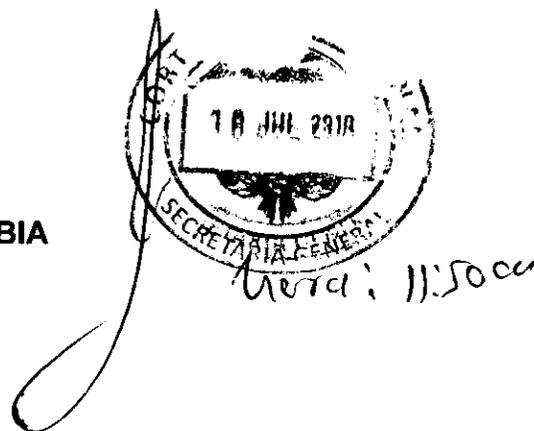


D-12805  
OK

Bogotá D.C. Julio de 2018

Honorables  
**MAGISTRADOS CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA**  
Sala Plena  
Bogotá D.C.



Ref.: Demanda de inconstitucionalidad.

**RAÚL FABIAN ENDO LARA**, colombiano, mayor de edad, identificado como se registra al pie de mi respectiva firma, de acuerdo con los derechos y deberes ciudadanos consagrados en los Artículos 4, 29 y 241 de la Constitución Política, acudo ante ustedes para presentar demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 157 (parcial) de la Ley 734 de 2002, por considerar que contradice la Carta Política y especialmente disposiciones que integran el Bloque de Constitucionalidad.

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada:

**"LEY 734 DE 2002**

**(Febrero 05)**

**Por la cual se expide el Código Disciplinario Único**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**CAPITULO SEGUNDO**

**Investigación disciplinaria**

**Artículo 157.** *Suspensión provisional. Trámite. Durante la investigación disciplinaria o el juzgamiento por faltas calificadas como gravísimas o graves, el funcionario que la esté adelantando podrá ordenar motivadamente la suspensión provisional del servidor público, sin derecho a remuneración alguna, siempre y cuando se evidencien serios elementos de juicio que permitan establecer que la permanencia en el cargo, función o servicio público posibilita la interferencia del autor de la falta en el trámite de la investigación o permite que continúe cometiéndola o que la reitere.*

*El término de la suspensión provisional será de tres meses, prorrogable hasta en otro tanto. Dicha suspensión podrá prorrogarse por otros tres meses, una vez proferido el fallo de primera o única instancia.*

*El auto que decreta la suspensión provisional será responsabilidad personal del funcionario competente y debe ser consultado sin perjuicio de su inmediato cumplimiento si se trata de decisión de primera instancia; en los procesos de única, procede el recurso de reposición.*

*Para los efectos propios de la consulta, el funcionario remitirá de inmediato el proceso al superior, previa comunicación de la decisión al afectado.*

*Recibido el expediente, el superior dispondrá que permanezca en secretaría por el término de tres días, durante los cuales el disciplinado podrá presentar alegaciones en*

su favor, acompañadas de las pruebas en que las sustente. Vencido dicho término, se decidirá dentro de los diez días siguientes.

Cuando desaparezcan los motivos que dieron lugar a la medida, la suspensión provisional deberá ser revocada en cualquier momento por quien la profirió, o por el superior jerárquico del funcionario competente para dictar el fallo de primera instancia.

**Parágrafo.** Cuando la sanción impuesta fuere de suspensión e inhabilidad o únicamente de suspensión, para su cumplimiento se tendrá en cuenta el lapso en que el investigado permaneció suspendido provisionalmente. Si la sanción fuere de suspensión inferior al término de la aplicada provisionalmente, tendrá derecho a percibir la diferencia.”

## **NORMAS INFRINGIDAS**

A continuación se resaltan los apartes de las disposiciones constitucionales y convencionales que resultan infringidas en el presente asunto:

- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA:**

**“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, aún 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.”*  
(Negrillas fuera de los textos).

- **CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS:**

### **“Artículo 8. Garantías Judiciales**

**1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.**

**2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el**

proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a. derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

b. comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;

c. concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

d. derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

e. derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

f. derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

g. derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y

h. derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.”

