

**LA CORTE REAFIRMÓ LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA COMPETENCIA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN PARA IMPONER LA SANCIÓN DE DESTITUCIÓN E INHABILIDAD GENERAL A LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE ELECCIÓN, POR LA COMISIÓN DE FALTAS DISCIPLINARIAS**

**II. EXPEDIENTE D-12604/12605 - SENTENCIA C-111/19 (marzo 13)**  
M.P. Carlos Bernal Pulido

**1. Norma acusada**

**LEY 734 DE 2002**  
(febrero 5)

*Por el cual se expide el Código Único Disciplinario*

**ARTÍCULO 45. DEFINICIÓN DE LAS SANCIONES.**

1. La destitución e inhabilidad general implica:

a) La terminación de la relación del servidor público 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 los artículos 110 y 278, numeral 1, de la Constitución Política, 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 escrita implica un llamado de atención formal, por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida.

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.

## 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "*elección*" contenida en los artículos 45, numeral 1, literal a) de la Ley 734 de 2002 y 49, numeral 1, literal a) de la Ley 1952 de 2019.

## 3. Síntesis de los fundamentos

La Corte debía resolver en esta oportunidad si el artículo 45.1 literal a) de la Ley 734 de 2002, al establecer la terminación de la relación del servidor público de *elección*, como una consecuencia de la destitución o inhabilidad que puede imponer la Procuraduría General de la Nación, es contrario al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Los demandantes aducen que una autoridad administrativa como lo es la Procuraduría General no tiene la competencia para destituir e inhabilitar a los servidores públicos de elección popular, a la luz del artículo 23 de dicha Convención. Argumentan que, de conformidad con esta, la restricción a los derechos políticos es admisible siempre que se haga en el marco de un proceso penal, por un juez competente y como consecuencia de una condena. Por ello, sostienen que como la Procuraduría no tiene la calidad de juez penal, no puede restringir los derechos políticos en la forma que lo hace la norma demandada.

De manera preliminar, este Tribunal estableció que no existía cosa juzgada, toda vez que aun cuando existen pronunciamientos previos en sede de control de constitucionalidad respecto de las competencias de la Procuraduría General de la Nación sobre los funcionarios públicos de elección popular, no se cumplen los requisitos de identidad de objeto y causa exigidos por la jurisprudencia para que tenga lugar esa figura.

Por otra parte, no obstante la expedición de la Ley 1952 de 2019, "por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario", la Corte determinó que procedía un pronunciamiento de fondo por dos razones: (i) la norma aún está vigente pues el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019 dispuso que "*entrará a regir cuatro (4) meses después de su sanción y publicación*" y (ii) en todo caso, la Ley 734 de 2002 será aplicable a los procesos disciplinarios que se hubieren iniciado durante su vigencia. A la vez, y en vista de que el artículo 49, numeral 1 de la Ley 1952 de 2019 tiene un contenido normativo idéntico al de la norma demandada, la coherencia del orden jurídico y el principio de economía procesal, procedió a conformar la integridad normativa entre ambas disposiciones.

La Corte reiteró las reglas que ha sentado sobre el alcance del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y acerca de la competencia de la Procuraduría General de la Nación para sancionar e inhabilitar servidores públicos de elección popular, las cuales constituyen precedente constitucional vinculante para el caso *sub examine*. En **primer lugar**, resaltó que el artículo 23 de la Convención no prohíbe a los Estados que sus ordenamientos internos determinen cuál es la autoridad administrativa competente para limitar los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular (sentencia C-028/06). Esta disposición debe ser interpretada de manera coherente y sistemática con (i) otros tratados internacionales, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que en el artículo 8.9 establece que "*Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, medidas disciplinarias o de otra índole contra todo funcionario público que transgreda los códigos o normas establecidas de conformidad con el presente artículo*" y (ii) con la propia Constitución (arts. 118 y 277).

En **segundo lugar**, el constituyente le otorgó facultades a la Procuraduría General de la Nación para ejercer vigilancia, potestad disciplinaria, adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones a "*quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular*", en los términos que señale la ley (art. 277.6). En **tercer lugar**, el legislador tiene un margen de apreciación, sin desconocer la Constitución y las normas internacionales,

para atribuir a los organismos de control del Estado, competencias disciplinarias que conduzcan incluso a la imposición de sanciones de destitución e inhabilidad general de los servidores públicos, cuando con su comportamiento se afecte la moralidad pública y la imparcialidad de la administración<sup>1</sup>.

La jurisprudencia consolidada de la Corte Constitucional ha destacado la naturaleza particular que en el ordenamiento colombiano tiene la Procuraduría General de la Nación como órgano autónomo, de control, una de cuyas facultades es la potestad disciplinaria que debe ejercer de conformidad con la ley y cuyas decisiones son en todo caso, susceptibles a su vez de control judicial, principalmente, por la jurisdicción contencioso administrativa, como también por vía de la acción de tutela. Por tales motivos, la Procuraduría General no puede asimilarse a las actuaciones de la administración pública y en especial a los actos administrativos que han sido objeto de decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de otros países distintos a Colombia. En consecuencia, la Corte Constitucional procedió a declarar exequible la expresión "elección" contenida en los artículos 45.1, literal a) de la Ley 734 de 2002 y 49.1, literal a) de la Ley 1952 de 2019.

#### 4. **Salvamentos y reserva de aclaración de voto**

El Magistrado **Alberto Rojas Ríos** salvó su voto al considerar que la Corte debió declarar inexecutable la expresión "elección" contenida en el literal a) del numeral 1 del artículo 45 de la Ley 734 de 2002, así como en su réplica normativa prevista en el literal a) del numeral 1 del artículo 49 de la Ley 1952 de 2019.

