

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-030 DE 2023

Ref.: Expediente D-14503

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1 de la Ley 2094 de 2021 “Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones”

Demandantes: Gustavo Gallón Giraldo y otros.

Magistrados ponentes¹:

José Fernando Reyes Cuartas

Juan Carlos Cortés González

Bogotá D.C., dieciséis (16) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241.4 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. Los ciudadanos Gustavo Gallón Giraldo, Julián González Escallón, David Fernando Cruz Gutiérrez², Reinaldo Villalba Vargas, Jomary Ortegón Osorio, Juan David Romero Preciado³ y Alexander López Maya, Ángela María Robledo Gómez, Néstor Manuel Castro Acevedo y Miguel Ángel Buitrago Marín, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandaron el artículo 1º de la Ley 2094 de 2021.

2. Mediante auto del 7 de diciembre de 2021, se admitió la demanda contra los incisos 2, 3 y 7 del artículo 1º de la Ley 2094 de 2021, por la presunta vulneración de los artículos 8 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y 29 y 93 de la Constitución Política. Sin embargo, no se admitió el libelo respecto de los demás cargos propuestos contra el artículo 1º y los artículos 13, 16, 17, 18, 54, 55, 56, 57, 58, 59 y 60 de la misma ley.

¹ El expediente fue originalmente repartido a la magistrada Cristina Pardo Schlesinger, pero su ponencia no fue acogida por la mayoría de la Sala Plena. Por tanto, el nuevo reparto correspondió por orden alfabético al magistrado José Fernando Reyes Cuartas. El magistrado Juan Carlos Cortés González fue designado co-ponente por la Sala Plena.

² Director y abogados de la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ).

³ Reinaldo Villalba Vargas es presidente del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, Ángela María Robledo Gómez y Néstor Manuel Castro Acevedo son abogados de la misma colectividad.

3. El 13 de diciembre de 2021, los demandantes presentaron escrito de corrección de la demanda. Mediante auto del 20 de enero de 2022 se admitió el cargo formulado contra el inciso segundo del artículo 1° de la Ley 2094 de 2021, por el supuesto desconocimiento del artículo 116 superior. Así mismo, se rechazaron los cargos planteados contra las demás disposiciones demandadas. Esta decisión no fue objeto de recurso de súplica.

4. En atención de lo anterior, se corrió traslado a la Procuraduría General de la Nación (en adelante PGN), con la finalidad de que esa entidad rindiera el concepto de que trata el artículo 278.5 de la Constitución Política; asimismo, se comunicó el inicio del proceso al señor presidente de la República, al presidente del Congreso y al Ministerio del Interior; igualmente, se ordenó fijar en lista el proceso durante el término reglamentario. En la misma decisión, se invitó a participar a diferentes instituciones públicas y privadas⁴.

5. Cumplidos los trámites constitucionales y legales pertinentes, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede a decidir la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

“LEY 2094 DE 2021 (junio 29)

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

Artículo 2. Titularidad de la potestad disciplinaria, funciones jurisdiccionales de la PGN e independencia de la acción. El Estado es el titular de la potestad disciplinaria.

Se le atribuye a la PGN 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 PGN 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 PGN 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.

⁴ Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Academia Colombiana de Derecho Internacional (Accoldi), al Centro de Estudio de Derecho Justicia y Sociedad (Dejusticia) y a las facultades de derecho de las universidades Externado de Colombia, Rosario, de Los Andes, de Cartagena, Pedagógica y Tecnológica de Colombia y de Nariño, para que rindieran concepto sobre el asunto.

La competencia de la PGN 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”.

III. LA DEMANDA

Primer cargo. Vulneración del artículo 116 de la Constitución

6. Los accionantes señalaron que el artículo 116 de la carta impone un límite al Legislador para efectos de otorgar funciones judiciales a los órganos administrativos. Refirieron que el carácter excepcional de dicha atribución “supone una cierta racionalidad que debe expresar el legislador al momento de ejercer esta potestad”⁵ de manera que sirva “para enfrentar situaciones críticas que permitan comprender, fácilmente, las razones por las cuales se les otorgan facultades judiciales a entidades administrativas con el objetivo de sustentar su carácter excepcional”⁶.

7. Acorde con la demanda, la disposición acusada desconoce el artículo 116 de la Constitución Política, porque la motivación que sustenta la atribución de funciones jurisdiccionales, esto es, cumplir lo previsto en el artículo 23.2 de la CADH y en la sentencia de la Corte IDH del 8 de julio de 2020, en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, no es excepcional. Al contrario, se trata de la obligación ordinaria en cabeza del Estado prevista en el artículo 93 de la carta.

8. Además, destacaron que las materias objeto del control disciplinario son amplias, numerosas y diversas, por lo que, al asignársele connotación judicial a dicho control disciplinario, la “función judicial se volvería regla y no excepción en esta autoridad administrativa (...)”.

9. Por último, pusieron de presente que la única entidad que es simultáneamente autoridad disciplinaria y jurisdiccional es la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, entidad que ejerce la función disciplinaria jurisdiccional y por ende su competencia está reducida a los miembros de la Rama Judicial⁷.

Segundo cargo. Vulneración de los artículos 93 de la Constitución Política y 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

10. Los accionantes sostuvieron que la norma demandada otorga facultades jurisdiccionales a la PGN para el ejercicio de la función disciplinaria preferente, que incluye la posibilidad de retirar de su cargo a servidores públicos de elección popular. Estimaron que lo anterior es contrario al artículo 23 de la CADH, porque desconoce que estos servidores solo pueden ser retirados de su cargo “por condena de un juez competente en el marco de un proceso penal”⁸. Según su criterio, la PGN “no cumple ninguna de estas condiciones, pues sanciona disciplinariamente mas no condena penalmente, no es juez de la República sino

⁵ Demanda. P. 70.

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem.

⁸ Demanda. P. 40.

una autoridad administrativa con funciones jurisdiccionales y el proceso disciplinario no es equiparable al penal”⁹.

11. Señalaron que en las sentencias C-028 de 2006, SU-712 de 2013, C-500 de 2014 y SU-355 de 2015 la Corte analizó la competencia de la PGN de destituir a servidores de elección popular, frente a la posible transgresión del artículo 23.2 de la CADH, y concluyó que esta disposición “no se opone a que los Estados Partes (...) adopten otras medidas, igualmente sancionatorias aunque no privativas de la libertad, encaminadas a proteger el erario público”¹⁰. Sin embargo, destacaron que estas decisiones son anteriores a la sentencia de la Corte IDH en el caso de Gustavo Petro vs Colombia “que reinterpreta el artículo 23.2 de la CADH”¹¹.

12. Los demandantes mencionaron que la Corte IDH “varió de manera radical la interpretación acerca del sentido y el alcance del artículo 23.2”¹², al indicar que, a partir de una interpretación literal de esa disposición, existe una prohibición de las autoridades administrativas de aplicar sanciones que impliquen una restricción -como la inhabilitación o la destitución- para el ejercicio del derecho a elegir y ser elegido, pues esto solo puede efectuarse a través de un acto jurisdiccional -sentencia- del juez competente, en el proceso penal. De igual forma, la Corte IDH reconoció que la vigencia de las normas que facultan a la PGN a imponer ese tipo de sanciones a servidores elegidos popularmente constituye un incumplimiento del deber de adoptar disposiciones de derecho interno.

13. Para los actores, otorgar un estándar judicial a la potestad disciplinaria preferente “supone la transformación de la actividad de la PGN porque sus decisiones ya no se catalogan como actos administrativos, sino como decisiones judiciales, aun a pesar de que se mantenga la estructura jerárquica con una autonomía restringida y una dirección unipersonal”¹³. Bajo ese entendido, consideraron que la norma realmente busca “revestir formalmente de investidura judicial a los procuradores para ejercer la potestad disciplinaria preferente”¹⁴.

14. Lo anterior, a su juicio, no satisface el estándar convencional en virtud del cual el retiro de estos servidores se debe dar en virtud de una “condena, por juez competente, en proceso penal”, por las siguientes razones:

15. Primero. Indicaron que la PGN “establece sanciones, pero no condenas, en el sentido de que no impone penas por conductas criminales sino disciplinarias cuyo objetivo es mantener la moralidad, eficacia y eficiencia administrativa”. De modo que “[el] mismo inciso objeto del control de convencionalidad utiliza la expresión ‘sanción’ antes que condena para mostrar el rango limitado de la potestad disciplinaria y sus diferencias con el ejercicio del *ius puniendi*”. Por eso, ambas expresiones “no son, ni deben interpretarse, como sinónimas”¹⁵.

16. Segundo. Señalaron que, el hecho de que la PGN tenga funciones judiciales de carácter excepcional, no la hace homologable a los jueces de la República,

⁹ Ibidem.

¹⁰ Demanda. P. 42. Cfr. Sentencia C-028 de 2006.

¹¹ Demanda. P. 42.

¹² Demanda. P. 43.

¹³ Demanda. P. 48.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Demanda. P. 51.

pues continúa siendo una autoridad administrativa. Por lo tanto, la asignación de funciones jurisdiccionales no convierte a la PGN en un juez competente.

17. Tercero. En criterio de los accionantes, aunque el proceso disciplinario tenga como objetivo fijar una sanción, no tiene las mismas garantías, estructura, ni principios del proceso penal, por lo que no serían homologables. Refirieron que el proceso penal “se estructura a partir de la idea de que el Derecho Penal y las condenas que impone son la última ratio. En cambio, el proceso disciplinario es un mecanismo para regular y optimizar la función pública”¹⁶.

18. Finalmente, los demandantes aseguraron que la sentencia de la Corte IDH en el caso de Gustavo Petro vs Colombia exige “una interpretación particular de los numerales 277-6 y 278-1 de la Constitución”¹⁷, en el sentido de que la PGN “ ejerza la función de vigilancia frente a los funcionarios de elección popular, pero sin que pueda separarlos del cargo”¹⁸.

19. Al respecto, explicaron que el artículo 277-6, que otorga la competencia a la PGN de vigilar a todos los servidores públicos, sí menciona a los de elección popular; mientras que el artículo 278-1, que otorga la competencia a la PGN para sancionar con retiro del cargo a servidores públicos, no señala de forma específica a los de elección popular. Bajo ese entendido, estimaron que “[l]a interpretación armónica con la CADH de estas disposiciones constitucionales estriba en que la PGN ejerza la función de vigilancia frente a los funcionarios de elección popular, pero sin que pueda separarlos del cargo”¹⁹. Para los accionantes, esta interpretación ofrece una mayor protección al derecho fundamental de elegir y ser elegido y, en consecuencia, se encuentra en armonía con lo dispuesto en el artículo 23.2 de la CADH.

Tercer cargo. Vulneración de los artículos 29 de la Constitución Política y 8º de la CADH

20. Con el fin de demostrar que la atribución de la PGN para investigar y juzgar disciplinariamente a los servidores públicos de elección popular vulnera el derecho al debido proceso, los demandantes realizaron un juicio de proporcionalidad.

21. Recordaron que en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, la Corte IDH concluyó que la restricción de los derechos políticos reconocidos en el artículo 23 de la CADH, como consecuencia de la sanción de destitución e inhabilitación por parte de la PGN de un funcionario público democráticamente electo, “constituyó una violación al debido proceso, dado que esta sanción no fue emitida por un juez competente, luego de una condena producida en el marco de un proceso penal en el que se respeten las garantías del debido proceso”²⁰. Indicaron que, según esa decisión, el proceso disciplinario vulneró el principio de imparcialidad judicial, ante la concentración de las facultades investigativas y sancionadoras.

22. Bajo ese entendido, los accionantes afirmaron que la disposición demandada restringe de manera desproporcionada el derecho al debido proceso, en tanto la

¹⁶ Demanda. P. 52.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Demanda. P. 78.

medida allí contenida no es idónea, necesaria ni proporcional en sentido estricto, según se explica a continuación:

23. Refirieron que la norma carece de idoneidad en tanto no cumple con el fin que la sustenta, que es la protección convencional al debido proceso de los servidores públicos de elección popular. Esto, por dos razones: la primera, porque “otorgar facultades judiciales no transforma la naturaleza de órgano administrativo de la PGN, no le da el estándar de juez y tampoco le otorga la posibilidad de condenar penalmente”²¹, por lo que la medida nunca va a cumplir con el fin que se propone, que se traduce en establecer un estándar de protección mayor para los servidores de elección popular. La segunda, consiste en que la medida “supone menor protección por la carencia de autonomía que tienen los procuradores en una entidad que tiene un diseño netamente administrativo, es decir, que tiene una dirección unipersonal y jerarquizada”²².

24. Así mismo, consideraron que la medida no es necesaria, porque “otorgar funciones judiciales a la PGN no era la única medida o mecanismo para cumplir con el estándar convencional”. Explicaron que en la sentencia del caso *Petro Urrego vs Colombia*, la Corte IDH le ordenó al Estado colombiano adecuar el ordenamiento jurídico interno a los parámetros de protección del debido proceso señalados en el artículo 8º de la CADH, y en esa decisión se ofrecieron soluciones para tal efecto, como interpretar los artículos 277.6 y 278.1 de la Constitución, en el sentido de que, si bien la PGN puede vigilar la conducta de los servidores públicos de elección popular, no puede retirarlos de su cargo. En su parecer, aunque la disposición acusada se presentó como una forma de cumplir la orden de la Corte IDH “materialmente constituye una elusión al control de convencionalidad y, por el contrario, se erige como una medida regresiva e innecesaria en materia de protección al debido proceso”²³.

25. Además, señalaron que “antes que dotar a la función disciplinaria con una investidura era posible darles prevalencia a los procesos penales cuando implican a funcionarios de elección popular”. Esto, en la medida que el proceso penal ofrece mayores garantías, pues “el proceso disciplinario implica una aplicación flexible del principio de tipicidad, debido a que la naturaleza de las conductas sancionadas y los bienes jurídicos protegidos no se encuentran determinados con precisión en un catálogo jurídico”²⁴.

26. Por último, refirieron que la medida no es proporcional en sentido estricto porque “sacrifica innecesariamente garantías constitucionales y convencionales sin que se genere un claro beneficio”²⁵. En su concepto, “otorgar facultades judiciales desnaturaliza la función de la PGN en la estructura orgánica del Estado colombiano, es más costoso presupuestalmente y no ofrece mejores garantías para los sujetos disciplinables, en tanto se mantiene la estructura jerarquizada de la PGN que disminuye el ámbito de autonomía de cada procurador”²⁶. En criterio de los demandantes, este sacrificio es muy gravoso, por cuanto debilita el principio de representación democrática.

²¹ Demanda. P. 81.

²² Ibidem.

²³ Demanda. P. 82.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Demanda. P. 83.

²⁶ Ibidem.

IV. INTERVENCIONES

27. Durante el término de fijación en lista, la Corte recibió 15 escritos de intervención: i) cuatro solicitaron la exequibilidad de la norma demandada²⁷; ii) cinco solicitaron la inexecuibilidad de la disposición²⁸; iii) dos solicitaron la inhibición, por ineptitud sustantiva de la demanda y, en subsidio, la exequibilidad de la norma²⁹; iv) en una no se hizo solicitud alguna³⁰; y v) tres fueron presentadas de manera extemporánea³¹. En el siguiente cuadro se sintetizan las intervenciones referidas:

Interviniente / solicitud	Síntesis de los argumentos
<p>Presidencia de la República y ministerios de Justicia y del Derecho, y del Interior - intervención conjunta-</p> <p>Exequibilidad</p>	<p>Indicaron que i) la interpretación literal del artículo 23.2 CADH se opone a la soberanía colombiana plasmada en las decisiones de la Corte Constitucional; ii) no es acertado afirmar que la PGN continúa siendo una autoridad administrativa, pues ello desconoce la creación de la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular; y iii) la atribución de funciones jurisdiccionales a la PGN es idónea porque persigue fines constitucionalmente relevantes -el control de la función pública y la lucha contra la corrupción-; es necesaria porque es menos lesiva e intensa para los derechos políticos, si se compara con la aplicación del derecho penal; y es proporcional en estricto sentido, ya que no produce una significativa afectación de derechos fundamentales.</p>
<p>Departamento Administrativo de la Función Pública</p> <p>Exequibilidad</p>	<p>Señaló que: i) la norma busca prevenir y sancionar las conductas que atenten contra la administración pública; ii) la Corte IDH ha respetado la autonomía de los Estados para regular las limitaciones correspondientes a los derechos políticos, siempre y cuando no se vulneren las garantías de los electores y elegidos; iii) la forma de vinculación de los integrantes de las salas disciplinarias de juzgamiento, garantiza la imparcialidad objetiva; además, la PGN es un órgano independiente y autónomo.</p>
<p>Universidad Católica de Colombia</p> <p>Exequibilidad</p>	<p>Sostuvo que i) el Legislador amplió la facultad jurisdiccional a las decisiones de fondo en materia disciplinaria; y ii) es necesario mantener el análisis del artículo 23 CADH realizado por la jurisprudencia constitucional para proteger a los asociados ante hechos de corrupción, y preservar la moral administrativa y la idoneidad de los elegidos.</p>
<p>Departamento de Derecho Penal de la Universidad Externado de Colombia</p> <p>Exequibilidad</p>	<p>Consideró que i) la postura de la sentencia de la Corte IDH en el caso Petro Urrego vs Colombia atenta contra la estructura institucional y constitucional concebida en contra la corrupción; ii) si pueden diferirse funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas en materia penal, con mayor razón en materia disciplinaria; y iii) si los únicos que pueden limitar los derechos políticos son los jueces penales, desaparecería la revocatoria del mandato y el control disciplinario.</p>
<p>Universidad de Salamanca</p> <p>Sin solicitud</p>	<p>Aseguró que la Corte Constitucional ha establecido que no existe contradicción entre la función disciplinaria que cumple la PGN de cara a los servidores públicos de elección popular y las disposiciones de la CADH. Además, las decisiones de la PGN, en cuanto afectan derechos políticos de servidores públicos de elección popular, tienen control del órgano contencioso administrativo, a través del recurso de revisión.</p>

²⁷ Presidencia de la República y ministerios de Justicia y del Derecho y del Interior —intervención conjunta—, Departamento Administrativo de la Función Pública, Universidad Católica de Colombia y Departamento de Derecho Penal de la Universidad Externado de Colombia

²⁸ Universidad del Rosario, Universidad Libre, Academia Colombiana de Derecho Sancionatorio, Academia Colombiana de Jurisprudencia y Academia Colombiana de Derecho Internacional.

