

Sentencia C-427/23
M.P. Cristina Pardo Schlesinger
Expediente D-14975

LA SALA PLENA DECLARÓ INEXEQUIBLE LA EXISTENCIA DE UNA RESOLUCIÓN DE ACUSACIÓN O SU EQUIVALENTE EN CONTRA DEL FUNCIONARIO, COMO UNA INHABILIDAD PARA DESEMPEÑAR EMPLEOS EN LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, POR CONSIDERARLA UNA RESTRICCIÓN DESPROPORCIONADA DEL EJERCICIO DEL DERECHO AL ACCESO A CARGOS PÚBLICOS

1. Norma demandada

**“DECRETO 262 DE 2000
(febrero 22)**

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”

**El Presidente de la República
de Colombia,**

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el numeral 4 del artículo primero de la Ley 573 de 2000, y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

DECRETA:

ARTÍCULO 85. Inhabilidades. No podrán desempeñar empleos en la Procuraduría General:

1. Quienes padezcan alguna afección física o mental debidamente comprobada, que comprometa la capacidad necesaria para el desempeño del empleo.

2. Quienes hayan sido condenados, en cualquier época, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.

3. Quienes hayan sido condenados, en cualquier época, por delitos contra el patrimonio del Estado o por enriquecimiento ilícito.

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.

5. Quienes se hallen en interdicción judicial.

6. Quienes, por segunda vez, hayan sido sancionados disciplinariamente, mediante decisión ejecutoriada, con destitución o suspensión de un empleo público, dentro de los cinco (5) años anteriores.

7. Quienes hayan sido retirados del servicio por haber obtenido calificación de servicios insatisfactoria por decisión en firme. Esta inhabilidad durará dos (2) años.

8. Quienes en cualquier época, hayan sido excluidos de la profesión.

9. Las demás que señalen la Constitución Política y la ley".

2. Decisión

PRIMERO. Declarar la INEXEQUIBILIDAD de la expresión «o hayan sido afectados por resolución de acusación o su equivalente, debidamente ejecutoriada, excepto por delitos políticos o culposos» del numeral 4° del artículo 85 del Decreto Ley 262 de 2000.

3. Síntesis de los fundamentos

En esta providencia la Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad contra la expresión «o hayan sido afectados por resolución de acusación o su equivalente» del numeral 4° del artículo 85 del Decreto Ley 262 de 2000 por vulnerar los derechos fundamentales consagrados en los artículos 13 y 40 de la Constitución Política.

La Sala Plena abordó, en primer lugar, unas cuestiones preliminares: (i) determinó que el cargo por violación del derecho a la igualdad no cumplió con los requisitos exigidos en la jurisprudencia constitucional; (ii) realizó una integración de la unidad normativa con la expresión que le sigue a la demandada, es decir «debidamente ejecutoriada, excepto por delitos políticos o culposos», por considerar que estas situaciones se predicán de la resolución de acusación y su equivalente; (iii) estableció que no existía cosa juzgada material respecto de las sentencias C-558 de 1994 y C-176 de 2017, toda vez que se trata de disposiciones jurídicas consagradas en contextos normativos diferentes, cuyos destinatarios también difieren; y (iv) concluyó que la norma atacada se encuentra vigente y genera efectos jurídicos para los procesos adelantados bajo la Ley 600 de 2000. Además, en virtud de la teoría de la equivalencia funcional, tanto la resolución de acusación (Ley 600 de 2000) como el acto complejo de la formulación de acusación (Ley 906 de 2004), cumplen con un mismo propósito; el llamamiento a juicio de

la persona investigada, esto es, la terminación de la instrucción y el comienzo de la etapa de juicio. Por tanto, la norma también es aplicable a los procesos penales adelantados bajo la Ley 906 de 2004 pues existe un acto procesal "equivalente" en este modelo de procedimiento.

Una vez determinado el objeto de análisis, la Sala planteó el siguiente problema jurídico: si la existencia de una resolución de acusación o su equivalente es una inhabilidad que desconoce el derecho a acceder y ejercer cargos públicos en la Procuraduría General de la Nación. Con el fin de resolverlo, desarrolló unas consideraciones relacionadas con el derecho al acceso a los cargos públicos en el marco del artículo 40 de la Constitución Política, particularmente su alcance y restricciones legítimas.

