



Recurrente: Leonardo de Jesús Molina Rodas
Demandado: Procuraduría General de la Nación
Rad: 11001-03-15-000-2023-06832-00

CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN 6

MAGISTRADO PONENTE: OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ

Bogotá, D. C., diez (10) de marzo de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN
Radicación: 11001-03-15-000-2023-06832-00
Recurrente: LEONARDO DE JESÚS MOLINA RODAS
Demandado: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

La Sala procede a dictar sentencia en el recurso de la referencia, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 238B de la Ley 1952 de 2019, adicionado por la Ley 2094 de 2021.

I. ANTECEDENTES

1.1. La actuación ante la Procuraduría General de la Nación

1. Mediante fallo del 9 de marzo de 2022¹, la Procuraduría Regional de Antioquia sancionó al señor Leonardo de Jesús Molina Rodas, en su condición de alcalde de Amagá, Antioquia, período 2020-2023, con suspensión en el ejercicio del cargo por cuatro meses, dentro de la actuación disciplinaria IUS-E-2020-396087/IUC-D-2020-1571757.

2. La autoridad disciplinaria encontró probada la falta prevista en el numeral 30 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002², aplicable para la época de los hechos, ante la celebración del contrato de prestación de servicios 900.01.01.057 del 11 de febrero de 2020 con el señor Mateo Sánchez Álvarez, quien estaba inhabilitado para contratar debido al parentesco en primer grado de consanguinidad con la directora de Bienestar de la Alcaldía, de conformidad con la causal establecida en el literal b) del numeral 2 del artículo 8 de la Ley 80 de 1993³.

¹ Expediente administrativo, páginas 260 – 282.

² ARTÍCULO 48. FALTAS GRAVÍSIMAS. Son faltas gravísimas las siguientes: 30. Intervenir en la tramitación, aprobación, celebración o ejecución de contrato estatal con persona que esté incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución o en la ley, o con omisión de los estudios técnicos, financieros y jurídicos previos requeridos para su ejecución o sin la previa obtención de la correspondiente licencia ambiental.

³ ARTÍCULO 8º. DE LAS INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES PARA CONTRATAR. Sin inhábiles para participar en licitaciones y para celebrar contratos con las entidades estatales: (...) 2. Tampoco podrán participar en licitaciones ni celebrar contratos estatales con la entidad respectiva:



3. Al respecto, la autoridad disciplinaria consideró que el investigado cometió una falta gravísima, a título de culpa gravísima, debido al «comportamiento omisivo del deber objetivo de cuidado (...) por cuanto desconoció la normativa aplicable sobre el régimen de inhabilidades, del cual debería conocer por su calidad de alcalde, independiente de su formación académica».

4. El apoderado del investigado interpuso recurso de apelación⁴ en la diligencia donde fue adoptada y notificada en estrados la decisión. Para sustentarlo, adujo que «no es posible exigirle a un servidor público, que según el formato de función pública que (sic) terminó su bachillerato en 2021, por la sola posesión como alcalde, que conozca, aplique y se actualice en normas de contratación pública, cuando no conoce en menor grado el alcance y aplicación de las mismas».

5. Agregó que el deber de verificar el cumplimiento de los requisitos para el contrato recaía en la jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía, de manera que la responsabilidad disciplinaria debió analizarse desde el marco funcional del investigado y atendiendo a la estructura interna de la entidad. También advirtió que fue diligente en indagar sobre la viabilidad del contrato y que actuó bajo un «error de derecho invencible» y nunca tuvo la intención de cometer la falta disciplinaria.

6. La Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular, por medio de fallo de 23 de febrero de 2023⁵, confirmó parcialmente la decisión de primera instancia⁶.

7. Para arribar a esa conclusión, recordó que el régimen de inhabilidades para celebrar contratos con entidades públicas es una medida de control de la función administrativa que propende al interés general. Bajo tal premisa, corroboró la celebración del contrato por parte del investigado, con un contratista inhabilitado, que verificaba la adecuación típica de la conducta.

8. En cuanto a la ilicitud sustancial, consideró que esta falta suponía una afectación trascendente del deber funcional e infringió el principio de moralidad pública, sin que se demostrara alguna causal de justificación. Frente a la culpabilidad, encontró acreditado algún grado de diligencia por parte del investigado, por cuanto se probó que indagó a la jefa de la Oficina Jurídica y confió en su formación y experiencia en la materia. Por lo tanto, pasó la culpa de gravísima a grave.

b) Las personas que tengan vínculos de parentesco, hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil con los servidores públicos de los niveles directivo, asesor, ejecutivo o con los miembros de la junta o consejo directivo, o con las personas que ejerzan el control interno o fiscal de la entidad contratante.

⁴ Expediente administrativo, páginas 283 – 284.

⁵ Fecha aclarada mediante auto del 27 de febrero de 2023.

⁶ Expediente administrativo, páginas 330 – 358.



9. Finalmente, mantuvo la dosificación de la sanción de suspensión en cuatro meses, de acuerdo con las circunstancias de atenuación, esto es, que el contrato fue terminado bilateralmente al mes de su ejecución y el contratista reintegró lo recibido, pero también tuvo en cuenta como circunstancia de agravación su condición de alcalde, es decir, la primera autoridad política del municipio.

1.2. El recurso extraordinario de revisión

10. Mediante escrito presentado el 7 de noviembre de 2023, el señor Leonardo de Jesús Molina Rodas, a través de apoderado judicial, interpuso recurso extraordinario de revisión, regulado en los artículos 238A y siguientes de la Ley 1952 de 2019, adicionados por la Ley 2094 de 2021, contra el fallo sancionatorio del 23 de febrero de 2023, proferido por la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores de Elección Popular, dentro del proceso IUS-E-2020-396087/IUC-D-2020-1571757.

11. Sustentó el recurso en la causal de revisión prevista en el numeral 2 del artículo 238C de la Ley 1952 de 2019, adicionado por el artículo 56 de la Ley 2094 de 2021, esto es, violación indirecta de la ley sustancial por error de hecho o de derecho en la apreciación de la prueba.

12. Explicó que la valoración probatoria de la autoridad disciplinaria no tuvo en cuenta la sana crítica ni la «persuasión racional», sino que decidió «con base en la apreciación estática de las pruebas» y sin realizar un ejercicio lógico, especialmente, de los 2 testimonios rendidos en el proceso, quienes aseguraron que el investigado indagó en varias ocasiones sobre la viabilidad de la contratación censurada y, de esta forma, demostraron su diligencia en el asunto.

13. Señaló que en las etapas de los contratos estatales intervienen diferentes servidores públicos y para el caso, la responsabilidad de la planeación del contrato recayó en la dirección jurídica de la Alcaldía. Agregó que la funcionaria «desde la solicitud del certificado de disponibilidad presupuestal conoció y conceptuó sobre la procedencia de la celebración del contrato de prestación de servicios».

14. Precisó que su actuación tuvo respaldo en «la plena creencia en el concepto jurídico verbal emitido por la directora jurídica de la entidad», de donde deriva que no se configuró el dolo que determina la responsabilidad disciplinaria y que incurrió en un «error de derecho invencible».

15. En tal sentido, argumentó que «al servidor público no se le puede exigir una preparación de gran magnitud en el sentido de que debe conocer todo el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de interés en materia de contratación pública».



1.2. Admisión del recurso

16. El recurso fue admitido mediante auto de 19 de abril de 2024, previa verificación de las falencias subsanadas por el demandante, a órdenes del magistrado ponente⁷. En la misma providencia se dispusieron las notificaciones de rigor.

1.3. Contestación de la Procuraduría General de la Nación

17. La apoderada de la autoridad disciplinaria se opuso al recurso dentro del plazo otorgado, bajo la convicción de que las actuaciones de la entidad estuvieron totalmente ajustadas al ordenamiento jurídico y a sus facultades, con respeto al debido proceso.