Para tal efecto, sostuvo que la destitución contemplada en la norma acusada, así como en la que debió integrarse al trámite de constitucionalidad, al no ser impuesta por un juez sino por una autoridad carente de jurisdicción, no debe restringir el acceso a un cargo de elección popular, pues ello comporta una medida antidemocrática violatoria del artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Señaló que en términos de la citada Convención, la cual forma parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto (Sentencia C-327 de 2016), la sanción debe ser consecuencia de un proceso judicial y, en ese orden, los procesos adelantados por organismos de carácter administrativo que se valen de una estructura de investigación y juzgamiento puramente inquisitiva -como los que adelantan los organismos de control- en caso de culminar con una condena, conducen a una "*capitis diminutio*" de los derechos políticos de los servidores de elección popular, sin que se hubiese desplegado el debido proceso judicial, el cual, en el sistema interamericano, prevé una doble garantía, a saber: (i) que la sanción provenga de un juez, con atributos de autonomía, independencia, plena imparcialidad, y ajeno a intereses políticos circunstanciales; y, (ii) que sea consecuencia de un proceso judicial en el que se despliegan las garantías del debido proceso.

A partir de una interpretación sistemática, sostuvo que el artículo 93 de la Constitución ordena, de una parte, que los tratados y convenios internacionales que reconocen los derechos humanos **prevalecen** en el orden interno y, de otra, que los derechos y deberes consagrados en la Constitución –incluidos los artículos 277 y 278 Superiores– deben ser interpretados de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos y ratificados por Colombia, entre los cuales se destaca la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En armonía con dicha interpretación, resaltó que el caso *López Mendoza v. Venezuela* implica y sugiere un cambio de línea sensible en el que, acorde con el avance de las garantías fundamentales que en el sistema interamericano dirigida a fortalecer de manera esencial los modelos democráticos y no sólo en su aspecto formal, se debió reflexionar sobre el entendimiento jurisprudencial hasta el momento imperante según el cual "*las sanciones administrativas y disciplinarias son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de estas.*" (Sentencia SU-712 de 2013)

---

<sup>1</sup> Sentencias C-124 de 2003 y C-500 de 2014

En oposición a tal criterio jurisprudencial, el Magistrado **Rojas Ríos** precisó que, a la luz del parámetro de constitucionalidad contenido en el artículo 23.2 de la CADH, los derechos políticos de los servidores de elección popular sólo pueden ser limitados por "*condena, por juez competente*" y que la cualificación "juez competente" tiene por fundamento la relevancia de los derechos políticos y ciudadanos en una democracia constitucional, cuya finalidad consiste en evitar que las autoridades administrativas puedan perseguir a los opositores o a las minorías políticas, como históricamente ha ocurrido en la mayoría de estados latinoamericanos en distintos episodios, caracterizados por el uso indebidamente punitivo del poder administrativo del Estado. De allí que las restricciones al ejercicio de los derechos políticos de los funcionarios de elección directa, quienes representan al pueblo, no deben ser adoptadas por una autoridad administrativa sino judicial, para que en ese entorno se garantice el derecho fundamental a un debido proceso imparcial.

Precisamente, la destitución e inhabilitación al ser formas de limitar el ejercicio de la ciudadanía requieren la intervención de un juez a través de un proceso que culmine con sentencia judicial, la cual debe estar precedida de un debido proceso en el que se tengan en cuenta, al menos: (i) la calidad del sujeto; (ii) la autoridad competente; y, (iii) el principio de autonomía e independencia judicial. Bajo esta comprensión, basándose en los votos concurrentes de los jueces Vio Grossi y Diego Sayán (*López Mendoza v. Venezuela*) advirtió que la exigencia judicial para la remoción de servidores de elección popular está sometida a un margen de apreciación por parte de los estados nacionales en el que el concepto "juez" comporta un género amplio que puede abarcar a toda la rama judicial y no una especie restringida, como lo es la jurisdicción penal.

Finalmente, sostuvo que, si bien existen recursos judiciales a través de los cuales, eventualmente, se pueden controvertir las decisiones administrativas del Procurador General de la Nación, tales alternativas corresponden a instituciones externas al proceso disciplinario y podrían implicar que los mismos no sean idóneos en términos de eficacia al momento de proteger los derechos políticos del afectado, lo cual eventualmente, dejaría abierta la posibilidad de acudir a las instancias del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

De igual manera, el Magistrado **José Fernando Reyes Cuartas** se apartó de la decisión adoptada en la sentencia C-111 de 2019, mediante la cual se declaró la exequibilidad de la expresión *elección* contenida en los artículos 41.1, literal a) de la Ley 734 de 2002 y 49.1, literal a) de la Ley 1952 de 2019.

En su concepto, la decisión de la Corte ha debido ser inhibitoria, en razón de la deficiencia de los cargos de inconstitucionalidad formulados, toda vez que los demandantes no expusieron de manera cierta, suficiente y pertinente, en qué forma la función del Procurador General de la Nación afecta los derechos políticos de quien fue elegido popularmente, sino que la censura que plantean es el resultado de una interpretación subjetiva que no corresponde exactamente al contenido de la norma acusada y que se enfrenta a una jurisprudencia consolidada acerca de la validez del ejercicio de la función disciplinaria de funcionarios de elección popular, sin que se explique en concreto, cuál es la duda de constitucionalidad que subsiste. En estas condiciones, no procedía realizar un examen de fondo y emitir un pronunciamiento de mérito sobre la constitucionalidad de la disposición objeto de impugnación.

El Magistrado **Alejandro Linares Cantillo** se reservó la posibilidad de aclarar su voto respecto de algunas de las consideraciones de la parte motiva de la sentencia.