

## Radicación Acción Pública de Inconstitucionalidad - Ley 2094 de 2021.

Juan David Romero Preciado <acspub@cajar.org>

Jue 04/11/2021 13:56

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

CC: df.cruz@uniandes.edu.co <df.cruz@uniandes.edu.co>; Presidencia <presidencia@cajar.org>; Jomary Ortegon <jomaryortegon@cajar.org>; miguelbuitrago.utl@gmail.com <miguelbuitrago.utl@gmail.com>; alexander.lopez.maya@senado.gov.co <alexander.lopez.maya@senado.gov.co>; nmcastroa@unal.edu.co <nmcastroa@unal.edu.co>; florecita . <ivancepedacongresista@gmail.com>; angela.robledo@camara.gov.co <angela.robledo@camara.gov.co>; df.cruz@uniandes.edu.co <df.cruz@uniandes.edu.co>

Buenas tardes.

### Reciban un cordial saludo desde el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo.

A través de la presente comunicación, elevamos ante esta Honorable Corporación Acción Pública de Inconstitucionalidad contra varios artículos de la Ley 2094 de 2021, "*por la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones*". Esta demanda es presentada por integrantes de la Comisión Colombiana de Juristas, del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, así como por el Senador Alexander López Maya y las ciudadanas Ángela María Robledo Gómez, Néstor Manuel Castro Acevedo y Miguel Ángel Buitrago Martín.

En ese sentido, adjuntamos dos documentos:

- i) El archivo contentivo de la demanda.
- ii) El archivo contentivo de sendos Certificados de Vigencia de las identificaciones personales de cada uno de los firmantes de la acción, con el fin de acreditar la ciudadanía de estas personas.

Asimismo, reitero las direcciones electrónicas para la notificación de las y los demandantes:

1. De los integrantes de la CCJ: df.cruz@coljuristas.org
2. De los integrantes del CAJAR: presidencia@cajar.org; jomaryortegon@cajar.org y acspub@cajar.org.
3. Del Senador López Maya: alexander.lopez.maya@senado.gov.co
4. De la ciudadana Robledo Gómez: angela.robledo@camara.gov.co
5. Del ciudadano Castro Acevedo: nmcastroa@unal.edu.co
6. Del ciudadano Buitrago Martín: miguelbuitrago.utl@gmail.com.

De antemano, agradecemos la atención prestada y quedamos atentos al trámite de la acción pública que aquí presentamos.

**Juan David Romero Preciado**  
Abogado Acciones Públicas  
Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo.

Bogotá D.C., Noviembre 4 del 2021

**Honorables Magistrados y Magistradas  
Corte Constitucional  
E.S.D**

**Asunto:** Acción Pública de Inconstitucionalidad contra los artículos 1,13, 16, 17, 18, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60 y 74 de la Ley 2094 de 2021 “Por medio de la cual se reforma la ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones” por vulnerar los artículos 29, 93, 113, 116, 117, 118, 152, 153, 277.6 y 278.1 de la Constitución Política

**GUSTAVO GALLÓN GIRALDO, JULIÁN GONZÁLEZ ESCALLÓN y DAVID FERNANDO CRUZ GUTIÉRREZ** identificados como aparece al pie de la firma, director y abogados de la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), organización no gubernamental, promotora y defensora de derechos humanos con estatus consultivo reconocido por Naciones Unidas; **REINALDO VILLALBA VARGAS, JOMARY ORTEGÓN OSORIO y JUAN DAVID ROMERO PRECIADO**, identificados como aparece al pie de las firmas, respectivamente Presidente, abogada y abogado del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo; y **ALEXANDER LÓPEZ MAYA, ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ, NESTOR MANUEL CASTRO ACEVEDO y MIGUEL ÁNGEL BUTRAGO MARTIN**; identificados e identificadas todas como aparece al pie de nuestras respectivas firmas, en calidad de ciudadanos y ciudadanas, actuando en nombre propio, respetuosamente presentamos ante esta Honorable Corte Constitucional la presente Acción Pública de Inconstitucionalidad contra los artículos 1,10, 13, 16, 17, 18, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60 y 74 de la Ley 2094 de 2021 “Por medio de la cual se reforma la ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones” por vulnerar los artículos 29, 93, 113, 116, 117, 118, 152, 153, 277.6 y 278.1 de la Constitución Política.

SÍNTESIS DE LA ACCIÓN	4
I. NORMAS DEMANDADAS	6
II. NORMAS CONSTITUCIONALES VULNERADAS	15
III. COMPETENCIA	17
IV. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN	18
1. VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE RESERVA ESTATUTARIA	18
1.1 CONCEPTUALIZACIÓN GENERAL DE LA RESERVA ESTATUTARIA	19

1.2 VULNERACIÓN A LA RESERVA ESTATUTARIA FRENTE AL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 2094 POR REFORMAR MATERIALMENTE EL ARTÍCULO 13 DE LA LEY ESTATUTARIA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	20
1.2.1 Conceptualización de la función jurisdiccional	21
1.2.2 Análisis del artículo 1 de la Ley 2094 de 2021 y el artículo 13 de la ley 270 de 1996	21
1.2.2.1 Análisis del artículo 1 de la Ley 2094 de 2021	21
1.2.2.2 Análisis del artículo 13 de la ley 270 de 1996	23
1.2.2.3 Carácter estatutario del numeral 2 del inciso 1 del artículo 13 de la ley 270 de 1996	24
1.2.3 El artículo 1 supone una reforma material al artículo 13 de la administración de justicia por lo que es acreedora de reserva estatutaria	26
1.3 VULNERACIÓN DE LA RESERVA ESTATUTARIA SOBRE EL ARTÍCULO 1 POR RESTRICCIONES MATERIALES AL EJERCICIO DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA	26
1.3.1 Carácter fundamental del derecho a ejercer la representación política	27
1.3.2 Condiciones materiales de ejercicio del derecho a la representación política	27
1.3.3 Afectación a las condiciones materiales del ejercicio de la representación política por parte del artículo 1	28
1.4. VULNERACIÓN DE LA RESERVA ESTATUTARIA POR REGULAR INTEGRALMENTE UN MECANISMO DE PROTECCIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL A EJERCER LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA	29
1.4.1 El recurso extraordinario de revisión como reglamentación integral de un mecanismo de protección del derecho fundamental a la representación política	30
1.4.2 Vulneración de la reserva estatutaria por regulación integral de un derecho fundamental o un mecanismo para su protección	31
1.5. VULNERACIÓN DE LA RESERVA ESTATUTARIA DE LOS ARTÍCULOS 13, 16, 17 Y 18 DE LA LEY 2094 POR REFORMAR LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	32
1.6. INTEGRACIÓN DE LA UNIDAD NORMATIVA DE LOS ARTÍCULOS 53 Y 74 RESPECTO DEL ARTÍCULO 1	36
1.6.1 Integración normativa del artículo 53	36
1.6.2 Integración normativa del artículo 74	37
2. CONTROL DE CONVENCIONALIDAD	37
2.1. LA EXPRESIÓN DEMANDADA	38
2.2 PROBLEMA JURÍDICO OBJETO DEL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD	39
2.3 ASPECTOS PREVIOS RELEVANTES PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD	40

2.3.1 Líneas jurisprudenciales relevantes	40
2.3.2 Cambios en el estándar de interpretación del artículo 23.2 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos	41
2.4 ANÁLISIS DE LA FUNCIÓN JUDICIAL QUE LE OTORGA A LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN EL INCISO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 1952 DE 2019 MODIFICADO POR EL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 2094 DE 2021	45
2.5 CONTROL DE CONVENCIONALIDAD DE LA EXPRESIÓN DEMANDADA	46
2.6 OBLIGATORIEDAD Y NECESIDAD DE ADECUAR LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS ARTÍCULOS 277.6 Y 278.1 DE LA CONSTITUCIÓN	50
3. VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES	52
3.1 PROBLEMA JURÍDICO	53
3.2 EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES Y LOS SUBPRINCIPIOS DE LA COLABORACIÓN ARMÓNICA Y LA SEPARACIÓN FUNCIONAL	53
3.3 ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 2094 DE 2021 FRENTE AL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES	54
3.4 LA NATURALEZA DE LAS FUNCIONES JURISDICCIONALES Y DE CONTROL DISCIPLINARIO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO	56
3.4.1 El juez en los ordenamientos constitucionales contemporáneos	57
3.4.2 La función de control en el ordenamiento constitucional colombiano	61
3.4.3. La función judicial frente a la función de control disciplinario	65
4. VULNERACIÓN A LA EXCEPCIONALIDAD DE OTORGAR FUNCIONES JUDICIALES	67
4.1 PROBLEMA JURÍDICO	67
4.2 EL CARÁCTER EXCEPCIONAL DEL OTORGAMIENTO DE FUNCIONES JUDICIALES A AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS	68
4.3 CARÁCTER ADMINISTRATIVO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN	68
4.4 INCUMPLIMIENTO DEL REQUISITO DE EXCEPCIONALIDAD PARA OTORGAR FUNCIONES JUDICIALES A ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS	69
5. VIOLACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO	72
5.1 PROBLEMA JURÍDICO	72
5.2 EL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO A NIVEL INTERNACIONAL, INTERAMERICANO Y NACIONAL	72
5.3 EL INCISO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 1952 DE 2019 MODIFICADO POR EL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 2094 DE 2021 SUPONE UNA INTERVENCIÓN INCONSTITUCIONAL EN LA GARANTÍA FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO	75

5.3.1 Análisis convencional del artículo 2 de la Ley 1952 de 2019 modificado por el artículo 1 de la Ley 2094 de 2021 frente a las garantías del debido proceso	75
5.3.2 Análisis constitucional en términos de proporcionalidad del artículo 2 de la Ley 1952 de 2019 modificado por el artículo 1 de la Ley 2094 de 2021 frente a las garantías del artículo 29 superior	77
5.3.2.1 Breve explicación del principio de proporcionalidad	77
5.3.2.2 Idoneidad de la medida	78
5.3.2.3 Necesidad de la medida	79
5.3.2.4. Proporcionalidad en sentido estricto	81
5.3.2.5 Conclusión del juicio de proporcionalidad	81
5.4 CONEXIONES DE ESTE CARGO CON LOS CARGOS POR VULNERAR EL ARTÍCULO 23 DE LA CADH Y LOS ARTÍCULOS 113 Y 116 SUPERIORES	81
5.5 INTEGRACIÓN NORMATIVA DEL ARTÍCULO 10 DE LA LEY 2094 DE 2021	82
V. PRETENSIONES	87
VI. NOTIFICACIONES	88

### SÍNTESIS DE LA ACCIÓN

En esta acción pública de inconstitucionalidad presentamos ocho cargos de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 13, 16, 17, 18, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60 y 74 de la Ley 2094 de 2021 “*Por medio de la cual se reforma la ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones*” por vulnerar los artículos 113, 116, 117, 118, 152, 153, 277.6 y 278.1 de la Constitución Política.

Cuatro de los ocho cargos son de forma y se presentan por vulneración a la reserva estatutaria consagrada en el artículo 152 superior. Contra el artículo 1, que dota de atribuciones judiciales a la Procuraduría General de la Nación (PGN) para el ejercicio de la potestad disciplinaria preferente con competencia para retirar de su cargo a funcionarios públicos de elección popular, argumentamos que se vulnera la reserva estatutaria según el artículo 152-b superior, ya que su contenido modifica materialmente el artículo 13 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (ley 270 de 1996); y según el artículo 152-a, ya que impone una restricción material al ejercicio del derecho fundamental a la representación política. Contra los artículos 13, 16, 17 y 18, que disponen la conformación y competencia de las salas disciplinarias, argumentamos que se vulnera la reserva estatutaria según el artículo 152-b superior, ya que su contenido atiende a los elementos propios de la administración de justicia consagrados en la ley 270 de 1996. Contra los artículos 55, 56, 57, 58, 59 y 60 de la Ley 2094 de 2021, que en su conjunto regulan el recurso extraordinario de revisión, argumentamos que vulnera la reserva estatutaria según el artículo 152-a, ya que este es un mecanismo de protección del derecho fundamental a

ejercer la representación política. Adicionalmente a estos cargos de forma, argumentamos que los artículos 53 y 74 deben integrarse al juicio constitucional del artículo 1, pues comparten una unidad de sentido (este cargo está en el numeral 2 del capítulo “Concepto de la violación”).

El quinto cargo lo presentamos en contra del artículo 1 (parcial) por vulnerar el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos humanos y, por ende, el bloque de constitucionalidad consagrado en el artículo 93 superior. En este sentido, es un cargo que se basa en el control de convencionalidad. El inciso acusado, que otorga facultades jurisdiccionales a la PGN para el ejercicio de la función disciplinaria preferente que incluye la posibilidad de retirar de su cargo a funcionarios públicos de elección popular, va en contra del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), ya que desconoce que los funcionarios públicos de elección popular solo pueden ser retirados de su cargo, según el estándar convencional, por condena de un juez competente en el marco de un proceso penal. La PGN no cumple ninguna de estas condiciones (este cargo está en el numeral 2 del capítulo “Concepto de la violación”).

El sexto cargo lo presentamos en contra del artículo 1 (total) por vulneración material del artículo 113 superior. Este artículo, al otorgar facultades judiciales a la PGN para el ejercicio de la función disciplinaria preferente, vulnera el principio de separación de poderes consagrado en el artículo 113, ya que impide la colaboración armónica entre la PGN y la rama judicial, genera un traslape de competencias entre la función disciplinaria y la judicial, y confunde ambas funciones constitucionales, desnaturalizando el papel de la PGN dentro del diseño institucional colombiano y su distribución del poder público. En suma, esto muestra que otorgar facultades judiciales a la PGN constituye un exceso legislativo que altera la distribución del poder público y el principio de separación de poderes (este cargo está en el numeral 3 del capítulo “Concepto de la violación”).

El séptimo cargo lo presentamos en contra del artículo 1 (total) por vulneración material del artículo 116 superior. Este artículo, al otorgar facultades judiciales a la PGN para el ejercicio de la función disciplinaria preferente, vulnera de dos formas el estándar que consagra el artículo 116 superior para otorgar funciones judiciales a órganos de naturaleza administrativa. Por un lado, la motivación que sustenta la atribución de facultades judiciales a la PGN, que es cumplir con el estándar de protección a los derechos políticos que establece la CADH, no es una motivación de carácter excepcional sino una obligación ordinaria en cabeza del Estado, por lo que no cumple con el principio de excepcionalidad que establece el artículo 116. Por otro lado, las facultades judiciales que se otorgan a la PGN son una asignación genérica, abierta y altamente indeterminada que no evidencia examen o valoración de ninguna naturaleza en relación con los efectos de la atribución de funciones judiciales al ejercicio de la potestad disciplinaria preferente, por lo que no cumple con el estándar, en términos de precisión y transitoriedad, que establece el artículo 116 para otorgar atribuciones judiciales a órganos administrativos (este cargo está en el numeral 4 del capítulo “Concepto de la violación”).

El octavo y último cargo lo presentamos en contra del artículo 1 (parcial) por vulneración material del artículo 29 superior que consagra el derecho fundamental al debido proceso. Para mostrar esta vulneración practicamos un juicio de proporcionalidad para establecer si la medida del artículo 1, que consiste en otorgar funciones judiciales a la PGN, es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto frente al derecho fundamental al debido proceso del que son titulares los funcionarios públicos de elección popular. La conclusión del juicio de proporcionalidad es que la medida que establece el artículo 1 de la Ley 2094 de otorgar funciones judiciales a la PGN no es proporcional. La medida no es idónea, dado que no cumple con los estándares convencionales ni constitucionales de protección al derecho fundamental al debido proceso de funcionarios públicos de elección popular, no es necesaria, dado que existen otras medidas que se pueden desplegar para cumplir con los fines propuestos y, finalmente, no es proporcional en sentido estricto, dado que genera más sacrificios que ventajas frente al derecho fundamental al debido proceso (este cargo está en el numeral 5 del capítulo “Concepto de la violación”).

## I.NORMAS DEMANDADAS

A continuación, se transcriben las normas acusadas de inconstitucionales en su totalidad y, se resaltan, en caso de que sean cargos parciales, las expresiones con problemas de constitucionalidad:

### **Ley 2094 de 2021**

*“Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones”*

**Artículo 1º.** Modifícase el artículo 2 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

**Artículo 2. 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 supeditará 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 y 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.

(...)

**Artículo 10°.** Modifícase el artículo 49 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

**Artículo 49. Definición de las sanciones.**

1. La destitución e inhabilidad general implica:

a) La terminación de la relación del servidor público o del particular con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o elección; o

b) La desvinculación del cargo, en los casos previstos en la Constitución Política y la ley; o

c) La terminación del contrato de trabajo; y

d) En todos los casos anteriores, la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función, por el término señalado en el fallo; y la exclusión del escalafón o carrera.

2. La suspensión implica la separación del ejercicio del cargo en cuyo desempeño se originó la falta disciplinaria y la inhabilidad especial, la imposibilidad de ejercer la

función pública, en cualquier cargo distinto de aquel, por el término señalado en el fallo.

3. La multa es una sanción de carácter pecuniario.

4. La amonestación implica un llamado de atención, por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida.

**Parágrafo.** Si al momento del fallo el servidor público o el particular sancionado presta servicios en el mismo o en otro cargo similar en la misma entidad o en otra entidad oficial, incluso en período diferente, deberá comunicarse la sanción al representante legal o a quien corresponda para que proceda a hacerla efectiva.

**Artículo 13.** Modifícase el artículo 92 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

**Artículo 92. Competencia por la calidad del sujeto disciplinable.** Corresponde a las entidades y órganos del Estado, a las administraciones central y descentralizada territorialmente y, por servicios, disciplinar a sus servidores; salvo que la competencia esté asignada a otras autoridades y, sin perjuicio del poder preferente de la Procuraduría General de la Nación.

La Procuraduría General de la Nación conocerá de la investigación y el juzgamiento de las faltas disciplinarias imputables a los servidores públicos de elección popular y las de sus propios servidores

El particular disciplinable conforme a este código lo será por la Procuraduría General de la Nación y las personerías, salvo lo dispuesto en el artículo 76 de este código, cualquiera que sea la forma de vinculación y la naturaleza de la acción u omisión.

Cuando en la comisión de una o varias faltas disciplinarias conexas intervengan servidores públicos y particulares disciplinables, la competencia será exclusivamente de la Procuraduría General de la Nación y se determinará conforme a las reglas de competencia para los primeros.

Las personerías municipales y distritales se organizarán de tal forma que cumplan con todas las garantías del proceso disciplinario, para lo cual deberán contar con la infraestructura necesaria para su observancia.

En el evento en que las garantías de instrucción y juzgamiento no se puedan satisfacer el conocimiento del asunto, será de competencia de la Procuraduría General de la Nación, según la calidad del disciplinable.

(...)

**Artículo 16.** Modificase el artículo 101 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

**Artículo 101. Competencia de las salas disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación.** La Procuraduría General de la Nación contará con tres (3) Salas Disciplinarias, encargadas de conocer, según sus competencias, de la etapa de instrucción y juzgamiento. Estas Salas serán competentes, en lo que les corresponda, para conocer de los procesos disciplinarios contra los siguientes servidores públicos.

El Vicepresidente de la República, los Ministros del Despacho, los Congresistas, el Contralor General de la República, el Defensor del Pueblo, el Gerente del Banco de la República y demás miembros de su Junta Directiva, el Alcalde Mayor de Bogotá, D. C., los Magistrados del Consejo Nacional Electoral, el Auditor General de la República, el Registrador Nacional del Estado Civil, el Contador General, los Generales de la República y oficiales de rango equivalente, el Personero y el Contralor de Bogotá, D.C., los Directores de Departamentos Administrativos del orden nacional y del Distrito Capital, los miembros de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, el Viceprocurador, los Procuradores Delegados, los Procuradores Auxiliares, el Secretario General de la Procuraduría General de la Nación, el Veedor, el Director del Instituto de Estudios del Ministerio Público, el Director Nacional de Investigaciones Especiales y el Secretario Privado de la Procuraduría General.

También conocerán de los procesos disciplinarios de los demás servidores públicos del orden nacional de igual o superior categoría a los mencionados, siempre que la competencia no esté asignada a otra autoridad disciplinaria.

La competencia de las Salas Disciplinarias se ejercerá respecto de las faltas cometidas con anterioridad a la adquisición de la calidad de los servidores enunciados en este artículo o durante su ejercicio, en este último caso, aunque hayan hecho dejación del cargo.

**Parágrafo 1.** Las Salas Disciplinarias estarán conformada cada una por tres (3) integrantes. Según las competencias internas, las Salas Disciplinarias conocerán de la consulta de la suspensión provisional y de los recursos de apelación y queja interpuestos contra las decisiones de primera instancia de las procuradurías delegadas. Igualmente, de la segunda instancia y de la doble conformidad, en los procesos con asignación especial, siempre y cuando el funcionario desplazado tenga la competencia de procurador delegado y de las demás que le sean señaladas.

**Parágrafo 2.** La Procuraduría General de la Nación conocerá de los procesos disciplinarios contra los Congresistas, siempre y cuando no corresponda a conductas en ejercicio de la función congresional de conformidad con la Constitución, el Reglamento del Congreso y las normas ético-disciplinarias incorporadas a éste.

**Artículo 17. Conformación de la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de los Servidores Públicos de elección popular.** Esta Sala estará conformada por tres (3) integrantes que serán elegidos así:

La Comisión Nacional del Servicio Civil adelantará un concurso público de méritos con el fin de conformar una lista de elegibles que tendrá una vigencia de cuatro años, de acuerdo a los criterios de selección establecidos pública y previamente para dicho concurso.

Las faltas absolutas o temporales de los miembros de la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de los servidores públicos de elección popular, deberán suplirse por orden de mérito de acuerdo a la lista conformada para el efecto y por el lapso que faltare para terminar el periodo de quien generó la falta definitiva o por el lapso que dure la falta temporal; sin que, en este último caso, se pierda el derecho a ser nombrado en propiedad por el periodo que faltare, si se genera vacancia del cargo con posterioridad.

Esta Sala conocerá del juzgamiento de servidores públicos de elección popular.

Los integrantes de la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de los Servidores públicos de elección popular; tendrán un periodo fijo de cuatro (4) años.

**Parágrafo.** Los servidores que conformen la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de los Servidores públicos de elección popular deben cumplir con los requisitos exigidos en el artículo 232 de la Constitución Política para magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado.

**Artículo 18.** Modifícase el artículo 102 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

**Artículo 102. Competencia disciplinaria del Procurador General de la Nación.** El Procurador General de la Nación conocerá de la segunda instancia de las decisiones de las Salas Disciplinarias de Juzgamiento. Igualmente, de la doble conformidad de las decisiones sancionatorias de las salas. La doble conformidad de las decisiones sancionatorias del Procurador General de la Nación será resuelta por una sala compuesta por tres (3) personas que cumplan los mismos requisitos del artículo 232 de la Constitución Política, sorteadas de una lista de doce (12) nombres que debe elaborar la Comisión Nacional del Servicio Civil, en estricto orden descendente de quienes se presentaron al concurso de méritos de que trata el artículo anterior. La participación en esta Sala no impide el derecho a ser nombrado en la Sala especial de Juzgamiento de servidores de elección popular en caso de presentarse una vacante.

En el evento en que, por cualquier causa, esta lista se reduzca, el Procurador General de la Nación deberá recomponerla de la lista anterior.

El Procurador General de la Nación, por razones de orden público, imparcialidad o independencia de la función disciplinaria, así como para asegurar las garantías procesales o la seguridad o integridad de los sujetos procesales, podrá asignar directamente el conocimiento de un asunto como también desplazar a quien esté conociendo de un proceso.

En ningún caso, tal desplazamiento podrá surtirse en relación con los procesos contra servidores públicos de elección popular.

(...)

**Artículo 53. Modifícase el artículo 236 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:**

**Artículo 236. Funcionarios competentes para la ejecución de las sanciones.**  
La sanción impuesta se hará efectiva por:

1. El presidente de la República, respecto de los gobernadores y los alcaldes de distrito.
2. Los gobernadores, respecto de los alcaldes de su departamento.
3. El nominador, respecto de los servidores públicos de libre nombramiento y remoción de carrera.
4. Los presidentes de las corporaciones de elección popular o quienes hagan sus veces respecto de los miembros de las mismas y de los servidores públicos elegidos por ellas. En el evento de que la sanción recaiga sobre aquellos funcionarios, la sanción se hará efectiva por el Vicepresidente de la respectiva corporación.
5. El representante legal de la entidad, los presidentes de las corporaciones, juntas, consejos, quienes hagan sus veces, o quienes hayan contratado, respecto de los trabajadores oficiales.
6. Los presidentes de las entidades y organismos descentralizados o sus representantes legales, respecto de los miembros de las juntas o consejos directivos.
7. La Procuraduría General de la Nación, respecto del particular que ejerza funciones públicas y las entidades públicas en supresión, disolución o liquidación.

**Parágrafo.** Una vez ejecutoriado el fallo sancionatorio, el funcionario competente lo comunicará al funcionario que deba ejecutarlo, quien tendrá para ello un plazo de tres días, contados a partir de la fecha de recibo de la respectiva comunicación.

En el caso de los servidores públicos de elección popular, la comunicación solo podrá efectuarse cuando el funcionario competente cuente con certificación

judicial que indique que contra la decisión no se interpuso el Recurso Extraordinario de Revisión de que trata esta ley, que fue rechazado, o resuelto de forma desfavorable.

(...)

**Artículo 54.** Adiciónese el artículo 238 A de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

**Artículo 238 A. Procedencia.** El Recurso Extraordinario de Revisión procede contra las decisiones sancionatorias ejecutoriadas dictadas por la Procuraduría General de la Nación en ejercicio de la potestad disciplinaria jurisdiccional. Igualmente, contra los fallos absolutorios y los archivos, cuando se trate de violaciones a los derechos humanos o el derecho internacional humanitario. Igualmente, contra las decisiones producto de la doble conformidad dictadas por el Procurador General de la Nación.

(...)

**Artículo 56.** Adiciónese el artículo 238 C a de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

**Artículo 238 C. Causales de Revisión.** Son causales de revisión:

1. Violación directa de la ley sustancial
2. Violación de indirecta de la ley sustancial por error de hecho o derecho en la apreciación de la prueba.
3. Incongruencia entre el pliego de cargos y el fallo.
4. Por nulidad originada en el curso del proceso disciplinario.
5. Error en la dosificación de la sanción disciplinaria, por violación de los principios de proporcionalidad, razonabilidad, o indebida apreciación probatoria.
6. Haberse encontrado o recobrado después de dictada la decisión, documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de tercero.
7. Haberse dictado la decisión con fundamento en documentos falsos.
8. Cuando se demuestre, mediante decisión en firme, que la decisión fue determinada por un delito del funcionario que profirió la decisión o de un tercero.
9. Cuando por precedente de la Corte Constitucional o del Consejo de Estado se modifique favorablemente el criterio en el que se fundamentó la decisión recurrida.

**Artículo 57.** Créese el artículo 238 D de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

**Artículo 238 D. Término para interponer el Recurso Extraordinario de Revisión.** El recurso extraordinario de revisión podrá interponerse dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de la respectiva decisión disciplinaria por el disciplinado en el caso de las decisiones sancionatorias o por el quejoso, víctima o perjudicado en el caso de las decisiones absolutorias o de archivo cuando se trate de conductas contrarias a los derechos humanos o el derecho internacional humanitario.

En el caso de las causales contempladas en los numerales 6 a 9, el término de los treinta (30) días se contará una vez se produzca el hecho en que se fundamenta la causal.

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.

En los demás procesos disciplinarios, las partes podrán solicitar ante la autoridad judicial correspondiente la suspensión de la ejecución de la sanción, en calidad de medida cautelar, cumpliendo los requisitos previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Esta solicitud deberá ser resuelta en el auto admisorio.

**Artículo 58.** Créese el artículo 238 E de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

**Artículo 238 E. Requisitos del recurso extraordinario de revisión.** El recurso extraordinario de revisión debe interponerse mediante escrito que deberá contener:

1. La designación de las partes, sus apoderados o representantes.
2. Nombre y domicilio del recurrente.
3. La causal invocada y los fundamentos de hecho y de derecho en que se apoya la solicitud.
4. Pretensión resarcitoria debidamente fundamentada, cuando sea procedente.

