean iguales no quiere decir que uno de ellos no equivalga al otro en un sistema completamente diferente, pues a pesar de que los modelos de la Ley 600 de 2000 y la Ley 906 del 2004 difieren, el principio de acusación se mantiene incólume, bajo la comprensión de que nadie puede ser juzgado y sancionado penalmente sin que exista el acto previo de acusar²⁹.

Además, se puede sostener que existe *"equivalencia"* entre ambas figuras, dado que del mandato de acusación se derivan otros principios del sistema penal, tales como la regla de congruencia³⁰, según la cual la sentencia debe guardar consonancia con los elementos fácticos y jurídicos presentados en el acto formal de acusación, debido a que a partir de su ejecución (sea mediante resolución de acusación o acto complejo de acusación) se inicia formalmente el juicio penal³¹.

Por lo anterior, con la medida analizada se previene que el accionar de la Procuraduría sea desarrollado por personas a las que se les ha formulado resolución de acusación y/o acusación, lo que implica: respecto de la primera figura,

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Cfr. Resolución 447 de 2019, en la cual el entonces Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo Flórez, sostuvo que *"si se puede, en vigencia del nuevo sistema penal acusatorio, aplicar la causal de inhabilidad prevista en el numeral 4° del artículo 85 del Decreto Ley 262 de 2000 para efectos de suspender a un funcionario de esta entidad, pues el escrito de acusación y la finalización de la audiencia de acusación que ha fijado fecha para la audiencia preparatoria es equivalente a la entonces resolución de acusación"*.

²⁹ Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Auto del 27 de febrero de 2013 (M.P. José Luis Barceló Camacho), en el que se explicó que cuando se habla de equivalencia de la resolución de acusación no se exige que el acto sea idéntico en el otro procedimiento, sino que se pretende es que exista un acto en el que se consiguen *"las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se ejecutó la conducta ilícita objeto de imputación, su descripción típica y las normas sustanciales aplicables al caso, pieza procesal que será el marco fáctico jurídico sobre el cual versará el juicio"*.

³⁰ *"La congruencia es un principio estructural del procedimiento penal, ya sea que el procedimiento tenga una estructura inquisitiva o que, por el contrario, se haya edificado sobre las bases de un sistema acusatorio"*. (Corte Constitucional, Sentencia T-1067 de 2012. M.P. Alexei Julio Estrada).

³¹ Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sentencia 32063 del 24 de agosto de 2011 (M. P. José Luis Barceló Camacho).



que “esté demostrada la ocurrencia del hecho y exista confesión, testimonio que ofrezca serios motivos de credibilidad, indicios graves, documento, peritación o cualquier otro medio probatorio que señale la responsabilidad del sindicato”³²; y en relación con la segunda, que “de los elementos materiales probatorios, evidencia física o información legalmente obtenida, se pueda afirmar, con probabilidad de verdad, que la conducta delictiva existió y que el imputado es su autor o participe”³³.

En tercer lugar, la disposición acusada no es desproporcionada frente al derecho a ejercer cargos públicos, ya que no se trata de una limitación indefinida sino temporal, que se supera una vez finalice el proceso penal y salvaguarda la moralidad en la ejecución de las funciones a cargo de la Procuraduría General de la Nación y la confianza que la sociedad debe tener en la institución³⁴.

A ese respecto, en la jurisprudencia constitucional se ha explicado que “la facultad otorgada al legislador para regular las condiciones y requisitos que se imponen para el acceso a los cargos públicos tiene como finalidad salvaguardar el interés general y propender por el logro de los fines esenciales del Estado. En este orden de ideas, satisfacen los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, aquellos límites que inequívocamente permiten asegurar la realización de los principios que orientan la función pública”³⁵.