En cuanto al análisis de constitucionalidad de la norma atacada, la Corte concluyó que la causal de inhabilidad generada por la resolución de acusación a pesar de perseguir un fin imperioso, la medida no es completamente adecuada para alcanzarlo y la inhabilidad no es necesaria para lograr esos fines, debido a que no es indispensable, pues existen otros medios adecuados para determinar la idoneidad de una persona para desempeñarse en un cargo en la Procuraduría General de la Nación. Además, es una medida que es desproporcionada al afectar otras garantías constitucionales, como por ejemplo, el derecho a la presunción de inocencia. Por esto, al afectar intensamente el derecho al ejercicio a cargos públicos, se torna desproporcionada y afecta gravemente otras garantías constitucionales.

Por todo lo expuesto, la Corporación concluyó que la expresión «o hayan sido afectados por resolución de acusación o su equivalente, debidamente ejecutoriada, excepto por delitos políticos o culposos» del numeral 4º del artículo 85 del Decreto Ley 262 de 2000 debe ser declarada inconstitucional por vulnerar el derecho fundamental consagrado en el artículo 40 de la Constitución Política.

4. Salvamentos de voto

Salvaron su voto los magistrados **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR**, **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** y **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS**. Reservaron la posibilidad de aclarar su votos las magistradas **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA**, **DIANA FAJARDO RIVERA**, **NATALIA ÁNGEL CABO** y el magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO**.

El magistrado **Ibáñez Najar** salvó su voto y señaló que, contrario a lo sostenido por la mayoría de la Sala Plena, a la luz de las importantes funciones de Ministerio Público -como la vigilancia superior de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas, así como las que corresponden

al ejercicio del poder preferente disciplinario que cumple la Procuraduría General de la Nación para prevenir, controlar y sancionar la corrupción, era necesario, razonable y, por lo tanto, constitucional, establecer en la ley que quienes sean objeto de una resolución de acusación conforme a la Ley 600 de 2000, o su equivalente, como la formulación de imputación según la Ley 906 de 2004, están inhabilitados para ocupar y desempeñar cargos en ese órgano de control. Así mismo, resaltó que en este caso, era imperioso seguir las consideraciones contenidas en la Sentencia C-558 de 1994, mediante la cual se declaró la exequibilidad de una norma similar a la demandada aplicable entonces a los servidores de la Fiscalía General de la Nación.

El magistrado Ibáñez Najar señaló que de conformidad con el artículo 118 de la Constitución, la Procuraduría General de la Nación como órgano de control tiene a su cargo ejercer las funciones de ministerio y por lo tanto, le *"(...) corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas"*.

De conformidad con lo anterior, entre las funciones atribuidas por la propia Constitución al Procurador General de la Nación, que puede ejercer directamente o por conducto de sus delegados y a sus agentes, están las de *"[v]elar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas"* o *"[e]jercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley"*. (Art. 277, CP).

Dada la importancia de estas funciones, la inhabilidad contenida en la norma que se declaró inexecutable constituía una limitación razonable al derecho de acceso a cargos públicos, así fuera de modo temporal. Esto porque el hecho de que a una persona en un proceso penal se le formule resolución de acusación una vez se cierra la etapa de instrucción o se le formule imputación cuando culmina la etapa de investigación por cometer un delito doloso, ello obliga a su inhabilitación para ocupar un cargo en un órgano como la Procuraduría General de la Nación entidad que tiene a su cargo investigar y juzgar la conducta de quienes ejerzan funciones públicas. Ello constituye una garantía para la actuación objetiva, imparcial e idónea de ese órgano de control y por lo tanto no contraviene ningún mandato constitucional. Al contrario, es una medida necesaria para que la ciudadanía mantenga la confianza legítima en esa institución con funcionarios públicos probos, de idoneidad y moral intachable, específicamente cuando tienen a su cargo, precisamente, ejercer la vigilancia superior, la investigación y la sanción de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas. Esa medida no era desproporcionada ni

afecta intensamente las garantías constitucionales, como por ejemplo, la presunción de inocencia o el acceso a cargos públicos, puesto que no se trata de funcionarios de otras entidades públicas que no tienen a su cargo cumplir las funciones a cargo de órganos de investigación y juzgamiento de la conducta.

