



COMUNICADO 04

Febrero 16 de 2023

SENTENCIA C-030-23

M.P. Juan Carlos Cortés González y José Fernando Reyes Cuartas

Expediente D-14.503

Norma acusada: Ley 2094 de 2021 (parcial)

LAS FUNCIONES JURISDICCIONALES ASIGNADAS A LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN SON CONTRARIAS A LA CONSTITUCIÓN. LA DETERMINACIÓN FINAL DE LAS SANCIONES DE DESTITUCIÓN, SUSPENSIÓN E INHABILIDAD A FUNCIONARIOS DE ELECCIÓN POPULAR, CORRESPONDERÁ AL JUEZ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, DESPUÉS DE AGOTARSE EL PROCEDIMIENTO A CARGO DE LA PROCURADURÍA. SE EXHORTA AL CONGRESO PARA LA ADOPCIÓN DE UN ESTATUTO DE LOS SERVIDORES DE ELECCIÓN POPULAR, INCLUIDO UN RÉGIMEN DISCIPLINARIO ESPECIAL.

1. Norma objeto de control constitucional

“LEY 2094 DE 2021

(junio 29)

Diario Oficial No. 51.720 de 29 de junio de 2021

PODER PÚBLICO - RAMA
LEGISLATIVA

Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:

ARTÍCULO 1o. <En lo relativo a las funciones jurisdiccionales entrará a regir a partir del 29 de junio de 2021 (Art. 73)> Modifícase el artículo 2o de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 2o. Titularidad de la potestad disciplinaria, funciones jurisdiccionales de la Procuraduría General de la Nación e independencia de la acción. El Estado es el titular de la potestad disciplinaria.

Se le atribuye a la Procuraduría General de la Nación funciones jurisdiccionales para la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive los de elección popular y adelantar las investigaciones disciplinarias e imponer las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad y las demás establecidas en la ley.

Las decisiones sancionatorias que pongan fin a la actuación disciplinaria y producto de las funciones jurisdiccionales que se le reconocen a la Procuraduría General de la Nación serán susceptibles de ser revisadas ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, en los términos establecidos en esta Ley.

Para los servidores públicos de elección popular, la ejecución de la sanción se supeditarán a lo que decida la autoridad judicial.

Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las personerías distritales y municipales, corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias.

A la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial les corresponde ejercer la acción disciplinaria contra los funcionarios y empleados judiciales, incluidos los de la Fiscalía General de la Nación, así como contra los particulares disciplinables conforme a esta ley y

demás autoridades que administran justicia de manera temporal permanente.

La competencia de la Procuraduría General de la Nación es privativa para conocer de los procesos disciplinarios contra los servidores públicos de elección popular y de sus propios servidores, salvo los que, tengan fuero especial y el régimen ético disciplinario en el ejercicio de la función de conformidad con el artículo 185 de la Constitución Política.

La acción disciplinaria es independiente de cualquiera otra que pueda surgir de la comisión de la falta.

2. Decisión

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

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

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

Cuarto. Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 54 de la Ley 2094 de 2021, en el entendido de que el recurso extraordinario de revisión operará solamente cuando se impongan sanciones de

destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular, por ministerio de la ley, de manera automática e inmediata. En todo caso el disciplinado podrá ejercer todas las actividades procesales que estime pertinentes a su defensa propias del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Las sanciones impuestas a los funcionarios de elección popular se suspenderán en su ejecución durante el trámite judicial de revisión, el cual finiquitará con una sentencia que determinará de manera definitiva la sanción aplicable.

Quinto. Exhortar al Congreso de la República para que adopte un estatuto de los servidores públicos de elección popular, incluido un régimen disciplinario especial, que materialice los más altos estándares nacionales e internacionales en materia de protección y garantía de los derechos políticos y electorales.

3. Síntesis de los fundamentos

(i) Antecedentes

Los ciudadanos Jomary Ortégón Osorio, Ángela María Robledo Gómez, Gustavo Gallón Giraldo, Julián González Escallón, David Fernando Cruz Gutiérrez, Reinaldo Villalba Vargas, Juan David Romero Preciado, Alexander López Maya, Néstor Manuel Castro Acevedo y Miguel Ángel Buitrago Martín, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, presentaron demanda en contra del inciso segundo del artículo 1.º de la Ley 2094 de 2021 «[p]or medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones».

La demanda se sustentó en tres censuras. La primera pretendía demostrar el desconocimiento de los artículos 93 superior y 23.2. de la CADH. Luego de referir el fallo *Petro Urrego vs Colombia* proferido por la Corte IDH, los demandantes indicaron que la norma acusada, que le otorgó *funciones jurisdiccionales* a la PGN, no cumple con el *estándar internacional de protección de los derechos políticos*. En concreto: la garantía de que los funcionarios de elección popular solo pueden ser retirados de su cargo en virtud de una condena impuesta por un juez competente, en el marco de un proceso penal.