²⁹ Universidades Sergio Arboleda y de Cartagena.

³⁰ Universidad de Salamanca.

³¹ Intervenciones presentadas el 17 de febrero de 2022 por el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia y los ciudadanos María Ximena Acosta Sánchez y otros (intervenciones separadas), y el 31 de mayo de 2022 por el señor Humberto José Perna Vanegas.

<p>Universidad del Rosario</p> <p>Inexequibilidad</p>	<p>Adujo que la norma demandada no acata lo dispuesto en el punto resolutivo 8° de la sentencia proferida en el caso Petro Urrego vs Colombia y desconoce el derecho a un juez natural.</p>
<p>Universidad de Cartagena</p> <p>Exequibilidad / inexequibilidad con efectos diferidos / inhibición.</p>	<p>Refirió que la expresión “proceso penal” de que trata la CADH no puede interpretarse de manera literal sino sistemática, razón por la cual debe ser declarada exequible. Estimó que, de manera subsidiaria, la Corte podría declarar la inexequibilidad con efectos diferidos y ordenar al Legislador tramitar con urgencia el proceso judicial para la confirmación ante los jueces penales de las decisiones disciplinarias. Finalmente, sugirió la inhibición porque la demanda no acredita los requisitos de forma.</p>
<p>Universidad Sergio Arboleda</p> <p>Inhibición / exequibilidad</p>	<p>Señaló que se debe proferir un fallo inhibitorio, en tanto la demanda no cumple con los requisitos de especificidad, pertinencia y suficiencia. De manera subsidiaria, sugirió declarar la exequibilidad, porque la norma acusada asegura todas las garantías del debido proceso y las funciones jurisdiccionales se circunscriben al control disciplinario y son acordes con las exigencias de imparcialidad e independencia. Además, la disposición busca cumplir el fallo proferido por la Corte IDH en el caso Petro Urrego vs Colombia.</p>
<p>Universidad Libre de Bogotá</p> <p>Inexequibilidad</p>	<p>Mencionó que la norma no cumple con la orden dada en la Sentencia del caso Petro Urrego vs. Colombia. Puso de presente que, mediante las resoluciones de supervisión de cumplimiento de dicho fallo, la Corte IDH precisó que el artículo 1° de la Ley 2094 de 2021 no cumple la orden de adecuación del derecho interno a los estándares convencionales.</p>
<p>Academia Colombiana de Jurisprudencia</p> <p>Inexequibilidad</p>	<p>Estimó que i) en estricto sentido no se está atribuyendo, sino creando una nueva función jurisdiccional en cabeza de una autoridad administrativa; ii) en la resolución de 25 de noviembre de 2021, la Corte IDH estableció que la sanción impuesta al funcionario de elección popular deberá ser impuesta por sentencia de un juez competente, en el correspondiente proceso penal, no por una autoridad administrativa a la que se han otorgado funciones jurisdiccionales; y iii) las actuaciones disciplinarias que adelanta la PGN no tienen el carácter de procesos penales.</p>
<p>Academia Colombiana de Derecho Sancionatorio</p> <p>Inexequibilidad</p>	<p>Aseguró que la norma acusada i) vulnera el artículo 116 CP, porque desconoce el modelo constitucional sobre la atribución de las funciones jurisdiccionales de la administración y otorga unas competencias no delimitadas y excesivamente amplias a la autoridad a la PGN; ii) desconoce el artículo 23.2 de la CADH porque asigna la función jurisdiccional a una autoridad administrativa; y iii) transgrede el artículo 8° de la CADH porque los funcionarios a los que se les asignan las funciones jurisdiccionales en la PGN no son independientes.</p>
<p>Academia Colombiana de Derecho Internacional</p> <p>Inexequibilidad</p>	<p>Indicó que el Legislador otorga las funciones jurisdiccionales a la PGN, siendo al mismo tiempo quien elige a la persona que se encargará de dirigir y vigilar la gestión pública y disciplinaria, con lo cual se rompería el principio de imparcialidad del juez.</p>

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

28. El procurador auxiliar para asuntos constitucionales de la PGN³² solicitó a esta corporación declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo,

³² El 3 de febrero de 2022, la procuradora general de la Nación, Margarita Cabello Blanco, manifestó su impedimento para rendir concepto en el presente asunto, al considerar que se encontraba incurso en la causal consistente en haber intervenido en la expedición de la norma acusada. Mediante Auto 192 de 2022, la Sala Plena aceptó el impedimento manifestado y ordenó correr traslado al viceprocurador general de la Nación, para lo de su competencia. No obstante, el 31 de marzo siguiente, el viceprocurador general de la Nación encargado, Silvano Gómez Strauch, también se declaró impedido para rendir concepto con fundamento en la misma causal alegada por la procuradora general. Este impedimento fue aceptado por la Corte Constitucional mediante el Auto 593 de 2022, providencia en la que dispuso el envío del asunto a la procuradora general de la Nación, para que designara

por ineptitud sustantiva de la demanda o, en su defecto, declarar la exequibilidad de la norma acusada.

Solicitud de inhibición

29. Los argumentos que sustentan el desconocimiento del artículo 116 de la Constitución no son específicos ni pertinentes. En su concepto, los actores no tienen en cuenta que el desconocimiento del criterio de excepcionalidad se presenta cuando el Legislador extrae funciones a la Rama Judicial para otorgárselas a una autoridad administrativa, lo cual no sucede en este caso, porque la función asignada no estaba a cargo de los jueces. Además, lo que presenta la demanda son argumentos de conveniencia acerca de asignar funciones jurisdiccionales a la PGN.

30. Los argumentos que sustentan el desconocimiento del artículo 93 de la Constitución y 23.2 de la CADH no son específicos ni pertinentes, en tanto propone un cotejo directo de la ley de conformidad con lo dispuesto en la CADH y en la sentencia *Petro Urrego Vs. Colombia*, sin armonizar su contenido con los mandatos de la carta política.

31. Los argumentos que sustentan el desconocimiento del artículo 29 de la Constitución y 8 de la CADH no son ciertos ni pertinentes. En su concepto, el procedimiento disciplinario adelantado por la PGN en ejercicio de las facultades jurisdiccionales ofrece todas las garantías del debido proceso, incluidas las prerrogativas de imparcialidad e independencia del operador jurídico y de presunción de inocencia. Por lo tanto, la demanda se sustenta en razones de conveniencia.

Solicitud de exequibilidad

32. El procurador auxiliar afirmó que la norma demandada atiende a las exigencias de excepcionalidad del artículo 116 de la Constitución, responde a la interpretación evolutiva del artículo 23 de la CADH, adoptada por la Corte Constitucional y supera un test de proporcionalidad.

33. Primer cargo (art. 116 CP). Aseguró que la norma demandada no extrae competencia alguna de la Rama Judicial, ya que, de tiempo atrás, la función disciplinaria ha sido ejercida por autoridades administrativas. Así las cosas, “con la asignación de funciones jurisdiccionales, la Procuraduría (...) mantiene su esencia original establecida por el Constituyente de 1991 como órgano de control”³³. Por lo tanto, en este caso, no es pertinente afirmar que se extrajo una competencia asignada a los jueces para asignársela a un ente administrativo.

34. Segundo cargo (art. 93 C.P. y 23.2 CADH). Argumentó que los artículos 277.6 y 277.1 de la Constitución le asignaron a la PGN la potestad disciplinaria sobre los servidores públicos, incluidos los de elección popular sin fuero, principalmente, para luchar contra la corrupción³⁴. Así, siguiendo el precedente fijado en la Sentencia C-146 de 2021, la disposición demandada cumple con lo dispuesto en el artículo 23 de la CADH, toda vez que la PGN “ya no adelantaría

al funcionario encargado de rendir concepto. A través de la Resolución núm. 175 del 31 de mayo de 2022, la procuradora general de la Nación designó a Juan Sebastián Vega Rodríguez, procurador auxiliar para asuntos constitucionales, quien el 5 de julio de 2022, también manifestó su impedimento para rendir concepto. Este impedimento fue rechazado por la Sala Plena en el Auto 984 de 2022.

³³ Concepto de la PGN. P. 98.

³⁴ Concepto de la PGN. P. 81.

su función disciplinaria por medio de un procedimiento administrativo, sino que lo realizaría actuando como una autoridad judicial y con las formalidades propias de una actuación jurisdiccional”³⁵.

35. Tercer cargo (art. 29 C.P. y 8 CADH). Luego de explicar el procedimiento creado por la Ley 2094 de 2021, concluyó que la asignación de funciones jurisdiccionales a la PGN es una alternativa razonable para asegurar el debido proceso de los servidores de elección popular en los trámites disciplinarios. Para justificar esta afirmación, desarrolló un test de proporcionalidad.

VI. CONSIDERACIONES

Competencia

36. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, comoquiera que se dirige contra una ley de la República.

Cuestiones previas

Integración de la unidad normativa³⁶

37. La Sala Plena considera necesario 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 inane y ii) garantizar la coherencia del ordenamiento jurídico, el debido proceso y los principios *pro actione* y de economía procesal. A continuación, se sustenta esta afirmación.

38. La integración de la unidad normativa es un mecanismo excepcional³⁷ que responde a la facultad de la Corte para “integrar enunciados o normas no demandadas, a efectos de ejercer debidamente el control constitucional y dar una solución integral a los problemas planteados por el demandante o los intervinientes”³⁸. Esa potestad le permite a esta Corporación garantizar la coherencia del ordenamiento y la seguridad jurídica, mediante la concreción del principio de economía procesal³⁹.

39. La integración de la unidad normativa solo es procedente en los siguientes eventos: i) cuando la norma no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que para entenderla y aplicarla es imprescindible integrar su contenido normativo con el de otro precepto que no fue acusado: ii) cuando la norma está reproducida en otras disposiciones del ordenamiento que no fueron demandadas; y iii) cuando el precepto demandado se encuentra intrínsecamente relacionado con otra norma que, a primera vista, presenta serias dudas sobre su constitucionalidad.

³⁵ Concepto de la PGN. P. 83.

³⁶ La Academia Colombiana de Derecho Sancionatorio (ACDS) solicitó a la Corte integrar la unidad normativa con el inciso 6 del artículo 1º de la Ley 2094 de 2021 y los artículos 238A a 238G del Código General Disciplinario, adicionados por los artículos 54 a 60 de la Ley 2094 de 2021.

³⁷ Sentencia C-634 de 2011.

³⁸ Sentencia C-223 de 2017.

³⁹ Sentencia C-182 de 2016.

40. La Sala advierte que la demanda se dirige contra el inciso 2° del artículo 1° de la Ley 2094 de 2021 que modificó el artículo 2° de la Ley 1952 de 2019. En concreto, los demandantes cuestionaron que el Legislador le otorgara funciones jurisdiccionales a la PGN para vigilar la conducta oficial de los servidores públicos de elección popular, adelantar las investigaciones disciplinarias en su contra e imponerles las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad.

41. La Sala Plena evidencia que el aparte acusado no es el único que se refiere al ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de la PGN. Son varias las disposiciones que regulan dicha función, algunas establecen cuál será su medio de control judicial y otras determinan consecuencias específicas para los servidores públicos de elección popular. Sin perjuicio de la exposición detallada que más adelante se hará respecto de las normas objeto de control, la Sala hará una breve mención del contenido de los artículos 1° (íntegro), 13, 16, 17, 54, 73 y 74 de la Ley 2094 de 2021, con el fin de demostrar la necesidad de integrarlas al estudio de inconstitucionalidad.

42. La totalidad del artículo primero regula la titularidad de la potestad disciplinaria, funciones jurisdiccionales de la PGN e independencia de la acción. En concreto, i) le atribuye potestades jurisdiccionales a la PGN para vigilar la conducta de quienes desempeñan funciones públicas, incluidos los de elección popular. Además, ii) le da facultades sancionatorias de destitución, suspensión e inhabilidad. Establece que dichas sanciones iii) son susceptibles de ser revisadas ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo y iv) precisa que la ejecución de la sanción para los servidores de elección popular se supedita a lo que decida la autoridad judicial.

43. El artículo 13 se refiere a la competencia de la PGN a partir de la calidad del sujeto disciplinable, estableciendo que “conocerá de la investigación y el juzgamiento de las faltas disciplinarias imputables a los servidores públicos de elección popular y las de sus propios servidores”. El artículo 16 asigna competencia de las salas disciplinarias de la PGN “encargadas de conocer, según sus competencias, de la etapa de instrucción y juzgamiento”, en los procesos disciplinarios seguidos contra, entre otros, el Alcalde Mayor de Bogotá. El artículo 17 regula la conformación de la sala disciplinaria de juzgamiento de los servidores públicos de elección popular.

44. Finalmente, los artículos 54, 73 y 74 se refieren de forma directa a las funciones jurisdiccionales de la PGN. El artículo 54 estatuye que el recurso extraordinario de revisión procede, entre otros eventos, contra las decisiones sancionatorias ejecutoriadas dictadas por la PGN en ejercicio de la potestad disciplinaria jurisdiccional. Por su parte, los artículos 73 y 74 regulan la entrada en vigor de las funciones jurisdiccionales.

45. En síntesis, el inciso segundo del artículo 1° de la Ley 2094 de 2021 i) si bien podría tener un contenido deóntico claro, su entendimiento y aplicación requieren integrarse con otros preceptos que no fueron admitidos y que desarrollan la demanda principal, esto es, las funciones jurisdiccionales de la PGN (artículos 1, 54, 73 y 74). Solamente de esta forma la Corte podrá adoptar una decisión que respete la integridad del sistema normativo. Adicionalmente, ii) el tenor literal del aparte acusado “funciones jurisdiccionales” está reproducido en otras disposiciones (13, 16 y 17) de la misma ley que no fueron

demandadas, de modo que la integración de estas normas responde al fin de evitar que un fallo de inexecutable resulte inocuo.

Aptitud sustantiva de la demanda

46. La Corte Constitucional ha establecido un sistema de filtros, para la admisión y decisión de fondo de las acciones públicas de constitucionalidad, que evita las demandas temerarias, racionaliza el ejercicio del derecho político a demandar la constitucionalidad de las leyes y cualifica deliberativamente el proceso de control de constitucionalidad. Como ha señalado la Corte, se trata de una carga mínima de quien ejerce el derecho político a demandar las leyes y de una dimensión del principio democrático que se concreta en la presunción de constitucionalidad de los actos normativos proferidos por el Legislador.

47. A partir del contenido del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, la jurisprudencia definió las condiciones mínimas que debe observar el concepto de la violación, siendo estas: i) el señalamiento de las disposiciones de la Constitución que se consideran infringidas; ii) la descripción del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas y iii) la exposición de los argumentos por los cuales las disposiciones normativas atacadas son contrarias a la Constitución. Estos últimos argumentos deberán ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes⁴⁰.

48. Acorde con el concepto del Ministerio Público y con las intervenciones de las universidades Sergio Arboleda y de Cartagena la demanda no es apta para emitir un pronunciamiento de fondo. No obstante, a juicio de la Sala Plena los demandantes sí proponen auténticos cargos de inconstitucionalidad. A continuación, se sustenta esta afirmación.

49. Primero, el cargo por violación del artículo 116 de la Constitución es apto para emitir un pronunciamiento de fondo, ya que los demandantes i) señalan la norma acusada como inconstitucional (inciso dos del artículo 1° de la Ley 2094 de 2021); ii) identifican el precepto superior que se estima vulnerado (artículo 116 superior); iii) se expone su contenido normativo (“[e]xcepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas”); y iv) se presentan y desarrollan los argumentos por los que la disposición demandada contradice dicho precepto (la atribución de funciones jurisdiccionales a la PGN no cumple la exigencia de excepcionalidad).

50. Dichos argumentos cumplen con los requisitos de claridad, en cuanto los mismos son comprensibles; certeza, pues los cargos recaen sobre una proposición jurídica real y existente; especificidad, en la medida en que presentan un reproche de inconstitucionalidad concreto; pertinencia, dado que las acusaciones son de naturaleza constitucional; y suficiencia, toda vez que la exposición del cargo genera una duda sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

51. Segundo, el cargo por violación de los artículos 93 de la Constitución y 23.2 de la CADH es apto para emitir un pronunciamiento de fondo. Los demandantes explicaron con claridad que el inciso dos del artículo 1° de la Ley 2094 de 2021 atribuye facultades jurisdiccionales a la PGN para investigar y

⁴⁰ Sentencia C-1052 de 2001. (Fundamento Jurídico 3.4.2).

juzgar disciplinariamente a los servidores públicos de elección popular. En ejercicio de estas funciones, esa entidad puede imponer las sanciones de destitución, suspensión e inhabilitación del cargo. No obstante, el artículo 23, numeral 2º, de la CADH establece que los servidores de elección popular solo pueden ser retirados de su cargo en virtud de la condena impuesta por juez competente en el marco de un proceso penal. La norma demandada no cumple ninguna de estas condiciones y, por ende, es inconstitucional.

52. Siguiendo lo dispuesto por la Corte en la Sentencia C-146 de 2021, donde se admitió un cargo con características similares al aquí planteado, la Sala concluye que este cargo es apto. En efecto, en la demanda se expusieron, de forma clara y a partir de una norma cierta, las razones por las cuales el inciso segundo del artículo 1º de la Ley 2094 de 2021 desconoce el artículo 23.2 de la CADH. Lo expuesto resulta suficiente para generar una duda sobre de inconstitucionalidad de la norma y, en consecuencia, se debe analizar el asunto de fondo.

53. Tercero, el cargo por violación de los artículos 29 de la Constitución y 8º de la CADH es apto para emitir un pronunciamiento de fondo. En la demanda se indicaron de forma clara y a partir de un contenido normativo cierto, los motivos por los que la competencia de la PGN, para destituir, inhabilitar y suspender a los servidores públicos de elección popular, desconoce el derecho al debido proceso (artículo 29 de la CP) en su faceta del principio de jurisdiccionalidad y las garantías judiciales (artículo 8º de la CADH).