Con el recurso se deberá acompañar poder para su presentación y las pruebas que el recurrente tenga en su poder. Igualmente, solicitará las que pretende hacer valer.

**Artículo 59.** Créese el artículo 238 F de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

**Artículo 238 F. Trámite.** Una vez radicado el recurso y efectuado el reparto correspondiente, el magistrado al que le corresponda, resolverá sobre su admisión en el término máximo de diez (10) días.

Si el recurso se inadmite por no reunir los requisitos formales exigidos en el artículo anterior se concederá al recurrente un plazo de cinco (5) días para

subsanan los defectos que se adviertan en el auto inadmisorio. En este plazo no procederá la ejecución de la sanción ni la reforma del recurso.

Procederá el rechazo del recurso en los siguientes eventos:

1. Cuando no se presente en el término legal.
2. Cuando se presente por quien carezca de legitimación para hacerlo.
3. No se subsanen en término las falencias advertidas en la admisión.

Admitido el recurso, este auto se notificará personalmente a la Procuraduría General de la Nación para que lo conteste dentro del término de los cinco (5) días siguientes y solicite las pruebas a que haya lugar. No se podrán proponer excepciones previas.

Si se decretaren las pruebas de oficio o solicitud de parte, se señalará un término máximo de veinte (20) días para su práctica.

**Artículo 60.** Créese el artículo 238 G de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

**Artículo 238 G. Sentencia.** Vencido el periodo probatorio si lo hubiere, se dictará la respectiva sentencia. En todo caso, la decisión de este recurso no podrá ser superior al término de los seis (6) meses contados desde su admisión. Para el efecto, este recurso tendrá prelación frente a los otros asuntos que le corresponden conocer a la respectiva Sala Especial o el Tribunal, salvo las acciones constitucionales. El incumplimiento de los términos aquí previstos será causal de mala conducta.

Si el competente encuentra fundada alguna de las causales de revisión, dejará sin validez la decisión recurrida y dictará la que en derecho corresponda.

En la sentencia que invalide la decisión revisada se resolverá sobre los perjuicios, y demás consecuencias que se puedan derivar de aquella. Si en el expediente no existiere prueba para condenar en concreto, esta se hará en abstracto y se dará cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 193 de la Ley 1437 de 2011.

(...)

**Artículo 74. Reconocimiento y ejercicio de funciones jurisdiccionales.** El reconocimiento y ejercicio de las funciones jurisdiccionales que se le atribuyen a la Procuraduría General de la Nación en esta ley, comenzarán a regir al día siguiente de su promulgación.

En todos los procesos en los cuales se investiguen servidores de elección popular se adoptarán las medidas internas para garantizar que el funcionario que formule el pliego de cargos no sea el mismo que profiera el fallo, mientras entra en vigencia esta ley.

Los expedientes disciplinarios contra servidores públicos de elección popular que, a la entrada en vigencia de esta ley, estén en curso en las personerías municipales serán enviados inmediatamente a la Procuraduría General de la Nación.

A la Procuraduría General de la Nación le compete en forma privativa conocer de los procesos disciplinarios contra sus servidores.

## II. NORMAS CONSTITUCIONALES VULNERADAS

A continuación, se transcriben las normas constitucionales vulneradas:

**Artículo 29.** El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

**Artículo 93.** Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

El Estado colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución.

La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él.

**Artículo 113.** Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial.

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

**Artículo 116.** La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.

El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.

Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.

**Artículo 117.** El Ministerio Público y la Contraloría General de la República son órganos de control.

**Artículo 118.** El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

**Artículo 152.** Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:

- a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;
- b) Administración de justicia;
- c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales;

d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana.

e) Estados de excepción.

f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.

**Artículo 153.** La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura.

Dicho trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla.

**Artículo 277.** El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

(...)

6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.

**Artículo 278.** El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones:

1. Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo.

### III. COMPETENCIA

La Corte Constitucional es competente para conocer la presente Acción Pública de Inconstitucionalidad con fundamento en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política.

## IV. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

### 1. VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE RESERVA ESTATUTARIA

En este numeral se presentan los cuatro cargos de forma por vulneración a la reserva estatutaria consagrada en el artículo 152 superior. Contra el artículo 1, que dota de atribuciones judiciales a la Procuraduría General de la Nación (PGN) para el ejercicio de la potestad disciplinaria preferente con competencia para retirar de su cargo a funcionarios públicos de elección popular, argumentamos que se vulnera la reserva estatutaria según el artículo 152-b superior, ya que su contenido modifica materialmente el artículo 13 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (ley 270 de 1996); y según el artículo 152-a, ya que impone una restricción material al ejercicio del derecho fundamental a la representación política. Contra los artículos 13, 16, 17 y 18, que disponen la conformación y competencia de las salas disciplinarias, argumentamos que se vulnera la reserva estatutaria según el artículo 152-b superior, ya que su contenido atiende a los elementos propios de la administración de justicia consagrados en la ley 270 de 1996. Contra los artículos 55, 56, 57, 58, 59 y 60 de la Ley 2094 de 2021, que en su conjunto regulan el recurso extraordinario de revisión, argumentamos que vulnera la reserva estatutaria según el artículo 152-a, ya que este es un mecanismo de protección del derecho fundamental a ejercer la representación política. Adicionalmente a estos cargos de forma, argumentamos que los artículos 53 y 74 deben integrarse al juicio constitucional del artículo 1, pues comparten una unidad de sentido.

Los cargos por violación a la reserva estatutaria se presentan en el siguiente orden: en un primer momento conceptualizamos la reserva estatutaria de acuerdo a la jurisprudencia constitucional para que sirva de sustento para el resto de los cargos (numeral 1.1); en el segundo momento planteamos que el artículo 1 de la Ley 2094 de 2021 modifica materialmente el contenido del artículo 13 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, por lo que debió tramitarse legislativamente siguiendo los requisitos de este tipo de ley (numeral 1.2); en un tercer momento argumentamos que el artículo 1 de la Ley 2094 de 2021 impone límites materiales al ejercicio de la representación política, por lo que debió tramitarse como una ley estatutaria (numeral 1.3); en un cuarto momento argumentamos que los artículos 55, 56, 57, 58, 59 y 60 de la Ley 2094 de 2021, dado que regulan un mecanismo de protección del derecho fundamental a la representación política, como lo es el recurso de revisión extraordinario, debieron tramitarse como una ley estatutaria (numeral 1.4); en un quinto momento argumentamos que los artículos 13, 16, 17 y 18 vulneran la reserva estatutaria, dado que tratan contenidos propios de la administración de justicia que requieren de reserva estatutaria (numeral 1.5); finalmente, en un sexto momento, establecemos la unidad normativa entre el artículo 1 y los artículos 53 y 54 de la Ley 2094 de 2021 (numeral 1.6).

## 1.1 CONCEPTUALIZACIÓN GENERAL DE LA RESERVA ESTATUTARIA

El Constituyente estableció una distinción normativa entre diferentes tipos de leyes con el objetivo de que ciertas materias, de especial relevancia para el mantenimiento del régimen democrático, tuvieran un trámite más exigente. La mayor exigencia, que implica mayorías absolutas y el control automático por parte de la Corte Constitucional, supone el cuidado por parte del constituyente para algunos temas particulares que son de interés constitucional. Estos asuntos se encuentran contenidos en el artículo 152 superior e incluyen los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección (artículo 152-a); la administración de justicia (artículo 152-b); la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición y funciones electorales (artículo 152-c); instituciones y mecanismos de participación ciudadana (artículo 152-d); los estados de excepción (artículo 152-e); y la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la Ley (artículo 152-f).

Ahora, la misma jurisprudencia de la Corte Constitucional estableció que no todas las leyes que traten estos temas son susceptibles de reserva estatutaria. Por el contrario, esta figura debe interpretarse de forma restrictiva, pues si se pensara de forma expansiva, invadiría las competencias del legislador ordinario. En este sentido, todas las regulaciones legales tratan usualmente sobre derechos, incluso fundamentales, o incluyen desarrollos que tienen impactos de una u otra forma en la administración de justicia. Por ende, la interpretación restrictiva de la reserva de ley estatutaria implica los siguientes tres puntos: i) no cualquier regulación que se ocupe de alguna manera sobre las materias contempladas en el artículo 152 de la Constitución adquiere por sí misma el rango de estatutaria; ii) el tipo de desarrollo y el grado de detalle que la Constitución exige al legislador estatutario dependen de la clase de materia que intentan regular<sup>1</sup>, por lo que resulta necesario un examen constitucional específico en cada situación dentro de las materias que cubija la reserva estatutaria; y iii) en el caso de los derechos fundamentales o los recursos para su ejercicio, la normas que de alguna forma toquen el núcleo esencial del derecho fundamental, impidan su ejercicio, o aquellas que tengan la pretensión de regular estructuralmente su ejercicio se entenderán cubiertas por la reserva estatutaria. En palabras de la Corte:

*“Sobre este particular la Jurisprudencia ha señalado que resulta imperativo tramitar por la vía de las leyes estatutarias aquellas disposiciones que contengan cláusulas que desde el punto de vista material afecten, restrinjan, limiten o condicionen de modo significativo el alcance de los derechos fundamentales, o contengan una regulación integral de los mismos. Y, en este contexto cabe precisar que, por el contrario, no están sujetas a esa reserva especial aquellas disposiciones procesales cuyo objeto no consista en establecer limitaciones o restricciones a derechos*

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencia C 053 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

*fundamentales garantizados por la Carta, y en particular al debido proceso, sino que, por el contrario, se orienten a establecer, en un caso concreto, los mecanismos adecuados para la efectividad de un deber que se deriva de la propia Constitución”<sup>2</sup>.*

En este sentido, a pesar de que es un cargo de naturaleza formal, que implica una confusión en la tipología normativa aplicable a una disposición legal, necesita de un análisis sustancial de la disposición para fundamentarse. Esta situación genera que sea un cargo que depende, en últimas, no de una comprobación empírica sobre el error del legislador, sino de un análisis de fondo de la disposición normativa pues esta ilustra el error legislativo. Esto último es aún más importante frente a las regulaciones sobre derechos fundamentales, pues en estos casos se ha desarrollado una hipótesis sobre la que se aplica la reserva estatutaria y que depende de un análisis de la disposición. En palabras de la Corte:

*“(i) que efectivamente se trate de derechos y deberes de carácter fundamental; (ii) que el objeto directo de la regulación sea el desarrollo del régimen de derechos fundamentales o un derecho fundamental en sí mismo; (iii) que la normativa pretenda regular, de manera integral, estructural y completa, un derecho fundamental; o (iv) que verse sobre el núcleo esencial y los principios básicos del derecho o deber, es decir, que regule los aspectos inherentes al ejercicio del derecho; y (v) que se refiera a la afectación o el desarrollo de los elementos estructurales del derecho, esto es, que consagre límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten la estructura general del derecho, como elementos cercanos a su núcleo esencial”<sup>3</sup>.*

En los numerales que siguen, utilizando el desarrollo conceptual de la reserva estatutaria, se analizan tres formas de vulneración frente a este concepto en las que incurren los artículos 1, 54, 55, 56, 57, 58, 59 y 60, y por ende frente al artículo 152 y 153 superior, que establece la reserva estatutaria.

### **1.2 VULNERACIÓN A LA RESERVA ESTATUTARIA FRENTE AL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 2094 POR REFORMAR MATERIALMENTE EL ARTÍCULO 13 DE LA LEY ESTATUTARIA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

El primer argumento sobre vulneración a la reserva estatutaria es que el contenido material del artículo 1 de la Ley 2094 de 2021, que otorga facultades jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación, reforma materialmente el contenido del artículo 13 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia. Dado que tiene esta consecuencia material, el legislador debió tramitar este artículo como una ley estatutaria. Para desarrollar este argumento se sigue la siguiente ruta. El cargo parte de una

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia C 910 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil, párr. 2 Núm. 5.4.2.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia C 150 de 2020, M.P. Alberto Rojas Ríos, núm. 7.3.

conceptualización de la función jurisdiccional que permite entender el contenido de esta función y sus características. A partir de esta conceptualización se analiza el contenido del artículo 1 de la Ley 2094 de 2021 y el contenido del artículo 13 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia. Este análisis busca contrastar los contenidos para ilustrar porqué el artículo 1, materialmente, reforma el artículo 13. Con la modificación material de una norma a la otra se configura la vulneración a la reserva estatutaria.

### **1.2.1 Conceptualización de la función jurisdiccional**

La Corte Constitucional, particularmente cuando ha analizado la constitucionalidad de disposiciones legislativas que otorgan funciones jurisdiccionales, ha precisado el contenido y los objetivos de este tipo de facultad. En palabras de la Corte:

*“Se entiende por función jurisdiccional, la facultad de administrar justicia por parte de un órgano del Estado, con el fin de declarar o reconocer el derecho mediante la aplicación de la Constitución y la ley. La función jurisdiccional se ejerce como propia y habitual y de manera permanente por las corporaciones y personas dotadas de investidura legal para hacerlo”<sup>4</sup>.*

De este concepto de facultades jurisdiccionales es posible establecer lo siguiente: (i) la función jurisdiccional no es privativa de la rama judicial, por lo que otros órganos del Estado y particulares pueden ejercer esta función; (ii) el legislador tiene la facultad para establecer quién tiene la investidura para desarrollar la facultad jurisdiccional; y (iii) el fin de la facultad jurisdiccional es la adjudicación de derechos en seguimiento del orden constitucional y la ley. Estos tres puntos permiten entender el concepto de la función jurisdiccional.

Ahora, el legislador tiene la facultad de otorgar, reformar y reglamentar la función jurisdiccional sin que sea siempre exigible la reserva estatutaria. La figura de la reserva estatutaria se aplica cuando se traten temas relativos a la función jurisdiccional que afecten la administración de justicia, dado que este último tema está contemplado expresamente por el artículo 152-b.

### **1.2.2 Análisis del artículo 1 de la Ley 2094 de 2021 y el artículo 13 de la ley 270 de 1996**

#### **1.2.2.1 Análisis del artículo 1 de la Ley 2094 de 2021**

El artículo 1 de la Ley 2094 de 2021 indica lo siguiente:

*“Artículo 1°. Modifícase el artículo 2 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:*

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia C 713 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

**Artículo 2.** *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 supeditará 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 o 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”.*

Este artículo tiene tres puntos relevantes. El primero está en el inciso segundo que otorga a la Procuraduría General de la Nación (PGN) facultades jurisdiccionales para el ejercicio de la acción disciplinaria. La PGN no es la única entidad por fuera de la rama judicial que cumple funciones de naturaleza jurisdiccional. Algunas superintendencias, siendo autoridades de carácter administrativo, creadas para la vigilancia y supervisión de ciertos

sectores de la economía, también ejercen una función jurisdiccional<sup>5</sup>. Esta posibilidad está amparada por el artículo 116 superior, pues establece que autoridades administrativas puedan ejercer funciones jurisdiccionales siempre y cuando no se adelanten procesos sumarios, ni se juzguen delitos. Sin embargo, la PGN sí es la única autoridad con facultades jurisdiccionales por fuera de la rama judicial que trata conflictos entre el Estado, como titular de la acción disciplinaria, y los funcionarios públicos o particulares que ejerzan funciones públicas.

El segundo punto relevante está en el inciso tercero. La regla que establece este inciso es que las decisiones disciplinarias sobre funcionarios públicos de elección popular dependen, en última instancia, de un juez, aunque este sea de carácter administrativo y no penal. Esto supone, en alguna medida, una integración entre la función disciplinaria que ejerce la PGN con la rama judicial. Esta integración se da a nivel sustantivo y procesal. Comporta la inclusión de casos sobre el uso del poder disciplinario, que tendrán un desarrollo jurisprudencial, así como la inclusión de una nueva sala y un nuevo procedimiento para la ejecución de estas funciones. En este sentido, este inciso afecta la administración de justicia.

El tercer punto relevante está en el inciso séptimo. Esta disposición establece que el poder disciplinario preferente se utiliza de forma privativa en los casos de funcionarios de elección popular. El carácter privativo de la acción disciplinaria, que es el aporte normativo de esta disposición, permite establecer que una parte considerable de su rango de aplicación está destinada específicamente a este tipo de casos. En otras palabras, esto se traduce en que las funciones jurisdiccionales se ejercerán en gran medida para casos de esta naturaleza, que entrañan un cuidado especial, pues esta clase de funcionarios ocupa su cargo en virtud de un mandato ciudadano.

#### **1.2.2.2 Análisis del artículo 13 de la ley 270 de 1996**

El artículo 13 de la ley 270 de 1996 indica lo siguiente:

*“Ejercen función jurisdiccional de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política:*

*1. El Congreso de la República, con motivo de las acusaciones y faltas disciplinarias que se formulen contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional y del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos.*

---

<sup>5</sup> El primer esfuerzo por dotar a autoridades administrativas de funciones jurisdiccionales se encuentra en la ley 446 de 1998 que asignó tales funciones a la Superintendencia de Sociedades y a la Superintendencia de Industria y Comercio.

2. Las autoridades administrativas respecto de conflictos entre particulares, de acuerdo con las normas sobre competencia y procedimiento previstas en las leyes. Tales autoridades no podrán, en ningún caso, realizar funciones de instrucción o juzgamiento de carácter penal; y

3. Los particulares actuando como conciliadores o árbitros habilitados por las partes, en los términos que señale la ley. Tratándose de arbitraje, en el que no sea parte el estado o alguna de sus Entidades, los particulares podrán acordar las reglas de procedimiento a seguir, directamente o por referencia a la de un Centro de Arbitraje, respetando, en todo caso los principios Constitucionales que integran el debido proceso”.

El inciso segundo del artículo 13 establece una regla relevante: que las funciones jurisdiccionales se pueden otorgar a entidades de carácter administrativo por fuera de la rama, o incluso a particulares, siempre y cuando los conflictos que sean de conocimiento de estas entidades no integren como parte al Estado. En consecuencia, de esta disposición normativa se puede concluir que no se pueden otorgar funciones jurisdiccionales a entidades diferentes de la rama judicial para tratar asuntos penales o disciplinarios, entre otros, dado que estos temas integran al Estado como parte dentro del proceso.

### **1.2.2.3 Carácter estatutario del numeral 2 del inciso 1 del artículo 13 de la ley 270 de 1996**

El hecho de que el artículo 13 haya sido aprobado mediante de una ley estatutaria como lo es la ley 270 de 1996, y que se haya modificado mediante otra ley estatutaria como la ley 1285 de 2009, no implica que su naturaleza sea de ley estatutaria, debido a que este tipo de leyes pueden tener un contenido material de ley ordinaria, a pesar de haber sido aprobadas dentro de un trámite cualificado. Esto implicaría que el artículo 13 es susceptible de ser modificado o derogado por una ley ordinaria, como lo es la Ley 2094 de 2021. Al respecto, la jurisprudencia de la Corte ha indicado:

*“¿Qué ocurre con aquellas materias no sujetas a reserva de ley estatutaria que se incluyan dentro de un proyecto de ley tramitado conforme a las exigencias de las leyes estatutarias? Es claro que, desde la perspectiva formal, las normas relativas a tales materias no pueden tenerse como contrarias a la Constitución, pues se tramitaron según un procedimiento que resulta más exigente que el previsto para la legislación ordinaria. Pero, por otra parte, la decisión del legislador de incluirlas dentro del proyecto de ley estatutaria no puede cambiar su régimen constitucional. Esto es, tal decisión legislativa no implica incluir en el ámbito de la reserva de ley estatutaria a esas materias que son propias de la ley ordinaria, ni significa que, hacia*

el futuro, tales materias sólo puedan ser modificadas mediante leyes estatutarias<sup>6</sup> (subrayado propio).

En ese sentido, se hace necesario evaluar el aparte desconocido por el artículo de la Ley 2094 de 2021, es decir el numeral 2 del inciso 2 del artículo 13 de la ley 270 de 1996, especialmente en el apartado que limita las funciones jurisdiccionales que la ley puede otorgar a autoridades administrativas “respecto de conflictos entre particulares”. La constitucionalidad de esta limitación sobre el otorgamiento de facultades jurisdiccionales fue evaluada en la sentencia C 713 de 2008<sup>7</sup>, en la cual se encontró que la misma era acorde con el artículo 116 constitucional en cuanto era una regla que el legislador estatutario establecía sobre la excepcionalidad del otorgamiento de este tipo de funciones a autoridades administrativas y que estaba fundada en el principio constitucional de la autonomía e independencia de los jueces. De forma literal, la Corte estableció que:

*“En el numeral 2º la expresión “respecto de conflictos entre particulares”, para señalar el ámbito dentro del cual las autoridades administrativas ejercen función jurisdiccional, se encuentra en consonancia con el inciso tercero del artículo 116 de la Constitución, en el sentido de que “excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas”.*

*La atribución de competencia jurisdiccional a las autoridades administrativas hace parte de la libertad de configuración del Congreso en esta materia, siempre bajo el supuesto de su carácter excepcional y al margen de los asuntos de índole penal. En la norma bajo examen su alcance restringido a las controversias entre particulares se explica por la necesidad de que las autoridades administrativas cumplan el rol de un tercero neutral con las facultades propias de un juez, en concreto las de autonomía e independencia. Con ello se asegura entonces una autonomía objetiva en la toma de decisiones judiciales, sin perjuicio de la potestad que conserva el Legislador para asignar nuevas funciones de esta naturaleza dentro de los límites que le fija la Carta Política” (subrayado propio).*

Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que el numeral 2 del inciso primero del artículo 13 de la ley 270 tiene un contenido material propio de las leyes estatutarias<sup>8</sup>, pues establece y

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia C 307 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda Espinosa, Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia C 713 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>8</sup>Sobre los criterios para determinar la reserva de ley estatutaria en materia de justicia véase Corte Constitucional, sentencia C 050 de 2020, M.P. Clara Inés Vargas Hernández: “En síntesis, de acuerdo con la jurisprudencia, respecto a la administración de justicia ordinaria están sujetas a reserva de ley estatutaria las disposiciones que por su naturaleza: (i) afectan la estructura general de la administración de justicia, por lo que se diferencian de aquellas que se limitan a establecer instrumentos para garantizar la efectividad de la función; (ii) establecen y garantizan la efectividad de los principios generales sobre la materia; o (iii) desarrollan aspectos sustanciales en relación con esta rama del poder público. Estas reglas no implican que todas las leyes que atribuyen competencias a los jueces deben seguir el trámite de una norma estatutaria”.

garantiza la efectividad del principio de autonomía e independencia de las autoridades que ejerzan funciones jurisdiccionales. Igualmente, dicho apartado normativo regula un elemento propio de la estructura general de la administración de justicia, debido a que reserva los asuntos que impliquen conflictos en los que al menos una parte sea el Estado para ser juzgados por la estructura de la rama judicial y no por autoridades administrativas, tal como ocurre con la especialidad penal de la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción contencioso-administrativa.

### ***1.2.3 El artículo 1 supone una reforma material al artículo 13 de la administración de justicia por lo que es acreedora de reserva estatutaria***

Del análisis realizado a ambas disposiciones normativas se puede establecer que el artículo acusado, en particular los incisos dos, tres y siete, modifica materialmente el inciso segundo del artículo 13 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia. La modificación se presenta porque estos incisos otorgan funciones jurisdiccionales a una entidad por fuera de la rama judicial, es decir a la PGN, para tratar conflictos que integran como parte al Estado, en tanto la potestad disciplinaria está en cabeza suya. El problema constitucional es que la disposición acusada es una ley ordinaria; mientras que la norma que resulta materialmente modificada, la Ley 270 de 1996, es una ley estatutaria. En consecuencia, una ley ordinaria está modificando materialmente una ley que exige un trámite cualificado para su rediseño o derogación. Para armonizar esto, el artículo 1 debería ser condicionado en su interpretación en un sentido que respete la norma estatutaria, es decir que no se le pueden otorgar facultades jurisdiccionales por fuera de la rama judicial cuando el Estado sea parte en los conflictos de su competencia. Sin embargo, este condicionamiento tendría, de fondo, el mismo efecto que la declaratoria de inconstitucionalidad total pues eliminaría los cambios que introduce el artículo. Ahora, esto no implica, necesariamente, que el legislador no pueda otorgar facultades jurisdiccionales para casos que integren al Estado, sino que esta acción se debe realizar por medio de una ley estatutaria, de tal forma que una ley ordinaria no afecte el contenido de una cualificada.

### ***1.3 VULNERACIÓN DE LA RESERVA ESTATUTARIA SOBRE EL ARTÍCULO 1 POR RESTRICCIONES MATERIALES AL EJERCICIO DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA***

En este numeral se argumenta que el artículo 1 de la Ley 2094 de 2021 reglamenta restricciones materiales importantes al ejercicio del derecho fundamental de la representación política. Para mostrar esto, primero se realiza un esbozo del carácter fundamental del derecho a ejercer la representación política, así como de las dimensiones que comporta. Posteriormente se analizan las condiciones materiales para el ejercicio de este derecho, en particular frente al régimen disciplinario como una condición de regulación y orientación de los cargos de elección popular. Como el régimen disciplinario supone la posibilidad de que un funcionario electo democráticamente sea retirado de su

cargo, esta consecuencia jurídica, que es la restricción material más intensa al ejercicio del derecho a la representación política, debió tramitarse como reserva estatutaria.

### **1.3.1 *Carácter fundamental del derecho a ejercer la representación política***

Los artículos 40 y 85 superiores reconocen el derecho a participar en el ejercicio y control del poder político. Todo el modelo de democracia representativa se estructura sobre la posibilidad de elegir representantes, así como ser elegidos. En palabras de la Corte:

*“Por otra parte, el derecho a tener una representación efectiva en las corporaciones públicas es también un derecho político de carácter fundamental y parte esencial del criterio de democracia participativa instituida por la Constitución de 1991. Sin él no podrían cumplirse los fines del Estado democrático y social de derecho, quedaría en suspenso la realización de los principios medulares de la democracia y se afectaría el mandato constitucional del artículo 3º, al no permitir que el pueblo ejerza su soberanía por medio de sus representantes”<sup>9</sup>.*

El carácter fundamental del derecho a ejercer la representación política implica que su ejercicio y protección es de aplicación inmediata. El contenido de este derecho tiene dos dimensiones. Una dimensión positiva, en la que el Estado debe garantizar a todas las personas el acceso a procesos justos y adecuados para ejercer la representación política. En este sentido, el ejercicio de este derecho está ligado a la organización electoral, en tanto de esta depende que los procesos sean adecuados para su ejercicio. Y una dimensión negativa, en la que el Estado debe impedir que se pueda suspender el ejercicio de este derecho fundamental, particularmente frente a funcionarios de elección popular, especialmente a la imposición de cargas inadecuadas, castigos o sanciones. De esta forma, el diseño del régimen sancionatorio, disciplinario y penal aplicable a funcionarios públicos de elección popular tiene una relevancia diferencial pues puede suponer la imposición de cargas ilegítimas e inadecuadas para los representantes. Estas dos dimensiones comprenden el núcleo esencial del derecho a la participación política.