### **“Artículo 23. Derechos Políticos**

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

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. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. **La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”**

## CONCEPTO DE VIOLACIÓN

La inconstitucionalidad de la disposición acusada tiene lugar debido a la incompetencia de la Procuraduría General de la Nación como autoridad administrativa del estado colombiano, para aplicar la medida cautelar de suspensión provisional frente a los servidores públicos de elección popular, toda vez que dicha facultad y más aún su ejercicio indiscriminado para todos los casos, contraviene lo dispuesto en el artículo 23.2 de la Carta Democrática Interamericana de Derechos Humanos como parte integrante de nuestra Constitución Política, donde se establece que los derechos políticos contenidos en el numeral 1° solo podrán ser restringidos con base en las causas ahí mismo definidas, “exclusivamente” por motivos de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Dicha disposición fue taxativa al permitir la restricción a los derechos políticos solo en los casos descritos en el numeral 2°, pudiendo ser promulgadas con estricta observancia de las hipótesis enunciadas debido al término “exclusividad”.

De una interpretación del artículo 23.2 conforme al sentido corriente de sus términos<sup>1</sup>, se tiene que la expresión “*condena por juez competente en proceso penal*”, no es equiparable a los términos “*edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción y capacidad civil o mental*”, toda vez que mientras estos últimos son conceptos abiertos e indefinidos y, por tanto, deben necesariamente ser desarrollados y determinados por los Estados a través de su reglamentación interna para tener efectividad, el término “*condena, por juez competente, en proceso penal*”<sup>2</sup>, es un concepto cerrado y definido, claramente determinado, que no admite interpretación diferente a su contenido.

Para el presente caso debe hacerse una interpretación restrictiva de las disposiciones en conflicto, esto es, del artículo demandado y las normas señaladas como infringidas, a fin de no desconocer la jerarquía que la Carta Convencional le ha asignado en su artículo 27 a los derechos políticos, por tratarse de aquellos que forman parte del objeto y fin del Tratado, **no suspendibles** y pertenecientes a la categoría de normas de *jus cogens*<sup>3</sup>.

Reconocemos que son muy importantes los valores constitucionales que fundamentan la acción disciplinaria y la restricción de derechos políticos frente a servidores públicos elegidos popularmente, pero aquellos protegen y persiguen objetivos colectivos, esto es, bienes sociales que se califican como relevantes para la vida en comunidad, como lo son la buena administración del Estado, la integridad de la moralidad y el patrimonio público. Por su parte, la restricción convencional a los derechos políticos contenida en el artículo 23.2 se incrusta en la dignidad humana<sup>4</sup>. Participar en la vida política del país es un proyecto de vida protegido a plenitud por la autonomía personal.

La resolución del conflicto entre los derechos políticos y la lucha contra la corrupción, debe realizarse con estricta observancia de la dignidad humana ya que, según ordena la CADH, la restricción de los derechos **solo puede hacerse por condena de juez competente en proceso penal, no por una autoridad administrativa como la Procuraduría General de la Nación**. Este es un límite fijado por la Carta Democrática Interamericana para la obtención de los objetivos sociales vinculados con la excelencia y moralidad de la gestión de lo público de cada Estado Parte. Una postura contraria,

<sup>1</sup> Art. 31 Convención de Viena.

<sup>2</sup> Cfr. ADELINA LOIANNO. *Control de convencionalidad – Proyecciones e influencias en el derecho interno*. Editora Jurídica Cevallos, Quito – Ecuador, 2017, p.p. 338 y 339.

<sup>3</sup> STEINER Christian y URIBE Patricia. *Convención Americana sobre Derechos Humanos – Comentarios*, Konrad Adenauer Stiftung – Temis, Bogotá, 2014, p. 683.

<sup>4</sup> La clásica fórmula se enuncia desde la T-881 de 2002. “(i) la autonomía o posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como se quiere), (ii) ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien), (iii) la intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones).

desbordaría aquel límite vinculado con la dignidad humana, en tanto debe preferirse la eficacia del sufragio pasivo por encima de la lucha contra la corrupción, porque así se realiza la dignidad humana<sup>5</sup>.