54. Para sustentar el cargo, se argumentó que aunque el Congreso tiene una amplia competencia en materia procesal, “en desarrollo de esta función debe abstenerse de hacer nugatorias las garantías que conforman el debido proceso consagradas en el Estatuto Superior y que incluyen las siguientes prerrogativas: i) a la jurisdicción; ii) al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la Ley y iii) el derecho a la defensa”. Esta exposición logra despertar una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada y por ello el cargo es apto.

55. En síntesis, la Sala Plena concluye que los cargos de inconstitucionalidad admitidos a trámite son aptos para emitir un pronunciamiento de fondo.

Cosa juzgada constitucional

56. La cosa juzgada constitucional, tal y como ha tenido oportunidad de señalarlo este Tribunal, es una cualidad o rasgo que caracteriza una determinada hipótesis fáctica o jurídica. Esta cualidad se atribuye a aquellas situaciones en las cuales i) un conjunto de hechos o de normas, ii) han sido objeto de juzgamiento por parte de un tribunal competente, iii) en aplicación de las normas sustantivas que reúnan las condiciones para integrarse al parámetro de control⁴¹. Todos los fallos de la Corte Constitucional, en cuanto satisfagan esas

⁴¹ Así en la sentencia C-113 de 1993 la Corte al referirse al primer inciso del artículo 21 del Decreto 2067 de 1991 señaló: “Pues el hacer **tránsito a cosa juzgada**, o el tener “el valor de cosa juzgada constitucional”, no es en rigor un efecto de la sentencia: no, más bien es una cualidad propia de ella, en general.” En un sentido similar se encuentran las sentencias C-153 de 2002, C-1034 de 2003 y C-462 de 2013.

condiciones, hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, según lo prevé el artículo 243 de la Constitución⁴².

57. El principal efecto de la cosa juzgada constitucional, cuando la Corte actúa en ejercicio de sus competencias de control abstracto, es la activación de una prohibición de suscitar un nuevo juicio respecto de la materia que fue objeto de juzgamiento y, en esa dirección, en un “deber de rechazar las demandas que recaigan sobre normas amparadas por una sentencia que hubiere hecho tránsito a cosa juzgada” (art. 6 del Decreto 2067 de 1991). Según lo ha expresado esta Corte “el efecto general de la cosa juzgada constitucional se traduce en la imposibilidad jurídica de reabrir el juicio de constitucionalidad sobre la norma que ya ha sido objeto de examen por la Corte”⁴³.

58. Cuando se han cumplido las tres condiciones referidas, surge un impedimento de promover nuevamente una discusión en tanto el pronunciamiento se torna inmutable, intangible, definitivo, indiscutible y obligatorio⁴⁴. Con ello se busca garantizar la efectiva aplicación de los principios de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima de los administrados⁴⁵.

59. La Sala Plena advierte que en el presente caso no opera la cosa juzgada. Pese a existir una línea jurisprudencial que reconoce la validez constitucional de las atribuciones de la PGN para imponer sanciones a servidores públicos elegidos popularmente (C-028/06, SU 712/13, C-500/14, SU355/15, C-101/18, C-086/19, C-111/19, y C-325/21) 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. A continuación, se sintetizan las decisiones hasta el momento proferidas por la Corte Constitucional, sobre las funciones jurisdiccionales de la PGN.

60. Sentencia C-028 de 2006. La Corte estudió la constitucionalidad del numeral 1º del artículo 44 de la Ley 734 de 2002. El demandante afirmó que al prescribir como sanción disciplinaria la inhabilidad para acceder al ejercicio de la función pública, se vulneraban los artículos 13, 40 y 93 de la Constitución, así como el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

61. Este tribunal enunció el problema jurídico que debía resolver en los siguientes términos:

“La Corte debe examinar si las normas legales acusadas, en la medida en que facultan a la PGN a imponer como sanciones disciplinarias diversas inhabilidades para acceder a cargos públicos, vulneran o no el artículo 93 constitucional según el cual determinados tratados internacionales sobre derechos humanos hacen parte del bloque de constitucionalidad, y en concreto, el artículo 23 del Pacto de San José de Costa Rica según el cual el legislador puede reglamentar el ejercicio de los derechos políticos ‘exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal’.”

⁴² Este efecto es también reconocido en el artículo 21 del Decreto 2067 de 1991.

⁴³ Sentencia C-211 de 2003.

⁴⁴ Estos rasgos han sido referidos por la Corte Constitucional en diferentes oportunidades. Así ha ocurrido en las sentencias C-543 de 1992, C-207 de 2003, C-798 de 2003, C-503 de 2005, C-716 de 2008, Auto 076 de 2007, Auto 145 de 2008, Auto 044 de 2010, Auto 237 de 2010, Auto 371 de 2010 y Auto 078 de 2013.

⁴⁵ Auto 078 de 2013.

62. En esta oportunidad, la Corte consideró que i) el Legislador era competente para establecer la inhabilidad prevista en la norma demandada, debido a que se trataba de un valioso instrumento para hacer frente al incumplimiento de los deberes de quienes desarrollan funciones públicas. Además, ii) a partir de la interpretación del artículo 23 de la CADH afirmó que la adopción de medidas sancionatorias diferentes a las penales que tengan como efecto la restricción del derecho de acceder a cargos públicos no se opone a esa Convención. Posteriormente, iii) resaltó la importancia de armonizar la Constitución con los tratados y, en particular, con los instrumentos integrados al bloque de constitucionalidad. A partir de esa premisa, expuso las razones por las cuales la facultad del procurador de imponer la sanción de inhabilidad era compatible con el artículo 23 de la Convención y, por ello, también con el artículo 93 de la carta. Finalmente, iv) advirtió que la norma acusada no desconocía el artículo 40 de la carta, dado que el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración para establecer el régimen de inhabilidades de quienes aspiran a la función pública.

63. En síntesis, la Corte sostuvo que la facultad que le otorgó el Legislador a la PGN para imponer sanciones disciplinarias temporales o permanentes, que impliquen restricciones al derecho de acceso a cargos públicos, no se oponía al artículo 93 constitucional ni tampoco al artículo 23 del Convención. En consecuencia, declaró la exequibilidad del artículo 44, numeral 1º, de la Ley 734 de 2002.

64. Sentencia SU-712 de 2013. En esta providencia el tribunal constitucional se ocupó de establecer, entre otras cosas, si se ajustaba a la Constitución la decisión del procurador de imponer a una senadora la sanción de destitución e inhabilidad por incurrir en la falta gravísima (num. 12 art 48 Ley 734 de 2002)⁴⁶.

65. La Corte sostuvo que era plenamente aplicable, en sede de control concreto, la razón de la decisión de la Sentencia C-028 de 2006, según la cual, es posible, a la luz de la Constitución y de la CADH, asignar a las autoridades disciplinarias la competencia para imponer sanciones de destitución e inhabilidad a todo tipo de funcionarios públicos en aquellos eventos en los que se incurriera en una de las faltas gravísimas previstas en el artículo 48 de la Ley 734 de 2002. En esa medida la Corte reiteró que la aplicación del numeral 1º del artículo 44 de la Ley 734 de 2002 no planteaba problema constitucional alguno.

66. Sentencia C-500 de 2014. En esta oportunidad, la Corte conoció de una demanda contra el numeral 1º del artículo 44 de la Ley 734 de 2002, donde se solicitó la aplicación del precedente dispuesto en la sentencia López Mendoza vs. Venezuela, en la que la Corte IDH se pronunció sobre el alcance del artículo 23.2 de la CADH.

67. Dado que el cargo era el mismo que el planteado en la Sentencia C-028 de 2006 (violación del artículo 23.2 de la CADH), la Sala se preguntó si podía “reabrir un asunto previamente examinado (...) en consideración a las interpretaciones sobrevinientes de la Corte IDH respecto de una disposición internacional integrada al parámetro de control constitucional”. Concluyó que el demandante no demostró el cambio de parámetro de control, ni los supuestos que lo configuran según las exigencias de la constitución viviente. Tampoco

⁴⁶ Según el cual es falta gravísima fomentar o ejecutar actos tendientes a la formación o subsistencia de grupos armados al margen de la ley; o promoverlos, auspiciarlos, financiarlos, organizarlos, instruirlos, dirigirlos o colaborar con ellos.

consiguió demostrar que de la sentencia de la Corte IDH se derivara una regla que, en las condiciones fijadas en esta oportunidad, hicieran posible examinar una materia que había sido ya juzgada en la Sentencia C-028 de 2006.

68. Sentencia SU-355 de 2015. La Corte conoció de una acción de tutela presentada por el entonces alcalde de Bogotá quien fue sancionado por la PGN con destitución del cargo e inhabilidad general por el término de 15 años para ejercer funciones públicas. La Sala Plena planteó el siguiente problema jurídico “¿Es procedente la acción de tutela, como mecanismo definitivo o transitorio, para examinar la validez de la decisión mediante la cual la PGN impuso la sanción de destitución e inhabilidad general por el término de quince (15) años al Alcalde Mayor de Bogotá?”.

69. Como cuestión previa, este tribunal abordó la competencia sancionatoria del procurador -o sus delegados y agentes- sobre personas que ejercen funciones públicas, incluidas las de elección popular. La Corte reiteró que:

“(i) es constitucionalmente válida la competencia de la PGN para investigar y sancionar disciplinariamente a todos los servidores públicos, incluyendo a los de elección popular -con excepción de aquellos que se encuentren amparados por fuero-; y (ii) es constitucionalmente válida la competencia de la PGN para imponer la sanción de destitución e inhabilidad general cuando se cometan las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima”.

70. Consideró como “imposible” cuestionar o discutir la validez constitucional de la competencia de la PGN para destituir e inhabilitar servidores públicos -excepto, aforados-, incluso de elección popular. Ello en tanto existe cosa juzgada constitucional. De forma particular se refirió a la regla de decisión de la Sentencia SU-712 de 2013, según la cual, “la PGN es titular de la atribución para investigar y sancionar disciplinariamente a todos los funcionarios públicos, incluso los elegidos popularmente, con excepción de aquellos amparados por el fuero”. Concluyó entonces que “es indiscutible la existencia de la referida competencia y, en esa medida, su cuestionamiento no es jurídicamente admisible”.

71. Sentencia C-101 de 2018. En esta decisión la Corte resolvió dos problemas jurídicos. El relevante para el presente análisis se planteó así “¿El numeral 4º y el párrafo 1º del artículo 38 de la Ley 734 de 2002, desconocen los artículos 1º, 2º, 40.7, 93 y 94 de la Constitución y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -CADH-, al establecer como inhabilidad para desempeñar cargos públicos haber sido declarado responsable fiscalmente?”

72. La Sala concluyó que las normas acusadas no desconocían el artículo 23 de la CADH en el marco del bloque de constitucionalidad. A su juicio, la:

“concreción de dicho contenido normativo debe realizarse con base en un ejercicio hermenéutico que considere el margen de apreciación de los Estados Parte y que, además, consulte el carácter dinámico, cambiante y evolutivo de las regulaciones nacionales, mediante las cuales concretan y hacen efectivo el acceso a los cargos públicos. En otras palabras, el bloque de constitucionalidad exige que tanto la Carta como la Convención sean interpretadas en clave de las lógicas evolutivas de los contextos constitucionales locales, del margen de apreciación nacional y de las necesidades cambiantes de las sociedades, por lo que un entendimiento literal, aislado y estático no es suficiente para determinar su alcance”.

73. La Sala Plena afirmó que “si en gracia de discusión se aceptara la interpretación literal, aislada y estática” del artículo 23.2 de la CADH, varias restricciones a los derechos políticos, que no tienen carácter sancionatorio (situaciones de inelegibilidad, inhabilidades y condiciones para el acceso al cargo), fijadas en la Constitución, serían contrarias a esa norma convencional. Tal es el caso de “i) la prohibición de reelección; ii) los vínculos de consanguinidad o de matrimonio; iii) la pérdida de investidura y iv) el ejercicio de la profesión con buen crédito” (art. 126, 179, 197 y 232 C.P).

74. Finalmente, la Sala reiteró la necesidad de “hacer una lectura restrictiva y cautelosa” de la jurisprudencia de la Corte IDH sobre el alcance del artículo 23.2 de la CADH y, específicamente, de la Sentencia del caso López Mendoza vs. Venezuela. Al respecto, dijo que ese “fallo es referente de interpretación de normas de la Convención Americana, [pero] no constituye parámetro de validez de las normas internas, pues cuando los Estados deben aplicar dicho artículo, no pueden considerarlo de manera aislada del resto de normas nacional e internacionalmente exigibles”.

75. Sentencia C-086 de 2019. En esta sentencia, la Corte estudió si la norma contenida en los artículos 157 de la Ley 734 de 2002 y 217 de la Ley 1952 de 2019, en tanto faculta al operador que adelanta el proceso disciplinario para suspender provisionalmente al servidor público, incluso si es de elección popular, era compatible con la norma superior prevista en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos e hizo una reiteración de su jurisprudencia sobre la interpretación del artículo 23 de la CADH, concluyendo que una interpretación “armónica” de ese y otros tratados internacionales permite afirmar que las facultades de la PGN para sancionar funcionarios con cargos de elección popular no contraría el bloque de constitucionalidad. En ella la Corte declaró la exequibilidad de la disposición acusada, y como sustento de su decisión señaló:

“[...] la competencia para investigar y sancionar, en el contexto del proceso disciplinario, a servidores públicos de elección popular corresponde a la Procuraduría General de la Nación. Esta entidad es un organismo de control: forma parte del ministerio público, que no se encuentra dentro de ninguna rama del poder público y, por tanto, no está sometida en modo alguno a interferencias políticas. En tanto órgano autónomo responsable de adelantar el proceso disciplinario, la Procuraduría General de la Nación es independiente de los demás órganos del Estado, de manera semejante a como lo son los jueces, como lo ha destacado este tribunal, al momento de interpretar de manera sistemática y armónica con la Constitución el artículo 23 de la CADH. Además, sus actos son susceptibles de control judicial, por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. || Por tanto, dado que la competencia para suspender provisionalmente a un servidor público, incluso de elección popular, se funda en la competencia del operador disciplinario para investigar y sancionar disciplinariamente a los servidores públicos, conforme al antedicho precedente, debe concluirse que la norma demandada es compatible con las normas previstas en el artículo 23 de la CADH y en el artículo 40 de la Constitución.”

76. Sentencia C-111 de 2019. En esta ocasión, la Corte declaró la exequibilidad de la expresión “elección”, contenida en los artículos 45, numeral 1º, literal a), de la Ley 734 de 2002 y 49, numeral 1º, literal a), de la Ley 1952 de 2019. La Sala afirmó que “[e]sta Corporación tiene una consolidada línea jurisprudencial en punto a la validez constitucional de la competencia de la PGN de sancionar a los funcionarios públicos de elección popular que son aplicables a la terminación de la relación del servidor público de “elección” como una consecuencia de la destitución e inhabilidad que puede dicha autoridad imponer”.

77. De dicho pronunciamiento vale la pena resaltar el argumento referido al juez penal. Según la Corte, “además de la PGN, otras autoridades tanto administrativas como judiciales -distintas al juez penal- tienen competencia para limitar derechos políticos. Tal es el caso de (i) la inhabilidad especial por cuenta de la pérdida de investidura decretada por el Consejo de Estado (artículos.183, 184 y 237.5); (ii) la inhabilidad general a quien ha dado lugar a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial (artículo 122); (iii) el control disciplinario interno ejercido por la propia administración (artículo 209); (v) el control fiscal asignado a la Contraloría General de la República (artículo 267)”.

78. La Sala afirmó que “una lectura integral de la CADH permite a la Corte concluir que su artículo 23 no trae un listado taxativo sino enunciativo de la reglamentación del ejercicio de los derechos políticos. En consecuencia, habrá otras alternativas igualmente admisibles siempre que se respetan las garantías judiciales”. En otras palabras, “la CADH no prohíbe a los Estados que sus ordenamientos internos otorguen competencia a una autoridad administrativa para que limite los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular⁴⁷ siempre que dicha autoridad sea (i) autónoma e independiente y (ii) asegure las garantías judiciales establecidas en su artículo 8”.

79. En síntesis, sostuvo que i) la restricción del ejercicio de derechos políticos que provenga de una autoridad distinta a un juez penal es válida, siempre y cuando se respeten las garantías del debido proceso; ii) la PGN ofrece suficientes garantías para cumplir con la finalidad de proteger los derechos y libertades de los servidores públicos elegidos; iii) la PGN es una “autoridad administrativa independiente e imparcial”; iv) el proceso de imposición de sanciones disciplinarias por parte de la PGN asegura las garantías judiciales previstas por el artículo 29 de la Constitución y 8 de la CADH; y v) los actos de la PGN pueden ser controlados judicialmente de una manera efectiva.

80. Sentencia C-146 de 2021. La Sala Plena estudió una demanda que cuestionaba las causales de inhabilidad para acceder a algunos cargos de elección popular. En concepto del demandante, dichas inhabilidades constituyen limitaciones a los derechos políticos que desconoce el artículo 23.2 de la CADH. Este argumento fue soportado en la sentencia del caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, donde, al parecer del actor, la Corte IDH precisó el alcance de la norma convencional y sostuvo que las limitaciones a los derechos políticos debían ser únicamente frente a los temas allí contemplados. Adicionalmente, la demanda justificó el uso de la CADH como parámetro de control normativo por su integración al bloque de constitucionalidad en virtud del artículo 93 superior.

81. Al analizar el fondo del asunto, la Corte precisó que la CADH hace parte del bloque de constitucionalidad *stricto sensu*. No obstante, “no constituye un parámetro autónomo y autosuficiente de validez de la normativa nacional”.

82. Sobre la sentencia del caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, señaló como regla de decisión la siguiente: “las autoridades administrativas no pueden restringir derechos políticos y, concretamente, no son competentes para sancionar con destitución e inhabilidad a funcionarios elegidos popularmente”. A partir de dicha regla, afirmó que, aunque “no constituye un precedente para el análisis las normas demandadas, porque en dicha sentencia la Corte IDH se pronunció sobre

⁴⁷ Sentencia C-028 de 2006.

una situación jurídica y fáctica diferente” a la propuesta por el demandante; la interpretación que allí hace la Corte IDH del 23.2 de la CADH, sí representa un antecedente jurisprudencial relevante.