La segunda censura argumentaba la trasgresión de los artículos 29 de la Carta y 8 de la CADH. En términos generales, los ciudadanos indicaron que la medida no era idónea porque no le podía otorgar a la PGN el *estándar de juez, ni la posibilidad de condenar penalmente*. Tampoco *garantizaba la independencia y la autonomía del funcionario que*

aplicaría la sanción. De igual forma, no era necesaria porque incumplía el fallo Petro Urrego vs Colombia, además, era regresiva porque no satisfacía el estándar convencional. Finalmente, era desproporcionada en sentido estricto, porque dichas funciones jurisdiccionales no representaban mayores garantías a favor de los funcionarios públicos de elección popular. También, impactaba el principio de representación democrática.

El tercer reproche buscaba acreditar la violación del *artículo 116 superior por no cumplir con el presupuesto de excepcionalidad*. En concreto, la asunción de dichas funciones por la PGN se convirtió en la regla general y no en la excepción, porque trasladó en bloque una función que no estaba en cabeza de la rama judicial.

(ii) Integración normativa

Este Tribunal advirtió la necesidad de integrar la unidad normativa de los artículos 1º (íntegro), 13, 16, 17, 54, 73 y 74 de la Ley 2094 de 2021. Lo anterior, con la finalidad de: (i) evitar que un eventual fallo de inexecutable resulte inocuo y (ii) garantizar la coherencia del ordenamiento jurídico, el debido proceso y los principios *pro actione* y de economía procesal. Una vez integrada la unidad normativa, la Sala encontró acreditada la aptitud de los cargos. Al respecto, advirtió que las censuras reúnen los requisitos de claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia.

(iii) Cosa juzgada y problema jurídico

La Corte consideró que en el presente caso no opera la cosa juzgada, por cuanto pese a existir una línea jurisprudencial que reconoce la validez constitucional de las atribuciones de la PGN para imponer sanciones a elegidos popularmente (C-028/06, SU 712/13, C-500/14, SU-355/15, C-111/19, C-101/18) y tratarse, en este caso, de la misma materia, se presenta un nuevo contexto normativo y de valoración constitucional, por la adopción legal de un renovado modelo disciplinario y por cambios relevantes en los precedentes nacionales e interamericanos sobre el alcance de la protección al derecho político a elegir y ser elegido.

Bajo ese entendido, la Corte consideró que los cargos se integraban en el siguiente problema jurídico: ¿es constitucional que las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad se impongan a servidores públicos de elección popular por la Procuraduría General de la Nación PGN, en ejercicio de función jurisdiccional? Entonces, le correspondió a la Sala determinar si las normas objeto de estudio desconocieron los artículos 29,

40.1, 93, 116, 118, 277.5 y 277.6 de la Constitución y los artículos 8 y 23.2 de la CADH por las siguientes razones: i) si la asignación de funciones jurisdiccionales a la PGN para efectos del ejercicio de la acción disciplinaria cumplía con los presupuestos de la Carta; ii) si la imposición de tales sanciones por parte de la PGN satisfacía el estándar de reserva judicial frente a los servidores de elección popular y iii) si se cumplía con la garantía del principio de juez natural.

(iv) Ubicación de la norma y nuevo contexto de valoración

Inicialmente, la Sala precisó el contexto de la norma demandada, señalando que la misma se ubica en la Ley 2094 de 2021, expedida por el Congreso con el fin de dar cumplimiento al fallo *Petro vs. Colombia* de la Corte IDH y su impacto en el régimen disciplinario en vigor, a partir de la conformación de un modelo distinto de investigación y de juzgamiento de servidores públicos, incluso los de elección popular, con características estructurales propias. Operó entonces un cambio deóntico en el ejercicio de la función disciplinaria a cargo de la PGN, como se reconoció en la sentencia C-325 de 2021.

En su análisis, la Corte tuvo en cuenta la jurisprudencia precedente en materia de atribución de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas, como también la concerniente al ejercicio de funciones sancionatorias de la PGN respecto de servidores de elección popular; igualmente las decisiones del Consejo de Estado y de la Corte IDH. Todo ello con fundamento en la necesaria armonización entre la jurisprudencia de la Corte IDH y el régimen constitucional interno, conforme a los criterios contenidos en la añosa jurisprudencia de la Corte Constitucional, reafirmada en la sentencia C-146 de 2021.

A partir de evaluar el estándar que aplicó el Legislador, señaló en esta oportunidad la Corte que le correspondía precisar el alcance del derecho político a elegir y ser elegido, respecto de la imposición de sanciones de carácter disciplinario consistentes en destitución, suspensión e inhabilidad, en el marco del nuevo contexto normativo establecido por la Ley 2094 de 2021, a servidores públicos de elección popular. Lo expuesto, sin desconocer el precedente en cuanto a la función de la PGN en esta materia, pues se trata de un escenario normativo diferente, que en el marco de la Constitución y el bloque de constitucionalidad, especialmente considerando el artículo 23.2 de la CADH, y las recientes interpretaciones contenidas en decisiones de la Corte Constitucional (sentencia C-146 de 2021) y en la sentencia de la Corte IDH, del 8 de julio de 2020, en el caso *Petro vs. Colombia*, ha de apreciarse como un esquema expansivo de protección de derechos, interpretado

integralmente bajo el principio *pro homine*. Tal interpretación expansiva ha sido constante en la metodología de este Tribunal, como se aprecia al considerar las sentencias C-228 de 2002, C-004 de 2003, C-014 de 2004, C-370 de 2006, C-792 de 2014 y SU-146 de 2020.