Bajo este mismo enfoque, se pone de presente que, en la Resolución 289 de 2022, la Procuradora General de la Nación indicó que la inhabilidad cuestionada supera un juicio de razonabilidad, en tanto:

(i) “La medida resulta legítima, imperiosa e importante, habida cuenta que, la aplicación de la norma no desconoce, ni riñe con la carta política, puesto que, con dicho apartado normativo, lo que el constituyente buscó, al igual que al establecer las demás inhabilidades tanto legales como constitucionales fue el preservar la prestación del servicio a través de la idoneidad y calidad de los funcionarios públicos”³⁶;

(ii) “La inhabilidad como medio resulta ser legítimo, pues logra la idoneidad y la probidad de los administradores de justicia, en particular, los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, entidad que tiene a su cargo, el velar y garantizar los derechos fundamentales y las leyes”; y

(iii) La relación medio-fin entre la inhabilidad y el objetivo que persigue “resulta constitucionalmente válida”, dado que “las inhabilidades, prima facie, son unos medios legítimos para amparar ciertos bienes jurídicos como es aquel de la probidad e idoneidad de quienes administran justicia, y la medida es conducente para alcanzar la meta buscada”.

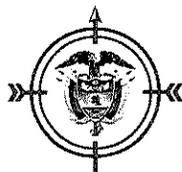
³² Artículo 397 de la Ley 600 de 2000, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”.

³³ Artículo 336 de la Ley 906 de 2004, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”.

³⁴ Sobre la importancia de la confianza de la sociedad en las instituciones públicas puede consultarse la Sentencia T-342 de 2020 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez) de la Corte Constitucional.

³⁵ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-176 de 2017 (M.P. Alberto Rojas Ríos), reiterando el fallo C-100 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

³⁶ “De allí que, sea de recibo que tanto las inhabilidades como las incompatibilidades limiten la libertad y los derechos de las personas, pues la tipificación de sus causas, vigencia, naturaleza y efectos es rígida y taxativa, siendo estas, partes del régimen jurídico imperativo y del orden público”.



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

Finalmente, se considera que en este caso no se pueden aplicar acriticamente los argumentos sobre la proporcionalidad expuestos por la Corte Constitucional en la Sentencia C-176 de 2017³⁷ conforme lo pretende el demandante, ya que los jueces de paz no son asimilables a los funcionarios de la Procuraduría, dadas las siguientes diferencias: (i) la forma de vinculación que tienen unos y otros a los cargos respectivos³⁸, (ii) la remuneración³⁹, (iii) la naturaleza de los asuntos que abordan⁴⁰, (iv) su ubicación en la estructura del Estado⁴¹, (v) los requisitos para el acceso a los cargos⁴², entre otros.

Por lo anterior, el Ministerio Público le solicitará a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad de la expresión demandada, en tanto no vulnera el derecho a la igualdad ni el derecho político de acceso a los cargos públicos (artículos 13 y 40 Superiores).

III. Solicitud

En relación con los cargos de la demanda de la referencia y por las razones expuestas, el Ministerio Público le solicita a la Corte Constitucional que declare la **EXEQUIBILIDAD** de la expresión acusada del numeral 4° del artículo 85 del Decreto Ley 262 de 2000.

Atentamente,

SILVANO GÓMEZ STRAUCH
Viceprocurador General de la Nación

Proyectó: Diana Pilar Pulido Gómez - Asesora Grado 19 de la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Constitucionales.
Revisó: Madia Elena Ortega Otero - Procuradora Judicial II de la Viceprocuraduría General de la Nación.
Aprobó: Juan Sebastián Vega Rodríguez - Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales. JSVR

³⁷ M.P. Alberto Rojas Ríos.

³⁸ Mientras los cargos en la Procuraduría son principalmente de carrera administrativa (arts. 82 y 182 del Decreto 262 de 2000), los jueces de paz son elegidos popularmente por la comunidad (art. 11 de la Ley 497 de 1999).

³⁹ A diferencia de quienes ejercen cargos en la Procuraduría, los jueces de paz no reciben remuneración alguna por el ejercicio de sus funciones (art. 19 de la Ley 497 de 1999).

⁴⁰ Las funciones constitucionales y legales de la Procuraduría pueden ser clasificadas en preventivas, de intervención y disciplinarias, con alcances territoriales y nacionales, fundamentadas en derecho (arts. 277 y 278 C.P.). En cambio, los jueces de paz conocen de asuntos fundados en criterios de equidad (arts. 2 y 9 de la Ley 497 de 1999).

⁴¹ La Procuraduría es un órgano de control independiente y los jueces de paz están vinculados a la Rama Judicial (artículos 118 y 247 de la Constitución).

⁴² Para ser juez de paz no se exige el cumplimiento de requisitos académicos o de experiencia profesional o laboral (Art. 14 de la Ley 497 de 1999).