83. Ahora bien, la Sala precisó que, a partir de una interpretación sistemática y armónica de la CADH frente a la Constitución Política de Colombia, así como en atención a la sentencia del caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, “el artículo 23.2 de la CADH permite (i) que los Estados, mediante ley, impongan limitaciones a los derechos políticos, por criterios tales como la edad, la nacionalidad o la capacidad civil y (ii) que los jueces, con independencia de su especialidad, impongan limitaciones a los derechos políticos, siempre que brinden las garantías del debido proceso. Pero prohíbe que tales restricciones sean impuestas por autoridades administrativas”.

84. De la providencia se destaca, además, el reconocimiento de la Sala Plena respecto de la atribución del Legislador para imponer restricciones al ejercicio de los cargos públicos. En concreto señaló la Corte: “el artículo 23.2 de la CADH permite que el legislador nacional imponga restricciones que operan de manera autónoma, por ministerio de la ley, incluso, sin que estén condicionadas a la existencia de una sanción previa”.

85. Sentencia C-325 de 2021. La Sala se ocupó de una demanda de inconstitucionalidad formulada contra los artículos 38 (parcial), 44 (parcial), 45 (parcial) y 46 (parcial) de la Ley 734 de 2002 -Código Disciplinario Único-, y de los artículos 42 (parcial), 48 (parcial) y 49 (parcial) de la Ley 1952 de 2019 -Código General Disciplinario. Acorde con el escrito, las disposiciones acusadas desconocían los artículos 23 de la CADH y 93 de la carta, en los términos en los que fue decidido el caso *Petro Urrego vs Colombia*.

86. No obstante, durante el trámite fueron promulgadas las Leyes 2080 y 2094 ambas de 2021. La Corte precisó que, “a pesar de que no derogaron los artículos parcialmente demandados, sí cambiaron su alcance y el sistema normativo relacionado con el ejercicio y la imposición de sanciones e inhabilidades disciplinarias y fiscales que adelantan la Procuraduría y la Contraloría. En tal sentido, el Legislador estableció nuevos modelos de investigación y juzgamiento en los procesos que adelantan las mencionadas autoridades”. Así las cosas, la consecuencia del cambio normativo impacta en los requisitos de certeza y de especificidad. En este sentido, la Sala consideró que acaeció una forma de ineptitud sobreviniente sobre el único cargo formulado.

87. La Sala Plena encuentra necesario detenerse en el cambio normativo advertido en la Sentencia C-325 de 2021.

88. En dicha providencia, luego de describir los cuerpos legales que cambiaron el alcance y el contenido de la norma jurídica que le daba competencia a la PGN para investigar y sancionar a servidores electos por votación popular, la Sala encontró que las Leyes 2080 y 2094 de 2021 no subrogaron ni derogaron los textos legales de los cuales surgió la línea jurisprudencial ya referida. Sin embargo, la norma jurídica sí fue reemplazada por otros contenidos normativos previstos en las leyes mencionadas. Así, en palabras de la Corte “la norma objeto de control constitucional (los artículos 38, 44, 45 y 46 (parciales) de la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, y de los artículos 42, 48 y 49 (parciales) de la Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario) tuvo una modificación directa, sustancial y estructural, por lo que su alcance deóntico es diferente”.

89. Como principal modificación se identifica que la anterior legislación establecía un procedimiento administrativo en virtud del cual se podrían imponer sanciones a los servidores de elección popular por autoridades administrativas. Actualmente, la nueva legislación prevé un escenario especial para el trámite de responsabilidad disciplinaria cuando se trata de servidores de elección popular. En particular, la reforma incluyó una nueva regulación de los procesos que adelanta la PGN. Además, según lo afirmó el Legislador, la nueva normativa fue expedida en cumplimiento del fallo *Petro Urrego vs Colombia*, proferido por la Corte IDH y lo dispuesto en la Sentencia C-146 de 2021.

90. De las síntesis expuestas es posible extraer cuatro conclusiones. Primera, que la Corte Constitucional tiene una línea jurisprudencial pacífica que respalda la constitucionalidad de la competencia de la PGN para investigar y sancionar disciplinariamente a todos los servidores públicos, incluso los elegidos popularmente, con excepción de aquellos amparados por un fuero especial. Segunda, que dicha línea se consolidó al estudiar, en abstracto, la constitucionalidad de algunas disposiciones de la Ley 734 de 2002 -Código Disciplinario Único- y de la Ley 1952 de 2019 -Código General Disciplinario- así como en la aplicación en casos concretos de dichas disposiciones. Tercera, que con la entrada en vigor de las Leyes 2080 de 2021 y 2094 del mismo año se produjo un cambio normativo respecto de la competencia de la PGN para investigar y sancionar disciplinariamente a todos los servidores públicos elegidos popularmente y sobre la forma de ejercer dicha competencia. Cuarta, que dichos cambios normativos fueron consecuencia de los precedentes nacionales e interamericanos sobre el alcance de la protección al derecho político a elegir y ser elegido (sentencia *Petro Urrego vs Colombia* y Sentencia C-146 de 2021).

91. En conclusión, aunque a partir de los precedentes citados se podría argumentar que se configura una cosa juzgada constitucional, respecto de la competencia de la PGN para investigar y sancionar a servidores públicos elegidos por voto popular, lo cual haría inviable un nuevo pronunciamiento de la Corte, lo cierto es que, en la actualidad, se presenta un nuevo contexto normativo y de valoración constitucional, en atención a 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.

Procedibilidad de la coadyuvancia presentada por el ciudadano Nixon Torres Cárcamo

92. El 15 de febrero de 2022, el ciudadano Nixon Torres Cárcamo remitió a la Secretaría General de esta Corporación un escrito de coadyuvancia de la demanda sub judice. En su intervención solicitó declarar la inconstitucionalidad de la norma demandada o, en su defecto, que declare su exequibilidad condicionada, “en el sentido de que las autoridades judiciales quedan facultadas [para realizar] un control difuso de convencionalidad, a contrastar bajo el principio *pro persona*, según cada caso”.

93. La Corte ha precisado que, al tenor de lo dispuesto en el artículo 242 de la Constitución, la coadyuvancia es una opción al alcance de cualquier ciudadano. No obstante, ha concluido que esta “no puede comportar una transformación tan radical de la demanda que, en la práctica, conduzca a variar su sentido y alcance mediante la agregación de pretensiones nuevas y de razones totalmente distintas

a las oportunamente esgrimidas en el libelo demandatorio (sic) para justificar la declaración de inconstitucionalidad solicitada”⁴⁸.

94. En consecuencia, el escrito presentado por el ciudadano Nixon Torres Cárcamo únicamente será tenido en cuenta en la medida en que coadyuve los cargos admitidos a trámite, respecto de las normas cuestionadas y en relación con las normas superiores invocadas como infringidas. Concretamente, la Corte se abstendrá de pronunciarse sobre la exequibilidad de los artículos 42, 48 y 49 de la Ley 1952 de 2019 y la solicitud de declaratoria de exequibilidad condicionada del artículo 1º de la Ley 2094 de 2021, pues claramente esto excede el marco de la demanda, los cargos admitidos y, por consiguiente, los límites de la institución de la coadyuvancia.

95. Aclarados estos aspectos preliminares, pasa la Sala a precisar los problemas jurídicos que resolverá y la metodología que empleará para el efecto.

Problemas jurídicos y metodología de la decisión

96. Como cuestión general la Corte deberá responder si ¿es constitucional que las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad que se impongan por la Procuraduría, se haga en ejercicio de función jurisdiccional, en específico a servidores públicos de elección popular?

97. Para resolver dicha cuestión, la Sala encuentra necesario plantear los siguientes tres problemas jurídicos que se relacionan de modo directo con los cargos admitidos:

i) ¿Atribuirle funciones jurisdiccionales a la Procuraduría vulnera el artículo 116 de la Constitución, al desconocer los presupuestos fijados por la carta para asignar esta competencia excepcional?

ii) ¿Atribuirle competencia a la Procuraduría para imponer sanciones disciplinarias de destitución, suspensión e inhabilidad contra servidores de elección popular, desconoce los artículos 93 de la Constitución y 23 de la CADH, que establecen una reserva judicial para tal fin?

iii) ¿Atribuirle competencia a la Procuraduría para imponer sanciones disciplinarias de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores de elección popular, desconoce los artículos 29 de la Constitución y 8º de la CADH, en tanto la garantía de juez natural exige el establecimiento de una decisión judicial como condición indispensable para la imposición de sanciones de destitución?

98. Con el fin de resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala dividirá la parte dogmática en tres secciones. La sección **A.** se ocupará de cuestiones generales sobre (a) el alcance de la norma objeto de control; (b) el papel de la PGN en la vigilancia de la función pública; (c) los derechos políticos y (d) el artículo 93 de la Constitución como la cláusula de apertura e incorporación del derecho internacional de los derechos humanos. La sección **B.** responderá los problemas jurídicos planteados. La sección **C.** desarrollará los remedios constitucionales necesarios para conciliar las inexecutableidades advertidas por la Corte con el principio de conservación del derecho.

⁴⁸ Sentencias C-314, C-200 y C-051 de 2021, C-277 y C-269 de 2019, C-053 de 2018, C-017 de 2016, C-930 y C-751 de 2013 y C-930 de 2007.

A. Cuestiones Generales

99. Es importante advertir que las referencias que hace la presente providencia a la suspensión de servidores públicos de elección popular aluden únicamente a la suspensión como sanción, esto es, al castigo que se impone en el fallo mediante el cual se decide de fondo la actuación disciplinaria⁴⁹.

(a) El alcance de la norma objeto de control

100. En el presente caso, la disposición o enunciado normativo demandado corresponde al inciso 2° del artículo 1° de la Ley 2094 de 2021, modificatorio del artículo 2° de la Ley 1952 de 2019, que dispone: “[s]e le atribuye a la PGN 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”.

101. El anterior enunciado normativo hace parte de otro más amplio, el cual fue, como ya se expresó, modificado por el artículo 1° de la Ley 2094 de 2021. En el siguiente cuadro se transcriben la disposición original y la modificada:

Artículo 2° de Ley 1952 de 2019 ⁵⁰	Artículo 1° de la Ley 2094 del 29 de 2021 ⁵¹
<p>Artículo 2°. Titularidad de la potestad disciplinaria y autonomía de la acción. El Estado es el titular de la potestad disciplinaria.</p> <p>Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la PGN 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.</p> <p>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.</p> <p>La acción disciplinaria es independiente de cualquiera otra que pueda surgir de la comisión de la falta.</p>	<p>Artículo 1. Modifícase el artículo 2 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 2. Titularidad de la potestad disciplinaria, funciones jurisdiccionales de la PGN e independencia de la acción. El Estado es el titular de la potestad disciplinaria.</p> <p>Se le atribuye a la PGN 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.</p> <p>Las decisiones sancionatorias que pongan fin a la actuación disciplinaria y producto de las funciones jurisdiccionales que se le reconocen a la PGN serán susceptibles de ser revisadas ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, en los términos establecidos en esta Ley.</p> <p>Para los servidores públicos de elección popular, la ejecución de la sanción se supeditará a lo que decida la autoridad judicial.</p> <p>Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la PGN 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.</p> <p>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.</p>

⁴⁹ Sobre la suspensión como medida cautelar la Corte Constitucional se ha pronunciado, entre otras, en las sentencias C-146 de 2021, C-086 de 2019, C-656 de 2003, C-450 de 2003 y C-280 de 1996.

⁵⁰ “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario se deroga la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

⁵¹ “Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones”.

	<p>La competencia de la PGN 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.</p> <p>La acción disciplinaria es independiente de cualquiera otra que pueda surgir de la comisión de la falta.</p>
--	--

102. De la comparación de los textos transcritos, en lo que interesa a este análisis, es posible concluir que la Ley 2094 de 2021 asignó a la PGN las siguientes características: (a) Atribuyó funciones jurisdiccionales a la PGN. Lo anterior, para vigilar la conducta oficial, entre otros, de servidores de elección popular. (b) Dichas funciones se ejercen para las investigaciones disciplinarias y la imposición de las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad y las demás establecidas en la ley. (c) Las decisiones sancionatorias proferidas en el marco de la actuación disciplinaria y en ejercicio de las funciones jurisdiccionales de la PGN podrán ser revisadas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en los términos establecidos por esa misma ley. (d) La ejecución de la sanción impuesta a los servidores públicos de elección popular estará condicionada a lo que resuelva la autoridad judicial. (e) Lo relacionado con las funciones jurisdiccionales de la PGN regirá a partir de la promulgación de la ley. Aquella fue publicada en el Diario Oficial 51.720 del 29 de junio de 2021.

103. Ahora bien, para entender el alcance normativo de la disposición demandada, es necesario comprender: i) el contexto en el que se encuentra, ii) las situaciones jurídicas derivadas del nuevo sistema normativo y iii) qué relaciones internormativas se derivan de él⁵².

104. La Ley 2094 de 2021 establece un esquema de jurisdiccionalización plena de la función disciplinaria a cargo de la PGN. Estos actos jurisdiccionales tienen, a su vez, un control judicial especial, a través del recurso extraordinario de revisión (art. 54 a 60). Esta ley, al otorgarle funciones jurisdiccionales a la PGN, cambió el sistema normativo relacionado con el ejercicio de la potestad disciplinaria ejercida por este órgano de control, el cual correspondía a funciones administrativas ejercidas por un órgano autónomo e independiente y, a partir de esta ley, se reitera, son actos jurisdiccionales. La anterior modificación implicó un cambio deóntico⁵³.

105. Además, la Ley 2094 de 2021 realizó varias adecuaciones en las etapas de investigación y juzgamiento, lo que implicó efectuar adecuaciones organizacionales y funcionales que así lo permitieran. En el siguiente cuadro se precisan las diferencias entre el modelo procesal anterior y el señalado en la Ley 2094 de 2021:

Régimen disciplinario anterior	Régimen disciplinario Ley 2094 de 2021
<ul style="list-style-type: none"> - Función administrativa - Inquisitivo - No separa funciones de investigación de las de juzgamiento - No distinguía en procedimiento ni en sanciones a servidores públicos de elección popular 	<ul style="list-style-type: none"> - Función jurisdiccional - Tendencia acusatoria - Separa funciones de investigación de las de juzgamiento - Distingue en procedimiento y sanciones a servidores públicos de elección popular

⁵² Ibidem.

⁵³ Así lo explicó la Corte en la Sentencia C-325 de 2021.

<ul style="list-style-type: none"> - No contenía distinciones organizacionales - Las decisiones de PGN se controlaban ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por los medios de control - La aplicación de todas las sanciones es inmediata a su comunicación - No hay servidores públicos en la PGN de período ni con procedimiento especial de elección o designación 	<ul style="list-style-type: none"> - Realiza ajustes organizacionales a la PGN (creación de salas especializadas) - Se crea el recurso extraordinario de revisión ante la justicia de lo contencioso administrativo - La aplicación de ciertas sanciones a elegidos popularmente depende de revisión judicial - Se crean cargos de período con designación bajo procedimiento especial
--	--

106. Acorde con la exposición de motivos, la modificación de la disposición original y del sistema normativo analizado se debió a la sentencia de la Corte IDH en el caso *Petro Urrego vs Colombia*, del 8 de julio de 2020, la cual consideró que una “autoridad administrativa” no podía imponer una sanción que limitara los derechos políticos de elegir y ser elegidos, contemplados en el artículo 23.2 de la CADH y ordenó, entre otros puntos, lo siguiente: “[e]l Estado adecuará, en un plazo razonable, su ordenamiento jurídico interno a los parámetros establecidos en la presente Sentencia (...)” y en la parte motiva, en el fundamento jurídico 111, precisó que: “[l]a Corte recuerda que el artículo 2 de la Convención contempla el deber general de los Estados Partes de adecuar su derecho interno a las disposiciones de la misma para garantizar los derechos en ella consagrados. Este deber implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías⁵⁴”.

107. En cumplimiento del referido fallo y en procura de adecuar el derecho interno a los artículos 8º y 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el Congreso de la República, conforme se señaló en los antecedentes del proyecto⁵⁵, promulgó la norma demandada con la intención de expandir la protección de derechos bajo una interpretación integral del principio pro homine⁵⁶.

108. En conclusión, la norma objeto de estudio se encuentra en un contexto en donde el procedimiento disciplinario adelantado por la PGN se jurisdiccionalizó, con miras a fortalecer las garantías procesales consagradas en los artículos 29 de la Constitución Política y 8º de la Convención Americana de Derechos Humanos, y para ampliar la protección del derecho político a elegir y ser elegido (principio pro homine). Lo anterior conllevó a ajustes procesales que propiciaron adecuaciones organizacionales y funcionales en este órgano de control, todo ello en procura, por parte del Legislador, de dar cumplimiento a la sentencia de la Corte IDH en el caso *Petro Urrego vs Colombia*, del 8 de julio del 2020. Por último, se creó un mecanismo de control judicial de los fallos proferidos por la PGN, siendo este el recurso extraordinario de revisión, consagrado en los artículos 54 al 60 de la Ley 2094 de 2021.

(b) El papel de la Procuraduría General de la Nación en la vigilancia de la función pública

⁵⁴ Cfr. Caso Castillo Petrucci y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52, párr. 207 y Caso Gorioitía Vs. Argentina, supra, párr. 55.

⁵⁵ El proyecto de ley, para realizar la mencionada adecuación, fue iniciativa de la procuradora, a quien acompañó el Ministro del Interior.

⁵⁶ Tal interpretación expansiva ha sido constante en la metodología de este tribunal: 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 2000.

La función pública y su vigilancia

109. El artículo 6° de la Constitución, como una expresión del principio de legalidad, indica que los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes, así como por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Además, el artículo 124 del mismo texto constitucional prevé que la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva. De esta forma, las funciones asignadas para el desarrollo de la actividad pública son el presupuesto indispensable a efectos de predicar la responsabilidad de los servidores que las desempeñan.