La regla jurisprudencial que resultó de dicho ejercicio de armonización es que la imposición de sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular requerirá la intervención de un juez. La Corte arribó a dicha conclusión con fundamento en las siguientes razones: i) la interpretación evolutiva y dinámica del artículo 23.2 de la CADH; ii) el plexo de garantías reconocido a los servidores públicos de elección popular ante las sanciones expuestas es amplio y expansivo y tiene su origen en la Constitución, así como consulta el estándar internacional en el marco del bloque de constitucionalidad; iii) la configuración de dicha protección reforzada tuvo en cuenta los estándares establecidos en el fallo *Petro Urrego vs Colombia* y las posibilidades jurídicas y fácticas de la institucionalidad constitucional del Estado, para la adecuación de buena fe de aquellos, conforme a los criterios desarrollados por la sentencia C-146 de 2021. De esta manera, es un avance en su observancia y materialización por parte del país y iv) la postura de la Corte es respetuosa de su precedente y del constante diálogo con la Corte IDH.

(v) Inexequibilidad parcial y exequibilidad condicionada de las normas estudiadas

Al resolver el problema jurídico, la Corte verificó **la vulneración del artículo 116 superior**, porque la asignación de funciones jurisdiccionales a la PGN no cumplió con los presupuestos fijados por la Constitución. Se precisó que dicho otorgamiento i) debe ser excepcional; ii) debe estar contenido en una norma con fuerza material de ley; iii) las materias sobre las que se ejercerán esas funciones deben ser precisas, esto es, deben estar definidas de manera clara y de acuerdo con un «ámbito material» delimitado y iv) no se podrán asignar funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas para la investigación y juzgamiento de delitos.

Las normas analizadas implicaron la habilitación amplia, general, exclusiva y extensa de la PGN como órgano investido de jurisdicción para el ejercicio de la acción disciplinaria y la imposición de sanciones, inclusive las de destitución, suspensión e inhabilidad contra servidores públicos de elección popular. En bloque, se redefinió la naturaleza de una función, que no estaba en cabeza de la Rama Judicial, sin que implicara su fortalecimiento ni descongestión. Ello es contrario a la Carta,

por lo que la Corte procedió a declarar la inexecutable de las expresiones “*jurisdiccionales*” y “*jurisdiccional*” de los artículos 1, 54, 73 y 74 de la Ley 2094 de 2021.

La Sala precisó que las funciones disciplinarias que ejerce la PGN son de naturaleza administrativa y no jurisdiccional. En tal sentido, la Corte declaró la exequibilidad condicionada de los artículos 13, 16 y 17 de la Ley 2094 de 2021, en el entendido de que las funciones disciplinarias que ejerce la PGN son de naturaleza administrativa y no jurisdiccional.

Luego, consideró necesario analizar los argumentos de la censura relacionados con la **vulneración del artículo 23.2 de la CADH**. Recordó que dicha normativa hace parte del bloque de constitucionalidad y que en desarrollo del principio de armonización entre el orden nacional e interamericano en materia de protección de derechos (sentencia C-101 de 2018), se entiende por esta Corporación que la aplicación de aquel, como lo hizo el Congreso de la República al expedir la Ley 2094 de 2021, implica la garantía de que las sanciones disciplinarias de destitución, suspensión e inhabilidad contra servidores de elección popular, solo pueden imponerse con intervención de un juez, según la atribución de competencias que se determine en ley, de conformidad con el artículo 277.6 de la Constitución. Al respecto, destacó que dicha reserva judicial se fundamenta en que la intervención de un juez es una garantía para asegurar que las decisiones administrativas no tengan como finalidad generar una interferencia indebida en el mandato popular y en los derechos políticos del sancionado¹.

En seguida, al estudiar el reproche sobre la **violación del artículo 29 de la Carta y el artículo 8 de la CADH, sobre la garantía de juez natural**, la Sala consideró que el artículo 277.6 de la Constitución dispone que la PGN es competente para, conforme a la ley, adelantar las investigaciones e imponer sanciones disciplinarias a los servidores públicos, incluidos los de elección popular, excepto aquellos cuyo régimen está regulado por la Constitución. Dicha atribución debe ejercerse bajo la aplicación de los estándares constitucionales, entre los cuales se encuentra el de reserva judicial, en virtud del cual, los jueces, con independencia de su especialidad, son los competentes para imponer las limitaciones antes mencionadas a los servidores públicos de elección popular, siempre que brinden las garantías del debido proceso, pues tal restricción no puede ser impuesta por autoridades administrativas. Dicha consideración es respetuosa de la arquitectura institucional dispuesta por el Constituyente de 1991 para la vigilancia de la función pública, porque conserva la potestad disciplinaria en cabeza de la Procuraduría General de la Nación

¹ Cfr. Sentencia C-146 de 2021.

y, adicionalmente, recoge la ampliación de la garantía de juez natural, mediante el establecimiento de la decisión judicial como condición indispensable para la imposición de sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular, a partir de los estrictos estándares derivados del bloque de constitucionalidad.