### **1.3.2 *Condiciones materiales de ejercicio del derecho a la representación política***

El ejercicio del derecho fundamental a la representación política implica una serie de condiciones materiales. Entre estas, una adecuada organización electoral, una reglamentación equilibrada del régimen de partidos, movimientos políticos y grupos de ciudadanos y un diseño idóneo del régimen disciplinario de los funcionarios de elección popular. Estas condiciones, que tienen una considerable amplitud, se justifican constitucionalmente en tanto la representación política es una manifestación efectiva del derecho de participación en la conformación, ejercicio y control del poder político. El

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia T 1005 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, núm. 5.1.

modelo democrático de la Constitución de 1991 se estructura sobre la idea de un ciudadano activo en la política, que participa más allá del voto, en los procesos políticos. Esta participación es multidimensional, de tal forma que la posibilidad de ejercer la representación política es una de las aristas de la participación, pero no la comprende, ni la subsume, en su totalidad. La representación supone uno de los canales de participación. No obstante, al ser el canal que lleva al ejercicio del poder político institucional, debe seguir unas formas precisas que permiten que los electores tengan garantías para que el poder político institucional se lleve dentro de los cauces institucionales. En palabras de la Corte:

*“Se concluye de todo lo anterior que el derecho a la representación política efectiva es una manifestación del derecho de participación en la conformación, ejercicio y control del poder político y garantiza a los electores la materialización del ejercicio del cargo y del desarrollo de las funciones de la persona que por expresión de la voluntad popular fue designada para ello.*

*Sin embargo, dichas garantías pueden verse limitadas cuando, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y en la ley, ante la necesidad de proteger otros fines constitucionalmente valiosos, como la moralidad administrativa y el adecuado funcionamiento del aparato estatal, es preciso remover a servidores públicos de sus cargos, por supuesto con observancia del debido proceso, del principio de legalidad y de las garantías que le son inherentes. De esta manera, el solo hecho de imponer una sanción de tipo disciplinario no implica per se la vulneración del derecho a la representación política efectiva, porque a través de ella -suponiendo que fueron garantizados los derechos del disciplinado, lo que en principio se discute en un escenario diferente- se pretende el cumplimiento otros fines constitucionalmente imperiosos que ameritan su imposición”<sup>10</sup>.*

La misma Corte establece que las garantías para el ejercicio a la representación política pueden verse limitadas, siempre que estas limitaciones sean proporcionales y necesarias para armonizar a la representación política con otros fines constitucionales valiosos. Una de las limitaciones justificadas para a la representación política se encuentra en el poder disciplinario del cual es titular el Estado. En este sentido, el poder disciplinario constituye una condición material para el ejercicio de la representación política. Esto no implica que todo el poder disciplinario tenga esta tensión, sino que, cuando se aplica a funcionarios de elección popular, condiciona materialmente el derecho a la representación política.

### ***1.3.3 Afectación a las condiciones materiales del ejercicio de la representación política por parte del artículo 1***

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia T 516 de 2014, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, Núm. 5.3.

El artículo 1 de la Ley 2094 de 2021 establece nuevas condiciones de regulación para el ejercicio del poder disciplinario sobre funcionarios de elección popular. Estas nuevas condiciones suponen lo siguiente: la Procuraduría General de la Nación ostenta un poder disciplinario de carácter judicial, lo que implica una reestructuración profunda en la forma como se aplica este poder. Esta nueva configuración tiene como objetivo establecer las condiciones en las que el poder disciplinario se aplica para funcionarios de elección popular, especialmente frente a la imposición de sanciones como la destitución, suspensión e inhabilidad del cargo. En última instancia, estas sanciones, cuando se aplican sobre funcionarios de elección popular, dependen de la revisión de jueces administrativos, como el Consejo de Estado.

Las nuevas reglas que introduce el artículo acusado afectan las condiciones de ejercicio del derecho fundamental a la representación política pues cambian el régimen disciplinario aplicable. Esto no es una modificación menor frente a este derecho. Por el contrario, impacta en una de las dimensiones esenciales, pues el ejercicio del poder disciplinario orienta y controla la forma como se ejerce el poder político institucional y, al mismo tiempo, en caso de que se quebranten sus postulados, establece las reglas en las que se puede aplicar una separación temporal o transitoria de sus funciones. Dicho en otras palabras, el régimen disciplinario aplicable a los funcionarios públicos de elección popular moldea la forma como se ejerce el poder político, así como establece las condiciones en las que pueden ser separados del cargo que adquirieron por mandato popular. En este sentido, este artículo impone la restricción más importante que pueda tener el derecho a la representación política, la posibilidad de ser separado del cargo de elección popular. Más allá de la proporcionalidad de esta medida, una regulación de esta clase, por la restricción que impone sobre el derecho fundamental a la representación política, es de reserva estatutaria.

#### ***1.4. VULNERACIÓN DE LA RESERVA ESTATUTARIA POR REGULAR INTEGRALMENTE UN MECANISMO DE PROTECCIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL A EJERCER LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA***

En este numeral se argumenta que los artículos 55, 56, 57, 58, 59 y 60 de la Ley 2094 de 2021 incurren en violación de la reserva estatutaria dado que regulan de forma estructural el recurso extraordinario de revisión, que debe entenderse como un mecanismo de protección del derecho fundamental a la representación política. Para mostrar esto se valora el contenido normativo de cada uno de estos artículos acusados evidenciando una regulación estructural del recurso. Posteriormente, se muestra que este recurso supone una garantía de carácter judicial para evitar la imposición de cargas disciplinarias ilegítimas contra funcionarios públicos de elección popular, por lo que supone un mecanismo de protección para el derecho fundamental a ejercer la representación política.

#### **1.4.1 El recurso extraordinario de revisión como reglamentación integral de un mecanismo de protección del derecho fundamental a la representación política**

Los artículos 54, 55, 56, 57, 58, 59 y 60 de la Ley 2094 de 2021 regulan de forma integral el recurso extraordinario de revisión (en adelante RER) que constituye un mecanismo de protección al derecho fundamental a la representación política-la calidad de derecho fundamental de la representación política se presentó previamente en el numeral 1.2.1. del presente escrito-. En su conjunto estos artículos modifican la ley 1952 de 2019 para integrar el RER al Código Disciplinario Único. El artículo 54 establece las condiciones de procedencia del RER; el artículo 55 establece la competencia del Consejo de Estado sobre el RER contra decisiones dictadas por la Procuraduría General de la Nación; el artículo 56 establece las causales que sustentan el RER; el artículo 57 establece los términos para interponer el RER; el artículo 58 establece los requisitos de forma del RER; el artículo 59 establece el trámite del RER; y el artículo 60, los términos y contenidos de la sentencia que resuelve el RER. De esta forma, en su conjunto, estos artículos constituyen la regulación procesal del RER.

El objetivo del RER es que las decisiones jurisdiccionales que toma la Procuraduría, en ejercicio de la acción disciplinaria preferente, sean revisadas por el Consejo de Estado. Si bien el recurso de revisión se plantea de forma general como un mecanismo que en principio es susceptible de presentarse ante todas las actuaciones de la Procuraduría, ya que no establece un sujeto cualificado como accionante, su objetivo es armonizar el ordenamiento interno con el estándar de la Convención Americana de Derechos Humanos-CADH-. Específicamente, porque el artículo 23.2 de la CADH indica que las personas que ejercen la representación popular, en tanto fueron electas a través del voto popular, no pueden ser sancionadas con el retiro del cargo sino es por la decisión de un juez penal. Una interpretación literal de este artículo implica que el recurso de revisión no es suficiente para cumplir el estándar de la CADH, dado que la competencia para resolver el recurso extraordinario de revisión recae en un juez de carácter administrativo, como lo es el Consejo de Estado, y no penal. No obstante, además de esta posible insuficiencia, la regulación del RER es sensible frente al uso de la acción disciplinaria contra funcionarios públicos de elección popular, tanto que los incisos cuarto y quinto del artículo 238D de la ley 1952 de 2019, creado por el artículo 57 de la Ley 2094, establecen condiciones de regulación específica del RER frente a funcionarios de elección popular. Estos incisos disponen lo siguiente:

*“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.*

*En los demás procesos disciplinarios, las partes podrán solicitar ante la autoridad judicial correspondiente la suspensión de la ejecución de la sanción, en calidad de medida cautelar, cumpliendo los requisitos previstos en el Código de Procedimiento*

*Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Esta solicitud deberá ser resuelta en el auto admisorio*<sup>11</sup>.

Una sensibilidad similar se encuentra en el artículo 60 de la ley 2090 que establece los términos que tiene el Consejo de Estado para proferir la sentencia: seis meses contados desde su admisión con prelación sobre otras acciones diferentes de las acciones constitucionales. Estos términos suponen una definición relativamente rápida sobre el uso adecuado del poder disciplinario en cabeza de la Procuraduría. Si bien el término y la prelación se aplica a todos los RER que sean admitidos, lo cierto es que suponen una sensibilidad especial frente a los cargos de elección popular que tienen unas condiciones particulares de ejercicio. Entre estas, los períodos de ejercicio, su responsabilidad jurídica y el hecho de que ocupan su cargo en virtud de un mandato popular. La celeridad en la resolución del RER es necesaria para proteger el ejercicio de la representación política y definir si son aplicables o no, en un término perentorio, sanciones que impliquen la separación del cargo y la inhabilitación sucesiva para el ejercicio de la función pública. En alguna medida esto permite definir un aspecto esencial para el derecho fundamental de la representación política: la posibilidad de limitar este derecho en cabeza no solo del funcionario público de elección popular, sino de sus electores, por razones disciplinarias.

En suma, el RER cumple una función de armonización jurídica entre el ordenamiento jurídico nacional, en particular por los alcances de la acción disciplinaria que ejerce la Procuraduría, con el estándar que establece la CADH frente al ejercicio del derecho fundamental a la representación política. Esta función de armonización también se refleja en la sensibilidad especial que tiene el RER respecto a los casos relacionados con el retiro de funcionarios públicos de elección popular. Sobre esta función de armonización, que tiene en su centro el ejercicio y la protección de los derechos políticos, resulta fácil establecer que el RER es un mecanismo de protección del derecho fundamental a la representación política ante los posibles excesos que se puedan presentar frente al ejercicio del poder disciplinario preferente. La función armonizadora del RER se demuestra, con contundencia, en que es un mecanismo de protección reforzada a los funcionarios de elección popular.

#### ***1.4.2 Vulneración de la reserva estatutaria por regulación integral de un derecho fundamental o un mecanismo para su protección***

Una de las modalidades de la reserva estatutaria es que se regule de forma estructural un derecho fundamental o un mecanismo para su protección. Dado que los artículos 54, 55, 56, 57, 58, 59 y 60 de la Ley 2094 de 2021 regulan de forma estructural un mecanismo para la protección del derecho fundamental de la representación política, como lo es el RER, debieron tramitarse como leyes estatutarias. El carácter estructural se presenta porque estos artículos regulan las condiciones de ejercicio del RER, lo que supone establecer el contenido, la funcionalidad, el objetivo y los jueces competentes del recurso. Todo esto se

---

<sup>11</sup> Incisos 4 y 5 del artículo 57 de la Ley 2094.

cumple. Por su lado, el hecho de que sea un mecanismo de protección para el derecho fundamental a ejercer la representación política se deriva de que este derecho, en su dimensión negativa, implica el cuidado que debe tener la regulación sancionatoria, disciplinaria o penal, frente a funcionarios de elección popular para evitar cargas ilegítimas o inadecuadas. En suma, el RER supone una garantía de carácter judicial para evitar la imposición de cargas disciplinarias ilegítimas, por lo que supone un mecanismo de protección para el derecho fundamental a ejercer la representación política que debió regularse a través de la reserva estatutaria.

### **1.5. VULNERACIÓN DE LA RESERVA ESTATUTARIA DE LOS ARTÍCULOS 13, 16, 17 Y 18 DE LA LEY 2094 POR REFORMAR LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

Los artículos 13, 16, 17 y 18 de la Ley en mención determinan la nueva competencia en cabeza del Procurador General de la Nación para juzgar a funcionarios elegidos popularmente, y a su vez se encargan de estructurar y asignar nuevas funciones a las salas disciplinarias establecidas por la Ley 1952 de 2019, creando una sala de juzgamiento para servidores de elección popular. Frente a lo establecido por los artículos en mención, es importante resaltar lo mencionado por la Corte Constitucional en relación con la reserva de ley estatutaria en temas atinentes a la administración de justicia:

*“En primer lugar, esta Corporación ha defendido la tesis de que la reserva de ley estatutaria debe interpretarse de manera restrictiva, en el sentido de que no cualquier regulación que se ocupe de las materias contempladas por el artículo 152 constitucional requiere ser expedida por medio de dicho tipo de ley”<sup>12</sup>.*

Para la hipótesis de la administración de justicia, la Corte ha señalado que son materia de las leyes estatutarias *“los elementos estructurales esenciales de la función pública de justicia”*, los cuales han sido identificados como *“los principios que informan la administración de justicia, así como los órganos encargados de ejercerla y sus competencias generales”<sup>13</sup>.*

Cabe mencionar los elementos nombrados por la Corte para considerar la reserva de ley estatutaria en temas de administración de justicia; estos son: los principios que la orientan y los órganos encargados de ejercerla. Dado que los artículos 13, 16, 17 y 18 de la ley demandada reglamentan la función jurisdiccional de la Procuraduría General de la Nación y establecen nuevas salas de juzgamiento, en particular frente a funcionarios de elección popular, su consecuencia es que se incluyan a la Procuraduría como un nuevo actor en la administración de justicia. La transcripción de los artículos es útil para ilustrar esto:

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sentencia C 748 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, núm. 2.1.1.3.1.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, sentencia C-053 de 13 de febrero de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

**“Artículo 13.** *Modifícase el artículo 92 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:*

*Artículo 92. Competencia por la calidad del sujeto disciplinable. Corresponde a las entidades y órganos del Estado, a las administraciones central y descentralizada territorialmente y, por servicios, disciplinar a sus servidores; salvo que la competencia esté asignada a otras autoridades y, sin perjuicio del poder preferente de la Procuraduría General de la Nación.*

*La Procuraduría General de la Nación conocerá de la investigación y el juzgamiento de las faltas disciplinarias imputables a los servidores públicos de elección popular y las de sus propios servidores.*

*El particular disciplinable conforme a este código lo será por la Procuraduría General de la Nación y las personerías, salvo lo dispuesto en el artículo 76 de este código, cualquiera que sea la forma de vinculación y la naturaleza de la acción u omisión. Cuando en la comisión de una o varias faltas disciplinarias conexas intervengan servidores públicos y particulares disciplinables, la competencia será exclusivamente de la Procuraduría General de la Nación y se determinará conforme a las reglas de competencia para los primeros.*

*Las personerías municipales y distritales se organizarán de tal forma que cumplan con todas las garantías del proceso disciplinario, para lo cual deberán contar con la infraestructura necesaria para su observancia.*

*En el evento en que las garantías de instrucción y juzgamiento no se puedan satisfacer el conocimiento del asunto, será de competencia de la Procuraduría General de la Nación, según la calidad del disciplinable”* (subrayado propio).

**“Artículo 17. Conformación de la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de los Servidores públicos de elección popular.** *Esta Sala estará conformada por tres (3) integrantes que serán elegidos así:*

*La Comisión Nacional del Servicio Civil adelantará un concurso público de méritos con el fin de conformar una lista de elegibles que tendrá una vigencia de cuatro años, de acuerdo a los criterios de selección establecidos pública y previamente para dicho concurso.*

*Las faltas absolutas o temporales de los miembros de la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de los servidores públicos de elección popular, deberán suplirse por orden de mérito de acuerdo a la lista conformada para el efecto y por el lapso que faltare para terminar el periodo de quien generó la falta definitiva o por el lapso que dure la falta temporal, sin que, en este último caso, se pierda el derecho a ser*

*nombrado en propiedad por el periodo que faltare, si se genera vacancia del cargo con posterioridad.*

*Esta Sala conocerá del juzgamiento de servidores públicos de elección popular.*

*Los integrantes de la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de los Servidores públicos de elección popular; tendrán un período fijo de cuatro (4) años.*

**Parágrafo.** *Los servidores que conformen la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de los Servidores públicos de elección popular deben cumplir con los requisitos exigidos en el artículo 232 de la Constitución Política para magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado”.*

La Sala Disciplinaria de Juzgamiento de los servidores públicos de elección popular se configura en un órgano capaz y competente que afecta la estructura orgánica de la administración de justicia. No es un mero apéndice de la estructura orgánica que establece el artículo 11 de la Ley 270 de 1996 sino que establece una verdadera jurisdicción disciplinaria no prevista en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia. La noción de jurisdicción atiende a que estas salas tendrán una especialización material, con dinámicas y reglas propias de los procesos disciplinarios, para administrar justicia en torno a los litigios de esta naturaleza. En este sentido, dado que afecta materialmente la estructura orgánica de la administración de justicia, debió tramitarse como una ley estatutaria.

A pesar de que los artículos son cuidadosos en no usar la palabra “juez” o “magistrado”, la función que cumplirán los “integrantes” de las salas es homóloga a la de los jueces y magistrados. Esto se evidencia en que deben cumplir con los mismos requisitos que exige la Constitución Política para los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado. Es necesario recordar los parámetros fijados por la Corte Constitucional frente al contenido de las leyes estatutarias de administración de justicia, que terminan por coincidir con lo hecho en la ley demandada:

*“Una ley estatutaria debe señalar el número de magistrados, así como de las salas y secciones que conforman las altas corporaciones, lo cual hace parte de la estructura de la administración de justicia y no puede ser regulado por el legislador ordinario. En este sentido, en la Sentencia C-037 de 1996 la Corte declaró inexecutable el artículo 62 del proyecto de ley estatutaria que asignaba a una ley ordinaria la definición del número de salas, secciones y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado El razonamiento fue el siguiente:*

*“La Corte encuentra que la definición del número de salas, secciones y magistrados de todas las corporaciones judiciales es de reserva exclusiva de una ley estatutaria (Art. 152-b C.P.). Por lo demás, como se ha dicho, no es posible que el legislador estatutario delegue asuntos que le son propios en el legislador ordinario, toda vez que ello -como lo anotan los intervinientes- vulnera el artículo 152 de la*

*Carta Política que le encarga de manera expresa y terminante a la ley estatutaria la regulación de ciertos temas, entre los cuales figura el de administración de justicia. Suponer entonces que mediante una ley ordinaria se puedan suplir vacíos que resulten en el texto de una ley estatutaria, significa desconocer el propósito mismo del precepto superior citado”<sup>14</sup>.*

Esta jurisprudencia sirve como estándar para analizar el artículo 18 de la ley demandada. Dicho artículo establece la doble instancia para las decisiones disciplinarias que profiere la Procuraduría. Determina, en particular, salas de juzgamiento en segunda instancia a servidores electos popularmente, incluyendo requisitos propios de magistrados a los integrantes de dicha sala, así:

*“Artículo 18. Modifícase el artículo 102 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:*

*Artículo 102. Competencia disciplinaria del Procurador General de la Nación. El Procurador General de la Nación conocerá de la segunda instancia de las decisiones de las Salas Disciplinarias de Juzgamiento. Igualmente, de la doble conformidad de las decisiones sancionatorias de las salas. La doble conformidad de las decisiones sancionatorias del Procurador General de la Nación será resuelta por una sala compuesta por tres (3) personas que cumplan los mismos requisitos del artículo 232 de la Constitución Política, sorteadas de una lista de doce (12) nombres que debe elaborar la Comisión Nacional del Servicio Civil, en estricto orden descendente de quienes se presentaron al concurso de méritos de que trata el artículo anterior. La participación en esta Sala no impide el derecho a ser nombrado en la Sala especial de Juzgamiento de servidores de elección popular en caso de presentarse una vacante.*

*En el evento en que, por cualquier causa, esta lista se reduzca, el Procurador General de la Nación deberá recomponerla de la lista anterior.*

*El Procurador General de la Nación, por razones de orden público, imparcialidad o independencia de la función disciplinaria, así como para asegurar las garantías procesales o la seguridad o integridad de los sujetos procesales, podrá asignar directamente el conocimiento de un asunto como también desplazar a quien esté conociendo de un proceso.*

*En ningún caso, tal desplazamiento podrá surtirse en relación con los procesos contra servidores públicos de elección popular”.*

Los artículos mencionados hacen una reestructuración de la base de la administración de justicia incluyendo un nuevo actor, la Procuraduría General de la Nación, a través de

---

<sup>14</sup>Corte Constitucional, sentencia C- 619 de 8 de agosto de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

quien cumpla las funciones de Procurador y la sala de juzgamiento creada con el fin de impartir justicia en los casos de servidores elegidos popularmente; de esta forma modifica lo ya establecido por el artículo 11 de la Ley 270 de 1996.

### **1.6. INTEGRACIÓN DE LA UNIDAD NORMATIVA DE LOS ARTÍCULOS 53 Y 74 RESPECTO DEL ARTÍCULO 1**

Teniendo en cuenta la estrecha relación material que tienen los artículos 53 y 74 de la Ley 2094 de 2021 con el contenido del artículo 1 se solicitará a la Corte que, en virtud del artículo 6 del Decreto 2067 de 1991, declare la unidad normativa de los artículos 53 y 74 respecto del artículo 1. Lo anterior, teniendo en cuenta los criterios constitucionales establecidos para el efecto.

#### **1.6.1 Integración normativa del artículo 53**

El artículo 53 trata sobre la ejecución de sanciones impuestas a funcionarios de elección popular y se encuentra intrínsecamente relacionado con el artículo primero, de conformidad con los criterios de la jurisprudencia constitucional:

*“La tercera situación acontece, cuando la norma o normas demandadas se encuentran intrínsecamente relacionadas con otra disposición que pueda ser presumiblemente inconstitucional. La Corte Constitucional ha dicho que en tales eventos se requiere la verificación de dos requisitos distintos y concurrentes (i) que la norma demandada tenga una estrecha relación con las disposiciones no cuestionadas que formarían la unidad normativa; y (2) que las disposiciones no acusadas aparezcan, a primera vista, aparentemente inconstitucionales. Al respecto, la Corporación ha señalado, además, que “es legítimo que la Corte entre a estudiar la regulación global de la cual forma parte la norma demandada, si tal regulación aparece prima facie de una dudosa constitucionalidad”<sup>15</sup>.*

La exposición de motivos de la Ley 2094 de 2021 evidencia que se cumple el primer criterio de unidad normativa, debido a que el artículo 1 desarrolla directamente el objetivo del proyecto que consiste en “*El reconocimiento de funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación para investigar y juzgar a todos los servidores públicos, incluidos los de elección popular*”, como una respuesta a los requerimientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En ese sentido, el artículo 53 guarda una estrecha relación con el objetivo del proyecto materializado en el artículo 1, pues regula un aspecto procedimental respecto a los funcionarios competentes de ejecutar las sanciones impuestas en virtud de las facultades jurisdiccionales, de acuerdo con los diferentes niveles territoriales.

---

<sup>15</sup>Corte Constitucional, sentencia C- 223 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.

El segundo criterio se evidencia con la remisión a los acápites sobre las dos vías de violación de la reserva de ley estatutaria sustentadas respecto del artículo 1 (acápites 1.2. y 1.3.). Finalmente, el criterio de regulación global también es evidente, pues el artículo 53 únicamente desarrolla un aspecto procedimental respecto a las sanciones impuestas a funcionarios de elección popular.

### **1.6.2 Integración normativa del artículo 74**

El artículo 74 versa sobre la entrada en vigor de las funciones jurisdiccionales, por lo que se cumple con la situación de unidad normativa según la cual el contenido del artículo no demandado no es autónomo. Al respecto, la Corte ha establecido:

*“En la primera hipótesis, es decir, cuando se demanda una disposición cuyo contenido deóntico no sea claro, unívoco o autónomo, como acontece en aquellos casos en que se demanda una expresión o fragmentos normativos, la jurisprudencia constitucional ha indicado que para que proceda la integración normativa deben satisfacerse dos elementos: (i) que lo acusado sea un contenido comprensible como regla de derecho que pueda contrastarse con las normas constitucionales y (ii) verificar si los apartes que no han sido demandados perderían la capacidad de producir efectos jurídicos en caso de declararse la inexequibilidad del fragmento normativo demandado”<sup>16</sup>.*

De esta forma, el artículo 74 cumple con el primer elemento, pues el artículo 1 tiene una regla de derecho que puede contrastarse con normas constitucionales, tal como se hizo en los acápites 1.2. y 1.3. de la presente demanda; y adicionalmente cumple con el segundo elemento, pues el artículo 74 no tendría efecto alguno en cuanto si se declara la inconstitucionalidad de las funciones jurisdiccionales establecidas en el artículo 1, no tendría ningún vigor la norma del artículo 74 que regula la entrada en vigor de dichas funciones.

## **2. CONTROL DE CONVENCIONALIDAD**

En este numeral se presenta un cargo por control de convencionalidad en contra del inciso segundo del numeral 1 del artículo 2 de la ley 1952 de 2019 modificado por el artículo 1 de la Ley 2094 de 2021 que otorga facultades jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación (PGN) para el ejercicio de la función disciplinaria preferente que incluye la posibilidad de retirar de su cargo a funcionarios públicos de elección popular. El

---

<sup>16</sup>Ibid.

inciso va en contra del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) ya que desconoce que los funcionarios públicos de elección popular solo pueden ser retirados de su cargo, según el estándar convencional, por condena de un juez competente en el marco de un proceso penal. La PGN no cumple ninguna de estas condiciones, pues sanciona disciplinariamente mas no condena penalmente, no es juez de la República sino una autoridad administrativa con funciones jurisdiccionales y el proceso disciplinario no es equiparable al penal, por lo que, en armonía con la CADH, la PGN no podría retirar de su cargo a este tipo de funcionarios.

La estructura del cargo se presenta de la siguiente manera: en un primer momento se presenta la expresión demandada y el problema jurídico que propone este cargo (numerales 2.1 y 2.2); en un segundo momento desarrollamos algunos aspectos previos que son importantes para el control de convencionalidad, en particular las líneas jurisprudenciales relevantes en la materia, así como los cambios en la interpretación del artículo 23 de la CADH según la sentencia de la Corte IDH en el caso *Petro Urrego Vs. Colombia* (numeral 2.3); en un tercer momento presentamos el núcleo del cargo analizando las consecuencias normativas del numeral 1 del artículo 2 de la ley 1952 de 2019 modificado por el artículo 1 de la Ley 2094 de 2021 y, sobre esto, practicamos el control de convencionalidad (numerales 2.4 y 2.5); en el cuarto momento, posterior a la convencionalidad, argumentamos la obligatoriedad y necesidad de adecuar el ordenamiento interno frente a las obligaciones convencionales con el objetivo de mostrar cómo se deben interpretar los artículos 277.6 y 278.1 de la Constitución que establecen las competencias de vigilancia y sanción de funcionarios públicos en cabeza de la PGN (numeral 2.6).

### **2.1. LA EXPRESIÓN DEMANDADA**

A continuación, señalaremos la expresión que desconoce el control de convencionalidad, contenida en el artículo 1 de la Ley 2094 de 2021:

*“Artículo 1. Modifícase el artículo 2 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:*

*Artículo 2. 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 supeditará 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 o 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 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”.*

## **2.2 PROBLEMA JURÍDICO OBJETO DEL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD**

El problema jurídico objeto de control de convencionalidad es el siguiente:

¿Otorgar investidura judicial a la Procuraduría para el ejercicio de la potestad disciplinaria preferente, como lo establece el inciso segundo del artículo 2 de la Ley 1952 de 2019 modificado por el artículo 1 de la Ley 2094 de 2021, cumple con el estándar de protección del artículo 23?2 de la CADH, en particular con lo que exige la sentencia del caso *Petro Urrego vs. Colombia* de la Corte IDH frente a los funcionarios públicos de elección popular?

## 2.3 ASPECTOS PREVIOS RELEVANTES PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

### 2.3.1 Líneas jurisprudenciales relevantes

En las sentencias C-028 de 2006, SU-712 de 2013, C-500 de 2014 y SU- 355 de 2015, la Corte Constitucional analizó la competencia en cabeza de la Procuraduría General de la Nación de destituir a funcionarios de elección popular. Los análisis que desarrolló la Corte tuvieron como sustento normativo la valoración de los artículos 277.6 y 278.1 de la Constitución frente a una posible transgresión de las normas convencionales, en particular del artículo 23.2 de la CADH, debido al bloque de constitucionalidad consagrado en el artículo 93 superior. Los artículos 277.6 y 278.1 establecen la competencia de la Procuraduría para vigilar y destituir a funcionarios públicos de elección popular. En contraste, el artículo 23.2 señala que los funcionarios de elección popular solo pueden ser removidos del cargo por jueces de carácter penal. La Corte saldó anteriormente esta controversia argumentando que:

*“la Corte considera que el artículo 23 del Pacto de San José de Costa Rica, en lo que concierne a la imposición de restricciones legales al ejercicio del derecho de acceder a cargos públicos por la imposición de condenas penales, siendo interpretado sistemáticamente con otros instrumentos internacionales universales y regionales de reciente adopción en materia de lucha contra la corrupción, no se opone a que los Estados Partes en aquél adopten otras medidas, igualmente sancionatorias aunque no privativas de la libertad, encaminadas a proteger el erario público, y en últimas, a combatir un fenómeno que atenta gravemente contra el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, consagrados en el Protocolo de San Salvador”<sup>17</sup>.*

Esta posición se refleja en todas las demás sentencias que ha proferido la Corte hasta el momento frente al artículo 23.2 de la CADH relativas a la potestad de la Procuraduría de retirar del cargo a funcionarios de elección popular. Sin embargo, estas decisiones, que componen una línea jurisprudencial relativamente pacífica, son anteriores a la decisión adoptada por la Corte IDH en el caso de Gustavo Petro Urrego que reinterpreta el artículo 23.2 de la CADH. Esta situación implica que en las decisiones precedentes no se tomó en cuenta el nuevo estándar convencional derivado de la decisión del caso de Petro y, por ende, a pesar de que sean entre sí pacíficas, no van en línea con el estándar convencional.