110. Una de las más relevantes implicaciones del concepto de función pública es que, por su materialidad y finalidad, su ejercicio apareja un sistema de control y responsabilidad de las autoridades, que se ejerce mediante la vigilancia de su actuación, con el fin de asegurar que la misma se despliegue dentro de los parámetros que fija el ordenamiento jurídico.

111. El primer referente de control de la actividad pública se encuentra en el concepto de frenos y contrapesos, asociado al principio de división de poderes (art. 113 C.P). La Constitución prevé como ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial, pero admite además la existencia de otros órganos autónomos e independientes que aporten al cumplimiento de las demás funciones del Estado. Sobre la materia, esta Corte ha señalado que la separación de poderes está integrada por un componente estático, que se refiere a la delimitación precisa de las competencias de cada autoridad, tanto para evitar el ejercicio abusivo o excesivo de poder, como para lograr la adecuada especialización funcional de las diferentes entidades estatales. Pero también por un componente dinámico, que incorpora el principio de colaboración armónica y los denominados controles interorgánicos, esto es, aquellos que se ejercen entre las diferentes instancias del poder público⁵⁷.

112. El sistema de controles resulta particularmente complejo y su clasificación puede tornarse difusa, básicamente por dos razones. La primera, porque desde el punto de vista orgánico, la función de control se encuentra ampliamente diseminada en la estructura estatal. La segunda, porque existen varias herramientas dispuestas por el ordenamiento jurídico para efectuar tal control, cada una de ellas con técnicas, contenido y alcance diferentes.

113. Tradicionalmente la naturaleza de la potestad disciplinaria del Estado se ha concebido como administrativa⁵⁸. No obstante, en algunos casos tiene naturaleza jurisdiccional. La ejecución de dicha potestad depende del carácter y las particularidades que le asignen la Constitución Política y la ley.

114. Tratándose de los servidores públicos en general, el control disciplinario se presenta en dos niveles⁵⁹, el que ejerce cada organismo o entidad pública con sustento en la potestad sancionadora del Estado y el previsto en la Constitución a cargo de la PGN, para vigilar la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

⁵⁷ Sentencia C-253 de 2017.

⁵⁸ Confrontar. Ludwig Spiegal. Derecho Administrativo, Barcelona y Buenos Aires, ed. Labor, 1993 y Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández. Curso de Derecho Administrativo, t. II. Madrid, Cívitas, 1998.

⁵⁹ Sentencia C-1061 de 2003.

115. Dentro de los mecanismos de control se destacan i) el control político⁶⁰ que puede ejercer el Congreso de la República sobre el ejecutivo; ii) el control disciplinario interno en las entidades de la Rama Administrativa; iii) el control fiscal ejercido por la Contraloría y iv) el control disciplinario en cabeza de la PGN. Sobre este último, la Corte se pronunciará en detalle más adelante.

116. En cuanto a la potestad disciplinaria ejercida como función jurisdiccional se identifican i) los procesos disciplinarios que se adelantan contra los funcionarios y empleados de la Rama Judicial; ii) aquellos ejercidos respecto de altos dignatarios con fuero disciplinario autónomo⁶¹; y iii) la pérdida de investidura de los miembros de las corporaciones públicas⁶².

117. En conclusión, la forma como está diseñada la vigilancia del ejercicio de la función pública responde al sistema de frenos y contrapesos propio del modelo del Estado colombiano, que tiene como propósito garantizar la eficiencia en el desarrollo de las actividades, los derechos de las personas y la satisfacción del interés general. Además, el ejercicio de la potestad disciplinaria es difuso pues no solo responde a la calidad del sujeto investigado sino a la naturaleza de la acción.

El derecho administrativo sancionador y el derecho administrativo disciplinario

118. Este Tribunal se ha referido de manera reiterada al derecho sancionatorio como una manifestación del *ius puniendi* del Estado. Cabe señalar que esta potestad se expresa en diferentes ramas del derecho, entre las cuales se pueden destacar i) el derecho penal, ii) el impeachment o juicios políticos a cargo del Congreso de la República, iii) el derecho correccional legislativo, iv) el derecho disciplinario judicial y v) el derecho administrativo sancionador.

119. Este último está compuesto por regímenes que regulan la facultad que tiene el Estado para reaccionar ante la comisión de un ilícito, con el propósito de materializar una consecuencia jurídicamente desfavorable, mediante la imposición de un castigo mediante un acto de naturaleza administrativa que se expide tras agotarse un procedimiento dotado de todas las garantías esenciales del debido proceso y que es susceptible de control jurisdiccional.

120. Dentro del derecho administrativo sancionador se encuentran unas especies, de las cuales se destacan i) el derecho administrativo sancionador referente al orden, a la seguridad, a la tranquilidad y la salubridad pública; el cual está contenido principalmente en las normas del Código de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que también es conocido como el derecho contravencional; ii) el derecho administrativo sancionador referente a la vigilancia y control de los servicios públicos, de la libre competencia y de la economía, el cual se ejerce a través de las respectivas superintendencias y es conocido como derecho correccional; y iii) el derecho administrativo disciplinario.

⁶⁰ Ver Sentencia C-432 de 2017.

⁶¹ En el caso del presidente de la República, los magistrados de las altas cortes y el fiscal general de la Nación, la investigación disciplinaria le corresponde a la Cámara de Representantes, por conducto de la Comisión de Investigación y Acusación, mientras que el juzgamiento le compete al Senado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 174, 175 y 178 Constitucionales.

⁶² La titularidad de la acción disciplinaria de pérdida de investidura de los miembros de las corporaciones públicas se encuentra en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo (art. 184 y 237-5 C.P.).

121. Bajo el modelo de Estado Social Democrático de Derecho, a raíz del amplio margen de intervención de la administración pública, esta potestad sancionadora ha tenido un crecimiento exponencial, con el propósito de hacer frente, de manera efectiva, a las infracciones o afectaciones que genera una actividad pública desviada de los fines estatales o, si se quiere, a un servicio público extraño al contenido funcional que normativamente le ha sido asignado.

122. En Colombia, la competencia sancionatoria de la administración es una realidad normativa, cuya existencia goza de soporte constitucional y legal. Aunque en el texto superior no hay una referencia explícita que la contemple bajo esa denominación, son suficientes los preceptos que clarifican su existencia y su fundamento a través de una mirada instrumental⁶³.

123. En este sentido, debe apreciarse que, entre los fines esenciales del Estado se encuentra el de asegurar el cumplimiento de los deberes consagrados en la Constitución y la vigencia de un orden justo (C.P. art. 2). Además, se establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se consagra el deber a cargo de estas autoridades de coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines estatales, mandato cuya efectividad se constata mediante la existencia de un control interno ejercido por cada entidad (C.P. art. 209). Aunado a ello, se tiene la consagración expresa del principio de responsabilidad de las autoridades públicas (C.P. arts. 6 y 24), así como las facultades atribuidas para vigilar el ejercicio de la función pública (artículos 118, 277 y 278 de la Constitución).

124. Otro importante fundamento normativo de la potestad sancionadora del Estado se encuentra en el artículo 29 de la Constitución, que expresa que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. Este Tribunal ha entendido que, como algunas de las garantías que comporta el debido proceso solo tienen sentido referidas a la actividad sancionadora del Estado, cuando la carta habla del debido proceso administrativo, implícitamente reconoce la potestad de la administración para imponer sanciones⁶⁴.

125. Además de la referencia tácita que hace la carta a dicha facultad, sobre la justificación de la potestad sancionadora de la administración, este Tribunal ha precisado que:

[F]orma parte de las competencias de gestión que constitucionalmente se le atribuyen, pues es indudable que si un órgano tiene la facultad jurídica para imponer una obligación o para regular una conducta con miras a lograr la realización del interés general, el incumplimiento de ese mandato correlativamente debe implicar la asignación de atribuciones sancionatorias bien sea al mismo órgano que impuso la obligación o a otro distinto, con el propósito de asegurar la vigencia del orden jurídico mediante la imposición de los castigos correspondientes.⁶⁵

126. El reconocimiento de la capacidad punitiva en cabeza de la administración pública ha estado acompañado de la identificación de una serie de principios que le son aplicables. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional se ha referido a i) el principio de legalidad, que se traduce en la existencia de una ley previa que regule la conducta reprochable, las sanciones, los criterios para su determinación y los procedimientos para su imposición; ii) el principio de

⁶³ Sentencia C-506 de 2002.

⁶⁴ Sentencia C-506 de 2002.

⁶⁵ Sentencia C-818 de 2005.

tipicidad, que obliga al Legislador a describir la conducta o el comportamiento ilícito y a determinar expresamente la sanción; iii) el debido proceso, que se refiere a un procedimiento dotado de las garantías mínimas y esenciales propias del derecho de defensa; iv) el principio de proporcionalidad, que exige que la sanción guarde correspondencia con la falta; y v) la independencia de la sanción penal, lo que habilita la imposición del castigo en sede administrativa, al margen de si el hecho que da lugar a ella también puede constituir infracción al régimen penal.

127. Frente al principio de tipicidad y al debido proceso, es preciso anotar que, en este ámbito, no operan con la rigurosidad que se exige en el escenario penal pues la naturaleza de las conductas reprimidas, los bienes jurídicos involucrados, los deberes exigidos y la finalidad de la facultad administrativa sancionatoria hacen posible y conveniente una flexibilización razonable de la descripción típica y de la forma en que operan las garantías del debido proceso.⁶⁶

128. En síntesis, la capacidad sancionadora del Estado, a partir de procesos disciplinarios, se justifica en la necesidad de asegurar el adecuado funcionamiento de la función pública, en procura de que la actividad estatal se someta a los límites legales y constitucionales. En ese orden de ideas, el derecho disciplinario da cuenta del conjunto de principios y preceptos jurídicos que persiguen el cumplimiento eficiente de las políticas, funciones y fines del Estado, así como aquellos que contemplan medidas para prevenir y corregir las infracciones que interfieren en la buena marcha de la organización estatal, de aquí que dicha disciplina, según la doctrina, haya alcanzado su propia autonomía.

Naturaleza de la Procuraduría General de la Nación

129. El artículo 113 de la Constitución Política establece la estructura del Estado, indicando que este se conforma por los órganos que integran las ramas del poder público (legislativa, ejecutiva y judicial) y por órganos autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado, quienes “tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”. Dentro de los órganos autónomos e independientes se encuentra el Ministerio Público.

130. Por ello, para comprender la naturaleza de los actos que desarrollan los organismos de control, en especial los de la PGN, es necesario realizar una interpretación armónica de otras normas constitucionales.

131. El artículo 117 de la carta política señala que el Ministerio Público y la Contraloría General de la República son órganos de control. Sus estructuras y funciones están desarrolladas a partir del artículo 267 de la Constitución. Con fundamento en las normas señaladas, esta Corporación ha sostenido que el Ministerio Público es un órgano de control del Estado, autónomo e independiente, respecto de las ramas del poder público, en especial de la ejecutiva⁶⁷.

⁶⁶ Sentencias C-564 de 2000, C- 921 de 2001, C-860 de 2006, C-713 de 2012, C-219 de 2017 y C-255 de 2017.

⁶⁷ Sin que haya espacio aquí para desarrollar una historia de la PGN, debe dejarse explicitado que se trata de un organismo consustancial a nuestro Estado social y democrático de Derecho, creado en el año 1830, cuyas funciones ha sido de variada especie, conservándose en general su ethos de ser vigilante de la conducta oficial de los funcionarios públicos (cfr. <https://www.procuraduria.gov.co/procuraduria/historia-procuraduria/Pages/creacion-ministerio-publico-en-1830.aspx>). No se trata pues, de un organismo recién ideado sino de un ente cuya tradición republicana es de larga y antigua data.

132. El Ministerio Público tiene como función “la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas” (art. 118 C.P), y es ejercido por el procurador, el defensor del pueblo, los procuradores delegados y los agentes del Ministerio Público.

133. Como se anotó anteriormente, la PGN hace parte del Ministerio Público, ello le da la calidad de organismo de control autónomo e independiente. Esta característica, a su vez, es el reflejo de la estructura y organización del Estado Social de Derecho que se fundamenta, entre otros, en el principio del control efectivo de la administración pública⁶⁸.

134. Conforme con lo dispuesto en los artículos 277 y 278 de la Constitución Política, el Decreto Ley 262 del 2000⁶⁹, adicionado por la Ley 1367 de 2009⁷⁰, el Decreto 2246 de 2011⁷¹ y el Decreto 1511 de 2018⁷², modificado por el Decreto ley 1851 de 2021⁷³, la PGN cumple cuatro funciones misionales principales.

135. (i) Prevención, pues se encarga de vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos con fines preventivos y de control de gestión. También (ii) vigila el actuar de los funcionarios públicos. En cumplimiento de esta función, adelanta acciones constitucionales y las demás necesarias para la defensa del orden jurídico. Intervención, en tanto se constituye en sujeto procesal ante las autoridades judiciales, administrativas o de policía cuando sea necesario para defender el orden jurídico y los principios y derechos constitucionales. (iii) Protección y defensa de los derechos humanos. Para ello, defiende especialmente los intereses colectivos y promueve, ante las autoridades judiciales y administrativas, el cumplimiento de la normativa nacional y los tratados internacionales. (iv) Potestad administrativa disciplinaria, conforme a la cual asume el conocimiento de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los funcionarios públicos, incluidos los de elección popular, y los particulares que ejercen funciones públicas. En estos casos se le atribuyen funciones de policía judicial, conforme con lo dispuesto en el artículo 277 superior. Esta labor la desempeñan el procurador, el viceprocurador, las salas disciplinarias, las procuradurías delegadas y los procuradores judiciales.

136. Vale la pena precisar que la caracterización de los actos administrativos disciplinarios como expresiones de un ejercicio de administración de justicia ha sido empleada por la Corte con tres propósitos. *Primero*, para precisar la necesidad de incorporar las garantías del **debido proceso** en materia judicial al procedimiento administrativo disciplinario. *Segundo*, para examinar la

⁶⁸ Sentencias C-178 de 199 y C-193 de 2020.

⁶⁹ “Por el cual se modifican la estructura y la organización de la PGN y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos”.

⁷⁰ “Por la cual se adicionan unas funciones al Procurador General de la Nación, sus Delegados y se dictan otras disposiciones”. Esta ley concretamente adiciona los artículos 28, 36, 37 y 44 del Decreto 262 de 2000.

⁷¹ “Por el cual se modifica la estructura de la Procuraduría General de la Nación”. Este decreto concretamente adiciona los artículos 24 y 29 del Decreto 262 de 2000.

⁷² “Por el cual se modifica la estructura de la Procuraduría General de la Nación”.

⁷³ “Por el cual se modifican los Decretos ley 262 y 265 de 2000 con el fin de reconfigurar la planta de personal de la Procuraduría General de la Nación, modificar el régimen de competencias internas, crear, fusionar cargos y determinar los funcionarios que los ocupaban a donde pasarán a ocupar los nuevos cargos que se creen, así como la reasignación o cambio de la estructura de funcionamiento y asignación de las diferentes funciones y cargos de los empleados y se dictan otras disposiciones”.

procedibilidad de la **acción de tutela** contra actos administrativos disciplinarios. Y, tercero, en defensa de la facultad del juez contencioso para ejercer un **control pleno e integral** sobre el acto administrativo disciplinario, con el objeto de garantizar el debido proceso.

137. Por las anteriores razones, fundadas en un análisis funcional, la jurisprudencia de esta Corporación⁷⁴ ha dicho, con fundamento en los artículos 92, 113 y 277.6 de la Constitución, que la PGN es un órgano de control *sui generis*, autónomo e independiente, que ejerce la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, esto es, ejerce el control disciplinario.

138. En tal sentido, el ejercicio de la potestad disciplinaria está sujeta a los principios de orden constitucional que rigen la función administrativa y se somete al interés general⁷⁵. Así, el control sobre los servidores públicos, de conformidad con el artículo 209 superior, se debe enmarcar en los imperativos de la “igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”⁷⁶.

(c) Los derechos políticos

Principio democrático y naturaleza y alcance de los derechos políticos⁷⁷

139. La Constitución de 1991, tras haber consagrado el principio de democracia participativa, amplió el espectro de intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos, con la finalidad de recuperar los vínculos de confianza y de actividad política con el Estado⁷⁸ (art. 2 C.P). Bajo esa perspectiva, la carta estableció nuevas opciones y posibilidades para que las personas puedan tomar parte en las decisiones y en los procesos políticos de la sociedad⁷⁹.

140. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, la democracia participativa genera un cambio directo y sustancial en el concepto tradicional de ciudadanía, porque la injerencia social y política de las personas no queda reducida a la votación periódica. Aquella se amplía a otros espacios deliberativos y decisorios, relacionados específicamente con la conformación, el ejercicio y el control del poder político⁸⁰. Para la Corte, un sistema democrático basado en el principio de la participación: i) inspira el nuevo marco de la estructura constitucional del Estado, ii) implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de injerencia ciudadana y iii) genera la recomposición cualitativa de las dinámicas sociales y públicas, puesto que su espectro trasciende de lo político electoral hacia los planos individual, económico y colectivo⁸¹.

141. La mencionada concepción de democracia participativa se materializa con la consagración constitucional de los derechos políticos. Aquellos permiten a los ciudadanos participar en la consolidación de los escenarios democráticos en los que se debaten los asuntos trascendentales que impactan de forma

⁷⁴ Sentencia C-193 de 2020.

⁷⁵ Sentencia C-826 de 2013.

⁷⁶ Sentencia C-996 de 2001.

⁷⁷ Capítulo desarrollado con base en las Sentencias C-101 de 2018 y SU-115 de 2019.

⁷⁸ Sentencia T-637 de 2001.

⁷⁹ Sentencia T-1337 de 2001.

⁸⁰ Sentencia T-1337 de 2001.

⁸¹ Sentencia C-180 de 1994.

multidimensional en la comunidad. Por tal razón, los mencionados postulados constituyen garantías para que las personas incidan y controlen el poder político, según lo disponga la ley⁸².