18. Expuso la cronología de la actuación, destacando las oportunidades que tuvo el investigado para ejercer el derecho de defensa. Precisó que en su caso se probó la falta, originada por la celebración de contrato con una persona inhabilitada, determinada por la infracción del deber objetivo de cuidado. Asimismo, constató la afectación al deber funcional con su conducta y el desconocimiento del principio de moralidad. En cuanto a la culpabilidad, explicó que pasó de gravísima a grave en la segunda instancia, en consideración a que el investigado solicitó concepto jurídico previamente a la contratación.

19. Frente a la actividad probatoria, la entidad demandada sostuvo que «se garantizó la participación de los sujetos procesales» y «se desarrolló a partir del principio de investigación integral, según el cual todas las etapas del proceso se encuentran encaminadas, no solo a la obtención de medio (sic) de prueba que logren identificar la responsabilidad del servidor público, sino que, también se centra en encontrar pruebas que desvirtúen o eximan la responsabilidad de este».

20. Señaló que, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado⁸, este recurso extraordinario no puede ser utilizado para corregir o subsanar los yerros u olvidos de la parte interesada en su labor de defensa y contradicción.

1.4. Decisión sobre las pruebas

21. Mediante auto de 19 de abril de 2024, el despacho del magistrado ponente dispuso tener como pruebas los documentos aportados al proceso y correr traslado de estas a las partes. Asimismo, se resolvió rechazar, por innecesaria, la prueba testimonial solicitada por el señor Molina Rodas, que buscaba escuchar a la profesional que fungía como jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía de

⁷ Auto de 2 de abril de 2024, que inadmitió el recurso y concedió un plazo al demandante para corregirlo.

⁸ Citó la sentencia de 4 de junio de 2019. Rad. 1001(sic)-03-15-000-2014-00447-00, MP. Sandra Lisset Ibarra Vélez.



Amagá para la época de los hechos, decisión contra la cual no se interpuso recurso alguno.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

22. Esta Sala especial de decisión es competente para decidir de fondo el recurso extraordinario de revisión del caso concreto, en virtud de lo dispuesto en el artículo 238B de la Ley 1952 de 2019, adicionado por el artículo 55 de la Ley 2094 de 2021.

2.2. Características del recurso extraordinario de revisión contra los fallos sancionatorios de los funcionarios de elección popular

23. La vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos es una competencia contemplada hace muchos años en el ordenamiento jurídico colombiano, a cargo del Ministerio Público⁹. Su evolución ha estado marcada por el crecimiento del tamaño y el número de servidores del Estado, a su vez determinados por el aumento y la diversificación de las funciones públicas y las demandas sociales.

24. Siguiendo la tradición normativa, los artículos 117, 118 y 275 de la Constitución Política reconocen al Ministerio Público como un órgano de control, bajo la dirección suprema del Procurador General de la Nación, responsable de la «vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular»¹⁰.

25. Esta función representa una de las manifestaciones del poder sancionatorio del Estado y persigue particularmente los objetivos que describe la Corte Constitucional en los siguientes términos:

3. En múltiples decisiones, esta Corporación ha estudiado la naturaleza y finalidad del derecho disciplinario y ha concluido que éste es consustancial a la organización política y absolutamente necesario en un Estado de Derecho (CP art. 1º), por cuanto de esa manera se busca garantizar la buena marcha y buen nombre de la administración pública, así como asegurar a los gobernados que la función pública sea ejercida en beneficio de la comunidad y para la protección de los derechos y libertades de los asociados (CP arts. 2º y 209). Por ello, el derecho disciplinario 'está integrado por todas aquellas normas mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones, ya que los

⁹ Ley del 10 de mayo de 1830 «Que detalla las funciones del Ministerio Público». «Artículo 1o: El ministerio público es un cuerpo de funcionarios i empleados encargados de defender los intereses del Estado, de promover la ejecución i cumplimiento de las leyes, disposiciones del gobierno i sentencias de los tribunales; **de supervijilar la conducta oficial de los funcionarios i empleados públicos**; i de perseguir los crímenes, delitos ó contravenciones que turban el órden social» (sic a toda la cita – negrillas adicionales). Consultada en: <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll10/id/602/rec/3>

¹⁰ Constitución Política, artículo 277, numeral 6a).



servidores públicos no sólo responden por la infracción a la Constitución y a las leyes sino también por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (CP Art. 6º)¹¹.

26. De forma similar, el Consejo de Estado se ha referido a los principios constitucionales que justifican la función disciplinaria respecto de los servidores públicos, como se indica a continuación:

El ius puniendi del Estado está en cabeza de la administración e implica ejercer la actividad sancionadora para establecer la responsabilidad de los servidores públicos o de los particulares que ejerzan funciones públicas de manera temporal. El poder punitivo que se reconoce al Estado se encuentra fundamentado en los principios contenidos en la Constitución Política y en la ley.

Esta potestad disciplinaria está justificada en la necesidad de garantizar que los servidores públicos, en el desarrollo de sus funciones, cumplan con los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, los cuales orientan la función administrativa, según se indica en el artículo 209 de la Constitución Política. Cuando los servidores públicos quebrantan estos principios incurren en cualquier omisión o en extralimitación en el ejercicio de funciones, en contra del ordenamiento superior y legal, y por tal razón, se hace necesario que el Estado intervenga con su actividad disciplinaria¹².

27. El control disciplinario de los servidores públicos está regulado especialmente por la Ley 1952 de 2019, «por el cual se expide el Código General Disciplinario»¹³, que define la competencia, el procedimiento, las faltas, las sanciones y, en general, los presupuestos que garanticen, por un lado, el debido proceso del investigado y, por otro, la protección de los bienes jurídicos que subyacen tras la existencia misma de esta atribución.

28. En particular, el artículo 238A de la referida Ley 1952 de 2019, adicionado por el artículo 54 de la Ley 2094 de 2021¹⁴, creó el recurso extraordinario de revisión contra los fallos sancionatorios dictados por la Procuraduría General de la Nación, con competencia para conocerlo en cabeza de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con la finalidad primordial de asegurar que la decisión definitiva sea adoptada por una autoridad judicial, en consideración a la sentencia de 8 de julio de 2020 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁵.

29. Aunque este recurso fue contemplado por la ley para todos los destinatarios del

¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-996 de 2001.

¹² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, auto de 5 de agosto de 2021, Rad. 11001-03-06-000-2021-00049-00(C), MP. Edgar González López.

¹³ Antes Código Disciplinario Único, contenido en la Ley 734 de 2002, bajo el cual se rigió el caso concreto.

¹⁴ Corregido por el artículo 6 del Decreto 1656 de 2021.

¹⁵ La Corte IDH consideró que una autoridad administrativa no puede imponer sanciones que limiten los derechos políticos a elegir y ser elegido, teniendo en cuenta que el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) admite su reglamentación «por razones de (...) condena, por juez competente, en proceso penal».



régimen disciplinario¹⁶ y se diseñó con un procedimiento y unas formalidades determinadas¹⁷, la Corte Constitucional, en sentencia C-030 de 2023¹⁸, al hacer el control de constitucionalidad de la Ley 2094 de 2021, definió su procedencia para los casos que involucran funcionarios de elección popular, advirtió algunas limitaciones y estableció pautas para corregirlas, como se expone a continuación:

335. Como se puede ver, el recurso de revisión permite el ejercicio de las garantías sustanciales del debido proceso. Lo expuesto, porque le permite al sancionado que, dentro de los 30 días siguientes a la decisión del órgano de control, pueda ejercer todas las actuaciones procesales que le permitan controvertir su legalidad, como por ejemplo solicitar pruebas, refutarlas, presentar las alegaciones correspondientes, etc. Este mecanismo cumple entonces con los requisitos advertidos en la Sentencia C-091 de 2022, para que un instrumento de control sobre un acto administrativo sea conforme a la Constitución, porque permite ejercer razonablemente el derecho de defensa y someter a una revisión de pleno derecho el acto expedido por la PGN, para que sea el despacho judicial el que, conforme lo buscó el Legislador, adopte la decisión correspondiente.