De esta manera, la interpretación sistemática, armónica y ponderada de los mandatos superiores contenidos en los artículos 29, 92, 93, 44.1, 277.6 de la Constitución y 8 y 23.2 de la CADH, permite concluir que es imperioso asegurar que las decisiones sancionatorias de destitución, suspensión e inhabilidad de la PGN, en contra de los servidores de elección popular, no puedan quedar ejecutoriadas ni ser ejecutables antes de que su determinación final se defina por medio de sentencia que expida un juez. Por ello, se declaró inexecutable la expresión “ejecutoriadas”, contenida en el artículo 54 de la Ley 2094 de 2021.

Considerando la necesidad de asegurar los postulados constitucionales y las garantías procesales de juez natural y de reserva judicial para la determinación de la sanción que restrinja los mencionados derechos políticos de servidores públicos de elección popular, contenidas en el bloque de constitucionalidad, la Corte integró la unidad normativa² con las disposiciones que regulan **el recurso extraordinario de revisión**, establecido por el Legislador en los artículos 54 a 60 de la Ley 2094 de 2021, que adicionan los artículos 238A a 238G del Código General Disciplinario. Lo anterior, con la finalidad de analizar su constitucionalidad, en particular respecto de la decisión de inexecutable de la atribución de funciones jurisdiccionales a la PGN y para modular su aplicación conforme a la Carta, respecto de la sanción disciplinaria de los servidores de elección popular, consistente en destitución, suspensión e inhabilidad.

Lo anterior configura el remedio constitucional que armoniza y materializa los principios en tensión y evita un vacío regulatorio o una situación de incumplimiento de los estándares de la Carta. En concreto, evita poner en riesgo intereses superiores relacionados con la eficiencia y transparencia de la función pública y, ante todo, busca no debilitar la acción del Estado en cuanto a la lucha contra la corrupción, ordenada por la Constitución y tratados internacionales.

Bajo ese supuesto, se requiere recurrir a una sentencia integradora que adecúe el alcance del recurso judicial que estableció el Legislador, bajo la denominación de recurso extraordinario de revisión, para hacer

² Sobre el particular, se destaca que la unidad normativa de las normas que regulan el mecanismo de revisión fue solicitada en la intervención de la Academia Colombiana de Derecho Sancionatorio.

efectivo el estándar mencionado en materia de imposición de sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad por responsabilidad disciplinaria de servidores de elección popular con intervención de juez. Lo expuesto, sin afectar otros bienes o competencias constitucionales, ni la seguridad jurídica.

La Sala evaluó la posibilidad de disponer que en estos casos se realizara una intervención judicial automática e integral de las decisiones de la PGN, similar al grado de consulta existente en algunas especialidades del derecho. Sin embargo, evidenció que ello podría contradecir la jurisprudencia constitucional, en particular lo señalado en la sentencia C-091 de 2022. En esa oportunidad, la Corte precisó que un control automático resulta desproporcionado frente a los derechos de defensa del sancionado, pues restringe sus garantías procesales. Por ello, este Tribunal determinó integrar el recurso regulado por los artículos 54 a 60 de la Ley 2094 de 2021, para interpretarlo y adecuarlo como el medio jurisdiccional que permita hacer efectiva la reserva judicial para la imposición de dichas sanciones a los servidores públicos de elección popular.

La Sala destacó que, por mandato legal, cuando se trata de servidores públicos de elección popular, el trámite del mecanismo de revisión suspende la ejecución de la decisión sancionatoria impuesta por la PGN, hasta tanto el juez contencioso administrativo se pronuncie, lo que también asegura la reserva judicial definida por el estándar derivado del bloque de constitucionalidad y que fue contemplada por el Legislador en la Ley 2094 de 2021³.

No obstante, esta Corporación evidenció que dicho instrumento de participación judicial tiene las siguientes características: i) es rogado, por lo cual no garantiza la intervención judicial material y efectiva en todos los casos de sanciones restrictivas del derecho político a servidores públicos de elección popular impuestas por la PGN; ii) contempla causales específicas que podrían ser consideradas limitativas, iii) 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.

³ En el inciso cuarto del artículo 1º de la Ley 2094 de 2021 se indica que "*para los servidores públicos de elección popular, la ejecución de la sanción se supeditará a lo que decida la autoridad judicial*". A su turno, en el inciso tercero del artículo 57 de la Ley 2094 de 2021 se dispone que "*en todos los casos relacionados con servidores públicos de elección popular, la ejecución de la decisión en su contra quedará suspendida hasta que se resuelva el recurso correspondiente, si es que se presentase y fuere admitido; o hasta que se venza el término de Ley para la radicación y admisión del mismo*".

Con la finalidad de superar las limitaciones advertidas sobre dicho medio judicial, que afectan su idoneidad y eficacia para garantizar los derechos políticos de los servidores de elección popular ante el ejercicio de la acción disciplinaria por parte de la PGN, la Corte profirió una sentencia que moduló los efectos normativos del mencionado recurso en el siguiente sentido:

- a) Disponer que, por ministerio de la ley, opera su trámite automático inmediato y, en todo caso, el ciudadano disciplinado podrá ejercer todas las actividades procesales que estime pertinentes a su defensa, como si se tratara del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.
- b) Asegurar que en todos los casos de sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad de servidores de elección popular se suspenderá la ejecución de la decisión de la PGN, hasta tanto no se dé el pronunciamiento del juez contencioso administrativo, teniendo en cuenta, además, que la decisión previa de la PGN no queda ejecutoriada.
- c) Ordenar que la decisión final sobre la imposición de sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad que restrinjan los derechos políticos de servidores públicos de elección popular, se determine mediante **sentencia** del juez contencioso administrativo.