142. De esta suerte, conforme al artículo 40 de la carta, entre otros, las personas tienen la posibilidad de participar en la conformación, el ejercicio y el control del poder político, mediante cualquiera de los siguientes mecanismos: i) elegir y ser elegido; ii) tomar parte en elecciones, en plebiscitos, en referendos, en consultas populares y otras formas de participación democrática; iii) constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin ninguna limitación; iv) interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley; y v) acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, entre otros⁸³.

143. La Corte ha identificado algunas de las características propias del derecho de participación política. Es universal porque compromete diversos escenarios, procesos y lugares dentro de la esfera pública y privada. Además, porque el concepto de política sobre el que descansa se nutre de todo lo que le puede interesar a la persona, a la comunidad y al Estado. Esto justifica la necesaria garantía de participación en la distribución, el control y la asignación del poder social⁸⁴. Es de naturaleza expansiva, porque su dinámica comprende el conflicto social y busca encauzarlo a partir del respeto y la constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social. Por tal razón, dicha garantía debe ampliarse de manera progresiva con la finalidad de conquistar nuevos ámbitos y profundizar permanentemente en su vigencia. Esto exige de los principales actores públicos y privados, un ineludible compromiso con su efectiva construcción⁸⁵. Es un derecho fundamental⁸⁶, en tanto hacen parte de la esfera indispensable para la dirección de la sociedad, pues garantiza la autodeterminación de la persona, el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo⁸⁷.

144. En conclusión, los derechos derivados de la participación democrática tienen la naturaleza de fundamentales, debido a que representan la reformulación de los mecanismos de toma de decisiones. Mediante aquellos, el ciudadano adquiere un papel trascendental de injerencia en los asuntos que le afectan y, además, exige de las autoridades la asunción de compromisos tendientes a su efectivización constante en el marco de las nuevas relaciones con las personas que hacen parte de la comunidad. Lo anterior, no solo para garantizar su carácter expansivo, sino también para asegurar su vigencia.

El derecho de acceso al ejercicio de funciones públicas como expresión del principio de participación democrática⁸⁸

145. Una de las principales expresiones de los derechos de participación en la conformación, el ejercicio y el control del poder político es la posibilidad de acceder al ejercicio de cargos o de funciones públicas, conforme al artículo 40.7 de la Constitución.

⁸² Sentencia T-066 de 2015.

⁸³ Sentencia T-1337 de 2001.

⁸⁴ Sentencia C-089 de 1994.

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ Sentencia C-089A de 1994.

⁸⁷ Sentencias T-469 de 1992, T-045 de 1993, T-1050 de 2002, C-329 de 2003.

⁸⁸ Capítulo tomado de las sentencias C-101 de 2018 y SU-115 de 2019.

146. Esta Corte ha establecido que el ingreso a la función pública configura un derecho fundamental porque la seguridad de su ejercicio concreto permite efectivizar el principio de participación política, sobre el cual descansa el sustento filosófico que orienta e inspira nuestra Constitución Política. De esta manera, se trata de una garantía inherente a la naturaleza humana, la cual, derivada de su racionalidad, le otorga la oportunidad de tomar parte en el manejo de los asuntos públicos⁸⁹.

147. Por lo anterior, la fundamentalidad del mencionado postulado deriva de su condición de mecanismo idóneo para materializar la democracia participativa y porque, además, permite concretar el derecho a conformar, ejercer y controlar el poder político⁹⁰. La Sentencia SU-544 de 2001 expresó que el referido derecho es de singular importancia dentro del ordenamiento constitucional, puesto que garantiza la posibilidad de lograr amplios espacios de legitimación democrática⁹¹.

148. Para este Tribunal, la protección, el respeto y el desarrollo por parte del Estado, del derecho a acceder a cargos públicos, implica análisis distintos, según el momento en el que se presenta su ejercicio. En ese sentido, en el nivel abstracto, propio de los juicios de control de constitucionalidad, el debate gravita sobre las restricciones, las limitaciones o las condiciones de ingreso al ejercicio de la función pública y la verificación del cumplimiento de los requisitos de proporcionalidad, de razonabilidad y del respeto por su núcleo esencial⁹².

149. Lo expuesto, tal como lo ha expresado la Corte⁹³, permite comprender que dicha garantía no está revestida de carácter absoluto, ya que el texto superior puede consagrar determinadas condiciones para su ejercicio. De igual forma, el Legislador tiene la potestad de establecer los requisitos para su desempeño, con lo cual se procura la realización del interés general, se efectiviza la igualdad y se garantizan los principios que gobiernan el cumplimiento de la función pública⁹⁴.

150. El derecho de acceso a cargos públicos ha sido entendido por la Corte como la protección del ciudadano contra las decisiones estatales que de manera arbitraria: i) le impide el ingreso a un cargo público, ii) lo desvincula del mismo y iii) una vez encuentra empleo, le obstaculiza injustificadamente el ejercicio de sus funciones⁹⁵.

151. En la Sentencia C-176 de 2017, esta Corte reiteró que las facetas que hacen parte del ámbito de protección del derecho de ingreso a la función pública son las siguientes: i) la posesión de las personas que han cumplido con los requisitos para acceder a un cargo⁹⁶, ii) la prohibición de establecer requisitos adicionales para entrar a tomar posesión de un empleo, cuando el ciudadano ha cumplido a cabalidad con las exigencias establecidas en el concurso de méritos⁹⁷, iii) la facultad de elegir de entre las opciones disponibles aquella que más se acomoda a las preferencias de quien ha participado y ha sido seleccionado en dos o más concursos⁹⁸ y iv) la prohibición de remover de manera ilegítima (ilegitimidad

⁸⁹ Sentencia T-003 de 1992.

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ Reiterado en Sentencia C-176 de 2017.

⁹² Sentencia SU-544 de 2001.

⁹³ Sentencia C-028 de 2006.

⁹⁴ Sentencia C-176 de 2017.

⁹⁵ Ibidem.

⁹⁶ Sentencia T-309 de 1993.

⁹⁷ Sentencia T-313 de 2006.

⁹⁸ Sentencia T-451 de 2001.

derivada de la violación del debido proceso) a una persona que ejerza funciones públicas⁹⁹, entre otras.

152. Por su parte, la Sentencia C-101 de 2018 indicó que el derecho de acceso a cargos públicos es fundamental porque se erige como instrumento para efectivizar el principio de democracia participativa. Sin embargo, su ejercicio no es absoluto, pues está condicionado a las regulaciones consagradas en la carta y aquellas expedidas por el Legislador o demás autoridades habilitadas para tal fin, en aras de realizar el interés general, la igualdad y los principios que gobiernan el cumplimiento de la función pública, por lo que se trata de un postulado de configuración legal. De esta suerte, en el análisis de las presuntas vulneraciones se debe establecer si las decisiones proferidas por el Estado, en las que se evidencie arbitrariedades, se impide a los ciudadanos el ingreso al empleo estatal, se genera su desvinculación, o se obstaculiza el desempeño de los deberes que están a su cargo.

Garantía internacional de los derechos políticos. Principales pronunciamientos de la Corte IDH¹⁰⁰

153. En el plano internacional, la garantía de este derecho está contenido en los artículos: i) 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ii) 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y iii) 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros. En particular, este último impone a los Estados auténticos deberes para garantizar esta prerrogativa fundamental, pero también prevé la posibilidad de establecer limitaciones. A continuación, la Sala hará referencia a algunas de las decisiones de la Corte IDH en las que se ha referido a este derecho y al estándar interamericano que surge a partir de esa jurisprudencia.

154. En el caso *Yatama Vs. Nicaragua*¹⁰¹, la Corte IDH declaró la responsabilidad del Estado por vulnerar los derechos políticos e igualdad ante la ley. El Tribunal sostuvo que “[e]n una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada”¹⁰². Por eso, indicó que los Estados tienen la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos. Esto implica el deber de regular dichos derechos y aplicarlos de conformidad con los principios de igualdad y no discriminación. En tal sentido, expresó que, aunque no existe un sistema o una modalidad específica para garantizar los derechos políticos, los Estados pueden establecer las condiciones para hacerlos efectivos. Lo anterior, incluye la consagración de restricciones a los mismos, basadas en criterios razonables y proporcionales, así como obedecer a un propósito útil.

En dicha providencia la Corte IDH precisó que “[s]u reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. (...) La restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue.”

⁹⁹ Sentencia SU-441 de 2001.

¹⁰⁰ Capítulo desarrollado con fundamento en la Sentencia C-101 de 2018.

¹⁰¹ Corte IDH. Caso *Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127.

¹⁰² *Ibidem*.

155. Posteriormente, en el caso *Castañeda Gutman vs. México*, esa Corte declaró que no hubo responsabilidad del Estado por la violación de los derechos políticos en relación con el deber de respetar otros derechos consignados en la Convención. Al respecto, determinó que el referido artículo 23 de la Convención se debe interpretar de forma armónica con los párrafos 1 y 2 de dicho artículo, así como con “el resto de los preceptos de la Convención o los principios básicos que la inspiran para interpretar dicha norma”¹⁰³. En concreto, esa Corte indicó:

“157. Esta obligación positiva consiste en el diseño de un sistema que permita que se elijan representantes para que conduzcan los asuntos públicos. En efecto, para que los derechos políticos puedan ser ejercidos, la ley necesariamente tiene que establecer regulaciones que van más allá de aquellas que se relacionan con ciertos límites del Estado para restringir esos derechos, establecidos en el artículo 23.2 de la Convención. Los Estados deben organizar los sistemas electorales y establecer un complejo número de condiciones y formalidades para que sea posible el ejercicio del derecho a votar y ser votado”. || “161. Como se desprende de lo anterior, la Corte estima que no es posible aplicar al sistema electoral que se establezca en un Estado solamente las limitaciones del párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana”. || “166. El sistema interamericano tampoco impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y a ser votado. La Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos.”

156. Bajo esa perspectiva, sostuvo que la facultad de los Estados de regular o restringir los derechos no es discrecional. Aquella “está limitada por el derecho internacional que exige el cumplimiento de determinadas exigencias que de no ser respetadas transforma la restricción en ilegítima y contraria a la Convención”¹⁰⁴. De esta forma, el Tribunal Internacional precisó las condiciones que deben cumplir los Estados, para configurar el ejercicio de los derechos y libertades establecidas en la Constitución, señalando las siguientes:

a. La legalidad de la medida restrictiva. Esto significa que las limitaciones y condiciones para el ejercicio de los derechos deben estar claramente establecidas en la ley.

b. La finalidad de la medida restrictiva. Esta condición hace referencia a que la causa para justificar la limitación de un derecho debe estar permitida por la Convención. Lo expuesto, puede suceder en dos situaciones. Por un lado, aquellas finalidades pueden estar previstas en las disposiciones específicas que se incluyen en determinados derechos. Por otro, pueden estar contempladas en las normas que establecen finalidades generales legítimas.

c. Criterios de necesidad y proporcionalidad. Es necesario evaluar si una medida restrictiva: i) satisface una necesidad social imperiosa, ii) restringe en menor grado el derecho protegido y iii) se ajusta estrechamente al logro del objetivo legítimo¹⁰⁵.

157. Luego, en la sentencia *López Mendoza vs. Venezuela*¹⁰⁶, también fue declarada la responsabilidad del Estado por vulnerar el derecho a la igualdad en

¹⁰³ Corte IDH. Caso *Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184.

¹⁰⁴ *Ibidem*

¹⁰⁵ *Ibidem*, par. 186.

¹⁰⁶ Corte IDH. Caso *López Mendoza Vs. Venezuela*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233.

el acceso a las funciones públicas. La Corte IDH determinó que el artículo 23.1 de la Convención establece que todas las personas gozan del derecho a la conformación del poder político. Lo anterior, a partir de tres maneras. Por una parte, participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o a través de representantes elegidos para tal efecto. Por otro, votar y ser elegido en elecciones periódicas. Por último, acceder a las funciones públicas del Estado.

158. Como se observa la Corte IDH ha oscilado entre una interpretación principalista de la cláusula 23.2 según la cual las limitaciones a los Estados se dan en términos de la exigencia del cumplimiento de los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, y una interpretación literalista y textualista, restrictiva del mismo. Así, aquélla ha reconocido a los Estados la posibilidad de desarrollar reglamentaciones ajustadas a sus contextos, incluso más allá del artículo 23.2, como en el caso *Gutman vs. México* cuando se reconoció un requisito no establecido en el citado artículo, pero plausible a la luz de las necesidades de la reglamentación electoral (la exigencia de hacer parte de un partido político).

(d) El artículo 93 como la cláusula constitucional de apertura al DIDH y al bloque como herramienta de armonización de los artículos 4 y 93 superiores

159. La creación y consolidación de los sistemas (jurídicos e institucionales) de protección regional de los derechos humanos en la segunda posguerra dio origen a sistemas en los que existen distintas esferas jurídicas de decisión que se superponen e interactúan para la protección de los derechos humanos. Cada una de esas esferas tiene una norma con vocación constitucional y un tribunal encargado de su protección¹⁰⁷.

160. En el marco del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (en adelante SIDH), las dos esferas jurídicas que interactúan son el ordenamiento interamericano y los sistemas constitucionales de cada uno de los Estados que integran ese marco regional de amparo de los derechos. Desde la perspectiva normativa, la primera esfera está compuesta principalmente por la CADH y por todos los tratados que conforman el *corpus iuris* interamericano. En la dimensión institucional, esa esfera tiene dos instituciones centrales. Una de carácter cuasi-judicial que aparece representada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) y otra de eminente carácter jurisdiccional que recae en la Corte IDH.

161. En relación con la esfera constitucional o estatal, esta se encuentra conformada por cada una de las Constituciones de los Estados parte del SIDH (dimensión normativa) y por la estructura judicial interna establecida para proteger esas Constituciones como normas supremas de los ordenamientos jurídicos domésticos (dimensión institucional). Ello puede incluir a todas las autoridades jurisdiccionales de los Estados (control difuso de constitucionalidad) y a los órganos especializados que han sido dispuestos para salvaguardar la vigencia de la Constitución (control concentrado de constitucionalidad).

162. Una de las características fundamentales de esos sistemas de constitucionalismo es que entre las esferas jurídicas que los componen no existe jerarquía. Ello implica que la interacción entre los órdenes jurídicos ocurre bajo

¹⁰⁷ Aída Torres Pérez. *Conflicts of rights in the European Union: a theory of supranational adjudication*. Oxford University Press, 2009.

una serie de reglas o de parámetros que permiten la coordinación entre los diferentes cuerpos normativos y sistemas de fuentes que integran cada ordenamiento. Por supuesto, la armonización también ocurre entre las múltiples interpretaciones o estándares que profieren las autoridades judiciales que actúan en cada ámbito.

163. Desde la perspectiva internacional, los sistemas de coordinación incluyen tanto mecanismos y dispositivos de deferencia tendientes al respeto por la diversidad, la identidad constitucional y la pluralidad (i.e. margen de apreciación nacional) como herramientas que propenden por la creación de estándares comunes y pisos mínimos de protección de los derechos (i.e. control de convencionalidad). Los diferentes sistemas emplean estos dispositivos equilibrando la búsqueda de interpretación comunes, por un lado, y el reconocimiento de las diferencias y especificidades de los distintos ordenamientos, por el otro¹⁰⁸.

164. Desde la perspectiva constitucional existen diferentes mecanismos para implementar el derecho internacional de los derechos humanos (en adelante DIDH) en el ordenamiento constitucional. Estos van desde la existencia de cláusulas muy concretas que ordenan la integración de unos cuantos tratados específicos de derechos humanos dentro de la Constitución (i.e. Argentina¹⁰⁹) hasta sistemas de amplia apertura. Según se indicará a continuación, la vía de incorporación identificada por la jurisprudencia constitucional a partir del artículo 93 de la Constitución es la del bloque de constitucionalidad.

165. En efecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha indicado que el artículo 93 es la cláusula constitucional de remisión al DIDH elegida por el Constituyente de 1991. Dicha disposición establece que “los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno”. Allí también se prevé que los derechos y deberes contenidos en la Constitución “se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”. De manera que esa norma constitucional constituye la principal, pero no la única, cláusula de reenvío o de apertura al DIDH en el sistema constitucional colombiano¹¹⁰.

166. Este tribunal ha advertido que el objetivo del bloque de constitucionalidad es armonizar los principios de supremacía constitucional y de prevalencia en el orden interno de los tratados internacionales sobre derechos humanos “cuya limitación está prohibida en los estados de excepción”¹¹¹, sin que pueda afirmarse en ningún caso la *supraconstitucionalidad* de estos últimos¹¹². De esa forma, el primer inciso del artículo 93 constitucional permite que esos instrumentos internacionales funjan como parámetro de constitucionalidad. Por su parte, el inciso segundo dispone que los convenios internacionales sobre

¹⁰⁸ Consultar sentencias TEDH. *Handyside vs. Reino Unido*. Caso 5493/72 del 7 de diciembre de 1976. Corte IDH. Caso *Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154

¹⁰⁹ Constitución de la Nación Argentina (artículo 75.22).

¹¹⁰ En la Sentencia SU-146 de 2020, la Corte sostuvo que la Constitución prevé otras cláusulas de apertura como: los artículos 5 y 94 (derechos innominados y supremacía de derechos inalienables del ser humano); el artículo 53 (convenios internacionales de trabajo debidamente ratificados); el artículo 101.2 (tratados limítrofes o de límites) y el artículo 214.2 (reglas del Derecho Internacional Humanitario).

¹¹¹ En la Sentencia C-146 de 2021.

¹¹² Esta afirmación es reiteración de la jurisprudencia fijada en la Sentencia C-146 de 2021.

derechos humanos ratificados por Colombia sean criterios hermenéuticos de los derechos y deberes previstos por la Constitución¹¹³.

167. De manera que el artículo 93 de la Constitución es una cláusula de apertura al DIDH cuyo contenido y alcance ha sido precisado mediante el mecanismo del bloque de constitucionalidad. Esta herramienta jurídica permite explicar que la Corte utilice como parámetro de constitucionalidad normas que no están en el texto de la Constitución y que tampoco tienen rango supraconstitucional. Al respecto la Sentencia C-146 de 2021 señaló lo siguiente:

110. En suma, la cláusula de apertura al DIDH (artículo 93 CP) y la figura del bloque de constitucionalidad exigen que, para llevar a cabo el control de constitucionalidad de las leyes, la Corte tenga en consideración los instrumentos que, como la CADH, versan sobre derechos humanos que han sido ratificados por el Congreso de la República, para lo cual resulta relevante la interpretación efectuada por los intérpretes autorizados para cada instrumento internacional. Pero esto no supone, de modo alguno, realizar el CCI porque, como se explicó, este implica que la CADH (y la jurisprudencia interamericana) es supraconstitucional, situación que es incompatible con la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional.