336. Adicionalmente, la Sala destaca que, por mandato de los artículos 1º y 57 de la Ley 2094 de 2021, cuando se trata de servidores de elección popular, el trámite del mecanismo de revisión suspende la ejecución de la decisión sancionatoria impuesta por la PGN, hasta tanto el juez de lo contencioso administrativo se pronuncie, lo que también asegura la reserva judicial definida por el estándar derivado del bloque de constitucionalidad y que fue materializada por el Legislador en la Ley 2094 de 2021. Igualmente, por lo expuesto por esta Corte, dicha decisión no corresponde a la imposición definitiva de la sanción, la que será tomada por el juez de lo contencioso administrativo.

337. Se aclara que, dado el espíritu del artículo 23.2 de la CADH y su pretensión de impedir la posibilidad de que un funcionario de elección popular sea retirado por una entidad que ejerce funciones administrativas, es necesario entender que la activación del recurso automático de revisión exige que el sancionado esté en ejercicio del mandato popular, pues, de no ser así, deberá acudir a los medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

338. Sin embargo, esta Corporación evidencia que dicho instrumento de participación judicial tiene las siguientes limitaciones:

a) Es un recurso, que conforme con lo prescrito en los artículos 54 a 60 analizados, es de carácter rogado; por lo tanto, de no interponerse, no habría intervención judicial material y efectiva respecto de la imposición de las sanciones restrictivas del derecho político de elegir y ser elegido de los funcionarios públicos de elección popular, con lo cual se desconocería el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

b) Al ser un recurso extraordinario, solo se puede interponer con fundamento en las causales específicas señaladas en el artículo 56 de la Ley 2094

¹⁶ Así se advierte en la exposición de motivos del proyecto de ley 423 de 2021 Senado, «por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones». Ver: Gaceta del Congreso 234 de 7 de abril de 2021.

¹⁷ Ley 2094 de 2021, artículos 238A a 238E.

¹⁸ Magistrados ponentes: José Fernando Reyes Cuartas y Juan Carlos Cortés González.



de 2021, lo cual es limitativo al derecho de defensa y, adicionalmente, podrían existir eventuales motivaciones para la imposición de sanciones restrictivas del derecho político de elegir y ser elegido de los funcionarios de elección popular, por fuera de las causales legales señaladas, que no podrían ser controladas por el juez competente.

c) El recurso no ordena un examen integral 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.

339. Ante las incompatibilidades o limitaciones advertidas sobre dicho medio judicial, que afectan su idoneidad y eficacia plena para garantizar los derechos políticos de los servidores de elección popular en el ejercicio de la acción disciplinaria por parte de la Procuraduría General de la Nación, es necesario proferir una sentencia que module los efectos normativos del mencionado recurso en el siguiente sentido:

a) El estándar de garantía constitucional exige que la intervención del juez en la determinación e imposición de las sanciones analizadas a los servidores de elección popular sea obligatoria y no rogada. También, debe ser ordinario y siempre estar presente en la imposición de dichas sanciones, para que estas se concreten en una sentencia judicial. Por lo tanto, el trámite del recurso de revisión operará de manera automática e inmediata y no está supeditado a las causales taxativas de procedencia, permitiéndosele al ciudadano disciplinado el ejercicio de todas las actividades procesales que estime pertinentes a su defensa, tales como presentar argumentos a su favor, solicitar pruebas y permitir su contradicción, lo cual podrá hacer dentro de los 30 días siguientes a la notificación de la providencia disciplinaria proferida por la PGN, tal como lo establece el artículo 57 de la Ley 2094 de 2021, el cual creó el artículo 238 D de la Ley 1952 de 2019. Vencido este término, en el que el disciplinado puede ejercer de manera efectiva su derecho de defensa y todas sus garantías procesales, la PGN deberá enviar, inmediatamente, el proceso ante el juez de lo contencioso administrativo, quien deberá hacer un examen integral de la actuación disciplinaria adelantada por la PGN, no solo de corrección de legalidad.

b) Las decisiones de la PGN que se refieran a la destitución, suspensión e inhabilidad de funcionarios de elección popular, no podrán, en ningún caso, ser impuestas de manera definitiva sin la intervención del juez de lo contencioso administrativo.

c) Contra la sentencia del juez de lo contencioso administrativo procederán los recursos de ley consagrados en el CPACA. El sistema de investigación y juzgamiento disciplinario de servidores de elección popular se complementará con las normas que se enuncian en el artículo 22 de la Ley 1952 de 2019, entre las que está el artículo 179 y siguientes del CPACA y las reglas supletivas del Código General del Proceso.

30. Por su parte, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, mediante auto de unificación jurisprudencial de 3 de diciembre de 2024¹⁹, fijó las siguientes reglas de procedencia y trámite del recurso:

Primera regla:

¹⁹ Rad. 11001-03-15-000-2023-00841-01, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.



Procedencia:

El recurso de revisión solo procede contra las decisiones de segunda instancia o de doble conformidad emitidas por la Procuraduría General de la Nación que impongan sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular, siempre y cuando el disciplinado esté en ejercicio de un cargo de elección popular al momento de la imposición de la sanción.

Igualmente, procede contra estas mismas decisiones, respecto de las faltas cometidas durante el mandato popular y la sanción disciplinaria se imponga con posterioridad, en tanto dicha sanción comporte inhabilidad para ocupar cargos o ejercer funciones públicas.

Segunda Regla:

Suspensión de la sanción:

La ejecución de la sanción quedará suspendida hasta que termine el trámite de revisión, esto es, hasta la ejecutoria de la sentencia mediante la cual se resuelve el recurso de revisión.

Tercera regla:

Intervención directa del sancionado:

El servidor público de elección popular, dentro de los treinta días siguientes a la notificación de la decisión sancionatoria por parte de la Procuraduría General de la Nación, tendrá derecho a formular cargos, presentar argumentos a su favor, solicitar pruebas y permitir la contradicción de las practicadas en el procedimiento administrativo. En tal caso, puede intervenir directamente o través de apoderado para el ejercicio de sus derechos, sin mayores exigencias formales distintas a la legitimidad, oportunidad y sustentación de los motivos de inconformidad.

Cuarta regla:

Auto que avoca conocimiento del trámite de revisión

El trámite judicial del recurso de revisión inicia con el auto que avoca conocimiento, el cual debe notificarse a la Procuraduría General de la Nación y al disciplinado. El órgano de disciplina, dentro de los cinco (5) días siguientes, podrá oponerse a los cargos presentados por el servidor público de elección popular, en su escrito de intervención, en los términos del artículo 59 de la Ley 2094 de 2021.

Quinta regla:

Procedencia, oportunidad y trámite del recurso de doble conformidad

En el evento de que se profiera una sentencia confirmatoria de la sanción disciplinaria impuesta por la procuraduría, procederá el recurso de doble conformidad y su trámite será el previsto en el artículo 247 del CPACA.

Sexta regla:



Competencia para resolver el recurso de doble conformidad

El recurso de doble conformidad contra las sentencias de revisión emitidas por las Salas Especiales de Decisión del Consejo de Estado, se resolverá por la Sala Especial de Decisión que siga en orden numérico.

Séptima Regla:

Control integral:

El juez contencioso administrativo ejercerá un examen integral sobre la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad de la actuación administrativa de la procuraduría y de sus decisiones sancionatorias de destitución, suspensión e inhabilidad de servidores públicos de elección popular.