En cambio, el Consejo de Estado, en sentencia del 8 de julio de 2020, tomando como sustento la más reciente interpretación del artículo 23.2, admite que es necesario adecuar la competencia de la Procuraduría para destituir a funcionarios públicos de elección popular para que resulte armónica a la Convención, pues la decisión del caso Petro, que es uno de los principales sustentos jurídicos del Consejo de Estado, establece un estándar

---

<sup>17</sup> Corte Constitucional, sentencia C-028 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, núm. 6.4.

claro que impide que órganos administrativos retiren de sus cargos a funcionarios de elección popular.

### **2.3.2 Cambios en el estándar de interpretación del artículo 23.2 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos**

El 8 de julio de 2020, en el caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, la Corte IDH varió de manera radical la interpretación acerca del sentido y el alcance del artículo 23.2 de la CADH. El carácter radical del cambio se debe a que las restricciones al derecho político a ser elegido popularmente, en particular las contenidas en el Código Disciplinario Único y la ley de responsabilidad fiscal, no pueden limitar la garantía convencional del artículo 23.2. La Corte IDH lo dijo en los siguientes términos:

*“el artículo 23.2 de la Convención Americana es claro en el sentido de que dicho instrumento no permite que órgano administrativo alguno pueda aplicar una sanción que implique una restricción (por ejemplo, imponer una pena de inhabilitación o destitución) a una persona por su conducta social (en el ejercicio de la función pública o fuera de ella) para el ejercicio de los derechos políticos a elegir y ser elegido: sólo puede serlo por acto jurisdiccional (sentencia) del juez competente en el correspondiente proceso penal. El Tribunal considera que la interpretación literal de este precepto permite arribar a esta conclusión, pues tanto la destitución como la inhabilitación son restricciones a los derechos políticos, no sólo de aquellos funcionarios públicos elegidos popularmente, sino también de sus electores”<sup>18</sup>.*

Asimismo, estableció que la interpretación de esta norma convencional debe ser literal:

*“Esta interpretación literal resulta corroborada si se acude al objeto y fin de la Convención para comprender los alcances del artículo 23.2 del mismo instrumento. La Corte ha afirmado que el objeto y fin de la Convención es ‘la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos’, así como la consolidación y protección de un ordenamiento democrático. El artículo 23.2 de la Convención corrobora esa finalidad, pues autoriza la posibilidad de establecer regulaciones que permitan la existencia de condiciones para el goce y ejercicio de los derechos políticos. De igual forma lo hace la Declaración Americana en su artículo XXVIII, en el sentido de que reconoce la posibilidad de establecer restricciones al ejercicio de los derechos políticos cuando estos son ‘necesarios en una sociedad democrática’. Para los mismos efectos, resulta relevante el artículo 32.2 de la Convención en el sentido de que establece que ‘[l]os derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en*

---

<sup>18</sup> Corte IDH, sentencia *Petro Urrego Vs. Colombia*, párr. 96.

*una sociedad democrática*”<sup>19</sup>.

Las transcripciones de la decisión de la Corte IDH muestran, con claridad meridiana, que la norma convencional establece garantías que se deben respetar de manera estricta. El objetivo de esto es evitar que las limitaciones de los derechos políticos queden:

*“al arbitrio o voluntad del gobernante de turno, con el fin de proteger que la oposición política pueda ejercer su posición sin restricciones indebidas. De esta forma, el Tribunal considera que las sanciones de destitución e inhabilitación de funcionarios públicos democráticamente electos por parte de una autoridad administrativa disciplinaria, en tanto restricciones a los derechos políticos no contempladas dentro de aquellas permitidas por la Convención Americana, son incompatibles no solo con la literalidad del artículo 23.2 de la Convención, sino también con el objeto y fin del mismo instrumento”*<sup>20</sup>.

La Corte IDH también recordó la sentencia emitida por el Consejo de Estado de Colombia, el 15 de noviembre de 2017, mediante la cual declaró la nulidad de los actos administrativos sancionatorios previamente impuestos a Gustavo Petro Urrego, el 9 de diciembre de 2013 y el 13 de enero de 2014, por la Procuraduría General de la Nación. Las sanciones impuestas comprendieron la destitución e inhabilitación general de 15 años en contra de Petro Urrego. El Consejo de Estado, partiendo del supuesto de que el control de convencionalidad constituye una institución que armoniza, internamente, estándares internacionales<sup>21</sup>, entendió la obligación de respeto y garantía frente a las normas convencionales en el sentido de que los jueces tienen la obligación de prevenir potenciales violaciones a derechos humanos reconocidos y protegidos por la CADH<sup>22</sup>. Debido a esto, la Corte IDH concluyó que la decisión adoptada por el Consejo de Estado *“constituyó un adecuado y oportuno control de convencionalidad de las sanciones de destitución e inhabilitación impuestas en contra del señor Petro por parte de la Procuraduría, en tanto cesó y reparó las violaciones a los derechos políticos que ocurrieron en perjuicio del señor Petro como resultado de dichas sanciones”*<sup>23</sup>.

En tal sentido, acogió la decisión adoptada por el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo<sup>24</sup>, en los siguientes términos:

---

<sup>19</sup>Ibidem, pár. 97.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Ibidem, párr. 107.

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Ibidem, párr. 108.

<sup>24</sup>El 15 de noviembre de 2017, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, con ponencia del magistrado César Palomino Cortés, en acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por Gustavo Petro Urrego en contra de la Nación – Procuraduría General de la Nación, declaró la nulidad de los actos administrativos proferidos por la Procuraduría General de la Nación, mediante los cuales le fue impuesta la sanción de destitución e inhabilitación general por 15 años. En esta providencia, el Consejo de Estado enfatizó en que la Corte IDH es el intérprete autorizado de las normas convenidas en la Convención Americana y, en consecuencia, sus decisiones tienen efectos vinculantes, de obligatorio

*“(…) El Consejo de Estado tomó debida consideración de los estándares desarrollados por este Tribunal en relación con los límites a las restricciones permitidas por el artículo 23.2 de la Convención, para así garantizar adecuadamente los derechos políticos del señor Petro al: a) declarar la nulidad de dicha sanción; b) ordenar el pago de los salarios dejados de percibir por el tiempo separado de su cargo; c) ordenar la desanotación de las sanciones impuestas; y d) exhortar al gobierno a realizar las reformas dirigidas a lograr la compatibilidad de las facultades del Procurador con el artículo 23 de la Convención Americana. Asimismo, la sentencia del Consejo de Estado reconoció que en el caso concreto no sólo fueron afectados los derechos políticos del señor Petro, sino que la sanción de destitución e inhabilitación impuesta por la Procuraduría vulneraba el principio democrático y los derechos políticos de sus electores, lo cual resultaba contrario al artículo 23.2 convencional. Pese a ello, en coincidencia con lo manifestado en el párrafo 100 (supra párr. 100), si bien es encomiable la decisión del Consejo de Estado, la Corte advierte que, por la naturaleza del derecho afectado, no fue subsanada totalmente la violación, pues el derecho al ejercicio de un cargo de elección popular fue interrumpido durante más de un mes por la sanción impuesta por la Procuraduría”<sup>25</sup>.*

De tal forma, la Corte IDH argumentó que:

*“la vigencia de las normas que facultan a la Procuraduría a imponer sanciones de inhabilitación o destitución de funcionarios democráticamente electos previstas en general en el ordenamiento jurídico colombiano, y en particular en el Código Disciplinario Único, así como las normas que pueden tener como efecto que las decisiones de la Contraloría produzcan una inhabilitación para el ejercicio de los derechos políticos, y que fueron mencionadas en el presente capítulo, constituyen un incumplimiento del deber de adoptar disposiciones de derecho interno”<sup>26</sup>.*

---

cumplimiento, para los Estados Parte. En ejercicio del control de convencionalidad determinó que el artículo 44 numeral 1 de la ley 734 de 2002, que establece que los servidores públicos, sin excepción, están sometidos, entre otras, a la sanción de destitución e inhabilitación general, para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima, es incompatible con el artículo 23.2 de la Convención Americana. De esta forma, la Procuraduría carecía de competencia para imponer una sanción que restringe, casi a perpetuidad, los derechos políticos. Por esto, el Consejo de Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Convención Americana, fue enfático en señalar que solamente los jueces de la República tienen la potestad de limitar y suspender el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, como sujetos pasivos, es decir, como electores, y no las autoridades de carácter administrativo. Por lo tanto, la Procuraduría General de la Nación no tiene competencia para limitar los derechos políticos para elegir y ser elegido, conforme a las normas propias del ordenamiento jurídico interno y según los derechos convencionales.

<sup>25</sup> Corte IDH, sentencia del caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, párr. 108.

<sup>26</sup> *Ibidem*, párr. 136.

De lo transcrito, se concluye que la *ratio decidendi* de la sentencia del caso *Petro Urrego Vs. Colombia* explica que el estándar de protección establecido en el artículo 23.2 de la CADH no permite que funcionarios de elección popular sean retirados de su cargo por autoridades administrativas. Esto supone una garantía fundamental para que la protección de los derechos políticos no quede al arbitrio de entidades que puedan depender en alguna medida de los gobiernos de turno. Siguiendo esta *ratio decidendi*, la Corte IDH estableció una serie de subreglas que se encuentran en los párrafos 111 a 116 de la referida providencia, a saber:

- i) Se deben ajustar las normas que prevén restricciones a derechos políticos o que facultan a las autoridades para que las impongan, de tal manera que se ajusten a lo dispuesto en el artículo 23.2 convencional.
- ii) Los artículos 277 numeral 6 y 278 numeral 1 de la Constitución Política no son incompatibles con la Convención, en el entendido de que su interpretación, en armonía con lo dispuesto en el artículo 23 de la Convención, consiste en que el Procurador ejerce únicamente la potestad de vigilancia respecto de los funcionarios públicos de elección popular.
- iii) Los artículos 44 y 45 del Código Disciplinario Único que permiten la sanción de inhabilitación o destitución de un funcionario elegido popularmente, por parte de una autoridad administrativa, contradicen el artículo 23.2 de la Convención, por lo que existe un incumplimiento del artículo 2 convencional, que les exige a los Estados parte adaptar sus disposiciones internas a este instrumento internacional.
- iv) Las sanciones impuestas por la Contraloría General de la República pueden limitar derechos políticos y, por ende, constituir un incumplimiento del artículo 23.2 de la Convención. Por ello, considera que el artículo 60 de la ley 610 de 2010 y el artículo 38 fracción 4 del Código Disciplinario Único son contrarios a los artículos 2 y 23 de la Convención.
- v) El artículo 5 de la ley 1864 de 2017, que modificó la ley 599 de 2000 - Código Penal Colombiano, y que incorpora el tipo penal de “elección ilícita de candidatos”, “podría inhibir a una persona para postularse a un cargo público de elección popular cuando haya sido objeto de una sanción disciplinaria o fiscal”, y también constituye un incumplimiento de los artículos 2 y 23 de la Convención.

Por lo tanto, esta nueva interpretación y las obligaciones internacionales que de ella surgen para el Estado colombiano constituyen un nuevo parámetro de control de convencionalidad que debe ser aplicado por las autoridades, en términos de lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención Americana, que prevé: “*los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las*

*disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”, y el inciso segundo del artículo 93 de la Constitución Política, que establece que: “Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”.*

#### **2.4 ANÁLISIS DE LA FUNCIÓN JUDICIAL QUE LE OTORGA A LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN EL INCISO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 1952 DE 2019 MODIFICADO POR EL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 2094 DE 2021**

El artículo 1 de la Ley 2094 del 29 de junio de 2021 modificó el artículo 2 de la ley 1952 de 2019 asignándole a la Procuraduría General de la Nación-PGN- funciones jurisdiccionales para el ejercicio de la función disciplinaria preferente. Esto le permite a la PGN sancionar con investidura judicial, incluyendo la posibilidad de retiro del cargo, a los funcionarios públicos de elección popular. La función judicial la ejercen por regla general los jueces de la República. La estructura de la rama judicial está diseñada, en múltiples niveles, para otorgar un grado de autonomía suficiente para el desempeño de esta función, pues si bien la rama judicial tiene una estructura jerarquizada con un sistema mixto de altas cortes que orienta con sus decisiones los fallos de instancias inferiores, su diseño permite que los jueces puedan resolver sin presiones jerárquicas las controversias de su resorte. Ahora bien, de forma excepcional, otras entidades diferentes de los jueces pueden desarrollar funciones judiciales con el objetivo de solventar ciertos conflictos. Muchas de estas entidades, en particular las superintendencias, tienen una estructura jerarquizada en cabeza de una dirección unipersonal, que provee a los funcionarios que resuelven conflictos con un ámbito de autonomía menor que la que ostentan los jueces de la República. Por esta menor autonomía, las entidades administrativas, aun a pesar de que cumplen funciones judiciales, no tienen la posibilidad de juzgar procesos sumarios, ni delitos, siendo estos conflictos de competencia exclusiva de los jueces de la República. De esta forma, la función judicial excede la estructura de la rama judicial. Sin embargo, la rama retiene un contenido esencial de su función.

La potestad disciplinaria preferente que ejerce la PGN busca que las funciones públicas se cumplan en el marco de la moralidad, eficiencia y eficacia de la administración pública. En este sentido, es un elemento regulador de toda la administración pública y se justifica en tanto permite el buen desarrollo de las funciones y competencias que cumple toda la estructura del Estado. Dado este amplio rango de acción, la PGN es la encargada de establecer criterios de priorización y selección de casos, así como de actuar de forma coordinada con las oficinas de control disciplinario especializadas en los asuntos que cada entidad administrativa ejecuta, lo cual determina la eficiencia y eficacia de cada entidad. En consecuencia, el control disciplinario general corresponde a una función desconcentrada, pero, dada su importancia, la PGN tiene la función de vigilancia y sanción de manera preferente, como la PGN.

Otorgarle un estándar judicial a la potestad disciplinaria preferente supone la transformación de la actividad de la PGN porque sus decisiones ya no se catalogan como actos administrativos, sino como decisiones judiciales, aun a pesar de que se mantenga la estructura jerárquica con una autonomía restringida y una dirección unipersonal. En tales condiciones, no hay funciones propias de los jueces que son transferidas al órgano de control, sino que lo que se busca con esta reforma legal es revestir formalmente de investidura judicial a los procuradores para ejercer la potestad disciplinaria preferente. Esto impacta en los derechos políticos que protegen la Constitución y la CADH en la medida en que los funcionarios públicos de elección popular, que quedarían sometidos al ejercicio del poder disciplinario preferente, tienen una doble relevancia y por ende un estándar de protección particular. La doble relevancia obedece a que los cargos de elección popular suponen, por un lado, el derecho fundamental a ejercer la representación política y, por el otro, el ejercicio de la ciudadanía a elegir a sus representantes. De tal forma que el estándar de protección, tanto constitucional como convencional, obedece a esta doble relevancia.

No obstante, otorgarle carácter judicial al régimen disciplinario de funcionarios de elección popular, sin cambiar la estructura jerarquizada de la PGN, no contribuye a su protección, sino que la disminuye. En gran medida, porque la función de control disciplinario es ajena a la actividad judicial, ya que la Constitución la establece en dos autoridades: i) el Ministerio Público, en cabeza de la Procuraduría, y que está conformado por la Defensoría del Pueblo, Personerías y delegadas de cada entidad, y ii) las Oficinas de Control Disciplinario Interno. Solo las comisiones de disciplina judicial conforman una jurisdicción disciplinaria al interior de la Rama Judicial, pero que resulta ser un fuero que cobija a los funcionarios de la rama judicial. Todos estos elementos terminan confundiendo la función judicial con la función de control disciplinario, diseminándose la separación entre ambas, ante lo cual el inciso segundo del artículo 2 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 1 de la Ley 2094 de 2021, debe ser declarado inexecutable.

## **2.5 CONTROL DE CONVENCIONALIDAD DE LA EXPRESIÓN DEMANDADA**

En la jurisprudencia Interamericana el concepto de control de convencionalidad se define como el mecanismo que les permite a los Estados concretar la obligación de garantía de los derechos humanos en el ámbito interno, a través de la verificación de la conformidad de las normas y prácticas nacionales con la CADH y su jurisprudencia. Si bien la figura es de reciente desarrollo en la dogmática de los derechos humanos, y su aparición en el escenario jurídico está estrechamente relacionada con las obligaciones que impone la CADH a los Estados, para cumplir con las obligaciones que surgen a su respecto en materia de derechos humanos, este concepto se traduce en la garantía hermenéutica que permite que los derechos humanos consagrados internacionalmente, y aceptados

explícitamente por los Estados, se apliquen plenamente en el ámbito doméstico<sup>27</sup>. En consecuencia, el control de convencionalidad tiene aplicación en el ámbito nacional e internacional. En el ámbito internacional consiste en que la Corte IDH expulsa las normas contrarias a la Convención, a partir del examen sobre los casos que se someten al conocimiento de la Corte, dado que el tribunal interamericano es el encargado de interpretar la Convención y revisar que los actos y hechos de los Estados, que han reconocido su competencia, se ajusten a las disposiciones del tratado<sup>28</sup>.

En consecuencia, para la Corte IDH, son múltiples las formas en que un Estado puede violar la Convención, entre otras, omitiendo dictar normas a las que está obligado, conforme al artículo 2, o dictando disposiciones que no cumplan con las obligaciones impuestas en la Convención<sup>29</sup>. Además, cuando se trata de leyes de aplicación inmediata *“la violación de los derechos humanos, individual o colectiva, se produce por el solo hecho de su expedición. Así una norma que despojara de algunos de sus derechos a una parte de la población, en razón, por ejemplo, de su raza, automáticamente lesiona a todos los individuos de esa raza”*<sup>30</sup>. Por tanto, para la Corte IDH, *“la promulgación de una ley manifiestamente contraria a las obligaciones asumidas por un Estado al ratificar o adherir a la Convención constituye una violación de ésta y que, en el evento de que esa violación afecte derechos y libertades protegidos respecto de individuos determinados, genera responsabilidad internacional para el Estado”*<sup>31</sup>. El control de convencionalidad, además, se debe realizar en armonía con el artículo 93 superior que establece el bloque de constitucionalidad, en virtud del cual las normas que tienen su origen en tratados internacionales, en particular aquellas relacionadas con derechos humanos y su

---

<sup>27</sup>Claudio Nash R., *Breve introducción al control de convencionalidad*. En Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 7: Control de Convencionalidad (<https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo7.pdf>).

<sup>28</sup> Así, el artículo 1.1. de la Convención dispone que *“Los Estados Parte en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”*. El artículo 2 de la Convención establece el deber de los Estados de adaptar sus disposiciones de derecho interno de tal manera que se garantice el pleno ejercicio de los derechos y libertades contenidos en ella. En tal sentido, las autoridades tienen el deber de ajustar sus disposiciones internas a los estándares fijados en la Convención, de forma tal que se garantice la protección efectiva de los derechos en ella contenida. De igual forma, el artículo 62 establece que la Corte IDH tiene la competencia respecto a la interpretación y aplicación de la CADH siempre y cuando el Estado haya reconocido su competencia, como es el caso de Colombia. En similar sentido, los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969, incorporada al ordenamiento jurídico interno mediante la ley 32 de 1985, establecen que los Estados deben cumplir de buena fe los tratados, conforme al principio *pacta sunt servanda*: *“[t]odo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”* y, por ende, les está prohibido *“invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”*.

<sup>29</sup> Corte IDH, sentencia del caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, párr. 37.

<sup>30</sup> Párr. 43.

<sup>31</sup> Párr. 50.

protección, tienen la misma jerarquía normativa que disposiciones constitucionales y sirven, en consecuencia, de parámetro de validez de normas de inferior jerarquía.

Este marco jurídico establece que las reglas y estándares fijados por el sistema internacional deben ser respetados por Colombia, como Estado Parte, al momento de aplicar las normas vigentes en el ordenamiento jurídico interno. En consecuencia, las autoridades deben realizar control de convencionalidad sobre sus disposiciones, de forma tal que se preserven las obligaciones internacionales del Estado, y en este caso en particular las contenidas en la Convención Americana.

La Corte IDH en el caso *Petro Urrego Vs. Colombia* estableció que las garantías para el ejercicio de los derechos políticos suponen la protección de la democracia representativa, como uno de los pilares fundamentales de la Convención. Esta decisión aclaró los estándares de protección que establece la CADH frente a los derechos políticos que, a su vez, se traducen en la obligación de los Estados Parte de adecuar sus ordenamientos internos para satisfacer este estándar. En particular, el artículo 23 de la CADH reconoce los derechos políticos que tienen los ciudadanos, tanto en su dimensión individual como colectiva, a quienes les reconoce las siguientes garantías convencionales: (i) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; (ii) votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y (iii) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a funciones públicas de su país.

La regla de derecho que subyace en la decisión del caso *Petro Urrego Vs. Colombia* establece que el artículo 23 de la CADH no permite que un órgano administrativo pueda aplicar una sanción que implique una restricción a los derechos políticos de un funcionario público de elección popular, aun cuando este órgano esté investido de facultades jurisdiccionales. En palabras de la Corte IDH:

*“La Corte reitera que el artículo 23.2 de la Convención Americana es claro en el sentido de que dicho instrumento no permite que órgano administrativo alguno pueda aplicar una sanción que implique una restricción (por ejemplo, imponer una pena de inhabilitación o destitución) a una persona por su conducta social (en el ejercicio de la función pública o fuera de ella) para el ejercicio de los derechos políticos a elegir y ser elegido: sólo puede serlo por acto jurisdiccional (sentencia) del juez competente en el correspondiente proceso penal. El Tribunal considera que la interpretación literal de este precepto permite arribar a esta conclusión, pues tanto la destitución como la inhabilitación son restricciones a los derechos políticos, no sólo de aquellos funcionarios públicos elegidos popularmente, sino también de sus electores”<sup>32</sup>.*

---

<sup>32</sup> Corte IDH, sentencia del caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, párr. 96.

Si una legislación permite que funcionarios de elección popular sean retirados por autoridades que no tienen una función penal, aun cuando tengan investidura judicial, se incumple con el estándar convencional que indica que el retiro de estos funcionarios se debe dar por “*condena, por juez competente, en proceso penal*”<sup>33</sup>. Esta tríada de requisitos se debe verificar para analizar si el inciso segundo del artículo 2 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 1 de la Ley 2094 de 2021, es armónico con la Convención.

La PGN establece sanciones, pero no condenas, en el sentido de que no impone penas por conductas criminales sino disciplinarias cuyo objetivo es mantener la moralidad, eficacia y eficiencia administrativa. El mismo inciso objeto del control de convencionalidad utiliza la expresión “sanción” antes que condena para mostrar el rango limitado de la potestad disciplinaria y sus diferencias con el ejercicio del *ius puniendi*. En este caso ambas expresiones, “sanción” y “condena”, no son, ni deben interpretarse, como sinónimas. Ahora, frente al segundo elemento, relativo a ser un juez competente, la PGN es una entidad administrativa con funciones judiciales. El hecho de que tenga funciones judiciales, que son de carácter excepcional de acuerdo con el artículo 116 superior, no la hace homologable a los jueces de la República. Ahora, de acuerdo con los artículos 277.6 y 278.1 superiores, la PGN es competente, en el sentido de ostentar una función, para vigilar y sancionar funcionarios públicos. De tal forma que es una autoridad administrativa investida con funciones judiciales que puede sancionar a funcionarios públicos, lo que no implica que pueda calificarse a la PGN como un “juez competente”.

Frente al tercer elemento, es decir, el “proceso penal”, es evidente que el proceso disciplinario, aunque tenga como objetivo fijar una sanción, no tiene las mismas garantías, estructura, ni principios que el proceso penal, por lo que no serían homologables. Muestra de esto es que el principio de legalidad dentro del proceso disciplinario se aplica de forma más relajada o menos rigurosa que dentro del proceso penal<sup>34</sup>. Al respecto, la Corte Constitucional sostiene que:

*“los dos aspectos fundamentales que marcan las diferencias entre la tipicidad en el derecho penal delictivo y en el derecho disciplinario son: (i) la precisión con la cual deben estar definidas las conductas en las normas disciplinarias, y (ii) la amplitud de la*

---

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Debido a las finalidades propias del derecho disciplinario, las conductas sancionadas, los bienes jurídicos amparados, los sujetos disciplinables, estos elementos conducen a una aplicación más flexible y a un mayor margen de interpretación en cabeza del funcionario sancionador. En este sentido, no se puede soslayar que en el derecho disciplinario son admisibles los denominados tipos en blanco o conceptos jurídicos indeterminados, como consecuencia de la imposibilidad de que el legislador disponga de un listado exhaustivo de la totalidad de las conductas que se subsumen en ellas, y por ello se remiten a un complemento normativo integrado por las disposiciones en las que se consagran deberes y prohibiciones aplicables a los servidores públicos.

*que dispone el fallador disciplinario para adelantar el proceso de adecuación típica de las conductas disciplinarias en los procedimientos sancionatorios*<sup>35</sup>.

Por otro lado, el proceso penal, entre muchas otras cosas, se estructura a partir de la idea de que el Derecho Penal y las condenas que impone son la *última ratio*. En cambio, el proceso disciplinario es un mecanismo para regular y optimizar la función pública. Esta intensa diferencia entre fines entre el proceso penal y el disciplinario muestran que no son homologables y que las sanciones que impone el derecho disciplinario son funcional y teleológicamente distintas del proceso penal<sup>36</sup>.

En suma, el inciso segundo del artículo 2 de la Ley 1952 de 2019 modificado por el inciso 1 del artículo 1 de la Ley 2094 no cumple, por las razones expuestas, con el estándar convencional de acuerdo con el artículo 23 de la CADH, interpretado recientemente por la Corte IDH en la sentencia del caso *Petro Urrego Vs. Colombia*. El estándar se incumple totalmente y no parcialmente, pues ninguno de los tres elementos necesarios para el retiro de funcionarios de elección popular- como lo son “condena”, “juez competente” y “proceso penal”- se ven efectivamente satisfechos.

## **2.6 OBLIGATORIEDAD Y NECESIDAD DE ADECUAR LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS ARTÍCULOS 277.6 Y 278.1 DE LA CONSTITUCIÓN**

Los fallos emitidos por la Corte IDH son de obligatorio cumplimiento para los Estados Parte y se deben armonizar con las disposiciones constitucionales internas. En este caso, el nuevo parámetro de convencionalidad que establece el caso de *Petro Urrego Vs. Colombia* sobre el numeral 23.2 dispone una interpretación particular de los numerales 277-6 y 278-1 de la Constitución. Estos artículos establecen la competencia de la Procuraduría en dos sentidos: (i) vigilar a los funcionarios públicos, incluso los de elección popular (277-6) y (ii) la posibilidad de retirar del cargo a los funcionarios públicos si incurrir en las causales que establece la Constitución y la Ley (278-1). La interpretación armónica con la CADH de estas disposiciones constitucionales estriba en que la Procuraduría General de la Nación ejerza la función de vigilancia frente a los funcionarios de elección popular, pero sin que pueda separarlos del cargo. A su vez, la

---

<sup>35</sup> Ibidem. Además, se pueden revisar las sentencias T-1093 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-818 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-507 de 2006 y T-1039 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-030 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y C-721 de 2015, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>36</sup> La Corte Constitucional en sentencia C 181 de 2002 señaló que los objetivos perseguidos por la ley disciplinaria son disímiles a los que pretende el régimen penal. Lo anterior, por cuanto, en el primer caso, se busca un funcionamiento óptimo de la gestión pública, y, en consecuencia, el cumplimiento estricto de los fines y funciones del Estado en relación con las conductas de los servidores públicos que los afecten o pongan en peligro. Por su parte, el derecho penal no establece prohibiciones ni formula mandatos, así la norma penal castiga a quien en el mundo fáctico ha incurrido en la conducta descrita en el tipo, pero no contiene preceptos deónticos, preventivos o cautelares que persigan el funcionamiento pacífico de la dinámica de la sociedad a la cual se aplican.

interpretación hecha por la CADH es armónica con la Constitución, en particular desde una interpretación sistemática e integral.