Respetados Magistrados, recuérdese que los Derechos Políticos de los ciudadanos de los Estados Partes aparecen en un primer orden en las Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, misma que tiene, como se dijo anteriormente, fuerza jurídica plena según el literal d) del artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La declaración mencionada señala que **“toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes”** (artículo XX).

Tales derechos, a la par de lo que afirma el artículo XXVIII de la declaración, solo pueden ser limitados **“por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático”**.

La medida cautelar de suspensión provisional que faculta a la Procuraduría General de la Nación para **restringir temporalmente** los derechos políticos de los servidores elegidos por voto popular, no responde a ninguno de los mencionados criterios, por el contrario, contra *ius* es claramente una afrenta a la democracia, que como mínimo reclama el Orden Público Internacional de los Derechos Humanos se instaure en los Estados Partes. Contraviene el texto literal de los artículos mencionados de la Declaración, pero también lo hace respecto de su Preámbulo, puesto que derechos y deberes **“se integran correlativamente en toda actividad social y política del hombre”**, lo cual le otorga sentido y contenido a la petición que en esta demanda de inconstitucionalidad sobre derechos convencionales reforzados estamos formulando.

Tal correlatividad, respecto de derechos y deberes del ciudadano elegido popularmente y de los ciudadanos electores es tan esencial, por encima incluso de los derechos constitucionales del Estado Parte, que la misma declaración concibe como **“deberes”** convencionales los de **“votar en las elecciones populares del país de que sea nacional”** como el de **“desempeñar los cargos de elección popular que le correspondan en el Estado de que sea nacional”** (artículos XXXII y XXXIV inciso 2º de la Declaración Americana de Derechos Humanos).

La Declaración Universal de los Derechos Humanos se reitera por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en cuanto concibe que la libertad del ser humano, solo es posible en tanto cada Estado nacional cumpla con su deber de crear condiciones que permitan a cada persona gozar de sus **“derechos políticos”** (Preámbulo).

Derechos y deberes del servidor público elegido y sus electores resultan afectados con la aplicación de esta medida cautelar de orden legal, procediéndose, por la Procuraduría General de la Nación, en forma contraria al espíritu y texto del Orden Público Internacional de los Derechos Humanos según los mandatos que como imperativos categóricos se han citado.

De manera más concreta, el artículo 23 de la Convención consagra los **DERECHOS POLÍTICOS** a desempeñar directamente cargos y asuntos públicos de elección popular y a ser representado democráticamente (numeral 1º, literales a) y b) ibídem), sin

---

<sup>5</sup> Recuérdese además, que conforme con el literal b) del artículo 29 de la Convención, ninguna disposición de ella puede ser interpretada para limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes.

restricción alguna diferente a la autorizada por la misma Convención, que para el caso del ejercicio de los Derechos Políticos demanda que así lo disponga la ley de manera anticipada o por "**condena, por juez competente, en proceso penal**" (numeral 2º *ibidem*)<sup>6</sup>.

Aquí está de por medio otro Derecho Humano Convencional, referido al debido proceso, puesto que somete las restricciones a la competencia de autoridad judicial y como consecuencia de un proceso penal, constituyéndose en un reforzamiento de las Garantías Judiciales debidas del numeral 1º del artículo 8 de la Convención, toda vez que de manera inconcusa demanda que la restricción debe necesaria e indefectiblemente estar en manos de una autoridad judicial, naturaleza que no ostenta la Procuraduría General de la Nación, y que la causa jurídica tenga origen en un proceso penal, de lo cual también se encuentra lejos orgánicamente la mencionada entidad pública.

La vulneración al debido proceso, en su modalidad de la incompetencia de una autoridad pública para conocer de un asunto, ha sido desarrollado en las sentencias C-429 de 2001 y T-1307 de 2005.

Aquí no estamos refiriéndonos a la imposición de una inhabilidad, que es de lo que da cuenta la sentencia del Consejo de Estado del 15 de noviembre de 2017<sup>7</sup>, sino a una restricción prohibida como lo establecen los Derechos Políticos consagrados en los tratados internacionales sobre Derechos Humanos antes mencionados, aplicables por virtud de los artículos 4 y 93 de la Carta Política, 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos a través del Control de Convencionalidad.