31. En particular, frente al control integral indicado en la séptima regla, la providencia en cita hizo las siguientes precisiones:

Así las cosas, el control integral, supone que el juez al decidir el asunto no está sometido únicamente a los cargos o alegaciones señalados por el servidor público sancionado, sino que [la] garantía de la reserva judicial impone un análisis más amplio que incluye **i)** el análisis de la actuación administrativa sancionatoria bajo los principios rectores de la ley disciplinaria, esto es, legalidad de la falta y de las sanciones, ilicitud sustancial, debido proceso, reconocimiento de la dignidad humana, presunción de inocencia, culpabilidad, favorabilidad, congruencia, igualdad, derecho a la defensa, proporcionalidad y razonabilidad de la sanción, motivación, interpretación de la ley disciplinaria, aplicación de los principios e integración normativa con los tratados internacionales sobre derechos humanos y los convenios internacionales ratificados por Colombia y **ii)** la posibilidad de variar la calificación de la falta y la imposición de la sanción, sin afectar el principio de la *no reformatio in pejus*²⁰, entre otros aspectos²¹.

32. Sumado a lo anterior, el artículo 238G de la Ley 1952 de 2019, adicionado por el artículo 60 de la Ley 2094 de 2021, señala que la sentencia será proferida dentro de los 6 meses siguientes a la admisión del recurso, con prelación sobre otros asuntos, salvo los constitucionales.

33. Por último, la misma norma dispone que el fallo que declare fundado el recurso dejará sin efectos la decisión recurrida y dictará la que corresponda.

34. Siguiendo los lineamientos descritos, prosigue la Sala a estudiar el recurso del caso concreto.

2.3. El caso concreto

35. El señor Leonardo de Jesús Molina Rodas interpuso recurso extraordinario de revisión contra el fallo del 23 de febrero de 2023, por el cual la Sala Disciplinaria de

²⁰ Libro I. Parte General. Título I. Principios y normas rectoras de la Ley disciplinaria Ley 1952 de 2019.

²¹ Id.



Juzgamiento de Servidores de Elección Popular lo encontró responsable de la comisión de «falta gravísima con culpa grave» y lo sancionó con suspensión por 4 meses en el ejercicio del cargo de alcalde del municipio de Amagá, Antioquia, período 2020-2023, dentro del proceso IUS-E-2020-396087/IUC-D-2020-1571757.

36. Las motivaciones del fallo recurrido radican en la comprobación de que el investigado suscribió un contrato estatal con una persona inhabilitada para contratar con entidades públicas, por ser hijo de una funcionaria del nivel directivo de la Alcaldía de Amagá, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 48, numeral 30 de la Ley 734 de 2002 y 8, numeral 2, literal b de la Ley 80 de 1993.

37. Es igualmente relevante señalar que la decisión de segunda instancia consideró que la falta cometida por el disciplinado comportó una afectación trascendental al deber funcional e infringió el principio de moralidad pública, sin justificación válida. Sin embargo, advirtió algún grado de diligencia por haber solicitado concepto a su asesora jurídica y ante las medidas que se adoptaron para la terminación bilateral del contrato y el reintegro de los honorarios cancelados.

38. Por su parte, el recurrente acusa la decisión sancionatoria de indebida valoración de los testimonios, quienes fueron contestes en declarar sobre sus diligencias ante la jefe jurídica de la Alcaldía para esclarecer una posible inhabilidad del contratista. También alega un error de derecho invencible y su formación académica de bachiller.

39. Así definidos estos aspectos del caso, se analizará, en primer término, la causal invocada por el recurrente, prevista en el numeral 2 del artículo 238C de la Ley 1952 de 2019. Seguidamente, se emprenderá el control integral de la actuación disciplinaria y la decisión recurrida, de acuerdo con los lineamientos anunciados.

2.3.1. Violación indirecta de la ley sustancial por error de hecho o derecho en la apreciación de la prueba

40. Esta modalidad de infracción normativa se presenta cuando el fallador incurre en un error de hecho o de derecho en la apreciación de las pruebas, bien porque deja de valorarlas o realiza una valoración defectuosa, o bien porque desconoce una norma adjetiva que debió orientar el análisis probatorio²².

41. En el contexto del recurso de casación, que también tiene contemplada esta causal y sirve como referente, la violación indirecta de la ley «sucede

²² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 13 de abril de 2012, Rad. 11001-03-15-000-1998-00021-01, MP. Silvio Escudero Castro. Ver, además: Sala Especial Transitoria de Decisión 2A, sentencia de 12 de septiembre de 2005, Rad. 11001-03-15-000-2003-00655-01, MP. Camilo Arciniegas Andrade. También puede consultarse: Corte Constitucional, sentencia SU-201 de 2021, MP. Diana Fajardo Rivera.



ostensiblemente cuando el juzgador supone, omite o altera el contenido de las pruebas, siempre y cuando dicha anomalía influya en la forma en que se desató el debate, de tal manera que de no haber ocurrido otro fuera el resultado, lo que debe aparecer palmario o demostrado con contundencia»²³.

42. Por este cauce, el recurrente aduce que el fallo de segunda instancia, proferido el 23 de febrero de 2023, presentó fallas en la valoración probatoria porque la autoridad disciplinaria no dio el debido valor a los 2 testigos que declararon a su favor sobre la solicitud de concepto verbal a la jefe de la oficina jurídica de la Alcaldía, quien era la funcionaria responsable de todas las etapas de la contratación y que contaba con las credenciales académicas para asesorarlo en la materia. Por ello, aduce que actuó bajo un «error de derecho invencible» que debe ponderarse, dada su formación de bachiller y grado de conocimiento del régimen de inhabilidades para contratar.

43. En tal sentido, argumentó que la valoración probatoria de la autoridad disciplinaria no tuvo en cuenta la sana crítica ni la «persuasión racional», sino que decidió «con base en la apreciación estática de las pruebas» y sin realizar un ejercicio lógico, especialmente de los dos testimonios rendidos en el proceso, quienes aseguraron que el investigado indagó en varias ocasiones sobre la viabilidad de la contratación censurada y, de esta forma, demostraron su diligencia en el asunto.

44. Sobre este aspecto, la Sala observa que en audiencia²⁴ de 16 de febrero de 2022 fueron recibidos los testimonios de los señores Luis Alexander Vanegas Arredondo, director de Deportes y Recreación de Amagá, y Alejandra Tangarife Arboleda, auxiliar administrativa de la Oficina Jurídica del mismo municipio²⁵.

45. La señora Tangarife Arboleda expuso el procedimiento de contratación en la Oficina Jurídica y precisó que a su cargo estaba la elaboración de los contratos, mientras que la revisión y visto bueno correspondía a la jefe de la oficina. Sobre el contrato suscrito con el señor Mateo Sánchez, manifestó que se adelantó el trámite ordinario que se sigue para todos los contratos. Destacó que el acta de supervisión y el contrato mismo aseguran que el contratista cumple con todos los requisitos. Y en cuanto a la inhabilidad del contratista, aseguró que le consta que el director de deportes preguntó a la jefa jurídica, pero no vio al alcalde, según relató:

[E]l único que tuvo duda de la contratación fue el Director de Deportes, debido a que Mateo era hijo de una directora de la Alcaldía, Ángela María Álvarez Castrillón, de la Dirección de Bienestar Familiar. Preguntada por la duda, dice que se la hizo saber al Alcalde, y de ahí se hizo la solicitud de concepto a la abogada quien es la que sabía

²³ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia de 29 de mayo de 2018, Rad. 11001-31-03-030-2008-00148-01, MP. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo.

²⁴ Ver acta, pg. 242-248, expediente administrativo.

²⁵ Decretados mediante auto de 9 de febrero de 2022.



de leyes. Dice que según le comunicó el Director de Deportes que ella le había dicho al alcalde que no había ningún inconveniente para suscribir el contrato. Aduce que no conoció documento de lo anterior, por lo que cree que solo fue verbal.