De manera preliminar, es necesario establecer que el artículo 277-6, que otorga la competencia a la Procuraduría de vigilar a todos los funcionarios públicos, sí menciona en particular a los de elección popular. En contraste, el artículo 278-1, que otorga la competencia a la Procuraduría para sancionar con retiro del cargo a funcionarios públicos, no señala de forma específica a los de elección popular. De tal forma que no hay una mención taxativa a funcionarios públicos de elección popular en el artículo que otorga la competencia a la Procuraduría para retirarlos del cargo y, en consecuencia, tampoco hay una contradicción directa o literal entre las disposiciones constitucionales y la interpretación de la CADH sobre el artículo 23.2. En consecuencia, en ausencia de contradicción directa, debe prevalecer la interpretación de la CADH antes que la interpretación unificada de los artículos 277-6 y 278-1. Esta prevalencia se desprende de que el artículo 93 superior constituye un compromiso fundamental de la Constitución que consiste en armonizar las disposiciones internas con los estándares internacionales, en particular en términos de protección de derechos humanos. Este compromiso, si bien está ubicado en el artículo 93 superior, es transversal a toda la Constitución y es razonable que implique la interpretación del artículo 278-1 de la Constitución en el sentido de que la competencia de sanción no cobija a funcionarios públicos. En cambio, el artículo 278-1 otorga una potestad constitucional. Es decir, no implica un compromiso fundamental de la Carta, sino que otorga una funcionalidad institucional. Como toda competencia, su uso está circunscrito a los fines del Estado y debe someterse a estos. Lo que implica, en este caso, acoger una interpretación armónica con la CADH.

La interpretación convencional de los artículos 277-6 y 278-1 de la Constitución, en armonía con el artículo 23.2 de la Convención Americana, ofrece un mayor grado de protección a los derechos políticos, otorgados por la Constitución Política, que las interpretaciones internas sobre los mismos artículos. Esto sucede por cuanto la interpretación convencional protege no solamente los derechos políticos de los ciudadanos a ser elegidos, sino que preserva la garantía de los ciudadanos electores, como sujetos pasivos del derecho, pues la Convención reconoce que los ciudadanos tienen derecho: “a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a funciones públicas de su país”<sup>37</sup>. Estas tres líneas de protección son más robustas que las que actualmente despliega el derecho interno en materia de protección para los derechos políticos. Esto se debe, en gran medida, a que la interpretación convencional entiende que las decisiones electorales en virtud de las cuales ocupan sus cargos los funcionarios de elección popular están cobijadas también por los derechos políticos. Por ello, la operación jurídica de retirar de su cargo a un funcionario de elección

---

<sup>37</sup>Corte IDH, sentencia del caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, párr. 92.

popular requiere un juez con autonomía suficiente para que esta afectación no se consume sin sustento o bajo preferencias políticas de poderes administrativos.

Por lo mismo, el artículo 23.2 convencional prohíbe que autoridades administrativas impongan sanciones que impliquen restricciones para que una persona pueda ejercer sus derechos políticos a elegir y ser elegido y, en tal sentido, dicha limitación únicamente puede provenir de una sentencia emitida por juez competente en un proceso penal<sup>38</sup>. Para la Corte IDH: *“la interpretación literal de este precepto permite arribar a esta conclusión, pues tanto la destitución como la inhabilitación son restricciones a los derechos políticos, no sólo de aquellos funcionarios públicos elegidos popularmente, sino también de sus electores”*<sup>39</sup>.

Esta interpretación literal del objeto y alcance del artículo 23.2 de la Convención Americana ofrece un mayor grado de protección a los derechos políticos, otorgados por la Constitución Política, por cuanto establece que las restricciones a estas garantías constitucionales se pueden dar en casos limitados reglados por la Convención Americana y, además, protege no solamente los derechos políticos de los ciudadanos a ser elegidos sino que preserva la garantía de los ciudadanos electores, como sujetos pasivos del derecho. Lo anterior, en armonía con lo dispuesto en el artículo 23.1 de la Convención que: *“reconoce a todos los ciudadanos los derechos: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a funciones públicas de su país”*<sup>40</sup>.

### 3. VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES

En este numeral se presenta un cargo por vulneración material del artículo 113 de la Constitución por parte del artículo 1 de la Ley 2094 de 2021 que otorga facultades jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación (PGN) para el ejercicio de la función disciplinaria preferente. Dos argumentos sustentan este cargo: i) investir de facultades judiciales a la PGN afecta los subprincipios del principio de separación de poderes relativos a la colaboración armónica y a la separación funcional de poderes al impedir escenarios de colaboración entre la PGN y la rama judicial, por un lado, y generando un traslape de competencias entre la función disciplinaria y la judicial, por el otro; y ii) investir de facultades judiciales a la PGN supone confundir la función disciplinaria y la judicial y con esto desnaturalizar el papel de la PGN dentro del diseño constitucional y la distribución del poder público que establece el artículo 113 superior, constituyendo un exceso por parte del legislador.

---

<sup>38</sup>Ibidem, pár. 96.

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup>Ibidem, párr. 92.

La estructura del cargo se presenta de la siguiente manera: en un primer momento se presenta el problema jurídico que propone este cargo (numerales 3.1); en un segundo momento desarrollamos la conceptualización del principio de separación de poderes y los subprincipios que lo integran (numeral 3.2); y en un tercer momento presentamos el núcleo del cargo a partir de un análisis de las consecuencias normativas del artículo 1 de la Ley 2094 de 2021 y, posteriormente, ofrecemos dos bloques de argumentos que buscan demostrar por dos vías distintas -mencionadas en el párrafo anterior- la vulneración al artículo 113 superior (numerales 3.3 y 3.4).

### **3.1 PROBLEMA JURÍDICO**

El problema jurídico objeto de control de convencionalidad es el siguiente:

¿Otorgar investidura judicial a la Procuraduría para el ejercicio de la potestad disciplinaria preferente, como lo establece el artículo 2 de la Ley 1952 de 2019 modificado por el artículo 1 de la Ley 2094 de 2021, vulnera el principio de separación de poderes consagrado en el artículo 113 superior?

### **3.2 EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES Y LOS SUBPRINCIPIOS DE LA COLABORACIÓN ARMÓNICA Y LA SEPARACIÓN FUNCIONAL**

El artículo 113 de la Constitución establece el principio de separación de poderes a través del cual se distribuye el poder público del Estado. Este principio está compuesto por subreglas o subprincipios que permiten entender su contenido. Entre estos, la separación funcional y tripartita del poder público, el sistema de frenos y contrapesos -cuya ascendencia anglosajona lo llama *checks and balances*- y la colaboración armónica. Estos subprincipios componen la doctrina de la separación de poderes que ha desarrollado la Corte Constitucional. En palabras de la Corte Constitucional:

*“[e]l principio de separación de poderes tiene, entre otros aspectos, una connotación organizativa, pues no responde a la definición de la titularidad de la soberanía, sino a la manera como, desde la Constitución adoptada por el soberano, se ordena el ejercicio de la soberanía por distintos agentes y con determinadas finalidades (...) En este orden de ideas, la distinción entre la rama legislativa, encargada de la producción del Derecho; la rama ejecutiva, responsable de cumplir la función administrativa y la rama judicial, autorizada para resolver conflictos mediante la aplicación del Derecho; responde a un propósito básico de racionalización del poder que no sólo pretende el cumplimiento eficaz de los cometidos públicos, derivado del hecho de radicar tareas en distintos órganos y de procurar su recíproca armonía, sino que, ante todo, busca afianzar la moderación en el ejercicio del poder”<sup>41</sup>.*

---

<sup>41</sup> Corte Constitucional, sentencia C-141 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

Es decir, que la división de poderes públicos busca, de fondo, un mejor funcionamiento del Estado. La asignación de competencias es muy importante dentro de este escenario pues es la que permite la racionalización del poder público y supone la posibilidad de separar funcionalmente, tanto las ramas del poder público, como los órganos de control. Frente a esta última categoría, su carácter autónomo e independiente es necesario para cumplir con los fines esenciales del Estado. La Corte, al respecto, ha afirmado que:

*“[l]a separación funcional del poder del Estado en distintas ramas y órganos tiene como objetivo primordial garantizar la libertad de los asociados, al mismo tiempo que se racionaliza el ejercicio de dicho poder para el desarrollo eficiente de las diversas finalidades constitucionales encomendadas al Estado. En efecto, la separación funcional permite, por una parte, limitar el alcance del poder que ejerce cada órgano y, por ende, restringir su indebida injerencia sobre la actividad de los asociados, garantizando el goce efectivo de una mayor libertad y, por otra, asegurar que los diversos órganos desarrollen un mayor grado de especialización institucional, y les den un manejo más técnico a sus funciones”<sup>42</sup>.*

En ese sentido, es importante recordar que, dentro de la estructura del Estado colombiano, la Procuraduría General de la Nación hace parte de los órganos autónomos e independientes, constituyendo junto con la Contraloría General de la República los organismos de control. A su vez, junto a la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría también constituye el Ministerio Público. Ahora, el subprincipio de la separación funcional no implica una separación tajante entre la forma como operan las diferentes ramas y entidades que componen el poder público. Por el contrario, dado que el andamiaje del Estado comparte los objetivos que establece el artículo 2 superior es necesario que colaboren para alcanzar estos fines. La colaboración no implica la suplantación o la invasión de las competencias entre las diferentes entidades sino la construcción de una dinámica de funcionamiento que permita alcanzar los fines del Estado. En palabras de la Corte:

*“[l]a articulación de la separación funcional y **la colaboración armónica no puede implicar** (i) la imposición de pautas rígidas que eliminen las formas de interacción entre órganos, (ii) **la autorización para que un órgano asuma las funciones que a otro le corresponden** o (iii) la disolución de las responsabilidades de un órgano mediante la fijación de competencias concurrentes no previstas en la Constitución”<sup>43</sup> (negrilla fuera del texto original).*

### **3.3 ANÁLISIS DEL ARTICULO 1 DE LA LEY 2094 DE 2021 FRENTE AL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES**

<sup>42</sup> Corte Constitucional, sentencia C-971-04, M.P. Manuel José Cepeda.

<sup>43</sup> Corte Constitucional, sentencia C-288-12, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Las funciones que otorga la Constitución a la Procuraduría quedan desnaturalizadas por la decisión del legislador de otorgarle funciones judiciales de carácter permanente. Si bien el artículo 113 constitucional dispone que “[l]os diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”, la Corte Constitucional sostuvo que “la colaboración armónica no implicaba que los órganos del Estado asumieran funciones de otros órganos distintos”<sup>44</sup>, ni que se desnaturalizan sus funciones constitucionales. Las funciones jurisdiccionales que ejerce actualmente la Procuraduría están relacionadas con aspectos y asuntos concretos, como la práctica de pruebas, de conformidad con lo previsto en el artículo 277 de la Constitución.

Además, el artículo 1 de la Ley 2094 de 2021 le otorga funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación para investigar y juzgar a todos los servidores públicos, incluidos los de elección popular, función que les corresponde a los jueces penales, quienes son los competentes para limitar los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular, mediante sentencia condenatoria. Revestir de facultades jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación es contradictorio con lo señalado por la Corte Constitucional, dado que sería una autoridad administrativa que, bajo el manto de una función jurisdiccional, restringiría los derechos políticos.

En la exposición de motivos de la ley en mención se pone como ejemplo la función disciplinaria que ejerce la Comisión Nacional de Disciplina Judicial; sin embargo, es importante recordar que esta entidad pertenece a la Rama Judicial del poder público, razón por la cual la función disciplinaria que desempeña corresponde al ejercicio de una función jurisdiccional dentro de la misma rama judicial. Los distintos estamentos, ramas, poderes y órganos del Estado pueden cooperar entre sí, pero no pueden interferir en el funcionamiento de sus pares, pues este es el límite y alcance de la colaboración armónica. De otra manera se estaría rompiendo con la separación de poderes.

De esta forma, otorgar funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación supone una vulneración al principio de separación de poderes, en particular frente al subprincipio de colaboración armónica y de separación funcional. En el caso del subprincipio de colaboración armónica, la vulneración se presenta porque la investidura judicial a un órgano como la PGN imposibilita la materialización de una dinámica de colaboración armónica con la rama judicial. Dotar de investidura judicial a la PGN genera que se transforme su actuación y que, en el ejercicio de la potestad disciplinaria preferente, sus decisiones tengan un carácter judicial que los eleva por encima de meros actos administrativos. Esta atribución institucional implica que la rama judicial no es un mecanismo de regulación ante el ejercicio administrativo de la potestad disciplinaria y por ende que solo en unos casos, por ejemplo, la tutela y el ejercicio del recurso extraordinario de revisión, los jueces podrán examinar si esta potestad se está ejerciendo en un marco constitucional y legal. En este sentido, no hay colaboración posible con la rama judicial

---

<sup>44</sup> Corte Constitucional, sentencia C-246 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas.

porque este ámbito se realiza a través de la posibilidad de que los jueces sean un factor de regulación de la potestad disciplinaria preferente.

En el caso del subprincipio de separación funcional, la vulneración se presenta dado que otorgar el estatus judicial a la PGN para el ejercicio de la potestad disciplinaria preferente termina por confundir su papel como entidad administrativa con la función judicial. La separación funcional supone que las competencias no solo están claramente definidas, sino que también tengan ámbitos de funcionamiento que no se traslapen. El carácter judicial de la potestad disciplinaria preferente que se le otorga a la PGN genera un traslape de funciones que va en detrimento de la Rama Judicial, ya que desnaturaliza el carácter administrativo del poder disciplinario, y lo presenta como un ámbito de protección y garantía judicial de los derechos humanos, en el marco de sus competencias, cuando este último objetivo está de forma general y preferente en cabeza del poder judicial. Lo que se presenta, en consecuencia, es una invasión a la órbita funcional de la rama judicial que rivaliza con su función, en gran medida porque la suplanta en el ejercicio de control y garantías frente a la función disciplinaria. Esto resulta aún más intenso para aquellos funcionarios que no son de elección popular pues estos no tienen acceso al recurso extraordinario de revisión, en virtud del cual jueces administrativos pueden revisar las decisiones de la PGN, por lo que las decisiones disciplinarias serían definitivas, es decir sin posibilidad de intervención judicial, aun cuando son proferidas por una autoridad administrativa investida con funciones judiciales.

### ***3.4 LA NATURALEZA DE LAS FUNCIONES JURISDICCIONALES Y DE CONTROL DISCIPLINARIO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO***

En desarrollo del principio de separación de los poderes públicos, la Constitución establece la composición y las funciones que cada una de las autoridades constituidas tienen a su cargo para el cumplimiento de los fines del Estado enunciados en el artículo 2 de la Carta Política. Dado el problema jurídico que aquí se plantea, en torno a la atribución de facultades jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación, consideramos importante retomar los aspectos centrales de cada una de las funciones constitucionales atribuidas i) tanto a los jueces de la República como de los miembros de la jurisdicción; ii) como a los organismos que ostentan la potestad disciplinaria. Cada una de estas funciones se encuentra claramente diferenciada en el texto superior, a través de los artículos 116, 117 y 118, así como en la jurisprudencia constitucional, que retomaremos en los puntos subsiguientes, para concluir que ambas funciones son autónomas y la norma acusada no hace más que confundirlas de manera inoportuna e innecesaria vulnerando con ello, de manera general, la separación de funciones entre jueces y organismos de control y, de manera particular, las competencias judiciales en materia de definición del contenido y alcance de un derecho fundamental como el de elegir y ser elegido.

### 3.4.1 El juez en los ordenamientos constitucionales contemporáneos

La actividad judicial es una función pública de trascendental importancia para los ordenamientos jurídicos contemporáneos, los cuales han desarrollado los ideales liberales de limitación al poder y su distribución en distintas autoridades autónomas entre sí y que se controlan mutuamente. Cada función pública, a su turno, es un aspecto particular de las facetas del Estado, constituido para la garantía de los derechos de los asociados y de la convivencia pacífica. En su aspecto particular, los jueces son aquellos funcionarios que se han dedicado a tramitar de manera pacífica los conflictos sociales a través de la aplicación de las disposiciones legales y normativas que los otros poderes desarrollan. Al respecto, la Honorable Corte Constitucional ha realizado varios pronunciamientos, principalmente en sede de tutela, donde reflexiona sobre el rol del juez como autoridad frente a las funciones que se le han encomendado y frente a las demás funciones constitucionales. En palabras de la Corte:

*“La actividad judicial o la administración de justicia, cuyo principal objetivo es la pacífica resolución de los conflictos generados dentro de la vida en sociedad, es una de las tareas básicas del Estado, según lo advirtieron desde tiempos remotos los pensadores de las distintas civilizaciones, y se acepta sin discusión en las sociedades contemporáneas, o al menos en todas aquellas que pudieran considerarse democráticas. La sin igual importancia de esta función es tal que las personas o funcionarios a cuyo cargo se encuentra constituyen una de las tres ramas del poder público que históricamente, pero sobre todo en las épocas más recientes, conforman los Estados. Según se ha reconocido también, la autonomía e independencia de la Rama Judicial respecto de las otras ramas, así como la de cada uno de los funcionarios que la conforman, es condición esencial y necesaria para el correcto cumplimiento de su misión”<sup>45</sup>.*

Los jueces son entonces los primeros llamados a dirimir conflictos entre particulares, bajo los parámetros que ofrece la ley para garantizar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, como indica el preámbulo de la Constitución. Para ello, estos funcionarios tienen diferentes funciones que canalizan su función dentro el Estado colombiano. En palabras de la Corte:

*"La certidumbre colectiva en el sentido de que las decisiones de los jueces son acatadas constituye pilar fundamental del Estado de Derecho. Un sentimiento general en contrario pone en peligro su supervivencia pues socava de manera grave el orden jurídico y representa una pérdida de credibilidad de las instituciones. Al desaparecer la confianza en la capacidad del sistema para hacer efectivos los fallos judiciales, se destruyen los fundamentos de la administración de justicia a cargo del poder público,*

---

<sup>45</sup> Corte Constitucional, sentencia T-238 de 2011. Allí se reitera y complementa lo establecido en la sentencia C-037 de 1996 sobre la actividad judicial.

*lo cual propicia y estimula las vías de hecho en búsqueda de solución a los múltiples conflictos que supone la vida en sociedad*"<sup>46</sup>.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido entonces que la labor judicial es un pilar fundamental de la organización del Estado. Dicha labor se relaciona principalmente con la solución pacífica de los conflictos y, en virtud de ello, los jueces tienen la capacidad jurídica de definir el reconocimiento de daños, el contenido y alcance de los derechos, y la determinación de responsabilidades en distintos aspectos, entre otras funciones inherentes al ejercicio de resolver conflictos sociales.

Una de las características más importantes del juez *es su condición de autoridad competente para definir el contenido y alcance de los derechos individuales*, así como su capacidad para determinar responsabilidades de diversa índole con el fin de asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que las labores del juez van más allá de una aplicación mecánica de las disposiciones normativas en casos particulares y, dada la amplia discrecionalidad de que dispone para interpretar, sus labores resultan más complejas. Al respecto la Corte indica, al analizar la función constitucional de unificación de jurisprudencia, lo siguiente:

*“Si bien se ha dicho que los jueces en sus providencias sólo están sometidos al imperio de la ley, es claro que en su labor no se limitan a una mera aplicación mecánica de esta última, sino que realizan un ejercicio permanente de interpretación del ordenamiento jurídico que implica esencialmente la determinación de cuál es la regla de derecho aplicable al caso y los efectos que de ella se derivan. Incluso se ha entendido que los jueces desarrollan un complejo proceso de creación e integración del derecho que trasciende la clásica tarea de la subsunción y elaboración de silogismos jurídicos. Precisamente, la actividad judicial supone la realización de un determinado grado de abstracción o de concreción de las disposiciones previstas en el ordenamiento jurídico, para darle integridad al conjunto del sistema normativo y atribuirle, a manera de subregla, a los textos previstos en la Constitución o en la ley un significado coherente, concreto y útil”*<sup>47</sup>.

De la misma manera, la Corte ha establecido que la función del juez en el ordenamiento jurídico colombiano está íntimamente ligada a la vigencia de las normas constitucionales y la materialización de todos sus postulados, en especial los derechos fundamentales. Una de las innovaciones del Constituyente de 1991 fue el establecimiento de un sistema de control constitucional difuso, a través de la potestad en cabeza de todos los jueces de la república para resolver la protección de derechos fundamentales. Sobre ello, en un auto en el que la Corte afirma su condición de máximo tribunal de la jurisdicción constitucional, refiere lo siguiente:

---

<sup>46</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión, sentencia T-128 del 30 de marzo de 1993.

<sup>47</sup> Corte Constitucional, sentencia C-179 de 2016, argumento 6.5.1.

*“El sistema de control constitucional adoptado por el constituyente de 1991 contiene importantes innovaciones sin apartarse de la tradición centenaria colombiana del sistema mixto. En efecto, aunque acentuó los elementos concentrados al crear la Corte Constitucional y al atribuirle la función de revisar las decisiones relativas a la acción de tutela, mantuvo elementos difusos, como la aplicación preferente de la Constitución (art. 4 de la C.P.), y enalteció la función de todos los jueces, sin importar su especialidad por la jurisdicción a la cual pertenezcan, como guardianes de los derechos constitucionales fundamentales (art. 86 de la C.P.). Por lo tanto, todos los jueces pertenecen en un sentido funcional a la jurisdicción constitucional y son órganos de la misma. El artículo 43 de la Ley Estatutaria de la Administración de la Justicia, que incluye dentro de la estructura funcional de la jurisdicción constitucional a todos los jueces y corporaciones que deban proferir decisiones de tutela y otras acciones o recursos relativas a la aplicación de la Constitución, mantiene plenamente no sólo su vigor sino todos sus alcances”<sup>48</sup> (negrilla fuera del texto).*

Desde la paradigmática sentencia T-406 de 1992, donde la Corte Constitucional define el alcance de las decisiones del juez de tutela frente a las funciones de las demás ramas del poder público, la concepción de la autoridad judicial del ordenamiento jurídico pone énfasis en su rol materializador de las aspiraciones políticas de la Carta Política, frente a los roles que históricamente han desarrollado el Legislador y el Ejecutivo como creadores de derecho. De hecho, el rol de definición del contenido y alcance de los derechos ha sido entendido como una herramienta de control político a la función legislativa y a la función ejecutiva, por cuanto su capacidad de definición es *“un instrumento de presión frente al legislador, de tal manera que este, si no desea ver su espacio de decisión invadido por otros órganos, adopte las responsabilidades de desarrollo legal que le corresponden y expida las normas del caso”<sup>49</sup>.*

*“La coherencia y la sabiduría de la interpretación y, sobre todo, la eficacia de los derechos fundamentales en la Constitución de 1991, están asegurados por la Corte Constitucional. Esta nueva relación entre derechos fundamentales y jueces significa un cambio fundamental en relación con la Constitución anterior; dicho cambio puede ser definido como una nueva estrategia encaminada al logro de la eficacia de los derechos, que consiste en otorgarle de manera prioritaria al juez, y no ya a la administración o al legislador, la responsabilidad de la eficacia de los derechos fundamentales. En el sistema anterior la eficacia de los derechos fundamentales terminaba reduciéndose a su fuerza simbólica. Hoy, con la nueva Constitución, los derechos son aquello que los jueces dicen a través de las sentencias de tutela”<sup>50</sup>.*

Es importante mencionar que este rol de garantía de los derechos fundamentales no lo tienen los jueces estrictamente en su faceta como instructores del procedimiento de

---

<sup>48</sup> Corte Constitucional, auto A-087 de 2001.

<sup>49</sup> Corte Constitucional, sentencia T-406 de 1992, Magistrado Ponente Ciro Angarita Barón.

<sup>50</sup> Ibidem.

tutela, sino en general como autoridades públicas en ejercicio de sus labores como jueces especializados, dado que están cobijados bajo el mandato general de cumplimiento de la Constitución como norma de normas, e igualmente están obligados a dar primacía a las disposiciones superiores frente a cualquiera que se le contraponga, a través de la figura de excepción de inconstitucionalidad, que los faculta a aplicar preferentemente la Constitución, en lo atinente a la garantía de derechos fundamentales, sobre las disposiciones legales.

En relación con lo anterior, uno de los ejemplos más claros de la idoneidad de la labor judicial para la garantía de derechos constitucionales es la estricta reserva judicial para la limitación de un derecho tan basilar en nuestro ordenamiento como la libertad personal o los derechos políticos, los cuales son unos de los bienes jurídicos más relevantes para predicar la existencia de un régimen democrático. En una línea jurisprudencial pacífica y reiterada, la Corte Constitucional ha indicado que la potestad de limitar el derecho a la libertad a través de los diferentes instrumentos que contempla la legislación penal está en cabeza exclusiva de las autoridades judiciales, sin que pueda transferirse o ser ejercida por otros agentes del Estado u omitida la valoración judicial de toda restricción sancionatoria de este derecho.

Las razones de fondo para que el ordenamiento estableciera esta reserva se fundamentan en el principio de separación de poderes anteriormente enunciado, y que busca garantizar que el Gobierno no prive a nadie *motu proprio* de las garantías básicas del Estado liberal (vida, libertad, propiedad) sino que los jueces, como poder autoconstituido y contra mayoritario, decida el hábeas corpus de la persona<sup>51</sup>, como lo dispone la tradición jurídica anglosajona. Asimismo, dentro del paradigma constitucional contemporáneo, el juez es la autoridad especializada en la garantía de la vigencia de los postulados constitucionales, entre ellos los derechos subjetivos allí consagrados.

Finalmente, una de las características definitorias del rol del juez es su capacidad para determinar responsabilidades derivadas de conductas que producen daños. La definición de consecuencias jurídicas a personas naturales y jurídicas determinadas, al comprobarse su acción y omisión dañosas, es un tema transversal a la responsabilidad civil extracontractual, la responsabilidad extracontractual del Estado, la culpa patronal y la responsabilidad penal individual. Los jueces, por antonomasia, son los funcionarios estatales encargados de dar cuenta de la inobservancia de la ley, las consecuencias materiales de las conductas antijurídicas y de la relación entre hechos jurídicamente relevantes y la acción u omisión de personas determinables; todo ello, bajo el estricto control de constitucionalidad difuso que deben realizar en garantía de la vigencia de los derechos fundamentales.

---

<sup>51</sup> Al respecto, la Corte ha reiterado la importancia de la reserva judicial en materia penal.

### 3.4.2 La función de control en el ordenamiento constitucional colombiano

Por su parte, la función de control es una función constitucional autónoma, atribuida a la Procuraduría General de la Nación, que es un organismo autónomo dentro de la estructura general del Estado. La figura orgánica del Procurador no es novedosa dentro del ordenamiento político colombiano, pero la función constitucional de control con carácter autónomo es un aporte del Constituyente de 1991, que buscó la consolidación de un conjunto de autoridades encargadas de vigilar el correcto y eficaz funcionamiento de la Administración Pública.

La Constitución Política establece la creación de distintas entidades de control de la función administrativa: por un lado, las Contralorías, encargadas de la vigilancia de la gestión fiscal, y, por otro lado, la figura del Procurador General de la Nación, supremo director del Ministerio Público<sup>52</sup> y de la Procuraduría General de la Nación<sup>53</sup>. En particular, el Procurador y sus delegados ostentan i) la función de Ministerio Público, interviniendo en procesos judiciales para velar por los intereses de la sociedad y los derechos fundamentales, ii) la función de control disciplinario, que consiste en la vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos, incluidos los de elección popular<sup>54</sup>. Esta vigilancia excluye a los funcionarios de la Rama Judicial, quienes tienen un juez natural disciplinario particular: las comisiones de disciplina judicial.