Para la Corte, esta decisión permite una amplia posibilidad al sancionado de ejercer su derecho de defensa a plenitud. En todo caso, el Estado asegura así la reserva judicial de la decisión, para garantizar que la misma no afecte los derechos del electorado ni del elegido.

Finalmente, esta Corporación consideró que corresponde al Congreso de la República realizar las adecuaciones normativas e institucionales necesarias para dotar a los servidores públicos de elección popular de un estatuto, que garantice el ejercicio de la representación democrática y, en materia disciplinaria, que determine el reparto de competencias para la imposición de sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a aquellos, conforme los parámetros constitucionales indicados en esta providencia. También, que articule la acción y la organización de la PGN con la Rama Judicial y busque fortalecer esta última. Por tal razón, la Corte **exhortó al Congreso de la República** para que adopte un estatuto de dichos servidores públicos, incluido un régimen disciplinario especial, que materialice los altos estándares nacionales e internacionales en materia de protección y garantía de los derechos políticos y electorales.

4. Salvamento y aclaraciones de voto

Los magistrados **DIANA FAJARDO RIVERA, NATALIA ÁNGEL CABO, JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** y **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** salvaron parcialmente el voto.

Comparten la decisión de declarar la inexecutable de la norma acusada por la violación del artículo 116 de la Constitución. Sin embargo, por las razones que pasan a explicarse, no están de acuerdo con la decisión de la mayoría de no considerar como fundamento central de la decisión la vulneración de los artículos 29 y 93 de la Constitución y 8 y 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). También están en desacuerdo con el remedio que acogió la posición mayoritaria, que sigue dejando en manos de la Procuraduría la función de destituir, inhabilitar y sancionar a funcionarios de elección popular, así someta la decisión a revisión del juez administrativo. A juicio de los magistrados disidentes la solución adoptada por la mayoría desconoce que el Estado colombiano, con base en el estándar interamericano y la garantía de juez natural, tenía la obligación de asegurar que ese tipo de decisiones sea tomado directamente por un juez y no simplemente revisada por él.

(i) Un silencio de la mayoría de la Sala Plena que es lesivo para la protección de los derechos políticos en democracia

1. De manera clara, la mayoría optó no considerar como fundamento central de la decisión el desconocimiento de los artículos 29 y 93 de la Constitución y 8 y 23.2 de la CADH. Esta omisión buscó evitar enfrentar el problema constitucional de fondo que subyacía a la demanda de inconstitucionalidad de la referencia: determinar la manera en la que la Corte Constitucional debía armonizar el alcance de los artículos 8 y 23.2 de la CADH con los mandatos impuestos por los artículos 277.6 y 278.1 de la Constitución, luego de la aprobación de la sentencia en el caso *Petro Urrego vs. Colombia* por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y de la resolución de supervisión de cumplimiento aprobada por esa misma corporación.

En la primera decisión anotada, la Corte IDH declaró la responsabilidad internacional del Estado colombiano por la violación de los citados artículos convencionales. La Corte IDH afirmó que, a la luz dichas normas, la Procuraduría General de la Nación no podía imponer a funcionarios públicos democráticamente electos las sanciones de destitución, inhabilitación y suspensión, pues estas sanciones solo pueden ser impuestas

por «condena, por juez competente, en proceso penal» (artículo 23.2 de la CADH). Por su parte, en la resolución de supervisión de cumplimiento, la Corte IDH advirtió que la norma acusada en el presente trámite «es incompatible con la literalidad del artículo 23.2 de la CADH y con el objeto y fin de dicho instrumento», en la medida en que permite que «un órgano distinto a un juez en proceso penal» imponga las sanciones de destitución e inhabilidad a servidores públicos de elección popular.

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

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

Finalmente, quienes se separaron de la decisión mayoritaria no desconocen la competencia de la Corte Constitucional para, ante la formulación de varios cargos aptos, restringir su estudio a uno solo; sin embargo, para que esta opción sea legítima se requiere que satisfaga los reparos constitucionales formulados y que son predicables del ordenamiento constitucional.

(ii) *La frustración del bloque de constitucionalidad prolijada por la mayoría de la Sala Plena*

2. A juicio de los magistrados disidentes, la decisión mayoritaria reviste de una gravedad particular si se tiene en cuenta su impacto sobre la vigencia del Estado de derecho. Este tribunal venía manifestando, hasta esta oportunidad, que «[e]l respeto al Estado de Derecho inicia con el cabal cumplimiento de las sentencias emitidas por autoridad judicial»⁴. En el mismo sentido, había señalado que «el cumplimiento de las decisiones judiciales es una de las más importantes garantías para la existencia y funcionamiento del Estado Social de Derecho, pues no sólo constituye un imperativo constitucional en aras de materializar el valor de la justicia, sino que también permite hacer efectivos los principios constitucionales de la buena fe y la confianza legítima, en las relaciones que se establecen entre los ciudadanos y el Estado»⁵.