46. Por su parte, el señor Vanegas Arredondo aclaró que el contratista fue vinculado para prestar sus servicios profesionales como monitor de fútbol sala y fútbol de salón, según la solicitud de disponibilidad presupuestal que presentó a la Secretaría de Hacienda del municipio. Informó que el contrato se terminó anticipadamente, ante las dudas del vínculo del contratista con la directora de Bienestar Social. Relató que, durante una reunión sostenida con el alcalde, la abogada de la Oficina Jurídica aseguró que no había inconveniente en la contratación, pues la madre del contratista trabajaba en una dirección distinta a la interesada en el contrato.

47. Tomando como base los testimonios reseñados, los fallos de primera y segunda instancia coinciden en que son demostrativos de algún grado de diligencia del investigado, ponderado de manera distinta por una y otra autoridad. Pero lo cierto es que esta prueba sí fue utilizada como un soporte esencial de ambas decisiones, especialmente para definir el título de imputación –que pasó de dolo, a culpa gravísima y finalmente a culpa grave–, el tipo de sanción y su graduación, según los parámetros de los artículos 13, 28, 29, 44 y 46 de la Ley 734 de 2002.

48. Pese a las gestiones acreditadas, el disciplinado terminó infringiendo el deber objetivo de cuidado que le correspondía, pues, como expresó la Procuraduría en la decisión recurrida, «dentro del cuidado que cualquier persona imprime a sus actuaciones está la lectura de la norma que plantea la inhabilidad, con la que se hubiera podido salvaguardar por parte del alcalde la situación, dada su claridad»²⁶.

49. Justamente por ello, el error de derecho invencible que alega el recurrente fue acertadamente descartado en el fallo recurrido, como causal de ausencia de responsabilidad disciplinaria.

50. Además, la Sala concuerda con el órgano disciplinario en cuanto a la importancia del cargo que ocupaba el recurrente, pues en «su condición de alcalde municipal (...) por ser el representante legal del ente territorial (...) se espera mayor celo y responsabilidad en el ejercicio de su función».

51. En tal sentido, conviene reiterar que el literal b) del numeral 2 del artículo 8 de la Ley 80 de 1993 no deja duda en cuanto a que no podrán celebrar contratos estatales «con la entidad respectiva», «[l]as personas que tengan vínculos de parentesco, hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil con los servidores públicos de los niveles directivo, asesor, ejecutivo o con los miembros de la junta o consejo directivo (...)». En concordancia, tampoco había dudas en cuanto a que la señora Ángela María Álvarez Castrillón ocupaba un cargo directivo

²⁶ Fallo de 23 de febrero de 2023, página 23.



en la Alcaldía ni se discutía que el señor Mateo Sánchez Álvarez era su hijo.

52. De modo que la Sala no encuentra ningún defecto de hecho o de derecho, en la apreciación de los testimonios. Por el contrario, se demostró que esta prueba fue decretada por solicitud suya y se le dio el peso que ameritaba, al punto que sirvió de sustento para una nueva calificación del título de imputación. También debe destacarse que la autoridad disciplinaria no aplicó las sanciones más severas que proceden para las faltas gravísimas, que incluyen la destitución y la inhabilidad general²⁷.

53. Por consiguiente, la conclusión del fallo recurrido es razonable, pues valoró la diligencia, sin descuidar la protección al interés general y la moralidad pública, subyacente al régimen de inhabilidades para la contratación estatal que deben observar los servidores públicos, más aún aquellos que ejercen la autoridad política, civil y administrativa en el municipio, como era el caso del señor Molina Rodas.

54. En consecuencia, no prospera la causal invocada por el recurrente, ante la debida valoración de las pruebas testimoniales indicadas.

2.3.2. Control integral de la actuación disciplinaria

2.3.2.1. Correspondencia entre la queja, la falta imputada y su fundamento normativo

55. En la actuación disciplinaria adelantada en el caso del señor Leonardo de Jesús Molina Rodas, la Procuraduría General de la Nación enmarcó la queja desde el inicio en las normas que regulan, tanto la conducta prohibida al servidor público, como la falta y la respectiva sanción. En tal sentido, la Procuraduría Provincial de Amagá²⁸, mediante auto de 22 de septiembre de 2021, declaró la procedencia del procedimiento verbal frente al cargo que formuló en los siguientes términos:

- Usted, **LEONARDO DE JESÚS MOLINA ROJAS** en su calidad de Alcalde del Municipio de Amagá – Antioquia, presuntamente cometió irregularidades de corte disciplinario cuando en tal calidad, intervino y celebró el contrato de prestación de servicios 900.01.01.057 de 2020, con el señor MATEO SÁNCHEZ ÁLVAREZ, persona que, al parecer, se encontraba incurso en causal de inhabilidad para contratar con esa entidad públicas, de conformidad con la disposición contenida en el literal b del numeral 2 del artículo 8 de la Ley 80 de 1993.

De conformidad con esa disposición, el señor MATEO SÁNCHEZ ÁLVAREZ, al ser hijo de una directiva de la entidad municipal, no podía suscribir contratos de prestación de servicios en la misma.

²⁷ Ver: Ley 734 de 2002, artículo 44, numeral 1 (norma aplicable al caso).

²⁸ El expediente fue remitido posteriormente por competencia a la Procuraduría Regional de Antioquia, mediante auto de 11 de octubre de 2021, atendiendo a lo dispuesto en la Resolución 207 de 7 de julio de 2021, para garantizar la doble instancia y la separación de las etapas de instrucción y juzgamiento.



Por lo anterior, se le imputará la falta tipificada en nuestro ordenamiento disciplinario en el numeral 30 del artículo 48 del Código Disciplinario Único – (Ley 734 de 2002), por intervenir en la tramitación y celebración de contrato estatal con persona que esté incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la Ley.

56. Sobre esa imputación, la Sala encuentra que las normas invocadas responden adecuadamente a la queja por «contratación estatal irregular» que formuló el señor Wilser Darío Molina Molina, por la celebración del mencionado contrato estatal. En efecto, el Estatuto de Contratación de la Administración Pública es claro en prohibir la celebración de contratos con personas que tengan vínculos hasta el segundo grado de consanguinidad con servidores del nivel directivo y, a su turno, la ley disciplinaria vigente para la época, e incluso la actual, consagra como falta gravísima la contratación en esas condiciones.

57. Igualmente, se observa que la interpretación que se dio al precepto que establece la prohibición en el marco de la contratación estatal y al que contempla la respectiva falta disciplinaria, tanto en la primera, como en la segunda instancia, consideró la finalidad del régimen de inhabilidades para contratar, como mecanismo de control de la administración pública y protección del interés general. Con el mismo enfoque, la Procuraduría General de la Nación corroboró la afectación trascendente del deber funcional y el desconocimiento del principio de moralidad por parte del exalcalde, quien desatendió deberes legales de necesario conocimiento, en su condición de primera autoridad municipal.

58. De acuerdo con lo expuesto, la investigación del caso concreto se adelantó con base en las normas aplicables a la contratación de las entidades públicas y a las pautas de comportamiento de los funcionarios competentes en la misma materia, las cuales, contrastadas con la realidad probatoria, arrojaron la falta por la que resultó sancionado el recurrente.

2.3.2.2. Congruencia entre el pliego de cargos y el fallo

59. En el contexto judicial, «la congruencia se entiende como la armonía que debe haber entre la parte motiva y la parte resolutive de la sentencia, denominada congruencia interna, y la concordancia entre la providencia judicial y lo pedido por las partes tanto en la demanda como en el escrito de contestación, denominada congruencia externa»²⁹.

60. Como ocurre con las providencias judiciales, las decisiones disciplinarias tienen un marco temático que parte de lo pedido en la queja y que se concreta por la autoridad competente en el pliego de cargos, frente al cual el investigado ejerce el derecho de defensa.

²⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 30 de junio de 2021, Rad. 11001-03-26-000-2018-00159-00(62474), MP. José Roberto Sáchica Méndez.



61. En la investigación que se adelantó contra el señor Leonardo de Jesús Molina Rodas, el auto de 22 de septiembre de 2021 le imputó, inicialmente a título de dolo, «la falta tipificada en nuestro ordenamiento disciplinario, en el numeral 30 del artículo 48 del Código Disciplinario único – (Ley 734 de 2002), por intervenir en la tramitación y celebración de contrato estatal con persona que esté incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la Ley», en concordancia con el literal b) del numeral 2 del artículo 8 de la Ley 80 de 1993.

62. Consecuente con lo anterior, en el fallo de primera instancia se estudiaron, tanto la causal de inhabilidad para contratar con una entidad pública, como la falta gravísima atribuida al disciplinado. Al respecto, se concluyó que era necesario y procedente «mutar la imputación de DOLO a CULPA», de manera que el comportamiento se calificó «culposo, son culpa gravísima por ignorancia supina».

63. Así mismo, la autoridad disciplinaria de segunda instancia delimitó los problemas jurídicos en torno a la imputación subjetiva endilgada al investigado y la verificación de los elementos del error invencible que alegaba en su favor, para lo cual analizó el régimen de inhabilidades para contratar y las pruebas sobre la conducta que configuró la falta y la responsabilidad del caso concreto.

64. Este recuento de las principales decisiones de la actuación disciplinaria es demostrativo de que el pliego de cargos fijó el norte de los fallos de primera y segunda instancia, en cuanto a las normas aplicables al asunto, los conceptos jurídicos pertinentes, la clase de falta cometida y el título de imputación.

65. Por lo mismo, no se advierte que las autoridades competentes hubiesen desbordado los linderos temáticos del caso, para ocuparse de materias ajenas a la controversia o con un alcance mayor al establecido desde el inicio en la etapa correspondiente.

66. Así las cosas, la Sala observa la debida congruencia entre el pliego de cargos y el fallo recurrido.

2.3.2.3. Verificación de posibles vicios de trámite y nulidades en el curso del proceso disciplinario

67. Las causales de nulidad son irregularidades previstas de forma taxativa en la ley, que afectan la validez de las actuaciones del proceso³⁰ y que deben ser alegadas por los interesados o saneadas de oficio por el juez en las oportunidades que establece la ley procesal³¹.

³⁰ Consejo de Estado, Sección Primera, auto de 19 de noviembre de 2021, Rad. 20001-23-33-000-2018-00137-01, MP. Oswaldo Giraldo López.

³¹ Código General del Proceso, artículo 134.



68. Por lo tanto, estos vicios pueden ser superados en el trámite, antes de adoptarse la sentencia de mérito. Sin embargo, el ordenamiento jurídico ha previsto algunos mecanismos extraordinarios que permiten reexaminar las decisiones ejecutoriadas, por cuenta de posibles nulidades procesales, como es el caso de los recursos de casación³² y de revisión³³.

69. En esos escenarios, se ha advertido que la nulidad que afecta la decisión de fondo no es una nueva oportunidad para reabrir el debate ni superar deficiencias en la defensa, sino que «su viabilidad deriva de grandes falencias que se advierten con posterioridad a la culminación del pleito sin que existiera posibilidad de analizarlas en el fallo»³⁴, enmarcadas en alguna de las causales del artículo 133 del Código General del Proceso³⁵.

70. Trasladados los anteriores presupuestos al recurso extraordinario de revisión contra los fallos disciplinarios, debe recordarse que este mecanismo suspende la ejecutoria de la decisión recurrida y el control de la actuación es integral. Por lo tanto, la posible nulidad debe verificarse en cualquiera de las etapas de la actuación y por alguna de las causales previstas de forma especial para el proceso disciplinario.

71. Siguiendo ese derrotero, se tiene que el artículo 143 de la Ley 734 de 2002, aplicable a la investigación del caso concreto, consagraba las siguientes causales de nulidad:

1. La falta de competencia del funcionario para proferir el fallo.
2. La violación del derecho de defensa del investigado.
3. La existencia de irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso.

72. Así mismo, el artículo 145 *ibidem* señalaba que la declaratoria de nulidad afectaría la actuación disciplinaria desde el momento en que se presentara la causal y el funcionario ordenaría rehacer la actuación que dependiera de la decisión anulada.

73. En el procedimiento adelantado contra el señor Leonardo de Jesús Molina Rodas, esta Sala no observa la comisión de ninguna de las irregularidades que preveía la ley disciplinaria vigente, como se explica a continuación.

³² Código General del Proceso, artículo 336, numeral 5: Haberse dictado sentencia en un juicio viciado de algunas de las causales de nulidad consagradas en la ley, a menos que tales vicios hubieren sido saneados.

³³ CPACA, artículo 250, numeral 5: Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.

³⁴ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia de 11 de diciembre de 2018, Rad. 11001-02-03-000-2014-00691-00 (SC5408-2018), MP. Octavio Augusto Tejeiro Duque.

³⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 25 de noviembre de 2021, Rad. 11001-03-25-000-2017-00947-00(4944-17), MP. Rafael Francisco Suárez Vargas.



74. Falta de competencia. Las 3 autoridades que intervinieron en el proceso disciplinario sustentaron este factor en las oportunidades respectivas. Así, inicialmente el procurador Provincial de Amagá citó el numeral 1º, literal a) del artículo 76 del Decreto 262 de 2000, según el cual las procuradurías provinciales conocerían en primera instancia de los procesos disciplinarios contra los alcaldes de los municipios que no sean capital de departamento.

75. Más adelante, la actuación pasó a la Procuraduría Regional de Antioquia, con fundamento en la Resolución 207 de 7 de julio de 2021, que redistribuyó algunas funciones. En particular, la mencionada resolución dispuso que las procuradurías regionales asumirían la etapa de juzgamiento y fallo de los procesos disciplinarios cuyo pliego de cargos hubiese sido dictado por la Procuraduría Provincial adscrita al respectivo ámbito territorial, con el fin de separar la instrucción y el juzgamiento, como consecuencia de la Ley 2094 de 2021.

76. Finalmente, la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular resolvió el recurso de apelación interpuesto por el investigado contra el fallo de primera instancia, en virtud de su creación en el artículo 101 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 16 de la ley 2094 de 2021. En concordancia, el artículo 22 del Decreto Ley 262 de 2000, modificado por el artículo 11 del Decreto Ley 1851 de 2021, otorgó competencia a dicha sala para conocer de los recursos de apelación en los procesos de conocimiento de los procuradores regionales, en todos los casos contra servidores públicos de elección popular.

77. Violación del derecho de defensa. Revisada la actuación en su integridad, la Sala pudo constatar que las autoridades competentes brindaron al investigado las oportunidades que contempla la ley disciplinaria para oponerse al cargo formulado, a través de las garantías procesales procedentes.

78. Del trámite se destaca la apertura de indagación preliminar, mediante auto de 15 de septiembre de 2020, que en el artículo segundo le advirtió expresamente al disciplinado sobre los derechos que le otorgaba el artículo 92 de la Ley 734 de 2002, entre otros, ser oído en versión libre en cualquier etapa de la actuación, rendir descargos e impugnar las decisiones.

79. Así mismo, se observa que, en el auto de 22 de septiembre de 2021, por el cual se dispuso el trámite de la actuación por el procedimiento verbal, se citó a audiencia para que el señor Molina Rodas «responda por la conducta señalada en el acápite en que se formulan las imputaciones concretas, rinda su versión libre y espontánea si es su voluntad, y para que aporte y solicite las pruebas que considere pertinentes».