111. Ahora bien, en la Sentencia C-659 de 2016, la Corte afirmó que el bloque de constitucionalidad “*se acompasa perfectamente*” con la figura del CCI, desarrollado por la Corte IDH, según la cual todas las autoridades estatales deben efectuar “*un control del derecho interno a la luz de la convención, fundado en la obligación del art. 2 del Pacto de San José, que exige adecuar las normas del derecho interno a los compromisos en materia de derechos humanos adquiridos con la Convención Americana de Derechos Humanos*”¹¹⁴.

112. Sin embargo, tal afirmación no significa que la Corte se hubiere reconocido como juez de convencionalidad ni que el CCI sea compatible con la Constitución Política, sino que la finalidad última del CCI también puede lograrse mediante la figura del bloque de constitucionalidad¹¹⁵. Esto, por cuanto el bloque incorpora normas de DIDH (i.e. CADH) al parámetro de constitucionalidad, lo cual implica que la Corte debe tener en consideración dichas normas para efectuar el control de constitucionalidad de las leyes.

168. Teniendo en cuenta lo anterior, la aplicación e interpretación de la CADH debe llevarse a cabo en el marco del control de constitucionalidad mediante la figura del bloque de constitucionalidad. En esa medida, el control de convencionalidad en Colombia, entendido como incorporación del derecho internacional al derecho interno, no puede realizarse en forma autónoma, por fuera del control de constitucionalidad, porque dicha incorporación se realiza a través del bloque de constitucionalidad, toda vez que el bloque en sentido estricto incorpora normas de DIDH (i.e. CADH) al parámetro de constitucionalidad, lo

¹¹³ Sentencia C-035 de 2016.

¹¹⁴ Refiriéndose al bloque de constitucionalidad, la Corte afirmó que “[e]sta herramienta se acompasa perfectamente con aquella desarrollada por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que a partir del caso *Almonacid Arellanos Vs. Chile*, exige de todas las autoridades del Estado, un control del derecho interno a la luz de la convención, fundado en la obligación del art. 2 del Pacto de San José, que exige adecuar las normas del derecho interno a los compromisos en materia de derechos humanos adquiridos con la Convención Americana de Derechos Humanos. En efecto, el control al que se refiere la Corte IDH no está diseñado como un procedimiento específico, sino que se trata de un ejercicio complementario dentro de las funciones y competencias propias de cada órgano”.

¹¹⁵ En este sentido, en la Sentencia C-659 de 2016, la Corte sostuvo que “el control a la luz del bloque de constitucionalidad no es el ejercicio resultante de una ‘prioridad jerárquica’ de la Convención Americana o de cualquier otro tratado sobre DDHH o DIH aprobado y ratificado por Colombia sobre la Constitución, ni sobre las leyes del país. No se trata de eso, porque la relación entre el derecho internacional e interamericano y el derecho interno, no es una cuestión de jerarquía normativa sino de un vínculo guiado por los principios de complementariedad y subsidiariedad de aquellos sistemas frente al derecho interno. Es en el ejercicio de la complementariedad en el que cobra sentido que un tribunal interno, y en particular la Corte Constitucional colombiana, realice un diálogo jurisprudencial con tribunales internacionales y regionales de Derechos Humanos y DIH, para buscar en su jurisprudencia los elementos que le permitan construir una visión más amplia de estas garantías fundamentales. Resulta idóneo acudir a las normas internacionales de los derechos humanos, para ampliar el contenido y alcance de los derechos constitucionalmente protegidos”.

cual implica que la Corte debe tener en consideración dichas normas para efectuar el control de constitucionalidad de las leyes.

169. En efecto, la misma Corte IDH ha indicado que la CADH “no impone un modelo específico para realizar un control de constitucionalidad y convencionalidad”¹¹⁶. En tal sentido, en el margen reconocido a cada Estado, este puede decidir que la aplicación e interpretación de la CADH se realiza mediante la figura del bloque de constitucionalidad, y no de manera autónoma o separada. Así, la Corte IDH reconoce que en Colombia el control constitucional se realiza “de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia” en virtud del artículo 93¹¹⁷ en concordancia con el artículo 4º de la Constitución. Asimismo, en su voto concurrente a la sentencia *Liakat Ali Alibux vs Suriname*, el juez Eduardo Ferrer MacGregor, aludiendo a la doctrina del CCI, sostuvo que el “‘bloque de convencionalidad’ **queda subsumido en el ‘bloque de constitucionalidad’**, por lo que al realizar el ‘control de constitucionalidad’ también se efectúa ‘control de convencionalidad’” (párr. 26) (negrilla no original)¹¹⁸.

170. De tal suerte que “si bien los tratados de derechos humanos tienen una prevalencia en el orden interno por disposición del artículo 93 superior, dicha prevalencia no implica la subordinación de la Constitución al contenido de aquellas”¹¹⁹. Al respecto, es necesario reiterar que la **Corte Constitucional no realiza, en ningún caso, control de convencionalidad directo y autónomo**¹²⁰ porque ello supondría aceptar, en contra del texto constitucional, la existencia de normas supraconstitucionales, así como transmutar la naturaleza de la misma Corte Constitucional.

171. Ello significa que la apertura al DIDH y la existencia del bloque de constitucionalidad no desconoce la principal característica de estos sistemas de

¹¹⁶ *Liakat Ali Alibux vs Suriname* (2014), párr. 126.

¹¹⁷ En el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs México* de 2010, se dijo: “Además, la Corte Constitucional de Colombia ha señalado que en virtud de que la Constitución colombiana señala que los derechos y deberes constitucionales deben interpretarse “de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”, se deriva “que la jurisprudencia de las instancias internacionales, encargadas de interpretar esos tratados, constituye un criterio hermenéutico relevante para establecer el sentido de las normas constitucionales sobre derechos fundamentales” (par. 232).

¹¹⁸ Voto concurrente del juez Eduardo Ferrer MacGregor a la sentencia *Liakat Ali Alibux vs Suriname*, el Juez Eduardo Ferrer MacGregor (párr. 26).

¹¹⁹ Sentencia C-269 de 2014.

¹²⁰ En efecto, esta corporación ha sido clara en afirmar que “no es juez de convencionalidad”. Acorde con las sentencias C-028 de 2006, C-458 de 2015, C-146 de 2021, entre otras, esta Corte “no está llamada a verificar la concordancia abstracta de la legislación nacional con los tratados internacionales que obligan al Estado” y “la confrontación de una ley con un tratado internacional no puede dar lugar a una declaratoria automática de constitucionalidad o inconstitucionalidad”. Por el contrario, como se explicó, al efectuar el control (abstracto) de constitucionalidad de las leyes, la Corte Constitucional debe interpretar sistemáticamente las normas que integran el bloque de constitucionalidad y armonizarlas con la Constitución Política. // En efecto, el CCI [control de convencionalidad interamericano] implica la existencia de normas supraconstitucionales que sirven de parámetro de convencionalidad para determinar la validez de las normas nacionales. Estas normas supraconstitucionales son, principalmente, la CADH y la jurisprudencia de la Corte IDH, en tanto contiene la interpretación autorizada de la Convención. Así, el CCI consiste en la confrontación de las normas nacionales con aquellas que integran el parámetro de convencionalidad. De tal suerte que las normas contrarias a dicho parámetro deben ser retiradas del ordenamiento jurídico, inaplicadas o interpretadas de conformidad al parámetro de convencionalidad, según lo permitan las competencias de la autoridad que efectúa el CCI. En tales términos, los pilares del CCI son incompatibles con la Constitución Política, en particular, con los artículos 4 y 93, los cuales impiden (i) la existencia de normas supranacionales y (ii) la inclusión de la jurisprudencia interamericana dentro del parámetro de constitucionalidad. // En otras palabras, el CCI implica aceptar la existencia de normas supraconstitucionales (i.e. CADH y la interpretación que la Corte IDH ha efectuado de esta). Esta tesis es incompatible con el ordenamiento jurídico colombiano, por cuanto desconoce la supremacía constitucional y transmuta la naturaleza de la Corte Constitucional, que pasaría de ser juez constitucional a ser juez convencional. De igual forma, la Corte ha descartado la inclusión de la jurisprudencia interamericana en el bloque de constitucionalidad y ha sostenido que, en principio, tales decisiones “no puede[n] ser trasplantada[s] automáticamente al caso colombiano en ejercicio de un control de convencionalidad que no tenga en cuenta las particularidades del ordenamiento jurídico interno”.

constitucionalismo. En ningún caso se puede afirmar una jerarquía entre las disposiciones que integran el bloque de constitucionalidad, ni inferir de este la existencia de normas superiores a la Constitución¹²¹. En otras palabras, los instrumentos del DIDH que son incorporados al bloque de constitucionalidad lo hacen con la misma jerarquía de la Constitución y sirven para interpretar tanto la propia Constitución como para determinar si una ley en particular se ajusta al texto constitucional¹²².

172. A continuación, a la Sala le corresponde examinar la forma como esa expansión normativa de la Constitución permite construir estándares de protección de los derechos humanos que se basan en el principio *pro persona* y la forma como interactúan o se armonizan esos estándares por parte de los tribunales internacionales y constitucionales.

La necesidad de mecanismos para el diálogo y la armonización del texto constitucional con los estándares interamericanos

173. Uno de los efectos razonables de la incorporación del DIDH al sistema constitucional es la potencial existencia de desacuerdos normativos de doble vía. En efecto, puede ocurrir que un sistema contenga un derecho que otro no previó. Aunque el catálogo de derechos coincida, también puede suceder que el contenido de un derecho sea interpretado de manera diferente por parte de las autoridades de cada esfera jurídica.

174. Como ya se indicó, las relaciones entre el DIDH y la Constitución no se rigen por el principio de jerarquía. Eso implica que, cuando ocurre una de esas contradicciones, no se le puede atribuir una prevalencia previa y automática a una norma por el mero hecho de pertenecer al derecho internacional o al derecho constitucional. Por eso, la Sala Plena de la Corte Constitucional ha sido constante en advertir que la relación entre la Constitución y los tratados del DIDH se comprende mejor bajo la idea de la complementariedad:

No se trata de una relación jerárquica, en la que el derecho internacional y regional de los derechos humanos se sitúe por encima del derecho colombiano o, al contrario. La relación entre la carta internacional y regional de derechos humanos y la carta de derechos fundamentales de la Constitución Política nacional es de complementariedad. Se trata de dos sistemas de protección que buscan potenciarse mutuamente, no restringirse, con un único objetivo común: garantizar el más alto nivel de protección a la dignidad humana de toda persona, en cumplimiento del principio *pro persona*¹²³.

175. En ese contexto, la jurisprudencia sobre el bloque de constitucionalidad también ha sido fundamental para articular el DIDH y el derecho interno con el fin de superar los desacuerdos normativos. Ello ha permitido la armonización de los estándares internacionales y las normas constitucionales de protección de los

¹²¹ En la Sentencia C-146 de 2021 la Corte afirmó que “la apertura al DIDH y el bloque de constitucionalidad en ningún caso implican la existencia de normas superiores a la Constitución Política pues, a lo sumo, las normas del bloque de constitucionalidad servirán para interpretar los derechos y deberes constitucionales. En otras palabras, las normas de DIDH incorporadas al bloque de constitucionalidad, ya sea en sentido estricto o amplio, sirven para interpretar la Constitución y para determinar si una ley en particular se ajusta al texto constitucional, pero no es un parámetro autosuficiente para analizar la validez de la legislación nacional. De allí que, para la Corte ‘tales tratados [no son] un referente autónomo y supraconstitucional para juzgar el contenido material de una reforma de la Carta’”. En esta decisión, además, la Corte mencionó como ejemplo de esta afirmación que “en las sentencias sobre el reconocimiento de la garantía de la doble conformidad, la Corte Constitucional acudió a la jurisprudencia interamericana y a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos para interpretar el contenido y alcance del artículo 29 de la Constitución Política, pero no efectuó un juicio de adecuación normativa entre la ley y los instrumentos internacionales (SU-146 de 2020).

¹²² Sentencia SU-146 de 2020.

¹²³ Sentencia C-042 de 2017.

derechos humanos. En efecto, esta Corte ha sostenido que “la aplicación del bloque de constitucionalidad debe armonizarse con la Constitución, a partir de una interpretación coherente, sistemática y teleológica, con el propósito de lograr conciliar las reglas de uno y otro estatuto”¹²⁴.

176. De manera que el sentido de la Constitución y de la jurisprudencia de este tribunal se dirige claramente hacia la armonización de los estándares internacionales y las normas constitucionales de protección de los derechos humanos. Asimismo, la exigencia de interpretar las disposiciones del DIDH que integran el bloque de constitucionalidad de conformidad con el texto constitucional es una consecuencia lógica de la ausencia de fuentes supraconstitucionales en el ordenamiento jurídico colombiano¹²⁵. Las normas del bloque de constitucionalidad en sentido estricto tienen el mismo rango de la Constitución, que no superior. Por lo tanto, unas y otras deben interpretarse armónicamente¹²⁶.

177. Ante la inexistencia de un parámetro de jerarquía, la relación del DIDH con el ordenamiento constitucional interno se orienta por la coordinación, la interacción y el diálogo jurisdiccional. Estos se basan en la armonización y tienen como objetivo último la mayor protección del ser humano. Según ha sostenido la Sala Plena, ese diálogo entre tribunales nacionales y extranjeros “tiene como finalidad la búsqueda de soluciones a problemas similares en el marco de procesos de decisión asimilables o que incluyen la aplicación de un cuerpo normativo común e interdependiente”¹²⁷. En todo caso, entendiendo y respetando los ámbitos de actuación separados de los sistemas internacionales de derechos humanos y el ordenamiento constitucional de los Estados.

178. Sin embargo, la armonización no solo aparece como un instrumento prescrito desde la perspectiva constitucional. En el ámbito interamericano, la CADH también tiene disposiciones claramente destinadas a perseguir esa misma finalidad. Por eso, allí se indica que los Estados Parte se comprometen a: “adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos”¹²⁸ los derechos y las libertades establecidas en ese tratado internacional. Más aún, el principio de complementariedad - desarrollado en el marco del SIDH a partir del preámbulo de la CADH- y el principio de subsidiariedad propio del DIDH -recogido en muchos de los tratados internacionales de derechos humanos, refuerzan sin duda el mandato común de armonización de los estándares interamericanos y los textos constitucionales.

179. Ello permite inferir que tanto la Constitución como la CADH propenden porque entre todas las normas que integran la Constitución y el bloque de constitucionalidad exista una relación de complementariedad en armonía que permita robustecer la protección de la persona y, en particular, el principio de dignidad. Por esa razón, desde la Sentencia C-225 de 1995, esta Corte señaló que:

El único sentido razonable que se puede conferir a la noción de prevalencia de los tratados de derechos humanos y de derecho internacional humanitario es que estos forman con el resto del texto constitucional un ‘bloque de constitucionalidad’, cuyo

¹²⁴ Sentencia SU-712 de 2013.

¹²⁵ Sentencia C-028 de 2006.

¹²⁶ Sentencias C-028 de 2006, SU-712 de 2013 y C-111 de 2019.

¹²⁷ Sentencia C-101 de 2018.

¹²⁸ CADH (artículo 2).

respeto se impone a la ley. En efecto, de esa manera se armoniza plenamente el principio de supremacía de la Constitución, como norma de normas, con la prevalencia de los tratados ratificados por Colombia, que reconocen los derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción. Como es obvio, la imperatividad de las normas humanitarias y su integración en el bloque de constitucionalidad implica que el Estado colombiano debe adaptar las normas de inferior jerarquía del orden jurídico interno a los contenidos del derecho internacional humanitario, con el fin de potenciar la realización material de tales valores¹²⁹.

180. Para que pueda ocurrir ese diálogo, es importante reconocer que los estándares establecidos por la Corte IDH –en su rol de intérprete auténtica de la Convención y de los demás instrumentos que integran el *corpus iuris* interamericano– tienen efectos para todos los Estados que han ratificado esos tratados internacionales. Además, la Corte Constitucional ha señalado que las decisiones del tribunal de San José constituyen un “criterio hermenéutico relevante que deberá ser considerado en cada caso”¹³⁰.

181. Sobre este punto es importante aclarar que, si bien la CADH hace parte del bloque de constitucionalidad, la *jurisprudencia* de la Corte IDH no se integra, y mucho menos, las resoluciones de cumplimiento (art. 68.1 CADH). En este sentido, se debe advertir que estas decisiones no pueden ser trasplantadas automáticamente al caso colombiano, sin tener en cuenta las particularidades del ordenamiento jurídico interno.

182. La Sala Plena reitera que el contraste de una ley con un tratado internacional no da lugar a una declaratoria automática de constitucionalidad o inconstitucionalidad. Como se indicó, estos instrumentos de derechos solamente deben ser considerados para interpretar el contenido y alcance de los mandatos constitucionales y armonizarlos con la normativa que integra el bloque de constitucionalidad en sentido estricto¹³¹.

183. De ello se infiere que la prevalencia de una norma del DIDH en un caso concreto solo puede obedecer a que aquella incorpora un nivel de protección del ser humano que es mucho más amplio que el estándar constitucional. Esa precedencia viene ordenada por el principio *pro persona* y no implica la mayor jerarquía del derecho internacional, ni pone en cuestión la supremacía de la Constitución frente a las demás fuentes internas. Adicionalmente, en caso de discrepancia normativa, el ejercicio hermenéutico no siempre consiste en determinar la prevalencia de una norma sobre otra en virtud del principio *pro*

¹²⁹ Sentencia C-225 de 1995.