Por consiguiente, aquello que desconoce la mayoría de la Sala Plena no es otra cosa que el imperativo de salvaguardar la supremacía e integridad de la Constitución, incluso cuando para ello es imprescindible armonizar su texto con los mandatos derivados de los instrumentos internacionales que vinculan al Estado colombiano, como la Convención Americana, pues el norte que debe guiar este ejercicio interpretativo es la maximización de la garantía de los derechos humanos. En este caso, este deber supremo se pasó por alto al restringir el ámbito de protección que irradia el artículo 23.2 sobre nuestro ordenamiento, ámbito que debía tener en cuenta el alcance que de los derechos comprometidos se fijó en una decisión jurisdiccional que es vinculante para el Estado colombiano, pues esta es la vía que, sin duda, se ha reconocido por este Tribunal en su jurisprudencia.

En efecto, el precedente sentado en la decisión mayoritaria es incoherente con la jurisprudencia en vigor en materia de tutela que, desde hace varios años, establece que el incumplimiento de una sentencia dictada por la Corte IDH por parte del Estado constituye una vulneración de derechos fundamentales⁶. Igualmente, ignora el hecho

⁴ Sentencia T-1222 de 2003.

⁵ Sentencia T-916 de 2005.

⁶ En la sentencia T-367 de 2010, la Sala Primera de Revisión identificó obstáculos en el cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia* que se originaban en la apreciación e interpretación de los diferentes funcionarios con responsabilidades en materia de desplazamiento forzado. La importancia de esta providencia radica en que no solo se adoptaron medidas para la protección de los derechos fundamentales, sino que, adicionalmente, se conminó al Ministerio de Relaciones Exteriores a ejercer una función de coordinación efectiva en la que se ilustrara de

de que, no en pocas oportunidades, la Corte Constitucional ha empleado la jurisprudencia dictada por la Corte IDH, en casos en los que Colombia no es parte, para establecer estándares vinculantes en el ordenamiento jurídico interno⁷.

(iii) Aquí sí existía una solución correcta: una armonización por los derechos

3. En el contexto descrito, a juicio de los magistrados Fajardo, Ángel, Ibáñez y Pardo, la interpretación armónica de los artículos 8 y 23.2 de la CADH y 277.6 y 278.1 de la Constitución imponía una única solución: sobre las sanciones de destitución, inhabilidad y suspensión de las que pueden ser destinatarios los servidores públicos de elección popular opera una reserva judicial, por lo cual la Procuraduría General de la Nación, en tanto autoridad que ejerce función disciplinara de orden administrativo, no puede imponer. Estas restricciones solo pueden ser decididas por los jueces de la República, con independencia de su especialidad, siempre que brinden garantías del debido proceso, semejantes a aquellas que ofrece el proceso penal. Esta reserva judicial se funda en la protección que la Constitución y la CADH le otorgan al principio democrático y al derecho a la representación política efectiva.

manera adecuada y oportuna a las diferentes entidades del Estado responsables de la atención de la población desplazada por la violencia, de la necesidad de cumplir con los fallos judiciales de los organismos internacionales. Así mismo, en la sentencia T-653 de 2012, la Sala Quinta de Revisión estudió una tutela acerca el presunto incumplimiento de una orden de reparación simbólica en el *caso 19 comerciantes vs. Colombia*. En esta providencia se desarrolla un acápite acerca de la procedencia de la acción de tutela para obtener el cumplimiento de órdenes impartidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sus sentencia y se resaltó que era posible exigir el cumplimiento de una medida de reparación consistente en una obligación de hacer que, por su naturaleza es de ejecución simple o que ha superado “*un plazo razonable*” para su implementación o cuya etapa de concertación entre el Estado y los representantes de las víctimas ya se ha efectuado y, aun así, no se han satisfecho. Igualmente, en la sentencia T-564 de 2016, la Sala Novena de Revisión estudió una tutela en la que se puso de presente el incumplimiento del Estado Colombiano de realizar un acto público de reconocimiento de su responsabilidad, tal como lo ordenó la Corte Interamericana de Derechos Humano en el “Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia”. Por otra parte, frente al cumplimiento de medidas cautelares dictadas por la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pueden consultarse las sentencias T-327 de 2004 y T-585A de 2011.

⁷ Tales son los casos del derecho a la doble conformidad y a la doble instancia, en los que, mediante las Sentencias C-792 de 2014 y SU-146 de 2020, se acogió, sin dudar, la jurisprudencia interamericana en ese tema. De hecho, la primera de ellas fue el sustento de una reforma constitucional posterior y la segunda, fijó el límite temporal para la reclamación del derecho. Las dos decisiones se apoyan en sentencias interamericanas que no son vinculantes para Colombia, por no ser una de las partes en contienda.

En efecto, la reserva judicial sobre las sanciones anotadas tiene por finalidad garantizar la genuina aplicación, efectividad y respeto del principio democrático en el Estado social de derecho. Así mismo, dicho principio busca garantizar el respeto de la voluntad popular del elector que solo puede ser alterada por una decisión judicial adoptada por el juez natural competente, en un proceso judicial que, a su vez, garantice los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia, de audiencia, de defensa, de contradicción y, en general, al debido proceso. La garantía y efectividad del principio de reserva judicial en materia disciplinaria ya ha sido aceptada por el derecho colombiano y se aplica en la investigación y juzgamiento de la conducta de todos los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, de los abogados e, inclusive, de un grupo de servidores de elección popular en tratándose de los procesos de pérdida de investidura en los cuales se investiga y juzga la conducta por violación de los respectivos Estatutos de Ética a los cuales están obligados dicha clase de funcionarios.