80. También se resalta que se garantizó que el investigado estuviera representado por un profesional del derecho, a quien se le facilitó copia del expediente y en varias oportunidades se accedió a sus solicitudes de aplazamiento de las audiencias,



según se verifica en las actas de 6 de enero³⁶ y 1 de febrero de 2022³⁷.

81. Igualmente, resulta relevante señalar que la autoridad disciplinaria decretó las pruebas testimoniales solicitadas por el disciplinado, por parte de los señores Luis Alexander Vanegas y Alejandra Tangarife Arboleda, de acuerdo con lo resuelto en el auto de 9 de febrero de 2022³⁸ y las declaraciones rendidas en audiencia del día 16 del mismo mes y año³⁹. Sobre el punto, es importante hacer énfasis en que el investigado no solicitó el testimonio de la jefa jurídica a la que pidió concepto ni interpuso recurso contra la forma en que quedó delimitada dicha prueba.

82. Sumado a lo anterior, constan en el expediente los alegatos presentados en primera⁴⁰ y segunda instancia⁴¹, al igual que el recurso de apelación contra el fallo de 9 de marzo de 2022⁴².

83. Tampoco cabe objeción alguna respecto de las notificaciones de las diferentes decisiones adoptadas en el trámite, practicadas todas de acuerdo con la Ley 734 de 2002. Al respecto, se destacan el oficio 0468 de 23 de septiembre de 2020, que comunica sobre la indagación preliminar⁴³; la notificación personal del auto que inició el procedimiento verbal, practicada el 5 de octubre de 2021⁴⁴; el correo electrónico de 18 de enero de 2022 sobre la audiencia de pruebas del 9 de febrero de 2022⁴⁵; la notificación en estrados del fallo de primera instancia⁴⁶; la notificación personal por correo electrónico de la decisión de segunda instancia⁴⁷ y el auto de 17 de agosto de 2023, por el cual se corrió el traslado por 30 días para la interposición del recurso extraordinario de revisión⁴⁸.

84. Irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso. De forma similar a lo expuesto anteriormente, no se observan irregularidades que afectaran el debido proceso durante la actuación disciplinaria. Por el contrario, pudo corroborarse que las autoridades que la adelantaron en las dos instancias respetaron las etapas legales y que el disciplinado pudo intervenir y ejercer en su defensa las prerrogativas que le otorga la ley, particularmente la presentación de los argumentos, alegatos, pruebas y recursos que estimó pertinentes.

³⁶ Expediente administrativo, pág. 167 – 168.

³⁷ Expediente administrativo, pág. 185 – 186.

³⁸ Expediente administrativo, pág. 190 – 193.

³⁹ Expediente administrativo, pág. 242 – 248.

⁴⁰ Expediente administrativo, pág. 255 – 259.

⁴¹ Expediente administrativo, pág. 320 – 325.

⁴² Expediente administrativo, pág. 283 – 284.

⁴³ Expediente administrativo, pág. 54.

⁴⁴ Expediente administrativo, pág. 151 y 152.

⁴⁵ Expediente administrativo, pág. 171.

⁴⁶ Expediente administrativo, pág. 283 – 284.

⁴⁷ Expediente administrativo, pág. 359.

⁴⁸ Expediente administrativo, pág. 376 – 381.



85. Tras este recorrido procesal, la Sala concluye que en este caso no se configura ninguna de las causales de nulidad que consagraba el artículo 143 de la Ley 734 de 2002 en el curso del trámite disciplinario, que pudieran afectar la validez del fallo de 23 de febrero de 2022, que es objeto del recurso extraordinario de revisión.

2.3.2.4. Dosificación de la sanción disciplinaria y aplicación de los principios de proporcionalidad y razonabilidad

86. El ejercicio del poder punitivo del Estado, en sus variadas manifestaciones, está determinado por la protección de los bienes jurídicos que lo justifican y por el respeto de los derechos de los destinatarios. Tratándose de la facultad disciplinaria frente a los servidores públicos, el artículo 1 de la Ley 1952 de 2019 reconoce el trato digno que debe darse al investigado. En concordancia, los artículos 4 y siguientes de la referida ley consagran los principios orientadores de la investigación, entre los que se encuentran la proporcionalidad y razonabilidad de la sanción (artículo 6), que busca garantizar la debida correspondencia entre la falta y su graduación, de acuerdo con los criterios legales.

87. Estos criterios se encuentran previstos en el artículo 49 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 10 de la Ley 2094 de 2021, y responden a circunstancias de atenuación, referidas a la diligencia o eficiencia en el desempeño de la función, la ausencia de antecedentes, la confesión o aceptación de los cargos, las iniciativas tendientes a resarcir el daño o compensar el perjuicio, al igual que a factores agravantes, como sanciones previas por la misma falta, grave daño social, afectación a derechos fundamentales y el conocimiento de la ilicitud de la conducta.

88. Al respecto, la Corte Constitucional ha indicado que el legislador tiene la potestad de crear y clasificar las conductas infractoras, en formas atenuadas o agravadas para efectos de imponer la sanción, «a partir de la valoración de los diversos niveles de lesión (...) apoyado en la intensidad de afectación que observe en esos bienes jurídicos por cada una de tales faltas y siguiendo la gravedad del injusto»⁴⁹.

89. En el caso concreto, el proceso disciplinario estuvo gobernado por las reglas de la Ley 734 de 2002, que en el artículo 47 recogía algunos de los criterios para la graduación de la sanción que permanecen en la norma vigente. Particularmente, se observa que el fallo de segunda instancia tuvo un cuidado especial en explicar los motivos que llevaron a la degradación de la imputación subjetiva de la falta, que pasó de culpa gravísima a culpa grave, lo cual repercutió en la identificación de la sanción que podía llegar hasta la destitución con inhabilidad general, según el artículo 44, numeral 1 de la ley en cita, pero se definió como suspensión en el cargo, conforme con el artículo 43, numeral 9 *ibidem*.

⁴⁹ Corte Constitucional, sentencia C-708 de 1999, MP. Álvaro Tafur Galvis.



90. En consecuencia, en la decisión recurrida se advirtió que la suspensión podía establecerse entre 1 y 12 meses, con arreglo al numeral 3 del artículo 44 y el artículo 46 de la referida ley, para concluir que debía mantenerse en cuatro meses, conforme al siguiente razonamiento:

La Procuraduría Regional tuvo como criterio atenuante para graduar la sanción el dispuesto en el literal b), pues, tuvo en consideración que, si bien el investigado incumplió las funciones de su cargo, luego de transcurrido un mes de la ejecución del contrato, se terminó bilateralmente (folios 103 y 104) y el contratista reintegró los dineros correspondientes. La causal de agravación considerada fue la del literal j) en atención al cargo de burgomaestre, toda vez que, LEONARDO DE JESÚS MOLINA RODAS, para la época de los hechos, ocupaba el cargo más alto en el nivel jerárquico del municipio, en su condición de máxima autoridad política, jefe de la administración legal y representante legal del municipio de Amagá, Antioquia-, cargo que, inclusive, ostenta en la actualidad, pues fue elegido popularmente para el periodo constitucional 2020 a 2023.

Ahora bien, el pasado 29 de marzo del año en curso entró en vigencia la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021, por medio de la cual se expidió el Código General Disciplinario, la que, en su artículo 50, numeral 1º, literal a), previó como uno de los criterios para la graduación de la sanción la ausencia de antecedentes. Dentro de la actuación se encuentra probada la carencia de antecedentes del investigado con el certificado ordinario de antecedentes disciplinarios 2085775533, del 2 de noviembre de 2022, y certificado de antecedentes fiscales, del 2 de noviembre de 2022.

Por otra parte, el artículo 31 del CGD al consagrar las causales de exclusión de la responsabilidad disciplinaria, previó en el numeral 8º que «[...] de ser vencible el error de derecho, se impondrá, cuando sea procedente la sanción de destitución y las demás sanciones graduables se reducirán en la mitad».