En lo que respecta al objeto de esta demanda, recopilamos los aspectos jurídicos de la función de control disciplinario, establecida en el artículo 118 y en el numeral 6 del artículo 278 constitucionales, donde refieren que al Ministerio Público le corresponde la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. Asimismo, esta función constitucional se articula con el poder sancionatorio del Estado, que se ejerce a través del derecho disciplinario, que busca materializar la responsabilidad de los servidores públicos contemplada en los artículos 6 y 124 constitucionales. Sobre ello, la Corte Constitucional, al analizar la creación de la Inspección General de Tributos y Contribuciones (IGTC), encargada del control interno de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), indicó que:

*“En este orden de ideas, el control disciplinario constituye un pilar fundamental de la Administración Pública pues sirve para garantizar los fines esenciales del Estado permitiendo que la función pública se realice de acuerdo con los postulados*

---

<sup>52</sup> Constitución Política, artículo 275. “El Procurador General de la Nación es el supremo director del Ministerio Público”

<sup>53</sup> Decreto Ley 262 de 2000, artículo 1: Suprema dirección del Ministerio Público. La Procuraduría General de la Nación es el máximo organismo del Ministerio Público. Tiene autonomía administrativa, financiera y presupuestal en los términos definidos por el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional y ejerce sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación.

<sup>54</sup> Constitución Política, artículo 276.

*constitucionales, a favor de la comunidad y de la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos*<sup>55</sup>.

En esta decisión, la Corte hizo una aproximación completa a la función de control disciplinario que, además, es desconcentrada, puesto que la Constitución no establece un organismo único que la ejerza. El Procurador y sus delegados ejercen de manera preferente la potestad disciplinaria, lo que quiere decir que el conocimiento de las faltas atiende a razones de interés público, dado que el control disciplinario está en cabeza de las propias autoridades administrativas, quienes deben propender por la materialización de los principios de moralidad, eficiencia y eficacia de la administración pública.

La garantía de los principios de la administración pública, principalmente los de moralidad y eficiencia, es la característica central de la función de control disciplinario, que opera en dos niveles: externo e interno. En el nivel externo, es el Procurador quien constitucionalmente está facultado para *ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley. De este modo, la propia Carta ordena conferir la potestad disciplinaria al Procurador de manera preferente y en algunos casos exclusiva, como ocurre con las funciones descritas en el artículo 278 superior*<sup>56</sup>. En ese sentido, es el órgano de control autónomo encargado de velar por el cumplimiento de la legislación que, en virtud del artículo 124 constitucional, se emite para el correcto actuar de los funcionarios públicos.

A nivel interno, el control disciplinario lo realizan las Oficinas de Control Disciplinario, dependencias al interior de las propias entidades administrativas que buscan efectivizar el cumplimiento de las funciones de cada entidad pública, debido a la labor especializada que cada una realiza en cumplimiento de disposiciones legales. Esta característica distingue la función disciplinaria de la función judicial penal, dentro del campo del poder punitivo del Estado, por cuanto el carácter típico de las conductas disciplinables es de estructura abierta y en blanco, lo que la distingue de la tipicidad clara y estricta de la legislación penal. Lo anterior se justifica en que los reglamentos de conducta de cada entidad deben adecuarse a sus funciones y finalidades particulares, lo cual imposibilita la existencia de una codificación que integre el régimen de deberes y prohibiciones administrativas<sup>57</sup>. Asimismo, difiere del control interno de gestión, por las mismas razones:

*“a pesar de tener la misma finalidad, consistente en contribuir al servicio de los intereses generales del Estado para la adecuada gestión administrativa, tienen*

---

<sup>55</sup> Corte Constitucional, sentencia C-634 de 2014, argumento 6.2.1.

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>57</sup> Corte Constitucional, sentencia C-392 de 2019. En esa ocasión se analizó la constitucionalidad de la expresión “hechos de corrupción” establecida en varios apartes de la Ley 1952 de 2019. La demandante objetaba que la expresión era poco clara, no existía una definición legal concisa y, en todo caso, había que remitirse a distintas reglamentaciones, con lo cual se vulneraría el principio de tipicidad estricta.

*objetivos diferentes ya que el control disciplinario se relaciona con el poder punitivo del Estado frente a la violación de la Constitución, la ley o el reglamento, por parte de los servidores públicos lo que le permite vigilar la conducta oficial de las personas que desempeñan funciones públicas, el control interno de gestión se encuentra encaminado a lograr la modernización de la administración pública y el mejoramiento de la capacidad de gestión de sus instituciones, tendiente a la consecución de mayores niveles de eficiencia en todos los órganos y entidades del Estado”<sup>58</sup>.*

En el mismo sentido, se ha indicado que el control disciplinario interno está en cabeza del superior jerárquico del sujeto disciplinable, en situaciones en que no es posible conformar una oficina de control disciplinario, y porque las funciones del superior se relacionan con la exigencia de un control a los subordinados en vía de efectivizar y corregir su labor.

Otra característica de la función de control disciplinario, en relación con lo que se ha venido enunciando, tiene que ver con la delimitación de su competencia. Tanto la Constitución como la Ley prevén que el control disciplinario se ejerce sobre servidores públicos, y la jurisprudencia ha indicado que el derecho sancionador disciplinario se aplica *“dada la especial sujeción de estos al Estado, en razón de la relación jurídica surgida por la atribución de una función pública”<sup>59</sup>*, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de los deberes y responsabilidades del cargo y que se promueva una ética del servicio público alrededor de los principios de moralidad, eficacia y eficiencia.

El Ministerio Público desarrolla esta función bajo la suprema dirección del Procurador o la Procuradora General de la Nación, bajo lo cual el funcionamiento de la entidad que dirige, la Procuraduría, se rige conforme al principio de jerarquía y unidad de gestión. Asimismo, es importante mencionar que su naturaleza es también política, dado que en su nombramiento intervienen el Presidente y las Altas Cortes, quienes proponen candidatos al Senado de la República, corporación que elige finalmente al titular del cargo personal señalado en los artículos 275, 276 y 277 constitucionales.

Es el Procurador quien ejerce, de manera jerárquica y bajo su decisión autónoma e independiente, el poder preferente para adelantar investigaciones disciplinarias, ante lo cual las oficinas de control disciplinario tienen competencia precaria. Sus funciones están claramente definidas en los artículos 277 y 278 constitucionales, así como a lo largo del Decreto Ley 262 de 2000, que establece la estructura y funciones de la Procuraduría General de la Nación. El cumplimiento de estas funciones, en palabras de la Corte Constitucional indica que:

*“la función disciplinaria, que el Constituyente atribuye en forma prevalente a la Procuraduría General de la Nación, busca garantizar la correcta marcha y el buen nombre de la cosa pública, por lo que juzga el comportamiento de los servidores*

---

<sup>58</sup> Corte Constitucional, sentencia C-634 de 2014, argumento 6.2.4.

<sup>59</sup> Corte Constitucional, sentencia C-948 de 2000, Magistrado Ponente Álvaro Tafur.

*públicos ‘frente a normas administrativas de carácter ético destinadas a proteger la eficiencia, eficacia y moralidad de la administración pública’<sup>60</sup>.*

Reconocidos los principales elementos de la función de control, resulta significativo mencionar un precedente en el cual la Corte analizó la asignación de funciones disciplinarias a la Contraloría, presuntamente vulnerando el régimen de funciones establecido para la Procuraduría, frente a la amonestación y destitución de servidores públicos y de la Contraloría, limitado exclusivamente al control de la gestión fiscal. En esa oportunidad se revisó la naturaleza de la función de control y la posibilidad de asignar nuevas funciones a estos organismos:

*“Así las cosas, el Constituyente diseñó el marco general de conducta para cada uno de los órganos fiscalizadores, encomendó funciones y atribuciones expresas para garantizar la efectividad del control, la moralidad y la transparencia de la función pública y del manejo de los recursos públicos. Sin embargo, esto no significa que las funciones constitucionales atribuidas a la Procuraduría y a la Contraloría sean las únicas que pueden desarrollar estos órganos, como quiera que, de acuerdo con los numerales 13 del artículo 268 y 10 del artículo 277 de la Carta, la ley puede conferirles nuevas atribuciones.*

*“Entonces, lo anterior quiere decir que ¿la ley puede asignar cualquier tipo de funciones a los órganos de control? La respuesta a ese interrogante es claramente negativa, pues tal y como esta Corte lo ha señalado, el Legislador debe respetar los diseños constitucionales que garantizan el principio de separación de poderes, el cual se concibe como un instrumento adecuado y necesario para evitar la concentración excesiva de autoridad en ciertos poderes y, pretende el control mutuo en el ejercicio de los mismos. Por ello, la delimitación de funciones entre las ramas del poder y de los órganos autónomos se lleva a cabo con el propósito no sólo de buscar mayor eficiencia en el logro de los fines que le son propios, sino también, para que esas competencias así determinadas, en sus límites, se constituyeran en controles automáticos de las distintas ramas entre sí, y, para, según la afirmación clásica, defender la libertad del individuo y de la persona humana” (negrilla fuera del texto)<sup>61</sup>.*

Lo anterior es importante resaltarlo, debido a que en el caso que presentamos en esta demanda se atribuyen nuevas funciones a la Procuraduría General de la Nación, organismo que tiene a su cabeza la función de control disciplinario, como lo dispone el segundo inciso del artículo 1 de la Ley 2094 de 2021, que le atribuye *“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”*. Dado que el precedente mencionado indica que no puede asignarse

<sup>60</sup> Corte Constitucional, sentencia C-484 de 2000, consideración 3.

<sup>61</sup> Corte Constitucional, sentencia C-484 de 2000, consideración 4.

cualquier función a los órganos de control, sino aquellas que busquen mayor eficiencia respetando la separación de los poderes, es preciso indagar sobre la eficiencia y necesidad de la asignación de funciones jurisdiccionales a este organismo de control.

### **3.4.3. La función judicial frente a la función de control disciplinario**

De los puntos anteriormente expuestos, podemos concluir que la actividad judicial y el control disciplinario de los servidores públicos son funciones constitucionales autónomas e independientes, diferenciadas claramente la una de la otra por una serie de características que enunciaremos al caracterizar cada una de ellas, y que ejercen *motu proprio* entidades distintas y, en algunos aspectos, incompatibles.

Por un lado, mientras que la actividad judicial abarca de manera general la posibilidad de resolución de conflictos entre particulares y entre particulares y el Estado, al punto de determinar responsabilidades, la función de control disciplinario se circunscribe a la especial relación de sujeción entre la Administración pública y sus servidores, que son personas naturales investidas de facultades constitucionales y legales y que buscan el interés general. Esta relación es la que determina la naturaleza del control disciplinario, que busca la garantía de los principios de la administración pública a través de la posibilidad de sancionar a los funcionarios por la inobservancia de un catálogo de normas éticas.

Asimismo, mientras que la actividad judicial gira en torno a la efectividad de los derechos fundamentales, así como a la definición del contenido y alcance de los derechos, la potestad disciplinaria busca garantizar los principios de moralidad, efectividad y eficiencia de la función pública, bajo un catálogo de deberes y prohibiciones legales que todos los funcionarios públicos deben observar. Aunque bajo la función jurisdiccional los jueces pueden determinar responsabilidades y sanciones civiles, administrativas y penales, así como lo hacen los órganos de control disciplinario al determinar la responsabilidad de los servidores públicos, en tanto funcionarios del Estado, lo cierto es que el control disciplinario es una función desconcentrada, que no le compete solo a la Procuraduría sino que la comparte con las delegadas disciplinarias de las entidades administrativas del Estado, quienes resuelven un conflicto especial, derivado de la relación jerárquica del Estado con sus servidores.

La responsabilidad disciplinaria es entonces una necesidad del ordenamiento jurídico tan importante, que deja de ser un conflicto social cualquiera para ser un asunto constitucional de primer orden y se asigna un organismo autónomo e independiente para que aborde tal problemática de manera preferente, bajo sus propios criterios de priorización y siempre en coordinación con las oficinas de control disciplinario especializadas en los asuntos que cada entidad administrativa ejecuta, lo cual determina la eficiencia y eficacia de cada entidad, lo cual resulta ser un freno y contrapeso al ejercicio de la función administrativa, en cabeza del Ejecutivo.

La función jurisdiccional, por su parte, la ejercen autoridades auto constituidas, puesto que en su conformación no interfiere ningún otro funcionario público, lo cual le otorga una autonomía originaria. Asimismo, la función de los jueces está encaminada a la materialización y garantía de derechos subjetivos en todas sus facetas, y, de manera general, todos los jueces son garantes de los derechos fundamentales, que son prerrogativas de importancia central en el ordenamiento constitucional colombiano. Asimismo, además de constituirse como un contrapeso a las acciones y omisiones del Ejecutivo, también es una cortapisa al ejercicio de la función legislativa, que debe adecuarse al contenido y alcance de los derechos fundamentales.

Así las cosas, los aquí demandantes concluimos que la asignación de funciones jurisdiccionales a la Procuraduría para ejercer la supervigilancia disciplinaria a servidores públicos, incluidos los de elección popular, es un contrasentido constitucional, dado que ambas funciones constitucionales son diferenciadas y autónomas y, por ello, la Procuraduría se ve desnaturalizada por las nuevas atribuciones para ejercer un mandato que por expreso mandato del Constituyente le compete. De igual manera, se desconoce el presupuesto de la atribución de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas, en que estas últimas asumen competencias que en principio son propias de los jueces bajo determinados criterios que serán expuestos en el acápite 2.4. En ese sentido, no hay funciones propias de los jueces que son transferidas al órgano de control, sino que lo que se busca con esta reforma legal es revestir formalmente de la investidura de juez a los procuradores para cumplir funciones que no les competen: limitar los derechos políticos de servidores públicos elegidos popularmente.

Como lo hemos venido indicando, la función de control disciplinario es ajena a la actividad judicial, ya que la Constitución la establece en dos autoridades: i) el Ministerio Público, en cabeza de la Procuraduría, y que está conformado por la Defensoría del Pueblo, Personerías y delegadas de cada entidad, y ii) las Oficinas de Control Disciplinario Interno. Solo las comisiones de disciplina judicial conforman una jurisdicción disciplinaria al interior de la Rama Judicial, debido al fuero que cobija a los funcionarios de la rama judicial. Todos estos elementos terminan confundiendo la función judicial con la función de control disciplinario, diseminándose la estricta separación entre ambas, ante lo cual el inciso segundo del artículo 2 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 1 de la Ley 2094 de 2021, debe ser declarado inexecutable.

En suma, de la lectura de la Ley 2094 de 2021 la regla existente es que el poder disciplinario lo ejercen autoridades administrativas y específicamente el poder disciplinario preferente lo ejerce el Procurador General, directamente o a través de sus delegados, como autoridad administrativa. No obstante, de acuerdo con las disposiciones establecidas en esta ley y en particular en su artículo 1, el Procurador General continúa ejerciendo dicha función, pero ahora en ejercicio de facultades jurisdiccionales. Lo anterior evidencia una confusión entre los asuntos administrativos y jurisdiccionales relacionados con el poder disciplinario, pues en el caso de que se adelanten procesos

disciplinarios por la oficina de control interno de alguna entidad esto se haría en ejercicio de funciones administrativas, pero si posteriormente el mismo proceso es de conocimiento de la Procuraduría General de la Nación por el ejercicio del poder preferente, el asunto pasaría a ser de naturaleza jurisdiccional. Todo esto genera una confusión entre la potestad disciplinaria y el poder judicial que desnaturaliza los límites entre ambos y afecta hondamente el diseño y la vigencia de la separación de poderes.

#### **4. VULNERACIÓN A LA EXCEPCIONALIDAD DE OTORGAR FUNCIONES JUDICIALES**

En este numeral se presenta un cargo por vulneración material del artículo 116 de la Constitución por parte del artículo 1 de la Ley 2094 de 2021 que otorga facultades jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación (PGN) para el ejercicio de la función disciplinaria preferente. El artículo 116 superior indica que el legislador, cuando atribuya funciones judiciales a órganos administrativos, debe estar motivado por razones excepcionales, al igual que definir claramente el ámbito de funcionalidad, para que sea preciso y restringido. Teniendo esto en cuenta, el legislador, al atribuir funciones judiciales a la PGN, vulneró el artículo 106 por dos razones: i) cumplir con el estándar convencional, que es la motivación que sustenta la atribución de facultades judiciales a la PGN, no es una condición extraordinaria sino que es una obligación ordinaria, así como un presupuesto de funcionamiento del Estado; y ii) la atribución que se otorga es una asignación genérica, abierta y altamente indeterminada que no evidencia examen o valoración de ninguna naturaleza en relación con los efectos de la atribución de funciones judiciales al ejercicio de la potestad disciplinaria preferente.

La estructura del cargo se desarrolla de la siguiente manera: en un primer momento se presenta el problema jurídico que propone este cargo (numeral 4.1); en un segundo momento se indaga sobre el carácter excepcional de la facultad que tiene el legislador para otorgar funciones judiciales, así como el carácter administrativo de la PGN (numerales 4.2 y 4.3); y en un tercer momento, utilizando los insumos previos, presentamos los argumentos por los cuales el legislador no cumplió el estándar que establece el artículo 116 de la Constitución para otorgar funciones judiciales a órganos administrativos, como la PGN.

##### **4.1 PROBLEMA JURÍDICO**

El problema jurídico objeto de control de convencionalidad es el siguiente:

¿otorgar investidura judicial a la Procuraduría para el ejercicio de la potestad disciplinaria preferente, como lo establece el artículo 2 de la Ley 1952 de 2019 modificado por el artículo 1 de la Ley 2094 de 2021, vulnera la condición excepcional por la que el legislador puede otorgar funciones judiciales a órganos de carácter administrativo?

#### **4.2 EL CARÁCTER EXCEPCIONAL DEL OTORGAMIENTO DE FUNCIONES JUDICIALES A AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS**

El artículo 116 de la Constitución Política establece una limitación al legislador frente a la facultad que tiene para otorgar funciones judiciales a órganos administrativos<sup>62</sup>. Si bien el mismo artículo establece prohibiciones absolutas frente a los procesos que pueden ser del resorte de autoridades administrativas investidas con funciones judiciales, como los delitos y procesos sumarios, también establece que esta posibilidad es excepcional. El carácter excepcional supone una cierta racionalidad que debe expresar el legislador al momento de ejercer esta potestad. Otorgar este tipo de funciones, en consecuencia, debe servir para enfrentar situaciones críticas que permitan comprender, fácilmente, las razones por las cuales se les otorgan facultades judiciales a entidades administrativas con el objetivo de sustentar su carácter excepcional. Sobre esto, la Corte ha indicado que:

*“[s]e encuentra constitucionalmente dispuesto que la atribución sea excepcional y precisa (artículo 116). Del carácter excepcional se sigue (i) un mandato de interpretación restrictiva de las normas que confieren este tipo de facultades y (ii) un mandato de definición precisa de las competencias y las autoridades encargadas de ejercerlas. De este mandato de definición precisa se deriva el deber del legislador de establecer competencias puntuales, fijas y ciertas. Adicionalmente y atendiendo lo dispuesto en el artículo 3 de la ley 1285 de 2009 el carácter excepcional implica (iii) un mandato de asignación eficiente conforme al cual la atribución debe establecerse de manera tal que los asuntos sometidos al conocimiento de las autoridades administrativas puedan ser resueltos de manera adecuada y eficaz”<sup>63</sup>.*

En consecuencia, las condiciones para que el legislador pueda atribuir funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas son: (i) excepcionalidad, (ii) señalamiento de materias precisas, (iii) atribución por parte de la ley y (iv) indicación de autoridades administrativas determinadas. En ese sentido, si el legislador incumple con estas condiciones no se satisface el estándar de excepcionalidad en la atribución de funciones jurisdiccionales a órganos de carácter administrativo. De tal forma que si atribuye funciones jurisdiccionales de forma indeterminada o sin atender a condiciones excepcionales estaría incumpliendo con el estándar que establece el artículo 116.

#### **4.3 CARÁCTER ADMINISTRATIVO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

---

<sup>62</sup> Cabe precisar que, dentro de los órganos que administran justicia, se encuentra la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces.

<sup>63</sup> Corte Constitucional, sentencia C - 156 de 2013, MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

Según los artículos 117 y 118 de la Constitución, la PGN es un órgano de control que hace parte del Ministerio Público junto con la Defensoría del Pueblo. No obstante, a pesar de estar catalogada constitucionalmente como un órgano de control, la Corte Constitucional, en la sentencia C- 244 de 1996, entiende que la PGN tiene un carácter administrativo. El Consejo de Estado, en una línea similar a la Corte Constitucional, entiende que la Procuraduría: “no juzga ni sentencia, puesto que no es un juez; es la máxima autoridad disciplinaria en el ámbito externo de ejercicio de la potestad disciplinaria, pero como se aclaró, esa es una manifestación de la función administrativa, no de la función jurisdiccional”<sup>64</sup>. En este sentido, es claro jurídicamente que la PGN, según la Constitución, es un órgano administrativo titular de la acción disciplinaria preferente y esto, en ningún caso, es homologable al cumplimiento de la función jurisdiccional.

#### **4.4 INCUMPLIMIENTO DEL REQUISITO DE EXCEPCIONALIDAD PARA OTORGAR FUNCIONES JUDICIALES A ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS**

La Ley 2094 de 2021 fue presentada al Congreso por la Procuraduría General de la Nación y, conforme a lo mencionado en la exposición de motivos, “tiene como finalidad esencial dar cumplimiento a la sentencia de 8 de junio de 2020 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Petro Urrego contra Colombia* en la que, entre otros aspectos, señaló la necesidad de generar mayores garantías para los destinatarios de la ley disciplinaria, en aplicación del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos”<sup>65</sup>. En ese orden de ideas, y en ejercicio de la iniciativa legislativa que se le otorga a la Procuraduría General de la Nación, esta entidad presentó al Congreso de la República un proyecto de ley como respuesta del Estado colombiano a los requerimientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya principal modificación radica en el reconocimiento de funciones judiciales a la PGN para investigar y juzgar a todos los servidores públicos, incluidos los de elección popular, lo que se realiza en el artículo 1 de esta ley.

Al respecto, esa entidad supone que el atribuir funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación para investigar y juzgar a todos los servidores públicos, incluidos los de elección popular, encuentra fundamento en el artículo 116 de la Constitución Política, según el cual es posible otorgar este tipo de funciones a autoridades administrativas sin desconocer las únicas excepciones establecidas en la norma superior: instrucción de sumarios y juzgamiento de delitos. Sin embargo, el legislador omitió considerar, de forma deliberada, que la atribución de este tipo de funciones, en cumplimiento del artículo 116, implica demostrar razones de excepcionalidad. El carácter excepcional del otorgamiento de facultades jurisdiccionales a autoridades administrativas,

---

<sup>64</sup> Consejo de Estado. Sección segunda, subsección A. Radicado 0390-2011. Consejero ponente: Gustavo Gómez Aranguren. 11 de julio de 2013.

<sup>65</sup> Congreso de la República, Presentación de proyecto de Ley “Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones”, Gaceta No. 234 de 2021.

tal como lo señala la jurisprudencia constitucional, tiene las siguientes implicaciones jurídicas:

*“(i) la excepción se refiere a lo extraordinario, a lo inusual, a lo que se sustrae al ámbito de la regla general; (ii) las excepciones no pueden ser demasiado amplias, ni pueden ser numerosas, ni pueden multiplicarse, pues dejarían de ser excepciones; (iii) las excepciones deben satisfacer la reserva de ley; (iv) ellas deben ser precisas “en la regulación legislativa”; y adicionalmente y como se desprende de su propio carácter, (v) deben ser consideradas, interpretadas y aplicadas con carácter restrictivo, como ocurre en los casos en que se deja de aplicar la regla general, para dar lugar a la excepcionalidad”.*

Atribuir funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación para investigar y juzgar a todos los servidores públicos, incluidos los de elección popular, no cumple con las reglas establecidas jurisprudencialmente sobre el principio de excepcionalidad de esta atribución. Dos razones justifican esta afirmación: i) la motivación para realizar esta atribución, según la exposición de motivos de la ley, es cumplir con el estándar convencional y en particular con la sentencia del caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, lo que supone una obligación ordinaria derivada del diseño de la misma Constitución, en particular del artículo 93 superior. Dicho en otras palabras, la necesidad de armonizar el ordenamiento interno con la CADH y otros instrumentos de derecho público internacional no es, en ningún caso, extraordinaria, sino, por el contrario, ordinaria e incluso constituye un presupuesto del funcionamiento del Estado. Y ii) la atribución que se otorga es una asignación genérica, abierta y altamente indeterminada que no evidencia examen o valoración de ninguna naturaleza en relación con los efectos de la atribución de funciones judiciales al ejercicio de la potestad disciplinaria preferente. En ese sentido, si el legislador de forma indeterminada o imprecisa atribuye funciones jurisdiccionales a una o varias autoridades administrativas a tal punto que no resulta posible identificar, al menos de manera sumaria, la eficiencia de tal asignación para la protección de los derechos podría impactar negativamente el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de las autoridades administrativas<sup>66</sup>.

Es importante resaltar que las materias objeto del control disciplinario son amplísimas, numerosas y diversas. Al asignársele connotación judicial a dicho control disciplinario, la

---

<sup>66</sup> Lo anterior nos indica que la excepcionalidad no puede volverse de ninguna manera la regla de conducta básica de una autoridad administrativa, y por ello las funciones judiciales que desarrolla deben ser concretas, precisas y poco numerosas. A falta de claridad sobre los asuntos en los que una autoridad administrativa puede ejercer poderes judiciales, se entiende que esa atribución sigue en cabeza de los jueces, ya que ellos son los que constitucionalmente ostentan esas competencias. Ya lo recuerda el Tribunal Constitucional colombiano al afirmar que “(...) *a menos que explícita y claramente el legislador no lo exprese, las facultades jurisdiccionales deben ser ejercidas por la rama judicial. Con base en estos criterios una conclusión se impone sobre la interpretación del artículo acusado. En virtud del principio de excepcionalidad en la atribución de facultades jurisdiccionales a las autoridades administrativas, debe entenderse que cuando no existe claridad sobre el otorgamiento de una de esas funciones, la competencia sigue en cabeza de la rama judicial del poder público*” (subrayas propias).

función judicial se volvería regla y no excepción en esta autoridad administrativa, aumentando la independencia de las decisiones de la Procuraduría frente a la rama judicial, traslapando competencias y soslayando los parámetros constitucionales sobre la precisión y excepcionalidad de las facultades jurisdiccionales. Los efectos del otorgamiento de estas facultades implican que el amplio catálogo de asuntos y casos concretos que pueden ser susceptibles de sanción disciplinaria se trate con las formas y fines de un proceso judicial, rompiendo con la estructura del poder colombiano al permitir que la Procuraduría General de la Nación se traslade a la rama judicial para ejercer una de sus más importantes funciones constitucionales. Es evidente que acá no se trata de un caso en el que *“se deja de aplicar la regla general, para dar lugar a la excepcionalidad”* pues el poder disciplinario es una función propia de las autoridades administrativas, tal como lo reconocen la Constitución y la Ley, las cuales definen que es propio de cada entidad disciplinar a sus funcionarios (art. 209 inc. 2 C.P.) y excepcionalmente podrán hacerlo las personerías y la Procuraduría en ejercicio del poder preferente (art. 277 núm. 6 C.P., art. 2 Código Disciplinario Único y art. 2 Código General Disciplinario).

Actualmente, a pesar de que no es el centro del cambio, la única entidad que es simultáneamente autoridad disciplinaria y jurisdiccional es la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Esta entidad ejerce la función disciplinaria jurisdiccional y por ende su competencia está reducida a los miembros de la rama judicial. La diferencia con la PGN es que la Comisión hace parte de la rama judicial y, por ende, constitutivamente tiene funciones judiciales. Con la PGN sucede lo contrario: es constitutivamente una autoridad disciplinaria y se le atribuyen funciones judiciales por parte del artículo 1 de la Ley 2094 de 2021. Estas diferencias son importantes para valorar la situación institucional de la PGN con la Comisión Nacional de Disciplina Judicial pues, por esto, las comparaciones no resultan justificadas y el hecho de que exista una autoridad judicial con funciones disciplinarias no implica que sea automáticamente justificado que se le otorguen funciones judiciales a una autoridad disciplinaria. En este sentido, el argumento de que el control disciplinario lo aplican los jueces, situación que no sucede salvo para la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, no supera el estándar del artículo 116 superior.