Las citadas normas constitucionales y convencionales permiten aplicar y, por tanto, garantizar el principio de reserva judicial frente a los servidores de elección popular, como ya lo dijo la Corte Constitucional en la Sentencia C-146 de 2021. Precisamente, la Ley 2094 de 2021, mediante la cual se reformó la Ley 1952 de 2019, se inspiró en el propósito de garantizar el citado principio de reserva judicial para los funcionarios de elección popular. No obstante, incurrió en el defecto de violar la Constitución porque solo se limitó a cambiar formalmente la naturaleza administrativa del proceso disciplinario a cargo de la Procuraduría General de la Nación, para convertirlo en un proceso de naturaleza jurisdiccional que adelanta la misma entidad y que es tramitado por funcionarios que carecen de autonomía, imparcialidad y objetividad porque están sujetos a las directrices y orientaciones del máximo responsable de esa entidad. Por esa vía, el Legislador también omitió el deber constitucional de trasladar la competencia judicial al juez natural de la rama Judicial.

Así, entonces, los magistrados que discreparon de la decisión mayoritaria estuvieron de acuerdo en que es inconstitucional atribuirle funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación para tramitar y resolver los procesos disciplinarios y, por ello, coincidieron en que se deben declarar inexecutable las normas de la Ley 2094 de 2021 que así lo prevén. Sin embargo, no estuvieron de acuerdo con la fórmula que adoptó la mayoría para reemplazar el esquema declarado inexecutable. Devolverle a la Procuraduría General de la Nación la competencia para juzgar e imponer sanciones disciplinarias, incluso de suspensión y destitución, a los servidores de elección popular, no solo no

se ajusta al bloque de constitucionalidad, interpretado de buena fe, sino que además desconoce la misma voluntad del Congreso que buscaba superar precisamente el modelo de procesamiento disciplinario administrativo. Es cierto que la forma que escogió el legislador para superarlo no respetó la Constitución, pero su idea de retirarle a la Procuraduría las funciones administrativas de juzgamiento e imposición de sanciones sobre los servidores de elección popular es la que verdaderamente consulta el ordenamiento constitucional, y no existen razones para reversarlo. En otros términos, no es constitucionalmente admisible, que la Procuraduría siga tramitando los procesos en contra de funcionarios de elección popular como una actuación que concluye con una decisión administrativa mediante la cual se imponen sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas. Estas sanciones, a la luz del ordenamiento constitucional, que incluye el bloque de constitucionalidad, deben ser impuestas por un juez independiente.

(iii.1) El remedio democrático que no llegó a ser

4. Los magistrados que discreparon de la decisión mayoritaria consideraron que la Corte, en razón de la declaratoria de inexecutable de la norma acusada, debió tomar una medida adicional de carácter transitorio, apoyada en la necesidad de que el Legislador regule la materia. A su juicio, la Sala Plena debió garantizar que la Procuraduría General de la Nación investigara administrativamente los procesos disciplinarios contra servidores públicos de elección popular y pudiera sancionarlos con amonestación o multa. Pero, si las faltas ameritaban las sanciones de destitución, inhabilidad o suspensión, la Procuraduría General de la Nación debería presentar el pliego de cargos ante el Consejo de Estado, para que allí se surtiera el juzgamiento de esos servidores, conforme al Código Disciplinario y en atención a los derechos de acceso a la administración de justicia, defensa y contradicción, doble instancia y doble conformidad, sin perjuicio del ejercicio de los recursos ordinarios y extraordinarios a que hubiera lugar.

Esta decisión conciliaba de una mejor manera el procedimiento disciplinario con la Constitución, la CADH y la jurisprudencia interamericana porque conservaba las competencias de instrucción que el texto superior le asigna a la Procuraduría General de la Nación, sin desconocer la *ratio decidendi* de la Sentencia C-091 de 2022. Además, porque, en todo caso, hubiera sido una medida temporal, mientras que el Congreso de la República regulaba el reparto de

competencias entre la Procuraduría General de la Nación y la Rama Judicial.

En opinión de los magistrados disidentes, aunque la mayoría de la Sala Plena incluyó un exhorto al Congreso de la República para adecuar el régimen disciplinario de los servidores de elección popular a los más altos estándares nacionales e internacionales, estándares que la misma mayoría desconoció, lo hizo como una mera invitación, pues su decisión, con la *reestructuración* del alcance del *recurso extraordinario de revisión* que promovió, será, por ahora, definitiva, pese a las complejidades que ello tiene en materia de debido proceso y, además, de persecución oportuna y eficaz de las faltas disciplinarias por parte de los servidores públicos de elección popular.