El magistrado Ibáñez Najar estimó que la Corte ha debido seguir la línea fijada en la Sentencia C-558 de 1994 (M.P. Carlos Gaviria) en la cual la Corte analizó una norma similar que consagraba una inhabilidad para ocupar cargos en la Fiscalía General de la Nación, la cual disponía que no podrían desempeñar cargos en esa entidad “[q]uienes se [encontraran] en detención preventiva por delito doloso aunque [gozaran] del beneficio de excarcelación, o [hubieren] sido afectados por resolución de acusación o su equivalente en proceso penal por el mismo delito, mientras se define su responsabilidad” (Decreto 2699 de 1991, artículo 136, literal c). La Corte, en ese momento, encontró que la citada norma no era contraria a la Constitución, dado que quien es acusado en un proceso penal se encuentra en “una imposibilidad (...) moral, pues existe indicio grave de que (...) es responsable de un hecho ilícito y mal podría entrar a laborar precisamente en el ente encargado de la investigación y acusación de todos los delitos”. La Corte, igualmente, advirtió que a los funcionarios que ocupaban cargos en la Fiscalía General de la Nación debía exigírseles, con vehemencia, “rectitud, honestidad, honradez y moralidad en todas sus actuaciones, además de la idoneidad, probidad y eficiencia que su cargo [les] impone”. (Ibidem).

Señaló el Magistrado que tal línea argumentativa debía aplicarse a la presente causa porque tampoco debe existir tacha alguna en lo que se refiere a los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, que tienen a su cargo precisamente vigilar la conducta de quienes desempeñan funciones públicas y cuando a ello hubiere lugar, investigar su comportamiento y sancionar a los responsables de incurrir en infracciones disciplinarias. Por ello, establecer que una persona, con resolución de acusación o con formulación de imputación en su contra, no desempeñe un empleo en la Procuraduría General de la Nación, es apenas necesario y razonable y ello no contraviene ningún mandato constitucional.

En lo sucesivo, con la decisión de la Corte contenida en la Sentencia C-427 de 2023, como ya no existe la inhabilidad porque ha sido declarada inexecutable la norma que contemplaba la inhabilidad, podrán ser nombrados y desempeñar funciones de vigilancia superior de la conducta, adelantar investigaciones y determinar responsabilidad disciplinaria, funcionarios sobre los cuales en un proceso penal se ha dictado resolución de acusación o se ha hecho formulación de imputación, según el caso. Lo que es lo mismo, ello significa que un funcionario acusado o imputado y, por

lo tanto, cuestionado penalmente, podrá fungir como funcionario de la Procuraduría General de la Nación para investigar y deducir responsabilidad disciplinaria. Ello conlleva un contrasentido ético y moral que no puede ser admisible en un Estado Social y democrático de derecho en el que la función pública debe cumplirse conforme al orden jurídico como también al principio de moralidad y ética pública. Tanto el fiscal y el juez en el ejercicio de la función de investigación como de juzgamiento, así como el que investiga y sanciona en ejercicio de la función disciplinaria no solo deben ser ética y moralmente sino también parecerlo.

El magistrado **Lizarazo Ocampo** salvó el voto por considerar que la inhabilidad demandada, además de perseguir un fin imperioso, es necesaria, proporcional y, por tanto, exequible.

Consideró equivocado acudir a los argumentos de la Sentencia C-176 de 2017 -en la que se estudió la inhabilidad de los jueces de paz, cuya naturaleza y funciones son sustancialmente distintos a los de los procuradores-. En el presente caso resultaba pertinente el razonamiento efectuado en la Sentencia C-558 de 1994, en la que se estudió una inhabilidad análoga a la actualmente se examina pues se trataba de los servidores de la fiscalía general de la Nación, entidad que junto con la Procuraduría ejercen el *ius puniendi* del Estado.

En línea con ese precedente, el magistrado sostuvo que la inhabilidad derivada de la existencia de una resolución de acusación en contra de la persona que pretende ejercer un empleo en la Procuraduría General de la Nación se inscribe en el amplio margen de configuración del legislador en la materia y es una medida *necesaria* para salvaguardar la confianza de la comunidad en tales funcionarios.