En suma, la repartición de poderes judiciales es nodal para defender la democracia liberal a la que le apostó el constituyente de 1991. El carácter excepcional de esta atribución muestra su importancia y la necesidad de mantener márgenes estrictos en la posibilidad de atribuir competencias judiciales. El artículo 1 de la Ley 2094 de 2021 incumple el estándar que establece el artículo 116 superior, pues la atribución de funciones judiciales a la PGN no tiene motivaciones excepcionales, y es general, amplia e imprecisa, por lo que sus efectos distorsionan el modelo de competencia judicial restringida y no obedecen a una razonabilidad legislativa en la administración de la potestad que tiene para otorgar funciones judiciales. Por esta vulneración, todo el artículo 1 debe declararse inconstitucional.

## 5. VULNERACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO

En este numeral se presenta un cargo por violación del derecho fundamental al debido proceso en contra del inciso segundo del artículo 1 de la Ley 2094 de 2021 que otorga facultades jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación (PGN). Para mostrar esta vulneración practicamos un juicio de proporcionalidad para establecer si la medida del artículo 1 que consiste en otorgar funciones judiciales a la PGN es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto frente al derecho fundamental al debido proceso del que son titulares los funcionarios públicos de elección popular. La conclusión del juicio de proporcionalidad es que la medida que establece el artículo 1 de la Ley 2094 de otorgar funciones judiciales a la PGN no es proporcional. La medida no es idónea dado que no cumple con los estándares convencionales ni constitucionales de protección al derecho fundamental al debido proceso de funcionarios públicos de elección popular, no es necesaria dado que existen otras medidas que se pueden desplegar para cumplir con los fines propuestos y, finalmente, no es proporcional en sentido estricto, dado que genera más sacrificios que ventajas frente al derecho fundamental al debido proceso.

Este cargo se estructura en tres secciones: en la primera expondremos el contenido y el alcance del derecho fundamental al debido proceso (numeral 5.1.); en la segunda sección, mediante la aplicación del test de proporcionalidad, demostraremos que el artículo 1 de la Ley 2094 de 2021 supone una intervención inconstitucional en la garantía fundamental al debido proceso (numeral 5.2.); en la tercera y última argumentamos que la vulneración al debido proceso también está vinculada con la vulneración de los artículos 113 de 116 superiores.

### 5.1 PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico objeto de control de constitucionalidad es el siguiente:

¿Asignar funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación para que, en el ejercicio de la función disciplinaria preferente, imponga sanciones a los funcionarios públicos elegidos democráticamente que lleven al retiro de sus cargos vulnera la garantía fundamental al debido proceso consagrada en el artículo 29 constitucional?

### 5.2 EL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO A NIVEL INTERNACIONAL, INTERAMERICANO Y NACIONAL

El debido proceso es una institución jurídica de larga tradición que exige el cumplimiento de requisitos y condiciones formales y materiales que propicien la vigencia de un orden social justo con fundamento en la dignidad humana. Los instrumentos internacionales más importantes de protección de derechos humanos han reconocido el debido proceso como una garantía cardinal para cualquier orden democrático. Entre este grupo de

instrumentos conviene destacar la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención de Salvaguardia de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) y la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos. Estos tratados insisten en otorgar centralidad al debido proceso como una forma de reconocimiento de la dignidad humana y, en consecuencia, una vía para asegurar la libertad y la igualdad de los individuos. De tal forma que, universalmente, el debido proceso se entiende como un límite a la actividad estatal y se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlas.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha reconocido ampliamente esta garantía. Al respecto, la jurisprudencia de la Corte IDH, en desarrollo de las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la CADH, ha precisado el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales para el respeto del debido proceso legal<sup>67</sup>. De esta forma, ha hecho hincapié en el deber de organizar el aparato estatal para crear las estructuras necesarias que permitan a los ciudadanos la defensa adecuada ante cualquier acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos e intereses<sup>68</sup>.

Particularmente, sobre el asunto que nos atañe, la jurisprudencia interamericana ha resaltado que, en el marco de la garantía del derecho fundamental al debido proceso, los Estados tienen las siguientes obligaciones:

- i) Abstenerse de crear tribunales que sustituyan la jurisdicción que corresponda normalmente<sup>69</sup>, con lo cual se busca evitar que las personas sean juzgadas por tribunales especiales, creados para el caso, o *ad hoc*, dado que un principio básico de la independencia judicial se expresa en el derecho que tiene toda persona a ser juzgada por tribunales ordinarios, con arreglo a procedimientos legalmente establecidos.
  
- ii) La independencia judicial debe ser garantizada por los Estados tanto en su faceta institucional, es decir en relación con el poder judicial como sistema, y en relación con la persona del juez específico, de manera que corresponde al Estado proveer condiciones que eviten cualquier tipo de restricciones y presiones externas<sup>70</sup> en el sentido de la decisión por parte de terceros o de los funcionarios

---

<sup>67</sup> Corte IDH. Opinión Consultiva OC-11/90 de 10 de agosto de 1990.

<sup>68</sup> Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Sentencia de 31 de enero de 2001.

<sup>69</sup> Corte IDH. Caso Apitz Barbera y Vs. Venezuela. Sentencia de 5 de agosto de 2008.

<sup>70</sup> Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador. Sentencia de 28 de agosto de 2013.

que ejercen las funciones de revisión o apelación<sup>71</sup>. Esto se fundamenta en que los jueces deben resolver los casos con fundamento exclusivo en los hechos y el derecho aplicable, sin restricciones, influencias, alicientes, presiones o intromisiones externas<sup>72</sup>. Así, la Corte IDH precisó que para que una investigación sea efectiva, las personas encargadas de la misma deben ser independientes jerárquica e institucionalmente<sup>73</sup>.

iii) Sobre la imparcialidad que debe ofrecer el juez, la Corte IDH explica que el tribunal debe ofrecer garantías suficientes para que no haya duda legítima respecto a su imparcialidad. Destaca así que este factor es importante porque *“lo que está en juego es la confianza que deben inspirar los tribunales a los ciudadanos en una sociedad democrática y, sobre todo, en las partes del caso”*<sup>74</sup>. Así mismo, en la sentencia sobre el caso *Atala Riffo y Niñas Vs. Chile*, la Corte explicó que el respeto al principio de imparcialidad comporta que la estructura orgánica y la composición de los tribunales asegure que quienes toman la decisión no se encuentren subordinados jerárquicamente a sus superiores, que su nombramiento y remoción no dependa de esta relación de subordinación y que los falladores cuenten con garantías suficientes de inamovilidad<sup>75</sup>.

En esta línea, el artículo 29 de la Constitución Política consagra expresamente el debido proceso como un derecho fundamental de naturaleza compleja, compuesto por diversas garantías en favor de la tutela material de los derechos de toda persona en democracia. Por tanto, reclama procedimientos pluralistas y ampliamente participativos, en los que se asegure la igualdad de los involucrados en la defensa de sus derechos. Para cumplir con este cometido, exige una estricta observancia del derecho sustancial preexistente, y la garantía de un juez natural, imparcial e independiente.

Sobre el particular, la Corte Constitucional definió el derecho fundamental al debido proceso, como *“la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los individuos, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la ley”*<sup>76</sup>. De acuerdo con este paradigma, la sentencia C – 214 de 1994<sup>77</sup> explica que:

*“...del contenido del artículo 29 de la Carta y de otras disposiciones conexas, se infiere*

---

<sup>71</sup> Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros Vs. Venezuela. Sentencia de 5 de agosto de 2008.

<sup>72</sup> Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Sentencia de 1 de julio de 2011.

<sup>73</sup> Corte IDH. Caso Gutiérrez y familia Vs. Argentina. Sentencia de 25 de noviembre de 2013.

<sup>74</sup> Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004.

<sup>75</sup> Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Sentencia de 22 de noviembre de 2005.

<sup>76</sup> Entre otras sentencias de la Corte Constitucional, se encuentran las siguientes: T-467 de 1995, T-238 de 1996 y T-061 de 2002.

<sup>77</sup> Ibidem.

*que el derecho al debido proceso se desagrega en una serie de principios particularmente dirigidos a tutelar la intervención plena y eficaz del sujeto procesal y a protegerlo de la eventual conducta abusiva que pueda asumir la autoridad que conoce y resuelve sobre la situación jurídica sometida a su decisión. En tal virtud, y como garantía de respeto a dichos principios, el proceso se institucionaliza y normatiza, mediante estatutos escritos que contienen mandatos reguladores de la conducta de las autoridades administrativas o judiciales, encaminados a asegurar el ejercicio regular de sus competencias”*

En consecuencia, la Corte ha indicado que este derecho apuesta por la defensa y preservación del valor material de la justicia, a través del logro de los fines esenciales del Estado, como la preservación de la convivencia social y la protección de todas los habitantes del país en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades públicas. Como resultado, la jurisprudencia de este tribunal reafirma que el derecho al debido proceso tiene la función de defender y preservar el valor de la justicia reconocido en el preámbulo de la Constitución, como una garantía de convivencia social de los integrantes de la comunidad nacional. Por tanto, esta institución exige de las autoridades públicas la sujeción de sus actuaciones a los procedimientos previamente establecidos, ajenos a su propio arbitrio y destinados a preservar las garantías sustanciales y procedimentales previstas en la Constitución y en la ley<sup>78</sup>.

### **5.3 EL INCISO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 1952 DE 2019 MODIFICADO POR EL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 2094 DE 2021 SUPONE UNA INTERVENCIÓN INCONSTITUCIONAL EN LA GARANTÍA FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO**

#### **5.3.1 Análisis convencional del artículo 2 de la Ley 1952 de 2019 modificado por el artículo 1 de la Ley 2094 de 2021 frente a las garantías del debido proceso**

Ahora bien, como se mencionó en párrafos precedentes, el inciso segundo del artículo 2 de la Ley 1952 de 2019 modificado por el artículo 1 de la Ley 2094 de 2021 asignó a la Procuraduría General de la Nación funciones jurisdiccionales que le permiten vigilar la conducta de quienes desempeñan funciones públicas, incluidos los funcionarios de elección popular mediante la imposición de sanciones de destitución, inhabilidad y suspensión. De acuerdo con esta disposición, la ejecución de la sanción impuesta a los servidores públicos de elección popular se supedita a la decisión adoptada por la autoridad judicial competente en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En el análisis del caso colombiano, sobre las atribuciones en cabeza de la Procuraduría General de la Nación para destituir e inhabilitar funcionarios de elección popular, la Corte IDH en el fallo del caso Petro Urrego Vs Colombia precisó que la restricción de los derechos políticos reconocidos en el artículo 23 de la CADH, como consecuencia de la

<sup>78</sup>Corte Constitucional, sentencia C-214 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

sanción de destitución e inhabilitación por parte de la Procuraduría de un funcionario público democráticamente electo, constituyó una violación al debido proceso, dado que esta sanción no fue emitida por un juez competente, luego de una condena producida en el marco de un proceso penal en el que se respeten las garantías del debido proceso legal.

En particular sobre las garantías consignadas en el artículo 8 del Pacto, la Corte recordó que es preciso que se observen todos los requisitos idóneos para proteger, asegurar o hacer valer el ejercicio pleno de este derecho, esto es, una adecuada defensa de quienes asistan a un escenario en el que se definen institucionalmente sus derechos u obligaciones. Estas garantías no se cumplen porque el juzgamiento disciplinario en cabeza de la Procuraduría viola el principio de imparcialidad judicial, dada la concentración de facultades investigativas y sancionadoras que caracteriza a los procesos disciplinarios. Por esto último, este pronunciamiento explicó que:

*“En tanto la destitución e inhabilitación solo puede ser impuesta por un juez competente previa condena en proceso penal, la Corte advierte en este caso una violación al principio de jurisdiccionalidad. Esto es así puesto que la sanción contra el señor Petro fue ordenada por una autoridad de naturaleza administrativa que, de conformidad con las disposiciones del artículo 23.2 de la Convención en los términos desarrollados por la jurisprudencia de este Tribunal, carece de competencia al respecto”<sup>79</sup>.*

Coincidente con esta posición, el Consejo de Estado, en fallo sobre el mismo caso, consideró que, en virtud de la ratificación del Pacto de San José por parte del Estado colombiano y conforme al parámetro fijado en el artículo 8 convencional, la Procuraduría carecía de competencia para imponer una sanción de destitución e inhabilitación a un funcionario de elección popular.

*“La primera, porque al no ser sancionado el señor Gustavo Petro por una conducta que constituyera un acto de corrupción, la Procuraduría General de la Nación contravino una disposición de rango superior (artículo 23.2 convencional). Conforme con lo dicho, la Procuraduría General de la Nación mantiene incólumes sus funciones de investigación y sanción a servidores públicos de elección popular. No obstante, no le está permitido sancionar con destitución e inhabilitación o suspensión e inhabilitación para el ejercicio de derechos políticos a servidores públicos elegidos popularmente por conductas diferentes a las catalogadas como actos de corrupción, pues, en esos casos, corresponderá a la Procuraduría General de la Nación poner en conocimiento de la justicia penal, para que en un debido proceso se imponga una condena, si el hecho amerita ser sancionado penalmente por la actuación del servidor”<sup>80</sup>.*

<sup>79</sup>Corte IDH. Caso Petro Urrego Vs Colombia. Sentencia de 8 de julio de 2020.

<sup>80</sup>Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Magistrado Ponente César Palomino Cortés, sentencia del 15 de noviembre de 2017. Radicación No. 110010325000201400360 00.

En consecuencia, en términos del debido proceso, el estándar convencional no se encuentra satisfecho porque se otorguen facultades judiciales a la PGN para sustraer de su cargo a funcionarios de elección popular. Para esto es necesario que se garantice un ámbito de autonomía a este tipo de decisiones que, dentro de la estructura del Estado colombiano, solo la tienen los jueces de la República que, además, deben ser jueces penales, según el artículo 23.2 de la Convención Americana.

### **5.3.2 Análisis constitucional en términos de proporcionalidad del artículo 2 de la Ley 1952 de 2019 modificado por el artículo 1 de la Ley 2094 de 2021 frente a las garantías del artículo 29 superior**

#### **5.3.2.1 Breve explicación del principio de proporcionalidad**

El principio de proporcionalidad da lugar a una metodología que busca establecer si las intervenciones legislativas o ejecutivas sobre derechos fundamentales son justificadas de acuerdo con el marco interpretativo que ofrece un ordenamiento constitucional. Este principio, que se emplea usualmente en materia de control jurisdiccional de constitucionalidad en los casos en que una disposición normativa genera una afectación *ius fundamental* excesiva frente al beneficio que reporta, consiste en un conjunto articulado de tres subprincipios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad, los cuales expresan las exigencias que toda intervención en los derechos fundamentales debe atender.

De acuerdo con el subprincipio de *idoneidad*, toda intervención en los derechos fundamentales debe ser adecuada para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo. El subprincipio de *necesidad* indica que la medida de intervención en los derechos fundamentales debe destacarse entre las demás medidas dispuestas para concretar el mismo fin, por ser la más benigna. Por último, conforme al subprincipio de *proporcionalidad*, el objetivo perseguido por la intervención debe guardar una adecuada relación con el significado del derecho intervenido, es decir que los sacrificios causados por la intervención sobre el derecho deben percibir beneficios. Por tanto, si una intervención en los derechos fundamentales no cumple con las exigencias de estos tres subprincipios, vulnera el derecho fundamental intervenido y en consecuencia debe declararse inconstitucional<sup>81</sup>.

La jurisprudencia constitucional ha reiterado que el principio de proporcionalidad constituye un instrumento hermenéutico necesario cuando nuevas disposiciones normativas imponen restricciones a garantías o derechos fundamentales, en tanto que está proscrita cualquier intervención arbitraria y regresiva en la regulación de un derecho. Este consiste en evaluar las repercusiones negativas que determinadas medidas, con fines

---

<sup>81</sup>Bernal, C. (2014). *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales. El principio de proporcionalidad como criterio para determinar el contenido de los derechos fundamentales vinculante para el Legislador*. Universidad Externado de Colombia.

que de manera preliminar pueden calificarse como válidos constitucionalmente, pueden generar en otros intereses jurídicos de igual jerarquía; realizar el test supone examinar la conducencia e idoneidad del medio escogido para obtener el fin deseado, de forma que se pueda determinar *“si los intereses jurídicos en balanza se encuentran nivelados o si, por el contrario, existe alguno que se esté viendo claramente desfavorecido”*<sup>82</sup>.

En suma, el juicio de proporcionalidad verifica que la modificación al derecho fundamental se ajuste a los fines propuestos por la Constitución; por tanto, debe verificarse la necesidad, idoneidad y conducencia de los medios adoptados por el legislador.

Conforme con lo indicado, uno de los límites generales a la potestad de configuración normativa del legislador se circunscribe al respeto del derecho al debido proceso. Si bien es cierto que al Congreso le compete diseñar los procedimientos mediante la potestad legislativa, en desarrollo de esta función debe abstenerse de hacer nugatorias las garantías que conforman el debido proceso consagradas en el Estatuto Superior y que incluyen las siguientes prerrogativas: i) a la jurisdicción; ii) al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la Ley; y (iii) el derecho a la defensa.

En este marco, además de las razones de los fallos del Consejo de Estado y de la Corte IDH sobre las facultades de sanción en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, a continuación, explicaremos porqué esta atribución constituye una restricción desproporcionada al derecho fundamental al debido proceso y por ello debe declararse inexecutable en un examen de constitucionalidad. Practicando un juicio de proporcionalidad advertimos que la disposición no contribuye a buscar el fin estatal deseado, esto es que, en el marco de la lucha contra la corrupción y el recto funcionamiento de la administración pública, los funcionarios electos democráticamente cuentan con las garantías plenas que conforman el derecho al debido proceso.

### **5.3.2.2 Idoneidad de la medida**

Como se mencionó en párrafos precedentes, el artículo 1 de la Ley 2094 del 29 de junio de 2021 asignó a la Procuraduría General de la Nación funciones jurisdiccionales que le permiten vigilar la conducta de quienes desempeñan funciones públicas, incluidos los funcionarios de elección popular, mediante la imposición de sanciones de destitución, inhabilidad y suspensión. De acuerdo con esta disposición, la ejecución de la sanción impuesta a los servidores públicos de elección popular se supedita a la decisión adoptada por la autoridad judicial competente en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esta disposición carece de idoneidad, dado que no cumple con el fin que la sustenta, que es la protección convencional al debido proceso de los funcionarios públicos de elección

---

<sup>82</sup>Corte Constitucional, sentencia C-835 de 2013, M.P.: Nilson Pinilla Pinilla.

popular, particularmente por las siguientes razones:

i) La CADH establece un estándar de protección mayor, en términos del debido proceso, para los funcionarios públicos de elección popular. Este estándar se resume en que, para ser sustraídos del cargo, deben ser condenados por medio de un juez competente en un proceso penal. Dado que este es el fin que busca satisfacer la medida, relativo a garantizar el estándar convencional, no es en ningún caso idóneo, pues otorgar facultades judiciales no transforma la naturaleza de órgano administrativo de la PGN, no le da el estándar de juez y tampoco le otorga la posibilidad de condenar penalmente. En consecuencia, la medida nunca va a cumplir con el fin que se propone.

ii) El artículo 29 de la Constitución establece que el debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. A su vez, este mandato constitucional se refuerza con el estándar convencional cuando las actuaciones judiciales o administrativas recaen sobre funcionarios de elección popular. En tales circunstancias, otorgar funciones judiciales para el ejercicio de la facultad disciplinaria preferente sobre funcionarios públicos de elección popular, sin otorgarles a los procuradores el mismo grado de autonomía que ostentan los jueces, tiene el efecto contrario del que se busca: una menor protección en los derechos políticos de quienes son electos popularmente. En consecuencia, la medida no es idónea, dado que supone menor protección por la carencia de autonomía que tienen los procuradores en una entidad que tiene un diseño netamente administrativo, es decir, que tiene una dirección unipersonal y jerarquizada<sup>83</sup>.

### 5.3.2.3 Necesidad de la medida

La sentencia del caso *Petro Urrego Vs. Colombia* en la que se examinó la potestad sancionatoria de la PGN sobre los funcionarios públicos de elección popular, para destituirlos, suspenderlos e inhabilitarlos, ordenó al Estado colombiano adecuar en un plazo razonable el ordenamiento jurídico interno a los parámetros de protección del derecho al debido proceso legal consagrado en el artículo 8 de la Convención Americana en los términos señalados en dicho pronunciamiento. La misma sentencia ofrece otras soluciones dentro del ordenamiento jurídico colombiano para adecuarlo a los estándares

---

<sup>83</sup> En el Estado social de derecho la garantía de la imparcialidad constituye no solo un principio constitucional, sino una garantía conexas al derecho al debido proceso. Para hacer efectiva dicha garantía, es necesario que la persona que ejerza la función de juzgar sea lo suficientemente neutral y objetiva, precisamente con el propósito de salvaguardar la integridad del debido proceso. Por consiguiente, la atribución de funciones judiciales a la Procuraduría General de la Nación por parte del legislador no garantiza que el fallador de estos procesos tenga el mismo grado de autonomía e independencia que ofrece un juez penal, toda vez que el funcionario que debe decidir judicialmente estos asuntos en la Procuraduría General de la Nación se encuentra sometido a instrucciones al respecto por sus superiores como consecuencia del principio de subordinación.

convencionales. Entre estas, interpretar los artículos 277.6 y 278.1 superiores de tal forma que la PGN mantenga la facultad de vigilancia, pero no de retiro del cargo sobre los funcionarios públicos de elección popular. En esta medida, la Corte IDH no solo fijó el estándar convencional, sino que estableció las medidas que se pueden adoptar para cumplir con este. Por ende, resulta evidente que otorgar funciones judiciales a la PGN no era la única medida o mecanismo para cumplir con el estándar convencional, que es el fin de la norma. Por esto, aunque la norma bajo análisis se presentó como la forma de cumplir con la orden emitida por la Corte IDH, materialmente constituye una elusión al control de convencionalidad y, por el contrario, se erige como una medida regresiva e innecesaria en materia de protección al debido proceso.

Por otro lado, el proceso penal ofrece mayores garantías para los derechos de los funcionarios de elección popular que los procesos disciplinarios. Las causas que dan lugar a la sanción de retiro del cargo de funcionarios públicos de elección popular, además, tienen usualmente la doble connotación de ser conductas relevantes disciplinaria y penalmente. Ante este panorama, antes que dotar a la función disciplinaria con una investidura era posible darles prevalencia a los procesos penales cuando implican a funcionarios de elección popular, ofreciendo, de esta forma, mayores garantías para la protección de los derechos políticos. Como se dejó anotado atrás, el proceso disciplinario implica una aplicación flexible del principio de tipicidad, debido a que la naturaleza de las conductas sancionadas y los bienes jurídicos protegidos no se encuentran determinados con precisión en un catálogo jurídico. Por el contrario, debido a que el propósito de la acción disciplinaria consiste en promover y vigilar el funcionamiento adecuado de la administración pública, existe una enorme diversidad de circunstancias que podrían constituir una infracción a la ley disciplinaria. Por ello, en este campo son admisibles los denominados tipos en blanco y los conceptos jurídicos indeterminados, toda vez que el legislador no está en capacidad de fijar un listado exhaustivo de la totalidad de las conductas que se subsumen en ellas. En consecuencia, es necesario remitirse a las disposiciones que consagran los deberes, mandatos y prohibiciones aplicables a las diferentes esferas de la función pública.

Las medidas para corregir las distorsiones que provocan los funcionarios públicos en detrimento del recto funcionamiento de las entidades públicas se encuentran en las regulaciones relativas a los diversos elementos que integran la administración pública. Así, la lucha contra la corrupción implica la atención a las características que comporta cada uno de los ámbitos que conforman la administración pública. Por tanto, en estos ámbitos se cuenta con disposiciones precisas y muy variadas que reportan mayores beneficios y que no acarrear restricciones innecesarias en los derechos fundamentales de los funcionarios públicos electos democráticamente y, en general, en relación con el conjunto de la sociedad colombiana.

#### **5.3.2.4. Proporcionalidad en sentido estricto**

La asignación de facultades jurisdiccionales a la PGN para el ejercicio de la facultad disciplinaria preferente supone una restricción desproporcionada en el derecho fundamental al debido proceso administrativo, pues sacrifica innecesariamente garantías constitucionales y convencionales sin que se genere un claro beneficio. Se sacrifica alcanzar el estándar convencional, que es claro en las garantías reforzadas al debido proceso que tienen los funcionarios públicos de elección popular. Este sacrificio, en términos de garantías de derecho, no genera ningún beneficio por cuanto otorgar facultades judiciales desnaturaliza la función de la PGN en la estructura orgánica del Estado colombiano, es más costoso presupuestalmente y no ofrece mejores garantías para los sujetos disciplinables, en tanto se mantiene la estructura jerarquizada de la PGN que disminuye el ámbito de autonomía de cada procurador.

El sacrificio, además, es muy gravoso pues debilita el principio de representación democrática, que es uno de los pilares sobre los que se legitima un Estado constitucional y democrático de derecho. Así, la medida genera una afectación importante pero no comporta ningún beneficio tangible, por lo cual, en sentido estricto, no resulta proporcional.

#### **5.3.2.5 Conclusión del juicio de proporcionalidad**

La conclusión del juicio de proporcionalidad es que la medida de otorgar funciones judiciales a la PGN que establece el artículo 1 de la Ley 2094 no es proporcional. Cada una de las subreglas del juicio ilustró las dificultades constitucionales de la medida: no es idónea, dado que no cumple con los estándares convencionales ni constitucionales de protección del derecho fundamental al debido proceso de funcionarios públicos de elección popular; no es necesaria, dado que existen otras medidas que se pueden desplegar para cumplir con los fines propuestos; y, finalmente, no es proporcional en sentido estricto, dado que genera más sacrificios que ventajas frente al derecho fundamental al debido proceso. De acuerdo con las consideraciones expuestas, se colige con facilidad que el juicio de constitucionalidad debe declarar la inexecutable de la expresión demandada, por su evidente vulneración del derecho al debido proceso de los funcionarios públicos electos democráticamente.

#### **5.4 CONEXIONES DE ESTE CARGO CON LOS CARGOS POR VULNERAR EL ARTÍCULO 23 DE LA CADH Y LOS ARTÍCULOS 113 Y 116 SUPERIORES**

Adicionalmente, consideramos que la vulneración del derecho fundamental al debido proceso se complementa en gran medida con la vulneración a los artículos 113 y 116 superiores. Frente al artículo 113, que establece el principio de separación de poderes, es

importante manifestar lo siguiente: no prestarles atención a los subprincipios que componen la separación de poderes, en particular la separación funcional y la colaboración armónica, afecta poderosamente el debido proceso, principalmente porque estos subprincipios, si se articulan adecuadamente, constituyen una red de garantías para el individuo ante la actuación del Estado. El derecho fundamental al debido proceso tiene como uno de sus escenarios de protección la relación entre el Estado y el ciudadano. Una vulneración al principio de separación de poderes implica, en la mayoría de los casos, una afectación al conjunto de garantías que protegen al individuo frente al Estado. En este caso se configuran ambas: una vulneración al artículo 29 superior, por la falta de proporcionalidad de la medida que establece el artículo 1 de la Ley 2094, y una vulneración al artículo 113 superior, por la deformación del sistema de control judicial al ejercicio de la potestad disciplinaria y el traslape de funciones entre la función disciplinaria y la judicial.

Algo similar sucede frente al artículo 116 superior. Si bien este artículo se centra en la función judicial, las corporaciones encargadas de su desarrollo y las excepciones frente a las entidades de carácter administrativo que puedan desarrollar funciones judiciales también suponen una apuesta decidida por establecer que las garantías para el ejercicio de los derechos dependen de la autonomía propia de la actuación judicial, lo que, a su vez, constituye una parte muy importante de las garantías asociadas al debido proceso. La autonomía es una condición previa para un trato neutral. Por eso es una excepción la posibilidad de que autoridades u órganos de naturaleza administrativa adelanten funciones judiciales, pues su autonomía se pone en tela de juicio y con esto la posibilidad de brindar garantías suficientes para el desarrollo de actividades judiciales que comprometen el ejercicio de los derechos. Por ende, la vulneración al artículo 29 y al 116 superiores por parte del artículo 1 de la Ley 2094 de 2000 mantiene un sincretismo en el hecho de que la falta de autonomía de la PGN, en particular frente a los procuradores que adelantan estas funciones, se traduce en un menor grado de protección frente a los derechos políticos de los funcionarios públicos de elección popular.