(iii.2) Una adecuación normativa prohijada por la Sala Plena que genera preocupaciones constitucionales

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

Al respecto, es claro que existe una diferencia sustancial entre la imposición de la sanción por parte de un juez, acompañada de todo el conjunto de garantías propias de la función jurisdiccional, y el control judicial posterior de esa sanción, cuando esta es impuesta por una autoridad administrativa, como la Procuraduría, que de acuerdo con la decisión que se adopta no ostenta función jurisdiccional. Mientras el primer supuesto respeta el principio de reserva judicial que gobierna esta materia, el segundo es apenas una revisión judicial, posterior, sin posibilidades de inmediación probatoria, oportunidades de decreto y análisis de prueba como juez natural, entre otras garantías.

La situación es más grave aún si se tiene en cuenta que dicha revisión judicial será propiciada por un recurso extraordinario de revisión, confeccionado sin rigor por la Corte Constitucional. Aún más complejo es el hecho de que en realidad este no será un recurso porque seguirá las reglas de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ni será una acción porque operará de manera automática.

Además de lo anterior, los magistrados disidentes llamaron la atención sobre el hecho de que este recurso pudo tener algún sentido en el marco de las funciones jurisdiccionales que se preveían para la Procuraduría General de la Nación en la ley parcialmente cuestionada, pero que, una vez declarada la inexecuibilidad de dichas competencias, carecía por completo y sin duda de corrección alguna.

5.1. De un lado, la mayoría de la Corte Constitucional prohijó una vía que es deficitaria en términos de protección de la garantía del derecho al debido proceso de los funcionarios de elección popular, incluso estando por debajo del estándar que, aunque equivocadamente, pretendió reconocer la Ley 2094 de 2021.

Al respecto, nótese que bajo la idea de que la Procuraduría General de la Nación actuaría como *juez*, la Ley 2094 de 2021 acogió un régimen disciplinario garante de la doble instancia y de la doble conformidad (artículos 3, 14, 17, entre otros), por virtud del cual el primer *fallo disciplinario y jurisdiccional sancionatorio* tendría bajo ese esquema revisión por una instancia que, dentro de la Procuraduría, era diferente a la que impuso la sanción y que, incluso, operaba antes de darle paso al *recurso extraordinario de revisión* ante el Consejo de Estado. Ahora, con la decisión de la Corte Constitucional, al parecer, sería en sede *administrativa* y no en sede *judicial* que se “*garantiza*” esta doble instancia y doble conformidad, pues todo el andamiaje procedimental se mantuvo, y solo, una vez se produzca el *fallo disciplinario administrativo* y éste quede en firme, procede el recurso extraordinario de revisión, cuya dificultad no está solamente en la comprensión de su naturaleza sino en su ineficiencia para garantizar, insistieron quienes suscriben este voto particular, el debido proceso.

En esta misma dirección, llama la atención y preocupa a los magistrados disidentes si, incluso, esta configuración *sui géneris* del recurso extraordinario de revisión no ubica en desigualdad de condiciones, frente a garantías jurisdiccionales, a los servidores de elección popular que solo tienen un recurso jurisdiccional, frente a los demás sujetos de investigación disciplinaria, que pueden ir a un proceso judicial en nulidad y restablecimiento del derecho, con instancias y garantías plenas.

5.2. De otro lado, para los magistrados disidentes, la mayoría de la Sala Plena prohijó una solución que impacta negativamente en la efectiva persecución del Estado sobre quienes cometen infracciones disciplinarias muy graves y, por lo tanto, afectan el correcto funcionamiento de la función pública. La Corte Constitucional, en jurisprudencia consolidada, ha reconocido el compromiso nacional e internacional por la lucha contra la corrupción, para lo cual, el Estado debe prever mecanismos que, si bien garanten al máximo de los derechos de los sujetos disciplinados, conduzcan a decisiones oportunas y efectivas. La solución que brindó la mayoría de la Sala Plena, sin embargo, también desatiende esta finalidad constitucional, porque al prohijar la tesis que permite a la Procuraduría en sede *administrativa* adelantar todo el procedimiento disciplinario sancionatorio, con doble instancia y doble conformidad, sin que su resultado pueda ejecutarse, conduce a una intervención que seguramente será tardía por parte del Estado en la defensa del comportamiento correcto de los servidores públicos de elección popular.

Por supuesto, para evitar este efecto indeseable la solución no era sostener que la decisión sancionatoria administrativa era ejecutable una vez quedara en firme en la Procuraduría, sino reconocer que conservar la competencia de indagación y juicio en la Procuraduría era inconstitucional; una oportuna función disciplinaria sobre los servidores de elección popular exige la intervención judicial, incluso, si se piensa en la posibilidad de decretar medidas cautelares de suspensión en el marco de procesos disciplinarios.

6. Finalmente, los magistrados disidentes advirtieron que la Ley acusada concedió facultades extraordinarias al presidente de la República en cuyo desarrollo el Gobierno Nacional creó un amplio cuerpo burocrático, una institucionalidad especial y destinó unos determinados recursos, con el objetivo de que la Procuraduría General de la Nación ejerciera funciones jurisdiccionales disciplinarias. La Corte Constitucional, con esta decisión, invalidó las funciones jurisdiccionales por su objetiva inconstitucionalidad, pero dejó en pie el cuerpo burocrático, la institucionalidad, inclusive un recurso pensado para algo distinto, y le devolvió una función que le había retirado el Congreso de la República, en ejercicio de su competencia como órgano por excelencia de la democracia representativa.



DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

Corte Constitucional de Colombia