Es claro, a partir de lo que señala el artículo 23 de la Convención Americana, que ninguna restricción diferente a la allí señalada pueden efectuar los Estados nacionales o sus legislaciones internas, la cual comprende entre otras explicitadas, a decisiones tomadas por autoridades judiciales penales, pero también excluyendo a restricciones no señaladas allí diferentes a las de inhabilidades.

Esto es, el Estado nacional no puede establecer ninguna restricción por fuera de la señalada, toda vez que ello iría en contra de lo dispuesto por la Convención Americana en su artículo 30, sobre el "*Alcance de las Restricciones*", las cuales deben estar señaladas en la ley y "**con el propósito para el cual han sido establecidas**" de conformidad con la Convención.

Los poderes disciplinarios que materialmente ha esgrimido la Procuraduría con base en facultades constitucionales y legales (artículos 118, 277 numeral 6º de la Carta Política y 157 de la Ley 734 de 2002), resultan contrarios *prima facie* con las garantías convencionales aquí tratadas.

En efecto, el artículo 29 de la Convención Americana, sobre "*Normas de Interpretación*", muy claramente señala en su literal a) que ningún Estado nacional puede limitar un derecho "**en mayor medida que la prevista en ella**". Si se acudiere a una interpretación restrictiva, señalando que la restricción solo cobija el tema de inhabilidades, tampoco ello sería óbice para desestimar el derecho reclamado, toda vez que el mismo artículo 29 convencional, en su literal c), prohíbe excluir su protección cuando están de por medio derechos y garantías que "**derivan de la forma democrática representativa de gobierno**", lo cual aplica sin duda alguna tanto para los derechos políticos de los servidores elegidos como para los de sus electores.

<sup>6</sup> También así el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que prohíbe las "*restricciones indebidas*" a los Derechos Políticos.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. CÉSAR PALOMINO CORTÉS, sentencia del 15 de noviembre de 2017, radicado No: 110010325000201400360 00 y No. interno: 1131-2014.

Tales derechos desconocidos también hacen parte del espectro constitucional interno, puesto que son reconocidos por los artículos 26 y 40 numerales 1º y 2º de la Carta Política, empero, los niveles de protección son inferiores al dispensado por la Convención Americana de Derechos Humanos, razón por la cual, al amparo de los artículos 4 y 93 de la Constitución, 29 de la Convención y del concepto de Control de Convencionalidad el enfoque jurídico lo hacemos en torno a los Derechos Humanos convencionales alegados.

Si bien, al parecer, la postura de la Corte Constitucional ha sido pacífica respecto al tema<sup>8</sup> -pese a la existencia de una regla jurisprudencial de la Corte IDH desde el año 2011<sup>9</sup>-, el año pasado el Consejo de Estado en el conocido "caso Petro"<sup>10</sup>, acogió, como autoridad judicial que controla los actos administrativos disciplinarios proferidos por la Procuraduría, las recomendaciones de la Comisión IDH, al señalar que la restricción a los derechos políticos de los servidores públicos elegidos por voto popular solo es posible cuando el hecho investigado es un acto de corrupción<sup>11</sup>, según lo regulado en la Ley 412 de 1997, por lo que es hora de que esa respetada Corporación emita un pronunciamiento evolutivo y acorde con los citados pronunciamientos.

En conclusión, la norma demandada se traduce en un claro desconocimiento de las normas constitucionales y convencionales que integran el bloque de constitucionalidad, porque se está facultando a una autoridad de naturaleza administrativa para restringir temporalmente los derechos políticos de servidores públicos elegidos por voto popular, de manera que por no ser una autoridad judicial penal contradice en forma evidente las garantías judiciales señaladas a lo largo de esta demanda.

### COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

El artículo 241 de la Constitución Política de 1991, establece que a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en lo estrictos y precisos términos de este artículo. Por tanto, en aras de dar cumplimiento de dicha norma, debe cumplir la función de "decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación".

El artículo 4º *ibídem* determina que la Constitución es norma de normas, y que en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

De acuerdo a lo anterior, y a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 2067 de 1991, son Ustedes competentes para conocer y fallar sobre el presente asunto.

<sup>8</sup> Sentencia C-028 de 2006, reiterada en Sentencias SU-712 de 2013, C-500 de 2014 y SU-355 de 2015

<sup>9</sup> Caso López Mendoza Vs Venezuela.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. CÉSAR PALOMINO CORTÉS, sentencia del 15 de noviembre de 2017, radicado No: 110010325000201400360 00 y No. interno: 1131-2014.

<sup>11</sup> Se dijo por el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. CÉSAR PALOMINO CORTÉS, sentencia del 15 de noviembre de 2017, radicado No: 110010325000201400360 00 y No. interno: 1131-2014, que: "el criterio integrador plasmado por la Corte Constitucional en Sentencia C028 del 2006, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado considera que, de acuerdo con la *ratio decidendi* de este pronunciamiento, la regla jurisprudencial que de allí se desprende es que la competencia que se le atribuye 29 Número Interno: 1131-2014 Demandante: Gustavo Francisco Petro Urrego Demandado: Nación - Procuraduría General de la Nación a la Procuraduría General de la Nación para investigar y sancionar disciplinariamente a funcionarios públicos de elección popular se ajusta al artículo 23.2 de la CADH solo en cuanto que la actuación del órgano de control se encamine a prevenir hechos de corrupción o a conjurar actos de servidores públicos que promuevan y constituyan casos reprochables de corrupción, función que desarrolla en cumplimiento de los fines previstos internacionalmente, entre ellos, la obligación adquirida por el Estado Colombiano en tratados de lucha contra la corrupción."

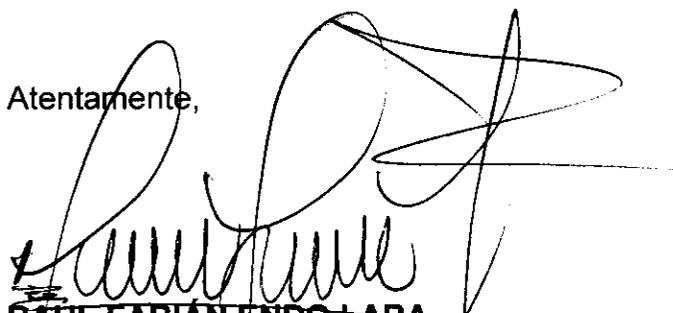
## PETICIONES

1. Se declare la **INEXEQUIBILIDAD** del artículo demandado, por contravenir las normas constitucionales y convencionales citadas en el acápite de normas infringidas.
2. En caso de no prosperar la anterior solicitud, declarar la **INEXEQUEBILIDAD CONDICIONADA** del artículo demandado, bajo el entendido que la Procuraduría General de la Nación sólo podrá restringir temporalmente los derechos políticos de los servidores públicos elegidos por voto popular a través de la medida cautelar de suspensión provisional, cuando esté investigando hechos de corrupción, tal como lo decidió el Consejo de Estado en el conocido "caso Petro"<sup>12</sup>.

## NOTIFICACIONES

Recibo notificaciones personales en la Secretaría de la Corte o en la carrera 13 No. 75-20 Of 307 de esta ciudad, Celular 313-255-5126, correo electrónico: abogado.fabianendolara@gmail.com

Atentamente,



**RAÚL FABIÁN ENDO LARA**  
C.C. No. 1.117.519.804 de Florencia

<b>CORTE CONSTITUCIONAL</b> <i>Secretaría General</i> <b>DILIGENCIA DE PRESENTACIÓN PERSONAL Y RECONOCIMIENTO DE CONTENIDO DE FIRMA</b>	
El anterior escrito fue presentado personalmente en	
La Secretaría General de la Corte Constitucional,	
por <u>Raúl Fabián Endo Lara</u> quien se	
Identificó con la C.C. No. <u>1.117.519.804</u> de <u>Florencia</u>	
y/o Tarjeta Profesional No. _____	
Bogotá D.C., <u>16 de Julio de 2017</u>	
Quien Firma	<u>Raúl Fabián Endo Lara</u> C.C. <u>1.117.519.804</u>
Quien recibe=Secretaría General	_____

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. CÉSAR PALOMINO CORTÉS, sentencia del 15 de noviembre de 2017, radicado No: 110010325000201400360 00 y No. interno: 1131-2014.