### **5.5 INTEGRACIÓN NORMATIVA DEL ARTÍCULO 10 DE LA LEY 2094 DE 2021**

Para finalizar, y retomando toda la argumentación precedente en contra del artículo 1 de la ley 2094 de 2021, consideramos importante solicitar a la Corte que integre normativamente al conjunto de normas acusadas a la expresión “o elección” contenida en el literal a del artículo 10 de la ley 2094 de 2021, que modifica el artículo 49 de la ley 1952 de 2019. El artículo que se debe integrar es el siguiente:

**ARTÍCULO 10.** *Modifícase el artículo 49 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:*

**Artículo 49. Definición de las sanciones.**

*1. La destitución e inhabilidad general implica:*

a) *La terminación de la relación del servidor público o del particular con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o elección; o*

b) *La desvinculación del cargo, en los casos previstos en la Constitución Política y la ley; o*

c) *La terminación del contrato de trabajo; y*

d) *En todos los casos anteriores, la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función, por el término señalado en el fallo; y la exclusión del escalafón o carrera.*

2. *La suspensión implica la separación del ejercicio del cargo en cuyo desempeño se originó la falta disciplinaria y la inhabilidad especial, la imposibilidad de ejercer la función pública, en cualquier cargo distinto de aquel, por el término señalado en el fallo.*

3. *La multa es una sanción de carácter pecuniario.*

4. *La amonestación implica un llamado de atención, por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida.*

*PARÁGRAFO. Si al momento del fallo el servidor público o el particular sancionado presta servicios en el mismo o en otro cargo similar en la misma entidad o en otra entidad oficial, incluso en período diferente, deberá comunicarse la sanción al representante legal o a quien corresponda para que proceda a hacerla efectiva.*

Esta disposición normativa es de vital relevancia para el debate constitucional que aquí planteamos, por cuanto a través de ella se autoriza expresamente a la Procuradora y sus delegadas para imponer las sanciones de destitución e inhabilidad general a servidores públicos de elección popular en el marco de la función de control disciplinario preferente que ejerce. Es esta competencia específica en torno a la definición de las sanciones, más que la potestad disciplinaria de la Procuraduría sobre servidores públicos de elección popular, la que genera una severa contradicción con el derecho fundamental al debido proceso de estos funcionarios, que ejercen cargos públicos gracias al principio democrático, a diferencia de servidores de carrera o de libre nombramiento y remoción, cuya relación está determinada por los principios del mérito y la confianza, respectivamente.

Si bien el numeral sexto del artículo 277 superior establece que la Procuradora y sus delegadas tendrán a su cargo la función constitucional de ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive en virtud de

elección popular, no es admisible que este organismo de control pueda imponer sanciones que lesionen el principio fundante de la relación con el Estado del servidor surgida del sufragio directo, que en razón de ello tiene como eje central la relación de dicho servidor con sus electores y simpatizantes. Asimismo, la disposición convencional que reserva en los jueces penales la limitación a los derechos políticos no es una cortapisa para el ejercicio de la función de control disciplinario sobre los servidores de elección popular, en tanto esta función también implica la vigilancia de la conducta oficial.

Como fue mencionado en el capítulo que desarrolla el control de convencionalidad, la Corte Interamericana armonizó las disposiciones internas colombianas en el sentido de evidenciar una **contradicción a nivel legal**, sin que la consagración constitucional de la función de control disciplinario sobre servidores de elección significara una antinomia con la Convención Americana, parte de Bloque de Constitucionalidad. En ese sentido, la obligación clara del Estado colombiano es adecuar la normativa legal que posibilita que la Procuraduría General de la Nación, como autoridad que ejerce la potestad disciplinaria, imponga limitaciones al derecho fundamental a la representación política, con el fin de garantizar el debido proceso de estos servidores especiales, dado que la Convención establece de manera expresa que la autoridad competente para definir tales limitaciones es un juez competente.

De igual manera, como se ha venido expresando en el presente capítulo, la medida por la que optó el Legislador para cumplir esta obligación convencional y constitucional, que fue investir de funciones jurisdiccionales a la Procuradora y sus delegadas, no satisface los estándares de proporcionalidad. Como se dijo antes, la medida carece de efectividad para garantizar de manera amplia el debido proceso en términos de competencia de una autoridad imparcial e independiente, y existen otras medidas menos lesivas de derechos fundamentales para cumplir con el objetivo constitucional, que es adecuar la normativa interna a los estándares convencionales.

En ese sentido, consideramos que la medida más idónea para llegar a la meta propuesta por la Ley acusada en su exposición de motivos, relacionada con el cumplimiento de la sentencia del 8 de julio de 2020 dentro del caso *Petro Urrego vs Colombia*, así como la debida observancia de la sentencia del 15 de noviembre de 2017 de la Honorable Sección Primera del Consejo de Estado, es una modificación al régimen de sanciones que le dan vía libre a la Procuraduría General de la Nación para destituir e inhabilitar a servidores públicos de elección, y establecer un proceso disciplinario especial para estos funcionarios públicos en razón de la garantía del principio democrático, que tenga en cuenta las facultades constitucionales del Ministerio Público de ejercer la vigilancia oficial de todo servidor, incluyendo el que sea elegido popularmente.

Para realizar este análisis, es importante tener en cuenta que este Honorable Tribunal posee una línea jurisprudencial consolidada que ha analizado la exequibilidad de la expresión “o elección” contenida en el literal a) del numeral 1 del artículo 49 de la Ley 1952 de 2019. La sentencia C-119 de 2019 fue la última oportunidad que tuvo esta Corporación

para analizar ese problema jurídico, reiterando pacíficamente que la Procuraduría está habilitada convencional y constitucionalmente para imponer sanciones de destitución e inhabilidad, y que el precedente interamericano en el caso *López Mendoza vs Venezuela* del 1 de septiembre del 2011 no podía equipararse con el caso del ordenamiento jurídico colombiano.

Sin embargo, a lo largo de la demanda se comprobó de manera pertinente, clara, suficiente y cierta, que este conjunto de decisiones reiteradas y pacíficas omitieron la sentencia de fondo y reparaciones de la Corte IDH del 8 de julio de 2020 ya citada, y que interpreta, dentro de sus competencias judiciales interamericanas, el artículo 23.2 de la CADH a la luz del caso colombiano. Esta decisión, en ese sentido, constituye una norma vinculante para todas las autoridades del Estado colombiano, una posición jurisprudencial novedosa que exige una revisión de la cosa juzgada constitucional en la disposición que se solicita integrar a la demanda, y un punto central dentro del análisis del debido proceso de un conjunto especial de servidores públicos, quienes encarnan no solamente la efectividad del principio democrático, sino de otro postulado constitucional basilar del ordenamiento, como la autonomía de las entidades territoriales.

Es importante tener en cuenta que la voluntad del intérprete convencional, como de los aquí accionantes, no es cuestionar la exigencia constitucional del control disciplinario a todos los servidores públicos, dado que esta tiene un gran valor jurídico y político para la optimización de la función pública en términos de eficiencia, eficacia y moralidad. El objetivo de esta solicitud es circunscribir el debate constitucional a términos precisos que no socaven el diseño institucional interno, ni tampoco las garantías constitucionales de los servidores públicos de elección. Frente a ello, reiteramos el siguiente extracto jurisprudencial:

*Sin embargo, dichas garantías pueden verse limitadas cuando, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y en la ley, ante la necesidad de proteger otros fines constitucionalmente valiosos, como la moralidad administrativa y el adecuado funcionamiento del aparato estatal, es preciso remover a servidores públicos de sus cargos, por supuesto con observancia del debido proceso, del principio de legalidad y de las garantías que le son inherentes. De esta manera, el solo hecho de imponer una sanción de tipo disciplinario no implica per se la vulneración del derecho a la representación política efectiva, porque a través de ella -suponiendo que fueron garantizados los derechos del disciplinado, lo que en principio se discute en un escenario diferente- se pretende el cumplimiento otros fines constitucionalmente imperiosos que ameritan su imposición”<sup>84</sup>.*

El correcto funcionamiento de la función pública es también un mecanismo de garantía de derechos fundamentales, por cuanto el Estado está dispuesto para servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados

---

<sup>84</sup> Corte Constitucional, sentencia T 516 de 2014, M.P. Jorge Iván Palacio. Núm. 5.3.

en la Constitución. Sin embargo, es importante resaltar que la disposición convencional que se busca implementar con la ley acusada, y que es objeto de debate en esta ocasión, no es novedosa dentro del articulado constitucional, dado que puede ser asimilada tanto a una reserva judicial en garantía de un derecho central para el Estado social de derecho, como sucede con la libertad, como a un fuero dentro del bloque de constitucionalidad, que pretende salvaguardar la dignidad institucional de funcionarios cuyo cargo tiene naturaleza constitucional expresa: alcaldes (artículo 315 superior), concejales (artículo 313 superior), gobernadores (artículo 303 superior) y diputados (artículo 299 superior), quienes materializan la autonomía de las entidades territoriales.

Dada la gran importancia que comporta la elección popular de servidores públicos dentro del bloque de constitucionalidad, así como la exigencia de una normativa que garantice adecuada y proporcionalmente los derechos de elección en armonía con la función de control disciplinario, solicitamos a esta Honorable Corporación que integre a este control de constitucionalidad concreto y rogado la expresión “o elección” contenida en literal a) del artículo 10 de la ley 2094 de 2021, así como el artículo 49 de la ley 1952 de 2019, este último modificado por el anterior, con el fin de que se analice su constitucionalidad, bajo las siguientes condiciones:

- i. Existe un precedente interamericano novedoso y totalmente vinculante para el Estado colombiano, que realiza el control de convencionalidad de la posibilidad de limitación a derechos políticos, a través de las sanciones de destitución e inhabilidad impuestas en procesos disciplinarios, por la Procuraduría General de la Nación. Allí se desecha rotundamente esa facultad, y se ordena al Estado ajustar las disposiciones internas de manera concordante a lo dispuesto por la CADH en su artículo 23.2 y a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos al respecto.
- ii. Los derechos políticos son fundamentales, pero no por ello absolutos, siendo necesario ponderar su garantía frente a la observancia de principios también valiosos, como la moralidad y la eficiencia en la administración pública. Sin embargo, estas limitaciones deben surtir el trámite especial dispuesto para asuntos tan relevantes como la limitación a un derecho fundamental: el trámite de ley estatutaria.
- iii. Asimismo, estas limitaciones deben respetar el debido proceso que protege a los servidores públicos de elección popular, que en el caso colombiano son principalmente funcionarios que materializan la autonomía de las entidades territoriales, dado que el bloque de convencionalidad contempla una reserva judicial para la limitación de los derechos de elección a cargos públicos, lo cual constituye a su vez un fuero que protege el ejercicio de funciones constitucionales autónomas.

## V. PRETENSIONES

**PRIMERA.** Declarar la inconstitucionalidad total del artículo 1 de la Ley 2094 de 2021 por vulnerar la reserva estatutaria del artículo 152-a al establecer restricciones efectivas al derecho fundamental a la participación política.

**SEGUNDA.** De forma subsidiaria, en caso de que no se acoja la primera pretensión, declararla constitucionalidad condicionada del artículo 1 por vulnerar la reserva estatutaria del artículo 152-b en el entendido de que se respete la regla que establece el artículo 13 de la ley estatutaria de Administración de Justicia, es decir, que no se pueden otorgar facultades jurisdiccionales a entidades administrativas para el ejercicio de la potestad disciplinaria preferente.

**TERCERA.** Declarar la inconstitucionalidad total de los artículos 13, 16, 17 y 18 por vulnerar la reserva de ley estatutaria del artículo 152-b al reestructurar la administración de justicia imponiendo nuevos órganos a la misma.

**CUARTA.** Declarar la inconstitucionalidad total de los artículos 54, 55, 56, 57, 58, 59 y 60 de la Ley 2094 de 2021 por vulnerar la reserva estatutaria del artículo 152-a al comprender una regulación estructural del mecanismo de protección, como lo es el recurso extraordinario de revisión, del derecho fundamental a ejercer la representación política.

**QUINTA.** Como consecuencia de la primera pretensión, declarar la inconstitucionalidad total de los artículos 53 y 74 de la Ley 2094 de 2021 por vulnerar la reserva estatutaria del artículo 152-a al integrar una unidad normativa con el artículo 1 de la Ley 2094 de 2021.

**SEXTA.** Declarar la inconstitucionalidad de las siguientes expresiones contenidas en el artículo 1 de la Ley 2094 de 2021, por vulnerar de manera desproporcionada el artículo 93 superior y los artículos 23.2, y 8 de la Convención Americana de derechos humanos:

*“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 (...)*

*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 supeditarà a lo que decida la autoridad judicial”.*

Frente a los cargos por vulneración de los artículos 113 y 116 de la Constitución:

**SÉPTIMA.** Declarar la inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley 2094 de 2021 por vulnerar los artículos 113 y 116 constitucionales.

**OCTAVA.** De no prosperar la anterior pretensión, se solicita en subsidio declarar la inconstitucionalidad de la siguiente disposición, contenida en el artículo 1 de la Ley 2094 de 2021, por vulnerar los artículos 113 y 116 constitucionales:

*“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”.*

Frente a los cargos por vulneración del artículo 29 de la Constitución:

**NOVENA:** Declarar la inexecutable de la siguiente disposición, contenida en el artículo 1 de la Ley 2094 de 2021, por vulnerar el derecho fundamental al debido proceso contemplado en el artículo 29 constitucional:

*“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”.*

**DÉCIMA:** Declarar la inexecutable de la expresión “o elección”, contenida en el artículo 49 de la ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 10 de la ley 2094 de 2021, por no satisfacer el control de convencionalidad frente al artículo 23.2 de la CADH, así como por vulnerar el derecho fundamental al debido proceso.

**UNDÉCIMA:** Exhortar al Congreso de la República para que reglamente vía estatutaria las limitaciones de los derechos políticos de servidores públicos de elección popular, conforme a los criterios convencionales y constitucionales aplicables, por lo menos un (1) año antes de la celebración de las elecciones regionales de 2023, con el fin de garantizar de la mejor manera posible el derecho a elegir y ser elegido de ciudadanos y candidatos que participen en este certamen electoral.

## VI. NOTIFICACIONES

### Físicas:

En la Carrera 15-A-Bis # 45 – 37 de Bogotá; y en la Calle 16 #6-66 Edificio Avianca, Piso 25, ambas en la ciudad de Bogotá D.C.

**Electrónicas:**

En los correos electrónicos [df.cruz@coljuristas.org](mailto:df.cruz@coljuristas.org), [ivancepedacongresista@gmail.com](mailto:ivancepedacongresista@gmail.com),  
[maria.@camara.gov.co](mailto:maria.@camara.gov.co), [nmcastroa@unal.edu.co](mailto:nmcastroa@unal.edu.co), [presidencia@cajar.org](mailto:presidencia@cajar.org),  
[jomaryortegon@cajar.org](mailto:jomaryortegon@cajar.org), [acspub@cajar.org](mailto:acspub@cajar.org),

**Teléfonos:** (+571) 7449333 | fax: (+571) 7432643.

## VII. ANEXO

Adjunto a esta demanda, anexamos el documento con los Certificados de Vigencia de las Identificaciones Personales de cada uno de los suscriptores, con el fin de acreditar la ciudadanía de cada uno de nosotros y nosotras.

Cordialmente,

**GUSTAVO GALLÓN GIRALDO**

Director de la Comisión Colombiana de Juristas  
C.C. 19.157.375 de Bogotá



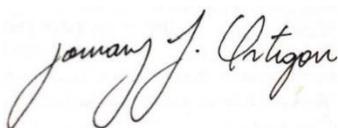
**JULIÁN GONZÁLEZ ESCALÓN**  
Coordinador del Área de Incidencia Nacional  
C.C. 81.720.982

**DAVID FERNANDO CRUZ GUTIÉRREZ**

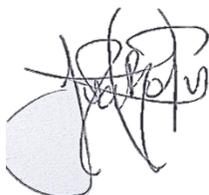
Abogado del Área de Incidencia Nacional  
C.C. 1014.235.206 de Bogotá



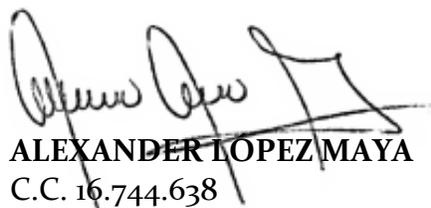
**REINALDO VILLALBA VARGAS**  
C.C. No.11.377.647  
Presidente  
Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo



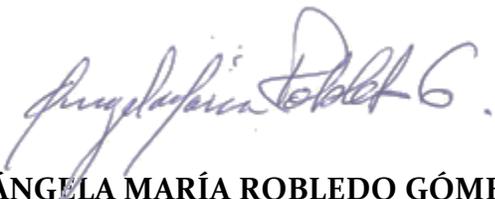
**JOMARY ORTEGÓN OSORIO**  
C.C. 52.537.603  
Abogada del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo



**JUAN DAVID ROMERO PRECIADO**  
C.C. 1.032.480.857  
Abogado del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo



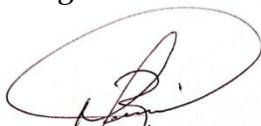
**ALEXANDER LOPEZ MAYA**  
C.C. 16.744.638  
Senador de la República



**ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ**  
C.C.24.313.244



**NÉSTOR MANUEL CASTRO ACEVEDO**  
C.C. 1.022.406.169  
Abogado



**MIGUEL ÁNGEL BUITRAGO MARTÍN**  
C.C. 1.032.485.535  
Abogado



**REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

**EL GRUPO DE ATENCIÓN E INFORMACIÓN CIUDADANA DE LA REGISTRADURIA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL  
CERTIFICA:**

Que a la fecha en el archivo nacional de identificación el documento de identificación relacionado presenta la siguiente información y estado:

Cédula de Ciudadanía: 19.157.375  
Fecha de Expedición: 14 DE MAYO DE 1973  
Lugar de Expedición: BOGOTA D.C. - CUNDINAMARCA  
A nombre de: GUSTAVO ADOLFO GALLON GIRALDO  
Estado: VIGENTE



**ESTA CERTIFICACIÓN NO ES VALIDA COMO DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN  
LA EXPEDICIÓN DE ESTA CERTIFICACIÓN ES GRATUITA**

---

Esta certificación es válida en todo el territorio nacional hasta el 04 de Diciembre de 2021

De conformidad con el Decreto 2150 de 1995, la firma mecánica aquí plasmada tiene validez para todos los efectos legales.

Expedida el 4 de noviembre de 2021

**RAFAEL ROZO BONILLA**

Coordinador Centro de Atención e Información Ciudadana





**REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

**EL GRUPO DE ATENCIÓN E INFORMACIÓN CIUDADANA DE LA REGISTRADURIA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL  
CERTIFICA:**

Que a la fecha en el archivo nacional de identificación el documento de identificación relacionado presenta la siguiente información y estado:

Cédula de Ciudadanía: 81.720.982  
Fecha de Expedición: 28 DE JULIO DE 2003  
Lugar de Expedición: CHIA - CUNDINAMARCA  
A nombre de: JULIAN DANIEL GONZALEZ ESCALLON  
Estado: VIGENTE

**ESTA CERTIFICACIÓN NO ES VALIDA COMO DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN  
LA EXPEDICIÓN DE ESTA CERTIFICACIÓN ES GRATUITA**

---

Esta certificación es válida en todo el territorio nacional hasta el 10 de Julio de 2021

De conformidad con el Decreto 2150 de 1995, la firma mecánica aquí plasmada tiene validez para todos los efectos legales.

Expedida el 10 de junio de 2021

**RAFAEL ROZO BONILLA**

Coordinador Centro de Atención e Información Ciudadana



**REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

**EL GRUPO DE ATENCIÓN E INFORMACIÓN CIUDADANA DE LA REGISTRADURIA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL  
CERTIFICA:**

Que a la fecha en el archivo nacional de identificación el documento de identificación relacionado presenta la siguiente información y estado:

Cédula de Ciudadanía: 1.014.235.206  
Fecha de Expedición: 13 DE AGOSTO DE 2010  
Lugar de Expedición: BOGOTA D.C. - CUNDINAMARCA  
A nombre de: DAVID FERNANDO CRUZ GUTIERREZ  
Estado: VIGENTE

**ESTA CERTIFICACIÓN NO ES VALIDA COMO DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN  
LA EXPEDICIÓN DE ESTA CERTIFICACIÓN ES GRATUITA**

---

Esta certificación es válida en todo el territorio nacional hasta el 04 de Diciembre de 2021

De conformidad con el Decreto 2150 de 1995, la firma mecánica aquí plasmada tiene validez para todos los efectos legales.

Expedida el 4 de noviembre de 2021

**RAFAEL ROZO BONILLA**

Coordinador Centro de Atención e Información Ciudadana



**REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

**EL GRUPO DE ATENCIÓN E INFORMACIÓN CIUDADANA DE LA REGISTRADURIA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL  
CERTIFICA:**

Que a la fecha en el archivo nacional de identificación el documento de identificación relacionado presenta la siguiente información y estado:

Cédula de Ciudadanía: 11.377.647  
Fecha de Expedición: 22 DE DICIEMBRE DE 1977  
Lugar de Expedición: FUSAGASUGA - CUNDINAMARCA  
A nombre de: REINALDO VILLALBA VARGAS  
Estado: VIGENTE



**ESTA CERTIFICACIÓN NO ES VALIDA COMO DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN  
LA EXPEDICIÓN DE ESTA CERTIFICACIÓN ES GRATUITA**

---

Esta certificación es válida en todo el territorio nacional hasta el 04 de Diciembre de 2021

De conformidad con el Decreto 2150 de 1995, la firma mecánica aquí plasmada tiene validez para todos los efectos legales.

Expedida el 4 de noviembre de 2021

**RAFAEL ROZO BONILLA**

Coordinador Centro de Atención e Información Ciudadana





**REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

**EL GRUPO DE ATENCIÓN E INFORMACIÓN CIUDADANA DE LA REGISTRADURIA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL  
CERTIFICA:**

Que a la fecha en el archivo nacional de identificación el documento de identificación relacionado presenta la siguiente información y estado:

Cédula de Ciudadanía: 52.537.603  
Fecha de Expedición: 20 DE OCTUBRE DE 1997  
Lugar de Expedición: BOGOTA D.C. - CUNDINAMARCA  
A nombre de: JOMARY LIZ ORTEGON OSORIO  
Estado: VIGENTE

**ESTA CERTIFICACIÓN NO ES VALIDA COMO DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN  
LA EXPEDICIÓN DE ESTA CERTIFICACIÓN ES GRATUITA**

---

Esta certificación es válida en todo el territorio nacional hasta el 04 de Diciembre de 2021

De conformidad con el Decreto 2150 de 1995, la firma mecánica aquí plasmada tiene validez para todos los efectos legales.

Expedida el 4 de noviembre de 2021

**RAFAEL ROZO BONILLA**

Coordinador Centro de Atención e Información Ciudadana



**REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

**EL GRUPO DE ATENCIÓN E INFORMACIÓN CIUDADANA DE LA REGISTRADURIA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL  
CERTIFICA:**

Que a la fecha en el archivo nacional de identificación el documento de identificación relacionado presenta la siguiente información y estado:

Cédula de Ciudadanía: 1.032.480.857  
Fecha de Expedición: 28 DE ABRIL DE 2014  
Lugar de Expedición: BOGOTA D.C. - CUNDINAMARCA  
A nombre de: JUAN DAVID ROMERO PRECIADO  
Estado: VIGENTE

**ESTA CERTIFICACIÓN NO ES VALIDA COMO DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN  
LA EXPEDICIÓN DE ESTA CERTIFICACIÓN ES GRATUITA**

---

Esta certificación es válida en todo el territorio nacional hasta el 04 de Diciembre de 2021

De conformidad con el Decreto 2150 de 1995, la firma mecánica aquí plasmada tiene validez para todos los efectos legales.

Expedida el 4 de noviembre de 2021

**RAFAEL ROZO BONILLA**

Coordinador Centro de Atención e Información Ciudadana



**REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

**EL GRUPO DE ATENCIÓN E INFORMACIÓN CIUDADANA DE LA REGISTRADURIA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL  
CERTIFICA:**

Que a la fecha en el archivo nacional de identificación el documento de identificación relacionado presenta la siguiente información y estado:

Cédula de Ciudadanía: 24.313.244  
Fecha de Expedición: 25 DE FEBRERO DE 1975  
Lugar de Expedición: MANIZALES - CALDAS  
A nombre de: ANGELA MARIA ROBLEDO GOMEZ  
Estado: VIGENTE



**ESTA CERTIFICACIÓN NO ES VALIDA COMO DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN  
LA EXPEDICIÓN DE ESTA CERTIFICACIÓN ES GRATUITA**

---

Esta certificación es válida en todo el territorio nacional hasta el 20 de Octubre de 2021

De conformidad con el Decreto 2150 de 1995, la firma mecánica aquí plasmada tiene validez para todos los efectos legales.

Expedida el 20 de septiembre de 2021

**RAFAEL ROZO BONILLA**

Coordinador Centro de Atención e Información Ciudadana





**REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

**EL GRUPO DE ATENCIÓN E INFORMACIÓN CIUDADANA DE LA REGISTRADURIA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL  
CERTIFICA:**

Que a la fecha en el archivo nacional de identificación el documento de identificación relacionado presenta la siguiente información y estado:

Cédula de Ciudadanía: 16.744.638  
Fecha de Expedición: 6 DE DICIEMBRE DE 1985  
Lugar de Expedición: CALI - VALLE  
A nombre de: ALEXANDER LOPEZ MAYA  
Estado: VIGENTE

**ESTA CERTIFICACIÓN NO ES VALIDA COMO DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN  
LA EXPEDICIÓN DE ESTA CERTIFICACIÓN ES GRATUITA**

---

Esta certificación es válida en todo el territorio nacional hasta el 04 de Diciembre de 2021

De conformidad con el Decreto 2150 de 1995, la firma mecánica aquí plasmada tiene validez para todos los efectos legales.

Expedida el 4 de noviembre de 2021

**RAFAEL ROZO BONILLA**

Coordinador Centro de Atención e Información Ciudadana



**REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

**EL GRUPO DE ATENCIÓN E INFORMACIÓN CIUDADANA DE LA REGISTRADURIA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL  
CERTIFICA:**

Que a la fecha en el archivo nacional de identificación el documento de identificación relacionado presenta la siguiente información y estado:

Cédula de Ciudadanía: 1.022.406.169  
Fecha de Expedición: 5 DE AGOSTO DE 2013  
Lugar de Expedición: BOGOTA D.C. - CUNDINAMARCA  
A nombre de: NESTOR MANUEL CASTRO ACEVEDO  
Estado: VIGENTE

**ESTA CERTIFICACIÓN NO ES VALIDA COMO DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN  
LA EXPEDICIÓN DE ESTA CERTIFICACIÓN ES GRATUITA**

---

Esta certificación es válida en todo el territorio nacional hasta el 04 de Diciembre de 2021

De conformidad con el Decreto 2150 de 1995, la firma mecánica aquí plasmada tiene validez para todos los efectos legales.

Expedida el 4 de noviembre de 2021

**RAFAEL ROZO BONILLA**

Coordinador Centro de Atención e Información Ciudadana



**REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

**EL GRUPO DE ATENCIÓN E INFORMACIÓN CIUDADANA DE LA REGISTRADURIA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL  
CERTIFICA:**

Que a la fecha en el archivo nacional de identificación el documento de identificación relacionado presenta la siguiente información y estado:

Cédula de Ciudadanía: 1.032.485.535  
Fecha de Expedición: 29 DE SEPTIEMBRE DE 2014  
Lugar de Expedición: BOGOTA D.C. - CUNDINAMARCA  
A nombre de: MIGUEL ANGEL BUITRAGO MARTIN  
Estado: VIGENTE

**ESTA CERTIFICACIÓN NO ES VALIDA COMO DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN  
LA EXPEDICIÓN DE ESTA CERTIFICACIÓN ES GRATUITA**

---

Esta certificación es válida en todo el territorio nacional hasta el 04 de Diciembre de 2021

De conformidad con el Decreto 2150 de 1995, la firma mecánica aquí plasmada tiene validez para todos los efectos legales.

Expedida el 4 de noviembre de 2021

**RAFAEL ROZO BONILLA**

Coordinador Centro de Atención e Información Ciudadana