Por último, refirió que la medida es absolutamente *proporcional* en tanto que se trata de una inhabilidad que es temporal y no sancionatoria, que tan solo permanece mientras desaparece la duda sobre la idoneidad del afectado, además de operar únicamente ante delitos dolosos -ya que excluye a los delitos políticos o culposos-. Es decir, el objetivo de la medida no es afectar el derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (Art.40, CP).

Considera un error acudir a la presunción de inocencia como parámetro para evaluar la constitucionalidad de la inhabilidad objeto de control, pues esta inhabilidad no es una sanción, sino una medida legislativa para aumentar el estándar de exigencia de idoneidad para el desempeño del cargo, por razón de la naturaleza de la función disciplinaria, en buena medida asociada a la lucha contra la corrupción.

Finalmente reiteró lo dicho en la sentencia C-558 de 1994 respecto de la inhabilidad como garantía suficiente de un correcto ejercicio de la función pública asignada y como garantía para los investigados disciplinariamente por los servidores de la Procuraduría:

“Que una persona a quien se le haya dictado auto de detención por delito doloso aunque goce del beneficio de excarcelación, o se haya proferido en su contra resolución acusatoria en proceso penal, no pueda ser nombrada en ningún cargo de la Fiscalía General de la Nación “mientras se le define su responsabilidad”, es disposición tan lógica y obvia que no merece mayor análisis. Veamos: (...) 3.- que se haya proferido resolución de acusación en su contra, es aún más grave, porque en esa providencia ya se ha tipificado la conducta y una vez analizadas todas las pruebas existen no sólo uno sino varios indicios graves que comprometen seriamente su responsabilidad en el hecho delictivo, razón por la cual se le formulan cargos, decisión que pone fin a la etapa investigativa y da lugar a la iniciación del juzgamiento. (...) 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, pues 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”.

El magistrado **Reyes Cuartas** salvó el voto en relación con la decisión de la mayoría de la Sala Plena. Advirtió que varios de los fundamentos de la declaratoria de inexecutable de la inhabilidad objeto de control se basaron en una decisión que no era un precedente directo que resultara aplicable en este caso. En concreto porque la Sentencia C-176 de 2017 - que sirvió de fundamento para esta decisión- analizó la misma inhabilidad pero en relación con otros funcionarios (los jueces de paz). De manera que a la Corte le correspondía advertir que los jueces de paz son cargos que tienen una naturaleza jurídica evidentemente diferente a la de los empleados de la Procuraduría General de la Nación. Por lo tanto, era primordial que se señalaran las diferencias entre unos y otros antes de usar automáticamente los fundamentos de la decisión de 2017 como respaldo de la inconstitucionalidad de la inhabilidad objeto de control en esta ocasión. Lo mismo debió ocurrir para fundamentar que se descartara la aplicación de la Sentencia C-558 de 1994 que analizó la misma inhabilidad en relación con la Fiscalía General de la Nación.

Asimismo, el magistrado Reyes Cuartas señaló que en este caso era posible realizar una interpretación conforme, de la norma objeto de control con la Constitución. En su criterio, se debió declarar la *constitucionalidad condicionada* de la inhabilidad en el sentido de que esta solo se aplica cuando se trata de una persona que ya ocupa el cargo o que solo impide

que una persona lo ocupe efectivamente (si no lo ocupaba previamente). Pero, en ningún caso, impide que la persona aspire o inicie los actos necesarios para la selección del cargo en la Procuraduría General de la Nación. Ello optimiza el principio democrático y de conservación del derecho con la presunción de inocencia y la igualdad en el acceso a los cargos públicos.

Finalmente, el magistrado Reyes Cuartas consideró que la Sala Plena debió analizar desde una perspectiva sustancial la potencial equivalencia entre la resolución de acusación y la formulación de la acusación. Aunque se trata de figuras distintas en varios elementos procesales ambas comparten un elemento sustancial. Se trata de observar que el grado de conocimiento necesario para emitir una resolución de acusación (en la Ley 600 de 2000) es materialmente equivalente al grado de conocimiento que se exige para la formulación de la acusación (escrito y audiencia) bajo el sistema de la Ley 906 de 2004.