A juicio de la Sala, estas disposiciones resultan aplicables al caso por vía del principio de favorabilidad contemplado en el artículo 29 de la Constitución Política, el artículo 14 del CDU y el artículo 8º del CGD, para efectos de graduación de la sanción.

Así las cosas, el ámbito de movilidad de la sanción en el presente caso estaría entre 1 y 12 meses de suspensión. En virtud de que concurren una causal de agravación y dos de atenuación, la sanción imponible sería de 10 meses, la que rebajada en la mitad al reconocer que actuó bajo un error de derecho vencible, daría lugar a imponer la sanción de suspensión por el término de 5 meses. Sin embargo, como el recurrente es apelante único y no puede la segunda instancia hacer más gravosa su situación, en aplicación de (sic) principio constitucional de prohibición de reforma en peor, se mantiene la sanción de suspensión en los 4 meses que fijó la primera instancia (negrillas adicionales).

91. Se desprende de lo transcrito que la dosificación de la sanción impuesta al disciplinado tomó en cuenta varios factores contemplados en la ley, como la ausencia de antecedentes disciplinarios, las acciones desplegadas para contener los efectos nocivos de la contratación con una persona inhabilitada (terminación del contrato y reintegro de honorarios) y la comprobación de un error de derecho vencible (por haber solicitado concepto jurídico a la funcionaria encargada, pero omitir la lectura de la norma que consagra la inhabilitación), sin perder de vista que la



condición de alcalde imponía el mayor grado de cuidado y respeto al régimen de inhabilidades para celebrar contratos estatales.

92. Del mismo modo, es claro que la autoridad disciplinaria explicó de forma suficiente y detallada la graduación de la suspensión, las razones por las que la debía extenderse a 4 meses, dentro de los parámetros legales y considerando las circunstancias de agravación y atenuación comprobadas en el proceso.

93. Por lo tanto, la Sala no encuentra error en la dosificación de la sanción, ni una aplicación incorrecta de los principios de proporcionalidad y razonabilidad, como tampoco una indebida apreciación probatoria, esto último conforme a lo analizado previamente para la causal segunda.

2.4. Conclusiones y conversión de la sanción

94. Hecha la revisión integral de la actuación disciplinaria adelantada por la Procuraduría General de la Nación contra el señor Leonardo de Jesús Molina Rodas, alcalde de Amagá, Antioquia, para el periodo 2020-2023, la Sala concluye que el fallo de 23 de febrero de 2023 fue proferido con respeto a las garantías procesales del investigado, especialmente, en cuanto a la valoración de las pruebas.

95. Sumado a lo anterior, la decisión recurrida es razonable en cuanto a la identificación de la falta, el grado de culpabilidad y la dosificación de la sanción, y estuvo debidamente sustentada en las normas concernientes al caso. También la jurisprudencia invocada constituye un soporte coherente con las materias analizadas, como pudo verificarse.

96. Finalmente, se observa que la sanción de suspensión en el cargo de alcalde municipal de Amagá nunca se cumplió, en razón a los efectos que sobre su ejecutoria estableció el artículo 238D de la Ley 1952 de 2019, adicionado por el artículo 57 de la Ley 2094 de 2021, además de que el periodo constitucional de cuatro años culminó el 31 de diciembre de 2023.

97. Por lo tanto, debe procederse de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley 734 de 2002, norma que gobernó la actuación del caso concreto y que es del siguiente texto, en lo pertinente:

Artículo 46. Límite de las sanciones (...) Cuando el disciplinado haya cesado en sus funciones para el momento de la ejecutoria del fallo o durante la ejecución del mismo, cuando no fuere posible ejecutar la sanción se convertirá el término de suspensión o el que faltare, según el caso, en salarios de acuerdo al monto de lo devengado para el momento de la comisión de la falta, sin perjuicio de la inhabilidad especial.

98. Al respecto, es importante señalar que, en el ámbito disciplinario, la conversión en multa no constituye en sí misma una sanción disciplinaria, sino que es la



consecuencia de la imposibilidad de ejecutar otro tipo de sanción⁵⁰.

99. Para el caso del exalcalde Leonardo de Jesús Molina Rodas, se trata de un municipio de quinta categoría⁵¹, cuyo salario mensual correspondía para el año 2020, cuando ocurrieron los hechos, a \$5.640.542⁵².

100. Con este parámetro, los cuatro (4) meses de suspensión en el cargo deben convertirse a cuatro (4) salarios mensuales devengados por el recurrente en el año 2020, que ascienden a \$22.562.168⁵³.

101. En firme esta decisión, el dinero deberá ser consignado a favor de la Alcaldía de Amagá, Antioquia, lugar donde el disciplinado prestó sus servicios, de conformidad con el artículo 173 de la Ley 734 de 2002, que en lo pertinente establece:

ARTÍCULO 173. PAGO Y PLAZO DE LA MULTA. (...) Toda multa se destinará a la entidad a la cual preste o haya prestado sus servicios el sancionado, de conformidad con el Decreto 2170 de 1992.

Si el sancionado no se encontrare vinculado a la entidad oficial, deberá cancelar la multa a favor de ésta, en un plazo máximo de treinta días, contados a partir de la ejecutoria de la decisión que la impuso. De no hacerlo, el nominador promoverá el cobro coactivo, dentro de los treinta días siguientes al vencimiento del plazo para cancelar la multa (...).

102. Finalmente, se ordenará comunicar esta decisión a la Procuraduría General de la Nación, para efectos del registro de la sanción, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 238 de la Ley 1952 de 2019.

En mérito de lo expuesto, la Sala Especial de Decisión No. 6, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

Primero: DECLARAR infundado el recurso extraordinario de revisión interpuesto por el señor Leonardo de Jesús Molina Rodas contra el fallo de 23 de febrero de 2023,

⁵⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 5 de julio de 2018, Rad. 25000-23-24-000-2011-00467-01, MP. Rocío Araújo Oñate (proferida en virtud de la competencia atribuida por el Acuerdo 357 de 2017 de la Sala Plena de la corporación).

⁵¹ Decreto 400-01-01-0096 de 25 de octubre de 2022 del alcalde de Amagá, por el cual se fija la categoría del municipio para la vigencia 2023, consultado en: amaga-antioquia.gov.co/transparencia. Ver, además, tabla de categorización de municipios de la Contaduría General de la República, consultada en su página web.

⁵² Decreto 314 de 2020. Por el cual se fijan los límites máximos salariales de los Gobernadores, Alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales y se dictan disposiciones en materia prestacional.

Consultado en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=107074#0>.

⁵³ Sobre la conversión a multa, ver: Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 30 de enero de 2020, Rad. 11001-03-25-000-2012-00728-00(2442-12), MP. William Hernández Gómez.



Recurrente: Leonardo de Jesús Molina Rodas
Demandado: Procuraduría General de la Nación
Rad: 11001-03-15-000-2023-06832-00

proferido por la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular, dentro del expediente Rad. IUS-E-2020-396087/IUC-D-2020-1571757.

Segundo: CONVERTIR la sanción de suspensión en el cargo de alcalde por cuatro (4) meses, al mismo número de salarios que devengaba el señor Leonardo de Jesús Molina Rodas para la época de la falta, equivalentes a veintidós millones quinientos sesenta y dos mil ciento sesenta y ocho pesos (\$22.562.168), a favor de la Alcaldía de Amagá, Antioquia.

Tercero: COMUNICAR esta decisión a la Procuraduría General de la Nación, para efectos del registro de que trata el artículo 238 de la Ley 1952 de 2019.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Magistrada

JUAN CAMILO MORALES TRUJILLO
Magistrado

ADRIANA POLIDURA CASTILLO
Magistrada

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Magistrado
Aclara voto

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx>