



Código General Disciplinario

Jaime Mejía Ossman



ISBN: 978-958-53553-9-2



9 789585 355392

Jaime Mejía Ossman

Código General Disciplinario

Ley 1952 del 28 de enero de 2019

Ley 2094 del 29 de junio de 2021

Sentencia C-030 de 2023 (febrero 16)

Decisiones del Consejo de Estado de 2023

(mayo 19 y junio 29)

Comparado con la Ley 734 del 5 de febrero de 2002

Código Disciplinario Único

Ley 836 del 16 de julio de 2003	Reglamento del Régimen Disciplinario para las FFMM
Ley 1015 del 7 de febrero de 2006	Régimen Disciplinario para la Policía Nacional
Ley 1123 del 22 de enero de 2007	Código Disciplinario del Abogado
Ley 1828 del 23 de enero de 2017	Código de Ética y Disciplinario del Congresista

Ley 1862 del 4 de agosto de 2017	Código Disciplinario Militar
Ley 2196 del 18 de enero de 2022	Estatuto Disciplinario Policial

Concordado con las demás codificaciones disciplinarias

Incluye sentencias de Constitucionalidad, jurisprudencia, notas, doctrina y conceptos de la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios (1995-2023)

Edición especial accesible para personas con discapacidad visual Ediciones Ministerio de Hacienda y Crédito Público

**Bogotá D.C. – Colombia – Sur América
2023**

Jaime Mejía Ossman

Código General Disciplinario

Ley 1952 del 28 de enero de 2019

Ley 2094 del 29 de junio de 2021

Sentencia C-030 de 2023 (febrero 16)

Decisiones del Consejo de Estado de 2023

(mayo 19 y junio 29)

**Comparado con la Ley 734 del 5 de febrero de 2002 Código
Disciplinario Único**

Ley 836 del 16 de julio de 2003	Reglamento del Régimen Disciplinario para las FFMM
---------------------------------	--

Ley 1015 del 7 de febrero de 2006	Régimen Disciplinario para la Policía Nacional
Ley 1123 del 22 de enero de 2007	Código Disciplinario del Abogado
Ley 1828 del 23 de enero de 2017	Código de Ética y Disciplinario del Congresista
Ley 1862 del 4 de agosto de 2017	Código Disciplinario Militar
Ley 2196 del 18 de enero de 2022	Estatuto Disciplinario Policial

Concordado con las demás codificaciones disciplinarias

Incluye sentencias de Constitucionalidad, jurisprudencia, notas, doctrina y conceptos de la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios (1995-2023)

Ediciones Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Bogotá D.C. – Colombia – Sur América

2023

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2023

/ Jaime Mejía Ossman /.

E-mail: jaimemejiaossman@gmail.com

ISBN: 978-958-53553-9-2

Doctor en Derecho y Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad La Gran Colombia de las ciudades de Armenia y Bogotá; Especialista en Derecho Disciplinario de la Universidad Cooperativa de Colombia; Especializado en Derecho Penal de la Universidad Externado de Colombia y Especializado en Derecho Probatorio de la Universidad La Gran Colombia; Magister en Derecho Público Militar de la Universidad Militar Nueva Granada, con estudios de doctorado en Derecho de la Universidad Santo Tomás, exdirector de la Especialización en Casación Penal y del Dpto. de Derecho Penal de la U. La Gran Colombia; Conferencista en Derecho Sancionatorio; Miembro Honorario del Colegio de Expertos en Derecho Disciplinario, fundador de la primera especialización en Derecho Disciplinario (Universidad Cooperativa de Colombia); Miembro Honorario del Colegio de Expertos en Derecho Disciplinario; Exdirector y Profesor de la Especialización en Derecho Sancionatorio de la Universidad Militar Nueva Granada (única en Hispanoamérica); se desempeñó como docente de la Escuela Superior de Guerra, de la Escuela de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ejército Nacional y de la Escuela de Cadetes "General José María Córdova"; autor de más de 30 obras en Derecho Disciplinario del Servidor Público y de las Fuerzas Militares de Colombia; expresidente del Colegio de Abogados en Derecho Disciplinario, Conjuez del Tribunal Superior de Bogotá (Sala Penal) desde 1998 hasta el año 2008, Conjuez del Consejo Superior de la Judicatura (Sala Disciplinaria) año 2009; exveedor Ético

Nacional del Partido Conservador Colombiano; exprocurador Delegado para la Contratación Estatal; exprocurador Delegado para la Policía Nacional, exprocurador Delegado y Presidente de la Sala Disciplinaria y Procurador Delegado ante la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal; exprocurador delegado encargado para las Fuerzas Militares, para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial, así como Procurador Auxiliar de la Procuraduría General de la Nación; docente en derecho disciplinario del Instituto de Estudios del Ministerio Público de la Procuraduría General de la Nación, de la Universidad La Gran Colombia de Bogotá y Armenia y de la Maestría de la Universidad Libre de Colombia; formó parte de la Comisión Redactora del Código General Disciplinario; fue distinguido el 19 de noviembre de 2013 con la medalla

Impreso en Colombia – Sur América

Printed in Colombia

Queda prohibida la reproducción parcial o total de este libro, por medio de cualquier proceso (Ley 23 de 1982).

Esta edición y sus características son propiedad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cedida muy gentilmente por su autor.

“Excelencia al Mérito Académico.” como el mejor formador interno del Ministerio Público y como “Colegiado Honorario” del Colegio Colombiano de Abogados Disciplinarios. En la actualidad se desempeña como Senador de la Cámara Junior de Colombia; Servidor Público Emérito; conferencista, abogado litigante, escritor; Consiliario y Plenario de la U. Gran Colombia.

A mis hermanos con discapacidad visual,
quienes con la gracia de Papito Dios y Mamita María
nos sorprenden con la mirada sincera de su alma
y con su visión transformadora del mundo y de sus bellos hogares

Con todo mi cariño y admiración

JAIME MEJÍA OSSMAN

PRESENTACIÓN

El doctor **Jaime Mejía Ossman** ha querido obsequiarle a los Ciudadanos con discapacidad visual esta edición de la obra “Código General Disciplinario”, comparada con la Ley 734 del 5 de febrero de 2002, concordada con las demás codificaciones disciplinarias; texto de consulta que contribuirá a enriquecer la labor funcional de quienes se dedican a estos complejos temas del derecho disciplinario, quienes podrán fácilmente comparar la nueva codificación disciplinaria con el reemplazado Código Disciplinario Único, lo que les permitirá interpretar y aplicar la normatividad con estricto apego a los principios de legalidad y favorabilidad. De la misma manera, esta herramienta les brindará las concordancias más sensibles y coherentes con el ordenamiento disciplinario, al igual que transporta las sentencias de constitucionalidad desde la Ley 200 del 28 de julio de 1995, la Ley 734 del 5 de febrero de 2002 hasta el actual Código General Disciplinario, lo cual permitirá al estudioso de esta materia, conocer la evolución y las disposiciones en que la Corte Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse desde su primer Codificación.

De la misma manera esta nueva ley disciplinaria comparada, trae alguna jurisprudencia que será de gran ayuda para la labor de las “autoridades disciplinarias” o “los jueces disciplinarios”, así como para los estudiosos de esta disciplina; los funcionarios públicos, la cual se encuentra ambientada con las sentencias de exequibilidad, notas, doctrina y las consultas absueltas por la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios que traza

la línea doctrinal del Ministerio Público desde 1995 hasta el año 2023.

Tengo la esperanza que este texto contribuya al fortalecimiento del derecho disciplinario; de los servidores públicos y de quienes sin ser abogados contribuyen al engrandecimiento del Estado social de derecho.

Claudia PATRICIA Paz Lamir

Jefe Oficina Control Disciplinario Interno

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

ÍNDICE GENERAL

Contenido

Código General Disciplinario.....	2
Comparado con la Ley 734 del 5 de febrero de 2002	2
Código Disciplinario Único	2
Concordado con las demás codificaciones disciplinarias.....	3
Incluye sentencias de Constitucionalidad, jurisprudencia, notas, doctrina y conceptos de la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios (1995-2023).....	3
Edición Especial traducida al sistema "Braille".....	3
para	3
Ciudadanos en condiciones de discapacidad visual	3
Código General Disciplinario.....	4
Comparado con la Ley 734 del 5 de febrero de 2002	4
Código Disciplinario Único	4
Concordado con las demás codificaciones disciplinarias.....	5
Incluye sentencias de Constitucionalidad, jurisprudencia, notas, doctrina y conceptos de la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios (1995-2023).....	5

Edición Especial traducida al sistema "Braille" **iError! Marcador no definido.**

para **iError! Marcador no definido.**

Ciudadanos en condiciones de discapacidad visual **iError! Marcador no definido.**

PRESENTACIÓN8

Claudia PATRICIA Paz Lamir9

ÍNDICE GENERAL 10

Genesis del Código General Disciplinario 14

 Resolución N.º 118 de abril 21 de 2014. 14

Reglamento general de actividades de la Comisión Interinstitucional de Estado para la "Reforma al Poder Disciplinario del Estado en Colombia".. 15

1. Ajustes del texto de aquellos artículos respecto de los cuales la Corte Constitucional declaró fundadas las objeciones presentadas por el Gobierno nacional. 24

 1.1 En cuanto al numeral 3.º del artículo 55 del referido proyecto..... 25

 Artículo 55. 26

 1.2 En relación con los numerales 1.º del artículo 55 y 1.º del artículo 58 del proyecto. 27

 Artículo 55. 27

 Artículo 58 27

Artículo 55.....	28
Artículo 58.....	29
2. Ajustes del texto de aquellos artículos respecto de los cuales el Congreso de la República aceptó las objeciones presentadas por el Gobierno nacional.....	30
2.1 En cuanto al párrafo n.º 1 del artículo 141 del Proyecto.....	30
2.2 En cuanto a los artículos 251 y 253 del proyecto.....	31
Artículo 218	32
2.3. En cuanto a varias de las normas del proyecto que están relacionadas con el régimen de los funcionarios de la Rama Judicial. ...	35
2.3.1 Argumentos del Gobierno nacional.....	35
2.3.2 Respuesta a la objeción.....	37
2.4 En cuanto al artículo 264 del proyecto.....	52
Primero. LEVANTAR.....	54
Segundo. DECLARAR.....	54
Tercero. ORDENAR.....	55
“COMUNICADO 04	57
(febrero 16 de 2023).....	57
1. Norma objeto de control constitucional	58
“Ley 2094 de 2021.....	58

Artículo 1º.	58
Artículo 2º.	59
2. Decisión.....	60
3. Síntesis de los fundamentos	61
(i) Antecedentes	61
(ii) Integración normativa	63
(iii) Cosa juzgada y problema jurídico.....	63
(iv) Ubicación de la norma y nuevo contexto de valoración.....	64
(v) Inexequibilidad parcial y exequibilidad condicionada de las normas estudiadas	66
Resumen de las decisiones del Consejo de Estado con relación al recurso extraordinario de revisión en materia disciplinaria y respecto a la competencia para sancionar a los funcionarios de elección popular en cumplimiento a lo ordenado por la Convención Americana de Derechos Humanos (Art. 23-2).....	86
Consejo de Estado con relación a la demanda de acción de nulidad y restablecimiento del derecho:.....	89
(...)”.	91
Abreviaturas “Alomía Calonge”:	91

Genesis del Código General Disciplinario

Resolución N.º 118 de abril 21 de 2014.

El señor Procurador General de la Nación, **Dr. ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO**, a través de la Resolución N.º 118 del 28 de abril de 2014, convocó "a instituciones públicas y organizaciones privadas para la conformación de una Comisión Interinstitucional de reforma al Poder Disciplinario en Colombia", lo cual fundamentó en sus facultades constitucionales y legales, "en especial de las consagradas en el artículo 7º, numerales 6º y 7º del Decreto 262 del 22 de febrero de 2000".

En dicha resolución, el jefe máximo del Ministerio Público señaló que en virtud de lo expresado en el numeral 3º de la Constitución Política, le correspondía "presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia". Igualmente, expresó que conforme a los numerales 6º y 7º del Decreto 262 de 2000 podía "asignar funciones especiales a las dependencias y empleos de la Procuraduría General de la Nación" y "expedir los actos administrativos, órdenes, directivas y circulares que sean necesarios para el funcionamiento de la Entidad y para desarrollar las funciones atribuidas por la Ley". De la misma manera dijo que "de acuerdo con los numerales 34 y 38 del artículo 7º de esa disposición, estaba "facultado para: 'Crear comités asesores y Grupos de trabajo para el cumplimiento de las funciones de la Entidad y los previstos en la Ley' y 'organizar las Dependencias de la Procuraduría General de la Nación para su adecuado funcionamiento conforme a las reglas y principios establecidos en este decreto y denominarlas, de acuerdo con las necesidades del servicio, y establecer a cargo del tesoro público obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la Ley de Apropiaciones".

Lo anterior fue el fundamento para convocar y conformar una "**Comisión Interinstitucional de Estudio**"¹, cuyo propósito fuera "la presentación de un

Según la Resolución 118 de 21 de abril de 2014, la Comisión se reuniría semanalmente a partir de su instalación en la sede central de la Procuraduría General de la Nación en la ciudad de Bogotá, D.C.; crearía subcomisiones temáticas; adoptaría su propio reglamento y tendría a su cargo una Secretaría Técnica a cargo del Despacho del Procurador General de la Nación (con delegación en el Dr. JUAN CARLOS NOVOA BUENDÍA – en ese entonces Procurador Delegado para la Sala Disciplinaria, hoy presidente de la Asociación colombiana de derecho disciplinario), para la compilación, redacción del documento final de reforma al Poder Disciplinario en Colombia

proyecto normativo ante el Congreso de la República en la siguiente legislatura que sirviera como iniciativa para que se tramitara una **“Reforma al Poder Disciplinario del Estado en Colombia”**.

Ese Comité el señor Procurador lo conformó, así:

- Procuradores delegados y funcionarios de la Procuraduría General de la Nación
- Consejo Superior de la Judicatura, Sala Disciplinaria.
- Consejo de Estado.
- Sección Segunda del Consejo de Estado.
- Defensoría del Pueblo.
- Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Personería de Bogotá, D.C.
- Colegio de Abogados en Derecho Disciplinario.
- Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario.

Reglamento general de actividades de la Comisión Interinstitucional de Estado para la “Reforma al Poder Disciplinario del Estado en Colombia”.

El día 30 de abril de 2014, en cumplimiento de la Resolución N° 118, se realizó la instalación formal de la **Comisión Interinstitucional de Reforma al Poder Disciplinario en Colombia**, según iniciativa convocada por el señor Procurador General de la Nación, Dr. ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO. Con base en esa reunión de instalación, el día 5 de mayo de 2014 se dictó por parte de la Secretaria Técnica el **Reglamento de la**

y para el apoyo logístico necesario para el cumplimiento del cometido a ella asignado.

Comisión Interinstitucional de Estudio, señalando el cronograma de actividades² y los temas objeto de la reforma³.

Alcance del Código General Disciplinario por parte del señor Procurador General de la Nación Dr. ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO.

Con ocasión del Quinto Congreso Internacional de Derecho Disciplinario, celebrado en las instalaciones del Hotel Radisson AR Hotel Bogotá Airport el día 9 de julio de 2015, el señor Procurador dijo las siguientes palabras:

Para las siguientes fechas: 30 de abril, 8 de mayo, 15 de mayo, 22 de mayo, 29 de mayo, 5 de junio, 12 de junio, 19 de junio, 26 de junio, 3 de julio y 17 de julio de 2014, fecha esta última como límite de culminación del proyecto de reforma.

1. Catálogo de faltas y sanciones. Principios de proporcionalidad y favorabilidad.
2. Procedimiento disciplinario para servidores públicos con fuero especial ante el Procurador General de la Nación. Doble instancia.
3. Procedimiento disciplinario para los demás servidores públicos. Separación de investigación y juzgamiento en la Procuraduría General de la Nación.
4. Control de legalidad de los actos disciplinarios proferidos por la Procuraduría General de la Nación.
5. Régimen probatorio. Beneficios por confesión en materia disciplinaria.

“Me es absolutamente satisfactorio, en mi condición de Procurador General de la Nación, instalar este Quinto Congreso Internacional, evento académico que tiene como elemento principal el nuevo Código General Disciplinario.

Dicha satisfacción, acompañada de una gran tranquilidad, viene marcada por el cumplimiento que la Procuraduría General de la Nación nuevamente le ha hecho a la Sociedad. En efecto, el objetivo que esta institución se trazó desde el pasado mes de agosto de 2014 se ha alcanzado con creces: el Congreso de la República aprobó un Código General Disciplinario, instituto jurídico que fue confeccionado y estructurado con el liderazgo permanente de la Procuraduría General de la Nación.

Como ustedes recordarán, a mediados del año pasado, conformé una comisión integrada por distintas entidades públicas y privadas, la cual tuvo como propósito inicial la elaboración de un proyecto normativo para ser presentado ante el Congreso de la República, con el objetivo de efectuar algunos ajustes al poder disciplinario del Estado en Colombia.

Pues bien, la primera sorpresa, muy grata por cierto, fue encontrarme con la elaboración de un proyecto de ley, ya no con el simple objetivo de efectuar algunos ajustes a las normas disciplinarias, sino con unos alcances mucho más ambiciosos y significativos, los cuales se reflejaron, en ese momento, en la posibilidad de que el Congreso de la República expidiera un nuevo Código. Por ende, al advertir la gran utilidad que podía alcanzarse con ello, no dudé en plasmar mi firma en la radicación de dicho proyecto. De hecho, yo mismo, en compañía del señor Defensor del Pueblo, lo radicamos en la célula legislativa, porque en lo personal tenía la convicción de que estaba en frente de una de las herramientas más efectivas y seguras para seguir combatiendo la corrupción y la ineficiencia administrativa.

Aquí es oportuno volver a efectuar un reconocimiento especial aquellas entidades y funcionarios que conformaron dicha Comisión, manifestándoles que sin su ayuda este objetivo no habría sido posible: Consejo Superior de la Judicatura, el Consejo de Estado, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Personería de Bogotá, el Colegio de Abogados en Derecho Disciplinario y el Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario y, por supuesto la Procuraduría General de la Nación.

Dicho esto, con el pasar de los meses obtendría una segunda sorpresa, no menos importante que la anterior. El Congreso de la República no solo se tomó muy en serio la tarea de estudiar a fondo dicha propuesta, sino que en una y otra Cámara el proyecto de ley contó con un trámite impecable, no sólo por el absoluto respeto de la juridicidad, sino porque allí se permitió ampliamente la participación de los distintos sectores académicos, reflexionando y estudiando las diversas alternativas y propuestas de mejora y sin desconocer el mas mínimo argumento, aspectos destacables que, como tiene que serlo, deben caracterizar el verdadero y pulcro ejercicio democrático de una Sociedad.

El resultado de todo lo anterior es inmejorable: por una parte, las diferentes entidades que conforman el Estado han demostrado, en este preciso caso, que cuando se planifica en debida forma se pueden cumplir los objetivos que se trazan y con ello cumplirle debidamente a la sociedad. Por la otra, la comunidad puede estar tranquila de que sus instituciones cada día se mejoran y refuerzan con el fin de prevenir y luchar contra algunos males que lastimosamente no son ajenos a cualquier sociedad.

El Código General Disciplinario, señores académicos, funcionarios y abogados litigantes, es una de las oportunidades para seguirle mostrando al mundo que en Colombia sus instituciones son fuertes; que su juridicidad se caracteriza por la seguridad y el respeto de los derechos fundamentales; que

tenemos la forma eficaz y eficiente de seguir combatiendo la corrupción y la ineficiencia administrativa; en síntesis: que podemos seguir siendo un muy buen ejemplo de aplicación y evolución del derecho disciplinario.

¿Qué sigue ahora? ¿Cuáles son los retos que se derivan de todo lo anterior? En mi concepto, son muchas las tareas por hacer, por la sencilla razón de que todos los problemas no los puede resolver el legislador. En efecto, antes que nada, considero que se necesita mantener la sólida formación jurídica que nos ha caracterizado, no solo de los diferentes servidores públicos encargados del ejercicio de la función disciplinaria, sino también de los abogados litigantes y doctrinantes que ejercen y fijan sus valiosos criterios en estas materias.

Por lo anterior, el primer paso para mantener esa sólida formación resulta apenas obvio: actualizarse de las nuevas normas aprobadas por el Congreso de la República, pero también escuchar e interactuar con algunos expertos los nuevos conceptos y criterios que han de aplicarse en el derecho disciplinario.

Esta es, sin duda alguna, la principal razón por la que celebro con tanto beneplácito la realización de este tipo de eventos académicos, pues me parece una inmejorable oportunidad para que todos nos tracemos como propósito alcanzar esa buena formación jurídica obviamente acorde con los nuevos criterios que trae el Código General Disciplinario, muchos de ellos guiados seguramente por lo que llama la doctrina como los mínimos estándares internacionales.

En tal sentido, si ustedes observan con atención el programa de este evento académico, podrán observar que su estructuración es un fiel reflejo de lo que acabo de decirles: en un primer momento, tendremos la oportunidad de recordar, con las primeras ponencias, como era la función disciplinaria en

vigencia de los anteriores Códigos, los principios del derecho disciplinario y todo el devenir histórico que ha caracterizado esta especial materia. La razón de ello estriba en que la nueva normatividad mejoró la redacción de algunos principios e incluyó otros.

Luego, escucharemos atentamente el criterio reflexivo y neutral de las ponencias extranjeras; es decir, «el cómo nos ven» y seguramente «en qué podríamos seguir mejorando». Al respecto, no hay la menor duda de que el **Código General Disciplinario trae dos novedades concordantes con los mínimos estándares internacionales a los que hacía referencia, como lo son la oralidad y la segunda instancia para los aforados.**

Seguidamente tendremos la oportunidad de repasar las principales novedades en los temas sustanciales, de la más absoluta importancia, por cuanto ellos están **relacionados con las faltas y con la misma estructura de la responsabilidad.** En efecto, y a manera de ejemplo, tendremos la oportunidad de repasar las **mejoras introducidas por el Código a los conceptos de la ilicitud sustancial y de la culpabilidad.**

Posteriormente, vamos a escuchar con atención las principales **novedades del proceso disciplinario y su régimen probatorio,** como dos de los aspectos que considero más novedosos y útiles que trae el **Código General Disciplinario.** Creo que al menos **se van a erradicar dos actuales problemas: la deficiencia de nuestras normas en materia de pruebas y el enorme desgaste en la escogencia de los diferentes procedimientos establecidos en la Ley 734 de 2002.**

Más adelante, escucharemos unas ponencias que tienen como objetivo abordar aspectos de primerísimo orden que tienen una estrecha relación con todos los demás temas: **la teoría de la sanción disciplinaria y el régimen disciplinario de los particulares.** A manera de ejemplo, el

Código General Disciplinario efectuó algunos ajustes en estos temas, principalmente en lo que tiene que ver con las sanciones disciplinarias.

Finalmente, también tendremos la oportunidad de escuchar una ponencia referida al alcance del control de los actos administrativos sancionatorios, cuestión que si bien está por fuera del estatuto normativo, ella tiene una estrecha relación con el derecho disciplinario, pues sus decisiones se plasman en actos susceptibles al control jurisdiccional.

En fin, no puede caber la menor duda de que el **nuevo Código aprobado por el Congreso de la República** dará de qué hablar por mucho tiempo, especialmente por las opiniones de disenso que normalmente suelen aparecer cuando se derogan algunas leyes y de las cuales, falsamente se creía, que tendrían inmutabilidad y vigencia eternas.

Así las cosas, muy consciente de lo anterior, la Procuraduría General de la Nación, a través del Instituto de Estudios del Ministerio Público, quiere abrir sus puertas a la comunidad en general con la instalación y desarrollo de este evento académico. El propósito último, al fin de cuentas, es que los profesionales interesados en estas materias puedan conocer de primera mano estas y muchas otras cuestiones que se derivan de la aprobación del nuevo Código General Disciplinario.

Por ello, les doy la más cálida y afectuosa bienvenida a todos ustedes y sepan que la Procuraduría General de la Nación estará siempre dispuesta a asumir este tipo de retos para seguir cumpliendo, de la mejor manera posible, sus compromisos constitucionales y legales con toda la sociedad.

El autor

Resumen de las Altas Cortes con relación a:

- **La constitucionalidad del Código General Disciplinario y**
- **Las decisiones del Consejo de Estado con relación al recurso extraordinario de revisión en materia disciplinaria y respecto a la competencia para sancionar a los funcionarios de elección popular en cumplimiento a lo ordenado por la Convención Americana de Derechos Humanos (Art. 23-2).**

La constitucionalidad del Código General Disciplinario:

Informe relacionado con el Proyecto de Ley 055 de 2014 Senado- 195 de 2014 Cámara (Código General Disciplinario), para ajustar el texto en virtud de lo decidido por la Corte Constitucional mediante la *sentencia C-284 del 1 de junio de 2016* y conforme a la aceptación de algunas objeciones presentadas por el gobierno nacional.

El Congreso de la República, en virtud de su función legislativa, expidió el *Código General Disciplinario*, conforme al proyecto de Ley 055 de 2014 Senado- 195 de 2014 Cámara.

Posteriormente, el gobierno nacional presentó ocho objeciones contra algunos artículos del texto que fue conciliado así: cuatro (4) objeciones por inconstitucionalidad y cuatro (4) objeciones por inconveniencia.

En tal sentido, el Congreso de la República rechazó dos (2) objeciones por inconstitucionalidad y dos (2) objeciones por inconveniencia, mientras que aceptó dos (2) objeciones por inconstitucionalidad y dos (2) objeciones por inconveniencia.

Por lo anterior, mediante el oficio del 18 de diciembre de 2015, suscrito por el secretario general del Senado de la República, se remitió el proyecto de Ley arriba referido a la Corte Constitucional, con el fin de que esta corporación adoptara la decisión que correspondiera.

De esa manera, la Corte Constitucional, mediante la *sentencia C-284 del 1 de junio de 2016*, con ponencia del magistrado doctor GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, dispuso lo siguiente:

- a. Declaró **infundada** la **primera** de las objeciones por inconstitucionalidad formulada por el Gobierno Nacional, por lo cual declaró la constitucionalidad del artículo 67 de dicho proyecto.
- b. Declaró **infundada** la **segunda** de las objeciones por inconstitucionalidad formulada por el Gobierno Nacional, en relación con los numerales 2.º, 7.º y 11 del artículo 55; 4.º del artículo 56 y 6.º, 10 y 13 del artículo 57 de dicho proyecto de ley, declarando la constitucionalidad de dichas disposiciones.
- c. Declaró **parcialmente infundada** la **segunda** de las objeciones por inconstitucionalidad formulada por el Gobierno Nacional, en relación con el numeral 3.º del artículo 55 de dicho proyecto, declarando, en consecuencia, la constitucionalidad parcial del texto reproducido de esta norma.
- d. Sin embargo, respecto del citado numeral 3.º del artículo 55 de dicho proyecto, la Corte declaró **parcialmente fundada** la objeción segunda, en lo relativo a la expresión «*o en lugares públicos*», en los términos de la *sentencia C-252 del 25 de marzo de 2003*, proferida por la Corte Constitucional.
- e. Por último, la Corte Constitucional declaró **fundada** la objeción segunda, en relación con los numerales 1.º del artículo 55 y 1.º del artículo 58 del

mismo proyecto de ley, declarando la inconstitucionalidad de las aludidas disposiciones.

Así las cosas, teniendo en cuenta lo decidido por la Corte Constitucional en la referida *sentencia C-284 del 1º de junio de 2016* y que el Congreso de la República en su oportunidad aceptó parcialmente algunas restantes objeciones presentadas por el Gobierno Nacional, la presente ponencia abordará los siguientes aspectos:

1. Ajustará el texto de aquellos artículos respecto de los cuales la Corte Constitucional declaró fundadas las objeciones presentadas por el Gobierno Nacional.
2. Ajustará el texto de aquellos artículos respecto de los cuales el Congreso de la República aceptó las objeciones presentadas por el Gobierno Nacional.
3. Se presentará el texto completo con las modificaciones aquí indicadas del Código General Disciplinario.

Por otra parte, vale decir que por obvias razones esta ponencia omitirá cualquier referencia respecto de aquellas objeciones que la Corte Constitucional declaró infundadas y de aquellas objeciones que por inconveniencia el Congreso de la República en su momento no aceptó.

1. Ajustes del texto de aquellos artículos respecto de los cuales la Corte Constitucional declaró fundadas las objeciones presentadas por el Gobierno nacional.

1.1 En cuanto al numeral 3.º del artículo 55 del referido proyecto.

La referida norma que hace parte del texto conciliado por el Congreso de la República, el cual fue examinado por la Corte Constitucional, tiene la siguiente redacción:

Artículo 55. Faltas relacionadas con el servicio o la función pública. (...)

3. Consumir, en el sitio de trabajo **o en lugares públicos**, sustancias prohibidas que produzcan dependencia física o síquica, asistir al trabajo en tres o más ocasiones en estado de embriaguez o bajo el efecto de estupefacientes. Cuando la conducta no fuere reiterada conforme a la modalidad señalada, será calificada como grave. (Resaltado en negrilla fuera de texto).

Así las cosas, la Corte Constitucional, luego de revisar los antecedentes de la *sentencia C-252 del 25 de marzo de 2003*, encontró que el precepto normativo contenido en la *Ley 734 del 5 de febrero de 2002* (numeral 48 del artículo 48) y que ahora el texto del nuevo *Código General Disciplinario* reproduce era constitucional, muy a pesar de la expedición del acto legislativo que adicionó el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y de la expedición de las *sentencias C-574 del 22 de julio de 2011*, *C-882 del 23 de noviembre de 2011* y la *C-491 del 28 de junio de 2012*, reafirmando que resulta conforme a la Constitución que se sancione como falta gravísima el consumo de sustancias prohibidas en el lugar de trabajo o el hecho de acudir a este bajo los efectos de tales sustancias o en estado de embriaguez, por los efectos que ello necesariamente ocasiona en el cumplimiento de las funciones de tal servidor público.

Sin embargo, la Corte Constitucional puso de presente que lo que resultaba desproporcionado era que se impusiera la misma sanción por el simple consumo de tales sustancias en un lugar público, en los casos en que ello no incida en el correcto ejercicio de tales funciones públicas. Por ello y en palabras de la Corte, como la norma aprobada por el Congreso y posteriormente objetada omite cualquier precisión en tal sentido, con lo cual podría ser sancionado como falta gravísima el consumo de sustancias prohibidas en lugares públicos, aun cuando ello no genere impacto alguno en el servicio público, la alta corporación procedió a declarar fundada la objeción respecto de la frase «o en lugares públicos» contenida en el numeral 3.º del artículo 55 del proyecto.

Así las cosas, para dar cumplimiento a lo decidido por la Corte Constitucional, en esta ponencia se propone lo siguiente:

- a. Excluir del numeral 3.º del artículo 55 del proyecto la expresión **«o en lugares públicos»**; y
- b. Adicionar a este numeral la siguiente expresión: «Así mismo, cuando esta conducta fuere cometida en lugares públicos ella será calificada como grave, siempre y cuando se verifique que ella incidió en el correcto ejercicio del cargo, función o servicio prestado».

En consecuencia, se propone que el artículo 55 del proyecto quede de la siguiente manera:

Artículo 55. Faltas relacionadas con el servicio o la función pública.

(...)

3. Consumir, en el sitio de trabajo, sustancias prohibidas que produzcan dependencia física o síquica, asistir al trabajo en tres o más ocasiones en estado de embriaguez o bajo el efecto de estupefacientes. Cuando la

conducta no fuere reiterada conforme a la modalidad señalada, será calificada como grave. En el evento de que esta conducta fuere cometida en lugares públicos ella será calificada como grave, siempre y cuando se verifique que ella incidió en el correcto ejercicio del cargo, función o servicio.

1.2 En relación con los numerales 1.º del artículo 55 y 1.º del artículo 58 del proyecto.

Los preceptos normativos aquí aludidos y que también hacen parte del texto conciliado por el Congreso de la República, los cuales fueron analizados por la Corte Constitucional, tienen la siguiente redacción, como pasa a exponerse.

Por un lado, el numeral 1.º del artículo 55 del proyecto dispone lo siguiente:

Artículo 55. Faltas relacionadas con el servicio o la función pública. 1. Dar lugar a la configuración del silencio administrativo positivo. (...)

Por el otro, el numeral 1.º del artículo 58 del proyecto preceptúa lo siguiente:

Artículo 58. *Falta relacionada con la acción de repetición.*

1. No decidir, por parte del Comité de Conciliación, la procedencia de la acción de

repetición dentro del término fijado en la ley.

En tal sentido, la Corte Constitucional, en cuanto al primero de los comportamientos señalados, determinó que la calificación de la falta consistente en dar lugar a la configuración del silencio administrativo tendría que depender de las circunstancias en que tal situación llegare a presentarse, precisión que a juicio de la Corte había sido omitida en el texto de la norma objetada.

La Corte precisó que esta figura en todos los casos no podía considerarse como algo negativo o perjudicial a los intereses de la administración, pues como era sabido en algunas situaciones dicha figura era utilizada como mecanismo de eficiencia administrativa, lo cual evitaba el desgaste de dar respuestas individuales a solicitudes que sin duda serían aprobadas por la administración, hipótesis en la cual no podría considerarse que se cometiera falta alguna por parte del funcionario responsable.

Por lo tanto, para dar cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional, en esta ponencia se sugiere que este precepto normativo quede redactado de la siguiente manera:

Artículo 55. Faltas relacionadas con el servicio o la función pública.

1. Dar lugar a la configuración del silencio administrativo positivo, siempre y cuando con dicha conducta se cause un perjuicio a los intereses de la administración o entidad, dependencia o similares, con la que se tenga relación por el cargo, función o servicio.

Finalmente, respecto de la nueva falta establecida en el numeral 1.º del artículo 58 del proyecto, la Corte encontró que esta falta resultaba desproporcionada por tres

razones principales:

Por indeterminación parcial, por cuanto no aparecía claramente previsto en alguna norma legal cuál era el término con que cuenta el Comité de Conciliación para tomar una decisión sobre la procedencia de esta acción.

Por indeterminación, por cuanto tampoco se sabría contra quiénes en concreto debería proceder esta sanción, pues podría concluirse que esta norma afectaría a todos los miembros del respectivo Comité de Conciliación. Además, en este evento, la Corte dijo que la sanción podría resultar desproporcionada e injusta frente a algunos de ellos, dependiendo del tiempo en que cada uno haya hecho parte del Comité o de las razones por las cuales no se hubiere tomado la decisión oportuna sobre la procedencia de la acción en un determinado caso, y a quién sean ellas atribuibles.

Por lo excesivo de la sanción al imponerse esta sanción, pues a juicio de la Corte lo determinante era la sanción disciplinaria por el hecho de no presentarse oportunamente la correspondiente demanda. De esa manera, la Corte encontró que no resultaba necesario sancionar de manera separada la inacción del Comité de Conciliación.

Así las cosas, en la medida en que han sido varios los reparos que encontró la Corte, que esta disposición era una nueva falta y que resulta bien difícil estructurar un nuevo comportamiento, la ponencia sugiere eliminar este precepto normativo.

Para tal efecto y como una cuestión de orden en la estructuración de la única falta relacionada con la acción de repetición, pues ya no se hace necesaria la enumeración, en esta ponencia se sugiere la siguiente redacción del artículo 58 del proyecto:

Artículo 58. Falta relacionada con la acción de repetición. No instaurarse en forma oportuna por parte del Representante Legal de la entidad, en el evento de proceder, la acción de repetición contra el funcionario, ex funcionario o particular en ejercicio de funciones públicas cuya conducta haya generado conciliación o condena de responsabilidad contra el Estado.

2. Ajustes del texto de aquellos artículos respecto de los cuales el Congreso de la República aceptó las objeciones presentadas por el Gobierno nacional.

2.1 En cuanto al párrafo n.º 1 del artículo 141 del Proyecto.

Como se recordará, el párrafo 1 del artículo 141 establece que cuando se trate de faltas disciplinarias que constituyan infracciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, procede la revocatoria del fallo absolutorio por parte del Procurador General de la Nación, así como del archivo de la actuación, de oficio o a petición «del quejoso que tenga la calidad de víctima o perjudicado».

En tal sentido, el gobierno nacional expresó en su momento que de la expresión destacada se deduce que de acuerdo con la ley, en los casos de faltas constitutivas de violación al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, solo el quejoso que tenga la calidad de víctima podrá solicitar la revocatoria del fallo absolutorio. O lo que es mismo: que la víctima que no tenga la condición de quejoso en el proceso disciplinario respectivo no podrá solicitar la revocatoria directa del fallo que declara libre de responsabilidad disciplinaria al acusado.

Por lo tanto y como bien se expuso en su oportunidad, el Congreso de la República determinó que la objeción era absolutamente acertada. Incluso, se dijo que la posición del gobierno nacional era acorde con lo establecido en los artículos 109 y 110 del proyecto, normas que permiten considerar que el objetivo es que se incluyan a las víctimas o perjudicados como sujetos procesales. Por ende, son estos los legitimados para solicitar la revocatoria

de los fallos absolutorios y autos de archivo, sin que tenga necesariamente que tener la condición de quejoso.

Así las cosas, la modificación y el ajuste únicamente deberán hacerse en el texto correspondiente del párrafo n.º 1 del artículo 141 del proyecto. Por ello, a continuación, se compara el texto que fue conciliado con el que se propone en esta ponencia:

Artículo 141. Procedencia de la revocatoria directa.

(...)

Parágrafo 1º. (Redacción original del texto conciliado) Cuando se trate de faltas disciplinarias que constituyen infracciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, procede la revocatoria del fallo absolutorio por parte del Procurador General de la Nación, así como del archivo de la actuación, de oficio o a petición del quejoso que tenga la calidad de víctima o perjudicado.
(...)

Parágrafo 1º. (Redacción que se propone en virtud de las objeciones presidenciales) Cuando se trate de faltas disciplinarias que constituyen infracciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, procede la revocatoria del fallo absolutorio por parte del Procurador General de la Nación, así como el archivo de la actuación, de oficio o a petición del quejoso, de las víctimas o perjudicados.

(...)

2.2 En cuanto a los artículos 251 y 253 del proyecto.

Tal y como fue explicado en su momento, el artículo 251 del proyecto de Ley prevé que la investigación disciplinaria contra funcionarios de la Rama Judicial se adelantará dentro del término de seis (6) meses, prorrogable por tres (3) más, cuando en la misma actuación se investiguen varias faltas o se

trate de dos o más inculpados. De acuerdo con el artículo 213 del mismo proyecto de Ley, en el caso de los demás servidores públicos y los particulares destinatarios de esta ley, el término de seis (6) meses para adelantar la investigación disciplinaria «podrá aumentarse hasta en otro tanto», es decir, por seis (6) meses más, cuando en la misma actuación se investigue más de una falta o a dos o más inculpados.

Por su parte, el artículo 253 del proyecto de Ley establece que solo cuando se produzca el reintegro del funcionario judicial suspendido de manera provisional, «con la liquidación de la nómina del periodo en el cual la entidad realice el pago de la remuneración dejada de percibir, se pagarán los aportes parafiscales y al sistema de seguridad social sobre este valor, sin que haya lugar al pago de intereses ni multas por extemporaneidad».

Al respecto, de conformidad con el artículo 218 del proyecto de Ley, en el caso de los demás servidores públicos, tales aportes deberán ser cancelados por la entidad, no al momento del reintegro como lo prevé el artículo 253 para los funcionarios judiciales, sino durante todo el tiempo en que el servidor permanezca suspendido.

En efecto, el citado inciso segundo del artículo 218 establece:

Artículo 218. Reintegro del suspendido. En este caso, no obstante la suspensión del pago de la remuneración, subsistirá a cargo de la entidad, la obligación de hacer los aportes a la seguridad social y los parafiscales respectivos.

Por lo anterior, a juicio del Gobierno Nacional, tanto el artículo 251 como el artículo 253, inciso 2, establecen un tratamiento diferente que vulnera el artículo 13 de la Constitución Política, por cuanto el primero prevé un término de investigación especial e inferior, frente al que se concede a los demás servidores públicos y particulares destinatarios de este Código, y el

segundo impone a las entidades obligaciones distintas en materia de pago de aportes parafiscales y al sistema de seguridad social por el término de la suspensión provisional, según se trate de un funcionario judicial o de otro tipo de servidor público.

La diferencia anotada respecto del término de la investigación y del pago de aportes parafiscales y al sistema de seguridad social durante el tiempo en que subsista la suspensión provisional es discriminatoria e injustificada y lesiona el derecho a la igualdad ante la ley del funcionario judicial, porque el supuesto fáctico objeto de regulación es el mismo: en ambos casos se trata de la investigación y la suspensión provisional de una persona que trabaja al servicio del Estado, en el marco de una actuación orientada a determinar su responsabilidad disciplinaria.

Así las cosas, el Congreso de la República consideró en su oportunidad que estas objeciones eran absolutamente acertadas, pues ciertamente no existían razones para que se establecieran diferencias en lo que tiene que ver con el término de la investigación disciplinaria y en cuanto a las garantías de la seguridad social, dependiendo del tipo de sujetos disciplinables.

En consecuencia, se propone que la modificación de estas normas se haga en la forma como se refleja en el cuadro de la derecha, comparando dicha redacción con el texto original que fue conciliado por el Congreso de la República:

Artículo 251. (Redacción original del texto conciliado) Término. La investigación disciplinaria contra funcionarios de la Rama Judicial se adelantará dentro del término de seis (6) meses, prorrogable a tres (3) más cuando en la misma actuación se investiguen varias faltas o se trate de dos o más inculpados.

Artículo 251. (Redacción que se propone en virtud de las objeciones presidenciales) Término. La investigación disciplinaria contra funcionarios de

la Rama Judicial se adelantará dentro los términos establecidos en el artículo 213 del presente Código.

Artículo 253. (Redacción original del texto conciliado) Reintegro del suspendido. Quien hubiere sido suspendido provisionalmente será reintegrado a su cargo y tendrá derecho a la remuneración dejada de percibir durante el período de suspensión, cuando la investigación termine con archivo definitivo o se produzca fallo absolutorio, o cuando expire el término de suspensión sin que hubiere concluido la investigación, si la sanción fuere de suspensión inferior al término de la aplicada provisionalmente, tendrá derecho a percibir la diferencia.

En este caso, con la liquidación de la nómina del periodo en el cual la entidad realice el pago de la remuneración dejada de percibir, se pagarán los aportes parafiscales y al Sistema de Seguridad Social integral sobre este valor, sin que haya lugar al pago de intereses ni multas por extemporaneidad.

Artículo. 253. (Redacción que se propone en virtud de las objeciones presidenciales) Reintegro del suspendido. Quien hubiere sido suspendido provisionalmente será reintegrado a su cargo y tendrá derecho a la remuneración dejada de percibir durante el período de suspensión, cuando la investigación termine con archivo definitivo o se produzca fallo absolutorio, o cuando expire el término de suspensión sin que hubiere concluido la investigación. Si la sanción fuere de suspensión inferior al término de la aplicada provisionalmente, tendrá derecho a percibir la diferencia.

En este caso, no obstante la suspensión del pago de la remuneración, subsistirá a cargo de la entidad la obligación de hacer los aportes a la seguridad social y los parafiscales respectivos.

2.3. En cuanto a varias de las normas del proyecto que están relacionadas con el régimen de los funcionarios de la Rama Judicial.

Teniendo en cuenta que las consideraciones relacionadas con estas objeciones son extensas, se describirán por separado los argumentos presentados por el Gobierno Nacional y posteriormente se efectuará el resumen de las consideraciones que tuvo el Congreso de la República para acoger dichas objeciones, indicándose la forma en que se ajustará el texto en la parte que corresponda.

2.3.1 Argumentos del Gobierno nacional

El Gobierno Nacional expresó que el Título XI del Proyecto de Ley regula el régimen disciplinario de los funcionarios de la Rama Judicial. Para el efecto, se afirmó que la acción disciplinaria contra los funcionarios judiciales corresponde al Estado y que se ejerce por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y por las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales (artículo 240)⁴. Los artículos siguientes, hasta el artículo 262, reproducen en gran parte lo dispuesto sobre el particular en la *Ley 734 del 5 de febrero de 2002*, de manera que atribuyen a los mencionados titulares de la acción disciplinaria funciones de investigación, decisión de impedimentos y recusaciones, resolución de recursos y adopción de providencias, práctica de pruebas, juzgamiento y ejecución y registro de sanciones.

No obstante, dijo el Gobierno Nacional en su oportunidad que mediante el Acto Legislativo 02 de 2015, «por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones», se modificó la estructura de la denominada jurisdicción disciplinaria, de

⁴ Hoy Comisión Nacional de Disciplina Judicial y Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial.

suerte que los organismos indicados en precedencia han dejado de existir, para dar paso a la creación de una nueva institucionalidad conformada por el Consejo de Gobierno Judicial, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial, tal como se desprende de los artículos 15, 16 y 19 del Acto Legislativo 2 de 2015, los cuales, valga precisar, modifican respectivamente los artículos 254, 255 y 257 de la Constitución Política de Colombia.

Igual situación se predica de distintas disposiciones del proyecto de Ley, como lo son, entre otros, los artículos 66, 83, 93, 109, los cuales remiten al Consejo Superior y a los Consejos Seccionales de la Judicatura disposiciones que de no ajustarse a la nueva estructura institucional podrían generar una situación de inseguridad jurídica y vacío normativo, frente al operador disciplinario.

Según el Gobierno Nacional, todo lo anterior cobra mayor relevancia, cuando el mismo Acto Legislativo n.º 2 de 2015, en su artículo 18 transitorio, asigna al Gobierno Nacional presentar antes de 10 de octubre de 2015 un proyecto de ley estatutaria para regular el funcionamiento de los órganos de gobierno y administración judicial, de manera que, hasta tanto no se tramite el referido proyecto de ley estatutaria en el Congreso de la República, se estarían generando diversas situaciones que pueden afectar el proceso disciplinario, el debido proceso, las garantías de los disciplinados, entre otros, al no tener claridad sobre quién o cuál ente debe obrar como titular de la acción disciplinaria.

Por otra parte, aunque podría pensarse que bastaría con cambiar una entidad por otra, el proyecto prevé funciones cuya asignación, conforme a la nueva estructura institucional, requiere un mayor análisis. Así, por ejemplo, el artículo 261 indica que las sanciones de multa serán impuestas a favor del Consejo Superior de la Judicatura. Al respecto, el Gobierno Nacional se

preguntó lo siguiente: ¿cuál es la entidad que, de acuerdo con las funciones señaladas en el Acto Legislativo 02, debe recibir dichas multas? ¿La Comisión Nacional de Disciplina Judicial, el Consejo de Gobierno Judicial, ¿o incluso la Gerencia de la Rama Judicial?

Por tanto, según el Gobierno Nacional, resulta inconveniente la regulación propuesta en el Título XI del proyecto de Ley, y demás disposiciones citadas, pues asignan funciones a entidades próximas a desaparecer en virtud del Acto Legislativo 02 de 2015. Reiteró que no se trataba únicamente del cambio de denominación de algunas de las entidades responsables de la actividad disciplinaria, pues las reformas introducidas por el citado Acto Legislativo corresponden a un diseño constitucional diferente, que debe ser desarrollado mediante una ley estatutaria.

2.3.2 Respuesta a la objeción.

En su momento, el Congreso de la República consideró que las objeciones presentadas por el gobierno nacional en cuanto a estos aspectos debían acogerse.

En efecto, y si bien el proyecto de *Código General Disciplinario* utilizó la expresión «o quien haga sus veces» en los varios artículos referidos por el ejecutivo —para significar que la titularidad de la acción disciplinaria estará a cargo de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y por las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales o quien haga sus veces—, se consideró que la observación era pertinente, ya que fue aprobada la reforma de equilibrio de poderes mediante el respectivo acto legislativo.

En tal sentido, y para darle mucho más claridad al texto, se consideró que las expresiones «Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la

Judicatura» y «Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales» debían ser reemplazadas por los siguientes nombres: «Comisión Nacional de Disciplina Judicial» y las «Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial». Este cambio debe hacerse en la mayoría de los artículos que a continuación se revisan. Así mismo, y en lo que se refiere a los artículos 260 y 261 del proyecto de Código, se consideran que se deben reemplazar las expresiones «la Presidencia de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces» y «del Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces» por la alocución «la Gerencia de la Rama Judicial o quien haga sus veces», con el fin de que el Código sea coherente con la denominada reforma de equilibrio de poderes.

Ahora bien, se estimó que era necesario mantener en dichas normas y de forma adicional la expresión «o quien haga sus veces», por las siguientes razones:

- a) Por cuanto algunos procesos disciplinarios seguirán conociéndolos la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales hasta que estas entidades efectivamente sean reemplazadas;
- b) Porque la reforma de equilibrio de poderes fue demandada. Los ponentes del proyecto, en dicha oportunidad, se preguntaban por lo siguiente: ¿qué pasaría si eventualmente el acto legislativo se declara inexecutable? Para ello se decía que la respuesta era apenas obvia: el *Código General Disciplinario* tendría un vacío que precisamente podía llenarse con la inclusión de la expresión «o quien haga sus veces»; y
- c). Ante la eventualidad de que a futuro sean reformadas las normas constitucionales, se dijo que era sumamente conveniente que el *Código*

General Disciplinario mantuviera esta expresión para llenar los vacíos que llegaren a presentarse.

En ese orden de ideas, conforme a las observaciones del Gobierno Nacional, se proponen las respectivas modificaciones en los siguientes artículos:

Artículo 66. (Redacción original del texto conciliado) Causales de mala conducta. Las faltas anteriores constituyen causales de mala conducta para los efectos señalados en el numeral 2º del artículo 175; numeral 3º del artículo 178 y el tercer inciso del artículo 178 A de la Constitución Política, cuando fueren realizadas por el Presidente de la República, los Magistrados de la Comisión de Aforados, Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, o de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, y del Fiscal General de la Nación.

Artículo 66. (Redacción que se propone en virtud de las objeciones presidenciales)Causales de mala conducta. Las faltas anteriores constituyen causales de mala conducta para los efectos señalados en el numeral 2o del artículo 175; numeral 3o del artículo 178 y el tercer inciso del artículo 178 A de la Constitución Política, cuando fueren realizadas por el Presidente de la República, los Magistrados de la Comisión de Aforados, Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, o de la Corte Constitucional, los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, o quienes hagan sus veces, y del Fiscal General de la Nación.

Artículo 83. (Redacción original del texto conciliado) Ejercicio de la acción disciplinaria. La acción disciplinaria se ejerce por la Procuraduría General de la Nación; los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura o quien haga sus veces; la Superintendencia de Notariado y Registro; los Personeros Distritales y Municipales; las Oficinas de Control Disciplinario

Interno establecidas en todas las ramas, órganos y entidades del Estado; y los nominadores.

El poder disciplinario de los Personeros Distritales y Municipales no se ejercerá respecto del alcalde y de los concejales. Tal competencia corresponde a la Procuraduría General de la Nación.

Artículo 93. (Redacción original del texto conciliado) Control Disciplinario Interno. Toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura o quien haga sus veces, debe organizar una unidad u oficina del más alto nivel, cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia, encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores. Si no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional conocerá del asunto la Procuraduría General de la Nación de acuerdo a sus competencias.

En aquellas entidades u organismos donde existan regionales o seccionales, se podrán crear oficinas de control interno del más alto nivel, con las competencias y para los fines anotados.

En todo caso, la segunda instancia será de competencia del nominador, salvo disposición legal en contrario. En aquellas entidades donde no sea posible organizar la segunda instancia, será competente para ello el funcionario de la Procuraduría a quien le corresponda investigar al servidor público de primera instancia.

Parágrafo 1°. La Oficina de Control Disciplinario Interno de la Fiscalía General de la Nación conocerá y fallará las investigaciones que se adelanten

contra los empleados judiciales de la entidad. La segunda instancia será de competencia del nominador o de quien este delegue.

Parágrafo 2°. Se entiende por oficina del más alto nivel la conformada por servidores públicos mínimo del nivel profesional de la administración. El jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno, quien deberá ser abogado, pertenecerá al nivel directivo de la entidad.

Artículo 93. (Redacción que se propone en virtud de las objeciones presidenciales) Control Disciplinario Interno. Toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial, o quienes hagan sus veces, debe organizar una unidad u oficina del más alto nivel, cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia, encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores. Si no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional conocerá del asunto la Procuraduría General de la Nación de acuerdo a sus competencias.

En aquellas entidades u organismos donde existan regionales o seccionales, se podrán crear oficinas de control interno del más alto nivel, con las competencias y para los fines anotados.

En todo caso, la segunda instancia será de competencia del nominador, salvo disposición legal en contrario. En aquellas entidades donde no sea posible organizar la segunda instancia, será competente para ello el funcionario de la Procuraduría a quien le corresponda investigar al servidor público de primera instancia.

Parágrafo 1°. La Oficina de Control Disciplinario Interno de la Fiscalía General de la Nación conocerá y fallará las investigaciones que se adelanten

contra los empleados judiciales de la entidad. La segunda instancia será de competencia del nominador o de quien este delegue.

Parágrafo 2º. Se entiende por oficina del más alto nivel la conformada por servidores públicos mínimo del nivel profesional de la administración. El jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno, quien deberá ser abogado, pertenecerá al nivel directivo de la entidad.

Artículo 109. (Redacción original del texto conciliado) Sujetos procesales en la actuación disciplinaria. Podrán intervenir en la actuación disciplinaria, como sujetos procesales, el investigado y su defensor, el Ministerio Público, cuando la actuación se adelante en el Consejo Superior o Seccional de la Judicatura o quien haga sus veces, o en el Congreso de la República contra los funcionarios a que se refiere el artículo 174 de la Constitución Política. Esta misma condición la ostentarán las víctimas de conductas violatorias de Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, así como de acoso laboral.

En ejercicio del poder de supervigilancia administrativa y cuando no se ejerza el poder preferente por la Procuraduría General de la Nación, esta podrá intervenir en calidad de sujeto procesal.

Artículo 109. (Redacción que se propone en virtud de las objeciones presidenciales) Sujetos procesales en la actuación disciplinaria. Podrán intervenir en la actuación disciplinaria, como sujetos procesales, el investigado y su defensor, el Ministerio Público, cuando la actuación se adelante en la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial, o quienes hagan sus veces, o en el Congreso de la República contra los funcionarios a que se refiere el artículo 174 de la Constitución Política. Esta misma condición la ostentarán las

víctimas de conductas violatorias de Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, así como de acoso laboral.

En ejercicio del poder de supervigilancia administrativa y cuando no se ejerza el poder preferente por la Procuraduría General de la Nación, esta podrá intervenir en calidad de sujeto procesal.

Artículo 170. (Redacción original del texto conciliado) Testimonio por certificación jurada. El testimonio por certificación jurada se recaudará mediante la formulación de cuestionario dirigido al declarante, indicando de manera sucinta los hechos materia de investigación. El juramento se entenderá prestado por el solo hecho de la firma de la certificación.

La certificación jurada deberá remitirse al despacho de origen dentro de los ocho (8) días siguientes al recibo del cuestionario.

Quien estando obligado a ello, y sin justificación no rinda la certificación jurada o la demore, incurrirá en causal de mala conducta. El funcionario que haya requerido la certificación pondrá el hecho en conocimiento de la autoridad encargada de disciplinar al renuente.

Prestarán certificación jurada: el Presidente de la República; el Vicepresidente de la República; los Ministros del Despacho; los Congresistas; los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces y los miembros del Consejo Nacional Electoral; el Fiscal y Vicefiscal General de la Nación; el Procurador y Viceprocurador General de la Nación; los oficiales generales o de insignia en servicio activo; el Director Nacional de Fiscalías; el Defensor del Pueblo; el Contralor General de la República; el Registrador Nacional del Estado Civil; los Directores de Departamentos Administrativos; el

Contador General de la Nación; los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República; el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.; los agentes diplomáticos y consulares de Colombia en el exterior.

El derecho a rendir certificación jurada es renunciable.

Artículo 170. (Redacción que se propone en virtud de las objeciones presidenciales)Testimonio por certificación jurada. El testimonio por certificación jurada se recaudará mediante la formulación de cuestionario dirigido al declarante, indicando de manera sucinta los hechos materia de investigación. El juramento se entenderá prestado por el solo hecho de la firma de la certificación.

La certificación jurada deberá remitirse al despacho de origen dentro de los ocho (8) días siguientes al recibo del cuestionario.

Quien estando obligado a ello, y sin justificación no rinda la certificación jurada o la demore, incurrirá en causal de mala conducta. El funcionario que haya requerido la certificación pondrá el hecho en conocimiento de la autoridad encargada de disciplinar al renuente.

Prestarán certificación jurada: el Presidente de la República; el Vicepresidente de la República; los Ministros del despacho; los Congresistas; los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial, o quienes hagan sus veces, y los miembros del Consejo Nacional Electoral; el Fiscal y Vicefiscal General de la Nación; el Procurador y Viceprocurador General de la Nación; los oficiales generales o de insignia en servicio activo; el Director Nacional de Fiscalías; el Defensor del Pueblo; el Contralor General de la República; el Registrador Nacional del Estado Civil; los Directores de Departamentos Administrativos; el Contador General de la Nación; los miembros de la Junta Directiva del Banco de la

República; el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.; los agentes diplomáticos y consules de Colombia en el exterior.

El derecho a rendir certificación jurada es renunciable.

Artículo 240. (Redacción original del texto conciliado) Titularidad de la acción disciplinaria. La acción disciplinaria contra los funcionarios judiciales corresponde al Estado y se ejerce por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y por las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales o quien haga sus veces.

Artículo 240. (Redacción que se propone en virtud de las objeciones presidenciales) Titularidad de la acción disciplinaria. La acción disciplinaria contra los funcionarios judiciales corresponde al Estado y se ejerce por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial, o quienes hagan sus veces.

Artículo 243. (Redacción original del texto conciliado) Decisión sobre impedimentos y recusaciones. En la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales o quien haga sus veces, los impedimentos y recusaciones serán resueltos de plano por los demás integrantes de la Sala y si fuere necesario se sortearán conjueces. En las salas disciplinarias duales de los Consejos Seccionales los impedimentos y recusaciones de uno de sus miembros serán resueltos por el otro magistrado, junto con el conjuetz o conjueces a que hubiere lugar.

Artículo 243. (Redacción que se propone en virtud de las objeciones presidenciales) Decisión sobre impedimentos y recusaciones. En la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial, o quienes hagan sus veces, los impedimentos y

recusaciones serán resueltos de plano por los demás integrantes de la Sala y si fuere necesario se sortearán conjueces. En las Salas disciplinarias duales de las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial, o quienes hagan sus veces, los impedimentos y recusaciones de uno de sus miembros serán resueltos por el otro magistrado, junto con el conjuez o conjueces a que hubiere lugar.

Artículo 244. (Redacción original del texto conciliado) Funcionario competente para proferir las providencias. Los autos interlocutorios, excepto el auto de terminación, y los de sustanciación, serán dictados por el magistrado sustanciador. Las sentencias serán dictadas por la Sala.

Parágrafo. En los procesos adelantados ante el Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces, en única instancia, la decisión de archivo o la sentencia será adoptada por la Sala, sin perjuicio de que su lectura sea hecha por el magistrado ponente en audiencia.

Artículo 244. (Redacción que se propone en virtud de las objeciones presidenciales) Funcionario competente para proferir las providencias. Los autos interlocutorios, excepto el auto de terminación, y los de sustanciación, serán dictados por el magistrado sustanciador. Las sentencias serán dictadas por la Sala.

Parágrafo. En los procesos adelantados ante la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, o quien haga sus veces, en única instancia, la decisión de archivo o la sentencia será adoptada por la Sala, sin perjuicio de que su lectura sea hecha por el magistrado ponente en audiencia.

Artículo 245. (Redacción original del texto conciliado) Notificación por funcionario comisionado. En los casos en que la notificación personal deba

realizarse en sede diferente del competente, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales podrá comisionar a cualquier otro funcionario o servidor público con autoridad en el lugar donde se encuentre el investigado o su defensor.

Artículo 245. (Redacción que se propone en virtud de las objeciones presidenciales) Notificación por funcionario comisionado. En los casos en que la notificación personal deba realizarse en sede diferente del competente, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial, o quienes hagan sus veces, podrán comisionar a cualquier otro funcionario o servidor público con autoridad en el lugar donde se encuentre el investigado o su defensor.

Artículo 246. (Redacción original del texto conciliado) Ejecutoria. La sentencia que resuelve los recursos de apelación, de queja, la consulta y aquellas no susceptibles de recurso, quedarán ejecutoriadas al momento de su notificación. La de única instancia dictada por la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces, quedará ejecutoriada al vencimiento del término para interponer el recurso de reposición.

Artículo 246. (Redacción que se propone en virtud de las objeciones presidenciales) Ejecutoria. La sentencia que resuelve los recursos de apelación, de queja, la consulta y aquellas no susceptibles de recurso, quedarán ejecutoriadas al momento de su notificación. La de única instancia dictada por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, o quien haga sus veces, quedará ejecutoriada al vencimiento del término para interponer el recurso de reposición.

Artículo 248. (Redacción original del texto conciliado) Consulta. Las sentencias u otras providencias que pongan fin de manera definitiva a los

procesos disciplinarios de que conocen en primera instancia los Consejos Seccionales de la Judicatura y que no fueren apeladas serán consultadas con el superior solo en lo desfavorable a los procesados.

Artículo 248. (Redacción que se propone en virtud de las objeciones presidenciales) Consulta. Las sentencias u otras providencias que pongan fin de manera definitiva a los procesos disciplinarios de que conocen en primera instancia las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial, o quienes hagan sus veces, y que no fueren apeladas serán consultadas con el superior solo en lo desfavorable a los procesados.

Artículo 249. (Redacción original del texto conciliado) Práctica de pruebas por comisionado. Para la práctica de pruebas los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria de los Consejos Seccionales o quien haga sus veces podrán comisionar dentro de su sede a sus abogados asistentes, y fuera de ella a funcionarios judiciales de igual o inferior categoría.

Los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, o quien haga sus veces, podrán comisionar a sus Magistrados Auxiliares, abogados asistentes y a cualquier funcionario judicial del país para la práctica de pruebas.

Artículo 249. (Redacción que se propone en virtud de las objeciones presidenciales) Práctica de pruebas por comisionado. Para la práctica de pruebas, los miembros de las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial, o quienes hagan sus veces, podrán comisionar dentro de su sede a sus abogados asistentes, y fuera de ella a funcionarios judiciales de igual o inferior categoría.

Los Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, o quien haga sus veces, podrán comisionar a sus Magistrados Auxiliares, abogados

asistentes y a cualquier funcionario judicial del país para la práctica de pruebas.

Artículo 256. (Redacción original del texto conciliado) Competencia. Corresponde exclusivamente a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria de los Consejos Seccionales de la Judicatura o quien haga sus veces juzgar disciplinariamente, en primera instancia, a los Jueces de Paz.

Corresponde exclusivamente a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en única instancia, el conocimiento de los asuntos disciplinarios contra los Conjuces que actúan ante los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Contencioso Administrativo y Consejos Seccionales de la Judicatura.

Artículo 256. (Redacción que se propone en virtud de las objeciones presidenciales) Competencia. Corresponde exclusivamente a las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial, o quienes hagan sus veces, juzgar disciplinariamente, en primera instancia, a los Jueces de Paz.

Corresponde exclusivamente a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, o quien haga sus veces, en única instancia, el conocimiento de los asuntos disciplinarios contra los Conjuces que actúan ante los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Contencioso Administrativo y Consejos Seccionales de la Judicatura.

Artículo 260. (Redacción original del texto conciliado) Comunicaciones. Ejecutoriada la sentencia sancionatoria, se comunicará por la Sala de primera o única instancia, según el caso, a la Oficina de Registro y Control de la Procuraduría General de la Nación, a la Presidencia de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces, y al nominador del funcionario sancionado.

Artículo 260. (Redacción que se propone en virtud de las objeciones presidenciales) Comunicaciones. Ejecutoriada la sentencia sancionatoria, se comunicará por la Sala de primera o única instancia, según el caso, a la Oficina de Registro y Control de la Procuraduría General de la Nación, a la Gerencia de la Rama Judicial o quien haga sus veces, y al nominador del funcionario sancionado.

Artículo 261. (Redacción original del texto conciliado) Ejecución de las sanciones. Las sanciones a los funcionarios judiciales se ejecutarán en la forma prevista en este código.

Las multas serán impuestas a favor del Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces. Igual destino tendrán las sanciones impuestas por quejas temerarias a que se refiere esta normatividad.

Artículo 261. (Redacción que se propone en virtud de las objeciones presidenciales) Ejecución de las sanciones. Las sanciones a los funcionarios judiciales se ejecutarán en la forma prevista en este código.

Las multas serán impuestas a favor de la Gerencia de la Rama Judicial o quien haga sus veces. Igual destino tendrán las sanciones impuestas por quejas temerarias a que se refiere esta normatividad.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la asignación de competencia para conocer de los procesos disciplinarios de los empleados judiciales, el Congreso acogió la objeción presentada por el Gobierno Nacional. En efecto, con el fin de que las normas del *Código General Disciplinario* sean coherentes con lo establecido con el Acto legislativo n.º 02 de 2015, se propone que el artículo segundo del *Código General Disciplinario* quede de la siguiente manera:

Artículo 2°. (Redacción original del texto conciliado) Titularidad de la potestad disciplinaria y autonomía de la acción. El Estado es el titular de la potestad disciplinaria.

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.

El titular de la acción disciplinaria en los eventos de los funcionarios judiciales, los particulares y demás autoridades que administran justicia de manera temporal o permanente es la jurisdicción disciplinaria.

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

Artículo 2°. (Redacción que se propone en virtud de las objeciones presidenciales) Titularidad de la potestad disciplinaria y autonomía de la acción. El Estado es el titular de la potestad disciplinaria.

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.

El titular de la acción disciplinaria en los eventos de los funcionarios y empleados judiciales, los particulares y demás autoridades que administran justicia de manera temporal o permanente es la jurisdicción disciplinaria.

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

2.4 En cuanto al artículo 264 del proyecto.

El artículo 264 del proyecto de Ley establece que «con el fin de promover la capacitación, investigación, divulgación y publicación del contenido de la presente ley, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo podrán destinar hasta el 1% de su presupuesto al Instituto de Estudios del Ministerio Público».

Recordemos que el Gobierno Nacional destacó en su momento que esta previsión tenía sentido en el contexto normativo de lo dispuesto en el anterior artículo 281 de la Constitución Política, cuyo tenor literal señalaba: «El Defensor del Pueblo formará parte del Ministerio Público y ejercerá sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación...».

Sin embargo, puso se presente que mediante el artículo 24 del Acto Legislativo 02 de 2015, el citado artículo fue modificado así: «El Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones de manera autónoma. Será elegido por la Cámara de Representantes para un periodo institucional de cuatro años de terna elaborada por el Presidente de la República».

En similar sentido, el artículo 283 superior, modificado por el artículo 25 de este Acto Legislativo, ahora establece: «La ley determinará lo relativo a la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo como ente autónomo administrativa y presupuestalmente».

De este modo, se dijo que en la actualidad la Defensoría del Pueblo es una entidad con autonomía administrativa y presupuestal, por lo que no resulta conveniente, o al menos carece de sentido manifiesto, establecer la posibilidad de que destine el 1 % de su presupuesto a un Instituto que pertenece a otro ente, razón de más para considerar que la previsión

normativa del artículo 264 del presente proyecto de ley resultaría inadecuada en lo que hace referencia a la Defensoría del Pueblo.

Por lo tanto, el Congreso de la República aceptó esta objeción. En efecto, consideró esta corporación legislativa que si bien la iniciativa del presente proyecto de ley surgió precisamente de la Procuraduría y de la Defensoría del Pueblo, se consideraba que era procedente la objeción presentada por el gobierno nacional.

Para ello, se propone que el artículo 264 del proyecto quede de la siguiente manera:

Artículo 264. (Redacción original del texto conciliado) Con el fin de promover la capacitación, investigación, divulgación y publicación del contenido de la presente ley, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo podrán destinar hasta el 1% de su presupuesto al Instituto de Estudios del Ministerio Público.

Artículo 264. (Redacción que se propone en virtud de las objeciones presidenciales) Con el fin de promover la capacitación, investigación, divulgación y publicación del contenido de la presente ley, la Procuraduría General de la Nación podrá destinar hasta el 1% de su presupuesto al Instituto de Estudios del Ministerio Público.

La Corte Constitucional seguidamente, mediante auto ordenó rehacer el texto conforme a la *sentencia C-284 del 1 de junio de 2016*. Una vez el Congreso procedió de conformidad, regresó el proyecto de Ley 055 de 2014 Senado- 195 Cámara a la Corte Constitucional para fallo definitivo de acuerdo con lo ordenado por el artículo 167 de la Constitución Política. Una vez analizado el proyecto de Código General Disciplinario por la Corte Constitucional y al observar que no se cumplió con las exigencias del artículo 167 *idem* en lo que concierne a la participación del Ministerio de Justicia

dentro del trámite consistente en rehacer e integrar el proyecto, esta Corporación mediante *sentencia C-704 del 29 de noviembre de 2017*, con ponencia de ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO, resolvió declarar no cumplida la exigencia constitucional y consecuentemente devolvió nuevamente el expediente contentivo del proyecto del *Código General Disciplinario* antes del fallo definitivo. Así mismo reiteró que el numeral 1º del artículo 55 del mencionado proyecto de ley es **INEXEQUIBLE** y por la misma razón no puede formar parte del texto del proyecto de ley y que los artículos 33, 101, 102, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235 y 254 a que se refiere el inciso 2º del artículo 265 relativos al procedimiento reflejado en el *Código General Disciplinario*, entrará en vigencia dieciocho (18) meses después de la promulgación del proyecto de Ley 055 de 2014 Senado- 195 de 2014 Cámara.

Finalmente mediante comunicado N.º 44 del 24 de octubre de 2018 (*sentencia C-099 del 24 de octubre de 2018*. M.P. ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO), la Corte Constitucional examinó el texto rehecho e integrado de las normas sobre las cuales se declararon fundadas y parcialmente fundadas las objeciones gubernamentales, de conformidad con el artículo 167 de la Constitución Política y las *sentencias C-284 del 1º de junio de 2016* y *C-704 del 29 de noviembre de 2017*, encontrando que en el trámite legislativo se cumple la exigencia del artículo 167 de la Constitución. Por consiguiente en el Comunicado N.º 44, se informa que mediante *sentencia C-099 del 24 de octubre de 2018*, expediente OG-149, se tomaron las siguientes decisiones:

Primero. LEVANTAR

los términos suspendidos mediante el Auto 411 del 27 de junio de 2018.

Segundo. DECLARAR

cumplida la exigencia del artículo 167 de la Constitución Política, y lo ordenado en las sentencias C-284 de 2016 y C-704 de 2017, en cuanto a los numerales 1º y 3º del artículo 55 y 1º del proyecto de Ley 055 de 2014 Senado- 195 de 2014 Cámara, "Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario y se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el Derecho Disciplinario". En consecuencia, declarar EXEQUIBLE el proyecto de Ley rehecho e integrado en relación con las objeciones analizadas en esta sentencia.

Tercero. ORDENAR

devolver el expediente al Congreso de la República con el fin de que, una vez suscrito por los respectivos presidentes del Senado y Cámara, REMITA al Presidente de la República para la correspondiente sanción presidencial, el proyecto de Ley 055 de 2014 Senado- 195 de 2014 Cámara, *por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario y se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.*

Posteriormente y una vez posesionada la nueva Procuradora General de la Nación, Dra. MARGARITA CABELLO BLANCO y en razón a que los Códigos Disciplinario Único (Ley 734 del 5 de febrero de 2002) y General Disciplinario (Ley 1952 del 28 de enero de 2019) no cumplían con los estándares internacionales mínimos de la Convención Americana de Derechos Humanos para la instrucción y juzgamiento de los procesos disciplinarios (debido proceso) contra los servidores públicos de elección popular y la restricción de

sus derechos políticos, presentó el proyecto de Ley 423 de 2021 Senado, con la siguiente justificación:

“En mi calidad de Procuradora General de la Nación y en ejercicio de la iniciativa legislativa que, el artículo 156 constitucional le reconoce al titular del órgano de control presento a su consideración el proyecto de la referencia el cual 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.”

Por tal razón y para enmendar las inconsistencias señaladas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Congreso de la República de Colombia promulgó la *Ley 2094 del 29 de junio de 2021*, la cual le otorgó a la Procuraduría General de la Nación “funciones jurisdiccionales”; separó las etapas de instrucción y juzgamiento; garantizó la doble instancia y la doble conformidad⁵ en los casos que solo tuvieran “única instancia”, lo cual se tornó imperativo para las oficinas de Control Disciplinario Interno del Estado o sus similares. Prueba de ello es que en el último inciso del artículo 13 ídem, se concretó:

“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.

⁵ La Procuraduría General de la Nación expidió la Directiva 013 de 2021, en la que requirió a las Oficinas de Control Disciplinario Interno y a las Personerías para que concretaran las medidas necesarias para garantizar la separación de las funciones de instrucción y juzgamiento, doble instancia y doble conformidad.

Una vez sancionada la *Ley 2094 del 29 de junio de 2021*⁶, los ciudadanos Jomary Ortegón Osorio, Ángela María Robledo Gómez, Gustavo Gallón Giraldo, Julián González Escallón, David Fernando Cruz Gutiérrez, Reinaldo Villalba Vargas, Juan David Romero Preciado, Alexander López Maya, Néstor Manuel Castro Acevedo y Miguel Ángel Buitrago Marín, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, presentaron demanda en contra del inciso segundo del artículo 1º y la Corte Constitucional mediante la *sentencia C-030 del 16 de febrero de 2023* con ponencia de Juan Carlos Cortés González y José Fernando Reyes Cuartas, expediente D-14.503, expidió el siguiente comunicado:

“COMUNICADO 04

(febrero 16 de 2023)

Sentencia C-030-23
M.P. JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ Y JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS.

Expediente D-14.503
Norma acusada: Ley 2094 de 2021 (parcial)

Las funciones jurisdiccionales asignadas a la Procuraduría general de la nación son contrarias a la Constitución. La determinación final de las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a funcionarios de elección popular, corresponderá al juez contencioso administrativo, después de agotarse el procedimiento a cargo de la procuraduría. Se exhorta al congreso para la adopción de un estatuto de los servidores de elección popular, incluido un régimen disciplinario especial.

⁶ Esta ley fue corregida por el Decreto presidencial N.º 1656 del 6 de diciembre de 2021.

1. Norma objeto de control constitucional

“Ley 2094 de 2021
(junio 29)

Diario Oficial No. 51.720 de 29 de
junio de 2021

PODER PÚBLICO – RAMA
LEGISLATIVA

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º.

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

Artículo 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 permanente.

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

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

2. Decisión

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

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

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

Cuarto. Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 54 de la Ley 2094 de 2021, en el entendido de que el recurso extraordinario de revisión operará solamente cuando se impongan sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular, por ministerio de la ley, de manera automática e inmediata. En todo caso el disciplinado podrá ejercer todas las actividades procesales que estime pertinentes a su defensa propias del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Las sanciones impuestas a los funcionarios de elección popular se suspenderán en su ejecución durante el trámite judicial de revisión, el cual finiquitará con una sentencia que determinará de manera definitiva la sanción aplicable.

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

3. Síntesis de los fundamentos

(i) Antecedentes

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

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

retirados de su cargo en virtud de una condena impuesta por un juez competente, en el marco de un proceso penal.

La segunda censura argumentaba la trasgresión de los artículos 29 de la Carta y 8 de la CADH. En términos generales, los ciudadanos indicaron que la medida no era idónea porque no le podía otorgar a la PGN el estándar de juez, ni la posibilidad de condenar penalmente. Tampoco garantizaba la independencia y la autonomía del funcionario que aplicaría la sanción. *De igual forma, no era necesaria porque incumplía el fallo Petro Urrego Vs Colombia*, además, era regresiva porque no satisfacía el estándar convencional. Finalmente, era desproporcionada en sentido estricto, porque dichas funciones jurisdiccionales no representaban mayores garantías a favor de los funcionarios públicos de elección popular. También, impactaba el principio de representación democrática.

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

(ii) Integración normativa

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

(iii) Cosa juzgada y problema jurídico

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

Bajo ese entendido, la Corte consideró que los cargos se integraban en el siguiente problema jurídico: ¿es constitucional que las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad se impongan a servidores públicos de elección popular por la Procuraduría General de la Nación PGN, en ejercicio

de función jurisdiccional? Entonces, le correspondió a la Sala determinar si las normas objeto de estudio desconocieron los artículos 29, 40.1, 93, 116, 118, 277.5 y 277.6 de la Constitución y los artículos 8 y 23.2 de la CADH por las siguientes razones: i) si la asignación de funciones jurisdiccionales a la PGN para efectos del ejercicio de la acción disciplinaria cumplía con los presupuestos de la Carta; ii) si la imposición de tales sanciones por parte de la PGN satisfacía el estándar de reserva judicial frente a los servidores de elección popular y iii) si se cumplía con la garantía del principio de juez natural.

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

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

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

contenidos en la añosa jurisprudencia de la Corte Constitucional, reafirmada en la sentencia C-146 de 2021.

A partir de evaluar el estándar que aplicó el Legislador, señaló en esta oportunidad la Corte que le correspondía precisar el alcance del derecho político a elegir y ser elegido, respecto de la imposición de sanciones de carácter disciplinario consistentes en destitución, suspensión e inhabilidad, en el marco del nuevo contexto normativo establecido por la Ley 2094 de 2021, a servidores públicos de elección popular. Lo expuesto, sin desconocer el precedente en cuanto a la función de la PGN en esta materia, pues se trata de un escenario normativo diferente, que en el marco de la Constitución y el bloque de constitucionalidad, especialmente considerando el artículo 23.2 de la CADH, y las recientes interpretaciones contenidas en decisiones de la Corte Constitucional (sentencia C-146 de 2021) y en la sentencia de la Corte IDH, del 8 de julio de 2020, en el caso PETRO URREGO VS COLOMBIA, ha de apreciarse como un esquema expansivo de protección de derechos, interpretado integralmente bajo el principio *pro homine*. Tal interpretación expansiva ha sido constante en la metodología de este Tribunal, como se aprecia al considerar las sentencias C-228 de 2002, C-004 de 2003, C-014 de 2004, C-370 de 2006, C-792 de 2014 y SU-146 de 2020.

La regla jurisprudencial que resultó de dicho ejercicio de armonización es que la imposición de sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular requerirá la intervención de un juez. La Corte arribó a dicha conclusión con fundamento en las siguientes razones: i) la interpretación evolutiva y dinámica del artículo 23.2 de la CADH; ii) el plexo de garantías reconocido a los servidores públicos de elección popular ante las sanciones expuestas es amplio y expansivo y tiene su origen en la Constitución, así como consulta el estándar internacional en el marco del bloque de constitucionalidad; iii) la configuración de dicha

protección reforzada tuvo en cuenta los estándares establecidos en el fallo PETRO URREGO VS COLOMBIA y las posibilidades jurídicas y fácticas de la institucionalidad constitucional del Estado, para la adecuación de buena fe de aquellos, conforme a los criterios desarrollados por la sentencia C-146 de 2021. De esta manera, es un avance en su observancia y materialización por parte del país y iv) la postura de la Corte es respetuosa de su precedente y del constante diálogo con la Corte IDH.

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

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

Las normas analizadas implicaron la habilitación amplia, general, exclusiva y extensa de la PGN como órgano investido de jurisdicción para el ejercicio de la acción disciplinaria y la imposición de sanciones, inclusive las de destitución, suspensión e inhabilidad contra servidores públicos de elección popular. En bloque, se redefinió la naturaleza de una función, que no estaba en cabeza de la Rama Judicial, sin que implicara su fortalecimiento ni descongestión. Ello es contrario a la Carta, por lo que la Corte procedió a declarar la inexequibilidad de las expresiones “jurisdiccionales” y “jurisdiccional” de los artículos 1, 54, 73 y 74 de la Ley 2094 de 2021.

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

Luego, consideró necesario analizar los argumentos de la censura relacionados con la **vulneración del artículo 23.2 de la CADH**. Recordó que dicha normativa hace parte del bloque de constitucionalidad y que en desarrollo del principio de armonización entre el orden nacional e interamericano en materia de protección de derechos (sentencia C-101 de 2018), se entiende por esta Corporación que la aplicación de aquel, como lo hizo el Congreso de la República al expedir la Ley 2094 de 2021, implica la garantía de que las sanciones disciplinarias de destitución, suspensión e inhabilidad contra servidores de elección popular, solo pueden imponerse con intervención de un juez, según la atribución de competencias que se determine en ley, de conformidad con el artículo 277.6 de la Constitución. Al respecto, destacó que dicha reserva judicial se fundamenta en que la intervención de un juez es una garantía para asegurar que las decisiones administrativas no tengan como finalidad generar una interferencia indebida en el mandato popular y en los derechos políticos del sancionado⁷.

En seguida, al estudiar el reproche sobre la **violación del artículo 29 de la Carta y el artículo 8 de la CADH, sobre la garantía de juez natural**, la Sala consideró que el artículo 277.6 de la Constitución dispone que la PGN es competente para, conforme a la ley, adelantar las investigaciones e imponer sanciones disciplinarias a los servidores públicos, incluidos los de

⁷ Cfr. Sentencia C-146 de 2021

elección popular, excepto aquellos cuyo régimen está regulado por la Constitución. Dicha atribución debe ejercerse bajo la aplicación de los estándares constitucionales, entre los cuales se encuentra el de reserva judicial, en virtud del cual, los jueces, con independencia de su especialidad, son los competentes para imponer las limitaciones antes mencionadas a los servidores públicos de elección popular, siempre que brinden las garantías del debido proceso, pues tal restricción no puede ser impuesta por autoridades administrativas. Dicha consideración es respetuosa de la arquitectura institucional dispuesta por el Constituyente de 1991 para la vigilancia de la función pública, porque conserva la potestad disciplinaria en cabeza de la Procuraduría General de la Nación y, adicionalmente, recoge la ampliación de la garantía de juez natural, mediante el establecimiento de la decisión judicial como condición indispensable para la imposición de sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular, a partir de los estrictos estándares derivados del bloque de constitucionalidad.

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

Considerando la necesidad de asegurar los postulados constitucionales y las garantías procesales de juez natural y de reserva judicial para la

determinación de la sanción que restrinja los mencionados derechos políticos de servidores públicos de elección popular, contenidas en el bloque de constitucionalidad, la Corte integró la unidad normativa⁸ con las disposiciones que regulan **el recurso extraordinario de revisión**, establecido por el Legislador en los artículos 54 a 60 de la Ley 2094 de 2021, que adicionan los artículos 238A a 238G del Código General Disciplinario. Lo anterior, con la finalidad de analizar su constitucionalidad, en particular respecto de la decisión de inexecutable de la atribución de funciones jurisdiccionales a la PGN y para modular su aplicación conforme a la Carta, respecto de la sanción disciplinaria de los servidores de elección popular, consistente en destitución, suspensión e inhabilidad.

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

Bajo ese supuesto, se requiere recurrir a una sentencia integradora que adecúe el alcance del recurso judicial que estableció el Legislador, bajo la denominación de recurso extraordinario de revisión, para hacer efectivo el estándar mencionado en materia de imposición de sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad por responsabilidad disciplinaria de servidores de

⁸ Sobre el particular, se destaca que la unidad normativa de las normas que regulan el mecanismo de revisión fue solicitada en la intervención de la Academia Colombiana de Derecho Sancionatorio).

elección popular con intervención de juez. Lo expuesto, sin afectar otros bienes o competencias constitucionales, ni la seguridad jurídica.

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

La Sala destacó que, por mandato legal, cuando se trata de servidores públicos de elección popular, el trámite del mecanismo de revisión suspende la ejecución de la decisión sancionatoria impuesta por la PGN, hasta tanto el juez contencioso administrativo se pronuncie, lo que también asegura la reserva judicial definida por el estándar derivado del bloque de constitucionalidad y que fue contemplada por el Legislador en la Ley 2094 de 2021⁹

⁹ En el inciso cuarto del artículo 1º de la Ley 2094 de 2021 se indica que “para los servidores públicos de elección popular, la ejecución de la sanción se supeditará a lo que decida la autoridad judicial”. A su turno, en el inciso tercero del artículo 57 de la Ley 2094 de 2021 se dispone que “en todos los casos relacionados con servidores públicos de elección popular, la ejecución de la decisión en su contra quedará suspendida hasta que se resuelva el recurso correspondiente, si es que se presentase y fuere admitido; o hasta que se venza el término de Ley para la radicación y admisión del mismo”).

No obstante, esta Corporación evidenció que dicho instrumento de participación judicial tiene las siguientes características: i) es rogado, por lo cual no garantiza la intervención judicial material y efectiva en todos los casos de sanciones restrictivas del derecho político a servidores públicos de elección popular impuestas por la PGN; ii) contempla causales específicas que podrían ser consideradas limitativas, iii) no ordena un examen integral de la decisión de la PGN dirigido a garantizar que aquella no tenga como finalidad generar una interferencia indebida en el mandato popular y en los derechos políticos del sancionado.

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

a) Disponer que, por ministerio de la ley, opera su trámite automático inmediato y, en todo caso, el ciudadano disciplinado podrá ejercer todas las actividades procesales que estime pertinentes a su defensa, como si se tratara del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

b) Asegurar que en todos los casos de sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad de servidores de elección popular se suspenderá la ejecución de la decisión de la PGN, hasta tanto no se dé el pronunciamiento del juez contencioso administrativo, teniendo en cuenta, además, que la decisión previa de la PGN no queda ejecutoriada.

c) Ordenar que la decisión final sobre la imposición de sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad que restrinjan los derechos políticos de servidores públicos de elección popular, se determine mediante **sentencia** del juez contencioso administrativo.

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

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

4. Salvamento y aclaraciones de voto

Los magistrados Diana Fajardo Rivera, Natalia Ángel Cabo, Jorge Enrique Ibáñez Najjar y Cristina Pardo Schlesinger salvaron parcialmente el voto.

Comparten la decisión de declarar la inexecutable de la norma acusada por la violación del artículo 116 de la Constitución. Sin embargo, por las razones que pasan a explicarse, no están de acuerdo con la decisión de la mayoría de no considerar como fundamento central de la decisión la vulneración de los artículos 29 y 93 de la Constitución y 8 y 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). También están en

desacuerdo con el remedio que acogió la posición mayoritaria, que sigue dejando en manos de la Procuraduría la función de destituir, inhabilitar y sancionar a funcionarios de elección popular, así someta la decisión a revisión del juez administrativo. A juicio de los magistrados disidentes la solución adoptada por la mayoría desconoce que el Estado colombiano, con base en el estándar interamericano y la garantía de juez natural, tenía la obligación de asegurar que ese tipo de decisiones sea tomado directamente por un juez y no simplemente revisada por él.

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

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

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

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

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

Es decir, olvidando los fundamentos esenciales que inspiran la noción de bloque de constitucionalidad, los cuales sustentaron dos -de los tres- cargos que debía resolver este Tribunal, la mayoría ignoró la manera en que el Constituyente definió, en el artículo 93 superior, los puntos de encuentro entre el derecho nacional y el derecho internacional de los derechos humanos. Con su decisión, la Sala Plena instauró una nueva línea jurisprudencial según la cual el Estado puede obviar sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos y desconocer

abiertamente las decisiones del máximo tribunal de derechos humanos de la región. En síntesis, la posición de la mayoría supone la idea de que las sentencias de los tribunales internacionales solo pueden ser cumplidas si “respetan el diseño y la historia institucional” de cada país. De lo contrario, los Estados se encuentran legitimados para desobedecerlas y, por esta vía, desconocer los tratados internacionales de los cuales son parte.

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

ii) La frustración del bloque de constitucionalidad prohijada por la mayoría de la Sala Plena

2. A juicio de los magistrados disidentes, la decisión mayoritaria reviste de una gravedad particular si se tiene en cuenta su impacto sobre la vigencia del Estado de derecho. Este tribunal venía manifestando, hasta esta oportunidad, que «[e]l respeto al Estado de Derecho inicia con el cabal cumplimiento de las sentencias emitidas por autoridad judicial»¹⁰. En el mismo sentido, había señalado que «el cumplimiento de las decisiones judiciales es una de las más importantes garantías para la existencia y funcionamiento del Estado Social de Derecho, pues no sólo constituye un imperativo constitucional en aras de materializar el valor de la justicia, sino

¹⁰ Sentencia T-1222 de 2003.

que también permite hacer efectivos los principios constitucionales de la buena fe y la confianza legítima, en las relaciones que se establecen entre los ciudadanos y el Estado»¹¹

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

En efecto, el precedente sentado en la decisión mayoritaria es incoherente con la jurisprudencia en vigor en materia de tutela que, desde hace varios años, establece que el incumplimiento de una sentencia dictada por la Corte IDH por parte del Estado constituye una vulneración de derechos fundamentales¹². Igualmente, ignora el hecho de que no en pocas

¹¹ Sentencia T-916 de 2005.

¹² En la sentencia T-367 de 2010, la Sala Primera de Revisión identificó obstáculos en el cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia” que se originaban en la apreciación e interpretación de los diferentes funcionarios con responsabilidades en materia de desplazamiento forzado.

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

oportunidades, la Corte Constitucional ha empleado la jurisprudencia dictada por la Corte IDH, en casos en los que Colombia no es parte, para establecer estándares vinculantes en el ordenamiento jurídico interno¹³.

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

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

¹³ Tales son los casos del derecho a la doble conformidad y a la doble instancia, en los que, mediante las Sentencias C-792 de 2014 y SU-146 de 2020, se acogió, sin dudar, la jurisprudencia interamericana en ese tema. De hecho, la primera de ellas fue el sustento de una reforma constitucional posterior y la segunda, fijó el límite temporal para la reclamación del derecho. Las dos decisiones se apoyan en sentencias interamericanas que no son vinculantes para Colombia, por no ser una de las partes en contienda.

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

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

Legislador también omitió el deber constitucional de trasladar la competencia judicial al juez natural de la rama Judicial.

Así, entonces, los magistrados que discreparon de la decisión mayoritaria estuvieron de acuerdo en que es inconstitucional atribuirle funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación para tramitar y resolver los procesos disciplinarios y, por ello, coincidieron en que se deben declarar inexecutable las normas de la Ley 2094 de 2021 que así lo prevén. Sin embargo, no estuvieron de acuerdo con la fórmula que adoptó la mayoría para reemplazar el esquema declarado inexecutable. Devolverle a la Procuraduría General de la Nación la competencia para juzgar e imponer sanciones disciplinarias, incluso de suspensión y destitución, a los servidores de elección popular, no solo no se ajusta al bloque de constitucionalidad, interpretado de buena fe, sino que además desconoce la misma voluntad del Congreso que buscaba superar precisamente el modelo de procesamiento disciplinario administrativo. Es cierto que la forma que escogió el legislador para superarlo no respetó la Constitución, pero su idea de retirarle a la Procuraduría las funciones administrativas de juzgamiento e imposición de sanciones sobre los servidores de elección popular es la que verdaderamente consulta el ordenamiento constitucional, y no existen razones para revertirlo. En otros términos, no es constitucionalmente admisible, que la Procuraduría siga tramitando los procesos en contra de funcionarios de elección popular como una actuación que concluye con una decisión administrativa mediante la cual se imponen sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas. Estas sanciones, a la luz del ordenamiento constitucional, que incluye el bloque de constitucionalidad, deben ser impuestas por un juez independiente.

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

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

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

En opinión de los magistrados disidentes, aunque la mayoría de la Sala Plena incluyó un exhorto al Congreso de la República para adecuar el régimen disciplinario de los servidores de elección popular a los más altos estándares nacionales e internacionales, estándares que la misma mayoría

desconoció, lo hizo como una mera invitación, pues su decisión, con la reestructuración del alcance del recurso extraordinario de revisión que promovió, será, por ahora, definitiva, pese a las complejidades que ello tiene en materia de debido proceso y, además, de persecución oportuna y eficaz de las faltas disciplinarias por parte de los servidores públicos de elección popular.

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

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

Al respecto, es claro que existe una diferencia sustancial entre la imposición de la sanción por parte de un juez, acompañada de todo el conjunto de garantías propias de la función jurisdiccional, y el control judicial posterior de esa sanción, cuando esta es impuesta por una autoridad administrativa, como la Procuraduría, que de acuerdo con la decisión que se adopta no ostenta función jurisdiccional. Mientras el primer supuesto respeta el

principio de reserva judicial que gobierna esta materia, el segundo es apenas una revisión judicial, posterior, sin posibilidades de intermediación probatoria, oportunidades de decreto y análisis de prueba como juez natural, entre otras garantías.

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

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

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

Al respecto, nótese que bajo la idea de que la Procuraduría General de la Nación actuaría como juez, la Ley 2094 de 2021 acogió un régimen disciplinario garante de la doble instancia y de la doble conformidad (artículos 3, 14, 17, entre otros), por virtud del cual *el primer fallo*

disciplinario y jurisdiccional sancionatorio tendría bajo ese esquema revisión por una instancia que, dentro de la Procuraduría, era diferente a la que impuso la sanción y que, incluso, operaba antes de darle paso al *recurso extraordinario de revisión* ante el Consejo de Estado. Ahora, con la decisión de la Corte Constitucional, al parecer, sería en sede *administrativa* y no en sede judicial que se "*garantiza*" esta doble instancia y doble conformidad, pues todo el andamiaje procedimental se mantuvo, y solo, una vez se produzca el *fallo disciplinario administrativo y éste quede en firme*, procede el recurso extraordinario de revisión, cuya dificultad no está solamente en la comprensión de su naturaleza sino en su ineficiencia para garantizar, insistieron quienes suscriben este voto particular, el debido proceso.

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

5.2. De otro lado, para los magistrados disidentes, la mayoría de la Sala Plena prohió una solución que impacta negativamente en la efectiva persecución del Estado sobre quienes cometen infracciones disciplinarias muy graves y, por lo tanto, afectan el correcto funcionamiento de la función pública. La Corte Constitucional, en jurisprudencia consolidada, ha reconocido el compromiso nacional e internacional por la lucha contra la corrupción, para lo cual, el Estado debe prever mecanismos que, si bien garantes al máximo de los derechos de los sujetos disciplinados, conduzcan a decisiones oportunas y efectivas. La solución que brindó la mayoría de la

Sala Plena, sin embargo, también desatiende esta finalidad constitucional, porque al prohijar la tesis que permite a la Procuraduría en sede *administrativa* adelantar todo el procedimiento disciplinario sancionatorio, con doble instancia y doble conformidad, sin que su resultado pueda ejecutarse, conduce a una intervención que seguramente será tardía por parte del Estado en la defensa del comportamiento correcto de los servidores públicos de elección popular.

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

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

Presidenta

Corte Constitucional de Colombia

Resumen de las decisiones del Consejo de Estado con relación al recurso extraordinario de revisión en materia disciplinaria y respecto a la competencia para sancionar a los funcionarios de elección popular en cumplimiento a lo ordenado por la Convención Americana de Derechos Humanos (Art. 23-2).

Consejo de Estado con relación a recurso extraordinario de revisión:

a. El Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo - Sala Especial de Decisión N.º 9 -, con ponencia de Gabriel Valbuena Hernández, el día 19 de mayo de 2023, al resolver el recurso extraordinario de revisión¹⁴ dentro de la radicación 11001-03-15-000-2023-00871-00, por demanda que presentara Esther María Jalilie García en contra de la Procuraduría General de la Nación, resolvió:

“(…)

¹⁴ “**Tema:** Recurso extraordinario de revisión de las decisiones disciplinarias proferidas por la Procuraduría General de la Nación contra servidores públicos de elección popular. // Excepciones de inconstitucionalidad e inconveniencia de las disposiciones que regularon el recurso. **Decisión:** No avoca conocimiento del recurso extraordinario de revisión. Corresponde al ponente decidir, Disciplinario IUS-E-2017-939035-IUC-D-2018-1065795”.

Primero: INAPLICAR, con efectos *inter partes*, los artículos 54 a 60 de la Ley 2094 de 2021, por las razones expuestas en esta providencia.

Segundo: NO AVOCAR CONOCIMIENTO del recurso extraordinario de revisión promovido por la señora ESTHER MARÍA JALILIE GARCÍA, respecto de la decisión disciplinaria proferida en su contra el 6 de octubre de 2022 por parte de la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular de la Procuraduría General de la Nación, dentro del Proceso Disciplinario IUS-E-2017-939035-IUC-D-2018-1065795.

Tercero: ORDENAR a la Procuraduría General de la Nación que notifique de nuevo el acto administrativo sancionatorio a la interesada.

Cuarto: DISPONER que el termino de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento contra el acto administrativo sancionatorio mencionado en el numeral 2º, empezará a correr a partir del día hábil siguiente a aquél en el cual la Procuraduría General de la Nación realice su notificación.¹⁵

¹⁵ En el numeral 4 y a manera de conclusión, el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo - Sala Especial de Decisión N. 9, expresó:

“80.- De acuerdo con las consideraciones que anteceden, se concluye que no es procedente avocar el conocimiento del recurso extraordinario de revisión propuesto, pues las disposiciones contenidas en los artículos 54 a 60 de la Ley 2094 de 2021, son contrarias al ordenamiento jurídico superior, por desconocer los artículos 8.1, 23.2 y 68.1 de la CADH; por desatender la decisión adoptada por la Corte IDH en el Caso PETRO URREGO VS COLOMBIA; y

(...)”.

b. El mismo día 19 de mayo de 2023, el *Consejo de Estado*, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo - Sala Especial de Decisión N.º 13 -, con ponencia de MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO, al resolver el recurso extraordinario de revisión dentro de la radicación 11001-03-15-000-2023-00871-00, por demanda que presentara ESTHER MARÍA JALILIE GARCÍA en contra de la Procuraduría General de la Nación, resolvió:

“(…)”.

1. Admitir el recurso extraordinario de revisión presentado por MILLER LEONARDO URBANO OJEDA en ontra del fallo disciplinario del 29 de diciembre de 2022, proferido

finalmente, por violar los artículos 4, 6, 13, 29, 31, 93, 113, 121, 123, 152-b, 229, 237, 238, 277-6 y 278-1 de la Carta Política.

81.- Como quiera que el fallo que declaró la responsabilidad disciplinaria es un “*acto administrativo*” de contenido particular y concreto que puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y que éste se encuentra sujeto al termino de caducidad de cuatro (4) meses previsto en el numeral 2.º del artículo 164 del CPACA, se dispondrá que ese término solamente empezará a correr a partir del día hábil siguiente a aquél en el cual se realice su notificación por parte de la Procuraduría General de la Nación, a efectos de garantizar a la señora ESTHER MARÍA JALILIE GARCÍA el acceso pleno y efectivo a la administración de justicia, para lo cual se ordenará a ese organismo de control notificar de nuevo el acto administrativo sancionatorio a la interesada”.

por la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular de la Procuraduría General de la Nación (*las negrillas fuera de texto*).

(...)

Consejo de Estado con relación a la demanda de acción de nulidad y restablecimiento del derecho:

El día 29 de junio de 2023, el *Consejo de Estado* Sala de lo Contencioso Administrativo, sección segunda, subsección B, con ponencia de JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR, al resolver la acción de nulidad y restablecimiento del derecho dentro de la radicación 11001-03-25-000-2013-00561-00, por demanda que presentara EDUARDO CARLOS MERLANO MORALES en contra de la Procuraduría General de la Nación, resolvió

“(...).

Primero. Declarar la nulidad de los actos administrativos disciplinarios proferidos en audiencia el 16 y 17 de octubre de 2012, por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, mediante los que se sancionó a EDUARDO CARLOS MERLANO MORALES con destitución del cargo de senador de la República, para el período constitucional 2010-2014, e inhabilidad general por el término de 10 años.

Segundo. A título de restablecimiento del derecho, ordenar a la Procuraduría General de la Nación, eliminar de sus bases de datos, los antecedentes disciplinarios anotados como consecuencia de la decisión sancionatoria que en esta providencia se anula.

Tercero. A título de restablecimiento del derecho, condenar a la Procuraduría General de la Nación a pagar al demandante de manera indexada, de acuerdo con la fórmula señalada en la parte motiva, eliminar de sus bases de datos, los salarios y las prestaciones sociales dejadas de percibir desde la fecha de su retiro hasta el 14 de noviembre de 2014, fecha en la que quedó en firme la providencia que declaró la pérdida de investidura de senador. De la condena, la Procuraduría General de la Nación deberá descontar todo lo que el demandante hubiera percibido en el sector público, si a ello hubiere lugar.

(...)"

El Consejo de Estado para declarar la nulidad de la destitución e inhabilidad general por 10 años a EDUARDO CARLOS MERLANO MORALES, en su condición de senador de la República, expresó:

"(...)

58. En este sentido, la imposición a EDUARDO CARLOS MERLANO MORALES, de la sanción de destitución e inhabilidad general descrita en el artículo 44.1 de la Ley 734 de 2022 (sic) por parte de la Sala Disciplinaria de la PGN es incompatible con el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que indica como causal permitida de restricción de derechos políticos aquella impuesta por condena, por juez competente en proceso penal.

59. La Sala anota finalmente, que, de una interpretación amplia de dicha causal, como a efectuada por el juez GARCÍA SAYÁN que se reseñó en los fundamentos jurídicos 25 y 26 de esta providencia, acorde con el ordenamiento jurídico interno y sin desconocimiento de los postulados convencionales, el poder capaz de limitar y

suspender dichos derechos radica exclusivamente en un juez de la República, dentro de un proceso no necesariamente de naturaleza penal, y no en una autoridad administrativa. Por ello no puede perderse de vista que el excongresista MERLANO MORALES por los mismos hechos que motivaron la actuación disciplinaria y la consecuente sanción, fue también objeto de pérdida de investidura por parte de esta Corporación, mediante sentencia del 11 de noviembre de 2014 proferida por la Sala Plena de lo Contencioso -Administrativo. Sin perjuicio de que se trata de dos sanciones cuya naturaleza es distinta, es perfectamente posible considerar que, para el caso en estudio, ya un juez – *en este caso el contencioso administrativo*- impuso, en el marco de un proceso judicial respetuoso de las garantías procesales mínimas, la pérdida de investidura, que vendría a ser la máxima sanción para el servidor elegido popularmente.

60. Por consiguiente, se declarará la nulidad de los actos administrativos proferidos por la Sala Disciplinaria de la PGN en los que se impuso al demandante la sanción de destitución e inhabilidad general por 10 años, toda vez que dicho ente de control no tenía competencia para imponer una sanción que restringiera el ejercicio de los derechos políticos del actor, quien fue elegido popularmente para desempeñar el cargo de senador y que valga resaltar también conlleva a la restricción del ejercicio de derechos políticos de sus electores”.

61. Al disponerse que los actos administrativos sancionatorios del 16 y 17 de octubre de 2012 proferido por la Sala Disciplinaria de la PGN están viciados de nulidad por falta de competencia de la autoridad disciplinaria, la Sala se sustrae de resolver los demás problemas jurídicos planteados.

(...)”.

Abreviaturas “Alomía Calonge”:

CADH Comisión Americana de Derechos Humanos.

CCA Código Contencioso Administrativo.

CDA Código Disciplinario del Abogado.

CDM Código Disciplinario Militar.

CDU Código Disciplinario Único.

CEDC Código de Ética y Disciplinario del Congresista.

CGD Código General Disciplinario.

C.P. Código Penal.

CPM. Código Penal Militar

CPACA Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

C. de P.P. Código de Procedimiento Penal.

DDHH Derechos Humanos.

DIH. Derecho Internacional Humanitario.

E.A. Estatuto Anticorrupción.

E.D. Extinción de dominio (Ley 333/96).

EDP Estatuto Disciplinario Policial.

LEAJ Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

M.P. Magistrado Ponente (a).

M.S. Magistrado Sustanciador (a).

OCF Organización del control financiero (Ley 42/93).

OFEON Organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional (Ley 489/98).

PAD Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios.

PGN Procuraduría General de la Nación.

RDFMM Reglamento del Régimen Disciplinario para las Fuerzas Militares.

RDPN Régimen Disciplinario para la Policía Nacional.

REG Reglamentario.

RES Resolución.

En ese orden ideas, a continuación, se presenta el texto definitivo de la *Ley 1952 del 28 de enero de 2019* (Código General Disciplinario) con las modificaciones de la *Ley 2094 del 29 de junio de 2021* y las últimas decisiones de las Altas Cortes anunciadas (año 2023).