¹³⁰ En la Sentencia C-146 de 2021 la Corte consideró que “El intérprete auténtico de la CADH es la Corte IDH. De allí que la Corte Constitucional hubiere reconocido la importancia de la jurisprudencia de la Corte IDH para interpretar la CADH, como instrumento que hace parte del bloque de constitucionalidad. No obstante, esto “no supone integrar al bloque de constitucionalidad la jurisprudencia de la Corte Interamericana”, sino simplemente reconocer su valor como “criterio hermenéutico relevante que deberá ser considerado en cada caso”. Ahora bien, el valor hermenéutico de la jurisprudencia interamericana depende, en gran medida, de que sea uniforme, reiterada y compatible con la Constitución Política (...). En todo caso, la Corte Constitucional ha reiterado que la jurisprudencia de la Corte IDH no puede ser “trasplantada automáticamente al caso colombiano”. Por consiguiente, (i) “el alcance de estas decisiones en la interpretación de los derechos fundamentales debe ser sistemática, en concordancia con las reglas constitucionales” y (ii) “cuando se usen precedentes de derecho internacional como criterio hermenéutico se deben analizar las circunstancias de cada caso particular para establecer su aplicabilidad”. En consecuencia, las decisiones judiciales de la Corte IDH son relevantes, debido a que “tienen implicaciones directas en la apreciación del sentido de un derecho previsto en la Convención Americana”. Sin embargo, la aplicación de los estándares formulados por la Corte IDH en su jurisprudencia implica “una interpretación sistemática y armónica con la lectura que deriva de la Constitución Política [y de] [...] otros tratados que también prevén obligaciones vinculantes para el Estado”. En suma, “la determinación de lo que un derecho de la Convención significa, máxime cuando Colombia ha aceptado la competencia contenciosa de dicho organismo, involucra tener en cuenta lo que al respecto ha dicho su intérprete autorizado; [pero] no para acogerlo de manera irreflexiva”.

¹³¹ Sentencia C-146 de 2021.

homine, pues con frecuencia se requiere construir interpretaciones que permitan la armonización de ordenamientos.

184. Asimismo, la Corte ha reconocido que las normas que fungen como parámetro de control de constitucionalidad no son autosuficientes como parámetro de la validez de las leyes nacionales. La Sentencia C-146 de 2021 dijo:

En efecto, la apertura al DIDH y el bloque de constitucionalidad en ningún caso implican la existencia de normas superiores a la Constitución Política pues, a lo sumo, las normas del bloque de constitucionalidad servirán para interpretar los derechos y deberes constitucionales. En otras palabras, las normas de DIDH incorporadas al bloque de constitucionalidad, ya sea en sentido estricto o amplio, sirven para interpretar la Constitución y para determinar si una ley en particular se ajusta al texto constitucional, pero no es un parámetro autosuficiente para analizar la validez de la legislación nacional¹³². De allí que, para la Corte “tales tratados [no son] un referente autónomo y supraconstitucional para juzgar el contenido material de una reforma de la Carta”¹³³.

185. Ello ratifica su condición de normas integradas a la Constitución mediante el bloque de constitucionalidad. De allí también se infiere que la única forma para que una norma nacional, cuyo contenido no concuerde con la CADH, resulte aplicable, es cuando aquella establece un estándar de protección de los derechos humanos mucho más amplio o garantista.

186. En los anteriores casos opera el principio *pro persona* a favor del estándar prescrito en el ámbito nacional que incluye el bloque de constitucionalidad. Como ha advertido la jurisprudencia constitucional, de “ninguna forma la interpretación constitucional a la luz de algún pacto o convención del bloque de constitucionalidad puede servir para frenar los avances que, dentro del derecho interno, cada Estado Parte haya alcanzado”¹³⁴. Igualmente, en aquellos casos en los que se observe un estándar de protección similar y por tanto no se trate de identificar la interpretación que proteja en mayor medida el derecho para resolver las diferencias normativas o interpretativas entre el ámbito nacional y el interamericano, corresponde construir interpretaciones que armonicen el texto constitucional con el estándar internacional o interamericano.

El papel de la Corte Constitucional en la interpretación y aplicación *pro persona* de los derechos: un diálogo hacia la armonización con los estándares interamericanos

187. Una de las reglas fundamentales que ha establecido la jurisprudencia constitucional se refiere a que las normas “que integran el bloque de constitucionalidad en el control abstracto deben ser interpretadas sistemáticamente”¹³⁵. Esos parámetros del DIDH deben ser considerados por la Corte tanto al efectuar el control de constitucionalidad de las leyes como para armonizar las normas que integran el bloque de constitucionalidad con las disposiciones constitucionales¹³⁶.

¹³² Por ejemplo, en las sentencias sobre el reconocimiento de la garantía de la doble conformidad, la Corte Constitucional acudió a la jurisprudencia interamericana y a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos para interpretar el contenido y alcance del artículo 29 de la Constitución Política, pero no efectuó un juicio de adecuación normativa entre la ley y los instrumentos internacionales. Así, “en la Sentencia C-792 de 2014 esta Corte, en el marco del bloque de constitucionalidad, actualizó la lectura de la garantía prevista en el artículo 29 de la Constitución a la mejor comprensión del derecho, concluyendo la existencia de un déficit en el alcance y diseño del recurso existente para su satisfacción”. Sentencia SU-146 de 2020.

¹³³ Sentencia C-1040 de 2005.

¹³⁴ Sentencia C-042 de 2017.

¹³⁵ Sentencias C-327 de 2016 y C-111 de 2019.

¹³⁶ Sentencias SU-146 de 2020, C-111 de 2019, C-101 de 2018, C-028 de 2006 y C-1040 de 2005.

188. Cuando se trata de la CADH, es importante reconocer que esta fue incorporada al ordenamiento jurídico mediante la Ley 16 de 1972 y que constituye un instrumento que protege derechos humanos que no pueden suspenderse en estados de excepción¹³⁷. Por ello, la Corte Constitucional ha considerado que la Convención integra el bloque de constitucionalidad en sentido estricto¹³⁸. Asimismo, este tribunal ha indicado de manera reiterada que la CADH “hace parte del código genético del sistema jurídico nacional”¹³⁹. Eso quiere decir que sus disposiciones:

[N]o son criterios añadidos o alternativos a los cuales haya que recurrir ocasional o excepcionalmente cuando el sistema jurídico nacional no tiene una respuesta que dar a un caso. Como el artículo 93 constitucional claramente lo consagra, la carta internacional y regional de derechos humanos ratificada por Colombia es parte integral, fundacional y orientadora del orden jurídico vigente¹⁴⁰.

189. Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la intérprete auténtica de la CADH es la Corte IDH¹⁴¹. De allí que la Corte Constitucional hubiere destacado la importancia de la jurisprudencia interamericana para interpretar la Convención¹⁴². En efecto, las decisiones del tribunal de San José constituyen un “criterio hermenéutico relevante que deberá ser considerado en cada caso”¹⁴³, porque estas “tienen implicaciones directas en la apreciación del sentido de un derecho previsto en la Convención Americana”¹⁴⁴.

190. De allí se deriva que “la determinación de lo que un derecho de la Convención significa, máxime cuando Colombia ha aceptado la competencia contenciosa de dicho organismo, involucra tener en cuenta lo que al respecto ha dicho su intérprete autorizado”¹⁴⁵. Como ha indicado la Sala Plena, ese diálogo:

[P]retende garantizar la convivencia entre los ordenamientos jurídicos que conforman el sistema de protección bajo el marco de bloque de constitucionalidad, con el objetivo de evitar que las decisiones adoptadas por los diversos órganos jurisdiccionales lleven a situaciones de bloqueo institucional por la incompatibilidad absoluta de los postulados¹⁴⁶.

191. Desde luego, tampoco cabe ninguna duda que la Corte Constitucional es la intérprete autorizada de toda la Constitución, la guardiana de su integridad y supremacía y, en esa medida, su máxima intérprete. Pero eso no significa que este tribunal pueda desconocer lo previsto por la CADH o prescindir de su interpretación por parte de la Corte IDH. Lo contrario llevaría a omitir que “todo el ordenamiento jurídico –tanto en la expedición de preceptos como en su aplicación e interpretación– debe ajustarse y leerse a la luz de las disposiciones de jerarquía constitucional, dentro de las cuales se encuentra el bloque de constitucionalidad”¹⁴⁷.

¹³⁷ CADH (artículo 27).

¹³⁸ Sentencias C-452 de 2016, C-028 de 2006, C-802 de 2002 y C-774 de 2001.

¹³⁹ Sentencia C-042 de 2017.

¹⁴⁰ Sentencia C-042 de 2017.

¹⁴¹ Sentencia SU-146 de 2020.

¹⁴² Sentencia C-500 de 2014.

¹⁴³ Sentencia C-327 de 2016.

¹⁴⁴ Sentencia SU-146 de 2020.

¹⁴⁵ Sentencia SU-146 de 2020.

¹⁴⁶ Sentencia C-101 de 2018.

¹⁴⁷ Sentencia C-458 de 2015.

192. En ese contexto, cada tribunal y su jurisprudencia participan en un diálogo igualitario de construcción conjunta de estándares de protección de los derechos. Cuando ocurre una contradicción en la interpretación de uno de los elementos que integran el bloque de constitucionalidad, la interacción dialógica es necesaria para lograr la armonización. Esta solo es posible cuando ambas instancias de decisión deliberan institucionalmente para encontrar la mejor manera de compatibilizar los estándares que derivan de sus propios sistemas normativos. Este objetivo final solo puede ser alcanzado cuando existe reconocimiento recíproco, mutua deferencia y una apertura interpretativa. Ello puede implicar el abandono de los estándares consolidados bajo una lectura textualista de una disposición, para abrirle paso a una nueva norma que esté basada en la interpretación evolutiva, tanto de la Constitución como de la CADH.

193. Al respecto, la Sala enfatiza dos cuestiones. El propósito principal del diálogo es la identificación de interpretaciones que armonicen el texto constitucional y el estándar interamericano (los distintos ordenamientos). El diálogo y la construcción conjunta se dan sin perjuicio de que se trata de ámbitos de actuación diferenciados, que responden a procedimientos y dinámicas propias (la del SIDH y la interna constitucional) con especificidades innegables.

194. En las sentencias C-400 de 1998, C-180 de 2016, C-101 de 2018 y C-111 de 2019 la Corte Constitucional indicó que es posible afirmar que existe un nivel de escrutinio por parte de la Corte IDH que permite un margen de maniobra para los países. Por una parte, el Legislador puede regular con un mayor margen de maniobra un asunto de naturaleza orgánica o de procedimientos. En este caso, deberá surtirse un nivel de escrutinio de intensidad baja o intermedia. En consecuencia, el desacuerdo de una norma interna no conlleva necesariamente su retiro del ordenamiento jurídico. En cambio, el Legislador tiene un margen reducido en tratándose de la parte dogmática, núcleo o mínimos internacionales de DDHH (en aplicación del bloque de constitucionalidad). El estándar descrito refuerza el mandato de armonización de la Constitución con el ordenamiento jurídico internacional. De manera que al Legislador se le concede un mayor margen de maniobra en la definición del procedimiento interno.

195. La Corte Constitucional advierte que el diálogo de estándares es principialista porque ocurre sobre la mejor manera de proteger un derecho humano. Se trata de un acuerdo sobre mínimos que no deben ser restringidos, pero que pueden ser superados, articulados o adaptados de conformidad con el contexto y las condiciones jurídicas en las que son aplicables. La conversación recae sobre aspectos fundamentalmente dogmáticos que se refieren al contenido o ámbito de protección de un derecho. Ello ocurre bajo las premisas normativas articuladas de cada sistema jurídico y con cierta deferencia razonable por el diseño interno, la arquitectura constitucional o las condiciones de los países que integran el SIDH. Finalmente, se trata de una conversación entre iguales¹⁴⁸ en la que el objetivo no es buscar la autoridad con mayor jerarquía, la prevalencia normativa o la imposición de un estándar sobre otro. La pretensión tampoco es la atribución de la última palabra a cualquiera de las instancias que participan en el diálogo, sino la consolidación de parámetros razonables de protección de los derechos humanos. En esa dirección, no puede perderse de vista entonces, que en esa relación de mutua deferencia y diálogo constructivo, los países poseen un relativo espacio de deliberación sobre la mejor forma de cumplir las sentencias de la Corte IDH.

¹⁴⁸ El giro se toma prestado de una reciente obra del Prof. Roberto Gargarella, “El Derecho como una conversación entre iguales”, Siglo XXI, 2022.

La consolidación *pro persona* de los estándares de protección de los derechos humanos en el marco del bloque de constitucionalidad

196. Como la Sala Plena ya indicó, la cláusula de apertura al DIDH y la figura del bloque de constitucionalidad exigen que, para llevar a cabo el control de constitucionalidad de las leyes, la Corte Constitucional considere los instrumentos que –como la CADH– han sido ratificados por el Congreso de la República y versan sobre derechos humanos. A esos efectos, la Sala recordó que resulta relevante la interpretación efectuada por los intérpretes autorizados para cada instrumento internacional. Asimismo, se reiteró que los posibles desacuerdos pueden ser resueltos mediante la deliberación institucional, con el fin de consolidar estándares de construcción conjunta para la protección de los derechos humanos. En ese contexto, para este tribunal, la fijación de esos parámetros se debe basar en la aplicación del principio *pro persona*.

197. En particular, la Sala precisa que esta construcción conjunta exige la búsqueda de interpretaciones que se ajusten a los distintos contextos y armonicen los textos constitucionales con el estándar interamericano. Así, la aplicación del principio *pro persona* se debe entender en el marco de los contextos y especificidades del caso concreto.

198. La Sala Plena se ha referido al principio *pro persona* como aquel que “impone aquella interpretación de las normas jurídicas que sea más favorable al hombre y sus derechos, esto es, la prevalencia de aquella interpretación que propenda por el respeto de la dignidad humana y consecuentemente por la protección, garantía y promoción de los derechos humanos y de los derechos fundamentales consagrados a nivel constitucional”¹⁴⁹. En consecuencia, el principio *pro persona* implica que “en caso de discrepancia, el juez debe aplicar siempre la norma o interpretación que resulte más favorable para la protección de los derechos humanos en juego”¹⁵⁰.

199. De manera que el principio *pro persona* ratifica los elementos que han sido advertidos previamente por la Sala Plena. Por una parte, que entre las normas que integran el bloque de constitucionalidad y el resto de la Constitución no existe una jerarquía normativa sino una prevalencia concreta basada en la optimización de la protección al ser humano. En segundo lugar, que ningún estándar puede reclamar la última palabra solamente con base en la autoridad que lo profirió. Asimismo, que los desacuerdos deben ser resueltos bajo un diálogo igualitario orientado por el deber de armonización.

200. En ese marco, dicho deber ocurre en doble vía. Por una parte, es el mecanismo para que los Estados satisfagan la obligación de garantía de los derechos humanos en el ámbito nacional. Por otra parte, el proceso de armonización permite verificar si el contenido adscrito internamente a un derecho puede ser considerado como una optimización razonable de la protección al ser humano que sea compatible con los estándares del DIDH. Este ejercicio, sin embargo, debe diferenciarse del llamado control de convencionalidad, que no se realiza por la Corte Constitucional, dado que supondría el reconocimiento de normas supraconstitucionales, el cual está expresamente vedado por la Constitución¹⁵¹.

¹⁴⁹ Sentencia SU-261 de 2021.

¹⁵⁰ Sentencia C-042 de 2017.

¹⁵¹ Sentencia C-146 de 2021.

201. Así las cosas, el ejercicio de esa armonización es una forma de construir estándares conjuntos que sean realizables y eficaces internamente. La armonización es un poder propio de las autoridades nacionales que no pueden ser sustituidas en esa función por el tribunal interamericano, debido al carácter complementario del SIDH. Como ha indicado la propia Corte IDH:

El referido carácter complementario de la jurisdicción internacional significa que el sistema de protección instaurado por la Convención Americana no sustituye a las jurisdicciones nacionales, sino que las complementa. De tal manera, el Estado es el principal garante de los derechos humanos de las personas, por lo que, si se produce un acto violatorio de dichos derechos, es él quien debe de resolver el asunto a nivel interno y, de ser el caso, reparar, antes de tener que responder ante instancias internacionales¹⁵².

202. Eso significa que, en virtud de los principios de complementariedad y subsidiariedad del DIDH, en el marco del SIDH las autoridades nacionales son las principales encargadas de satisfacer la obligación internacional de armonizar los estándares sobre derechos humanos. Ese proceso conduce a encontrar una fórmula evolutiva que sea coherente con los principios convencionales sin que ello implique una adscripción absoluta e incondicionada al parámetro interamericano¹⁵³.

203. La armonización ocurre bajo la optimización de los principios de subsidiariedad, complementariedad y *pro persona*. Desde luego, en ese proceso opera cierta deferencia mutua que favorece el diálogo judicial entre las autoridades nacionales y los tribunales internacionales y permite un adecuado equilibrio entre la soberanía estatal y el control jurisdiccional internacional. Sin embargo, esta deferencia no implica de ninguna manera la aplicación arbitraria de los contenidos de las obligaciones internacionales y la imposición de restricciones injustificadas a los derechos, sino que aquella debe ser razonable, proporcionada y no puede desconocer el núcleo esencial del derecho afectado.

204. El propósito más importante de la armonización es de orden material. Se trata de la construcción común de estándares de derechos humanos, con el fin de que estos impacten directamente la vida de los seres humanos hacia cuya protección propenden. El bloque de constitucionalidad, el DIDH y el diálogo judicial son meros instrumentos en relación con la mayor protección efectiva y real de la dignidad humana y de todos los derechos que de allí se derivan. En últimas, este diálogo debe contribuir a la identificación de interpretaciones que armonicen los textos constitucionales y los estándares interamericanos; y que se desarrolle sin perjuicio de la diferenciación de ámbitos en los que deben contextualizarse las interpretaciones.

205. Con base en estos presupuestos normativos y metodológicos, la Sala Plena resolverá los tres cargos formulados contra la norma objeto de control. En cada uno de estos, la Corte presentará la forma concreta como se armoniza el estándar interamericano con el parámetro constitucional en un diálogo principialista, igualitario y basado en el principio *pro persona*.

B. Análisis de los cargos

¹⁵² Corte IDH. Caso *Petro Urrego Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 103.

¹⁵³ Corte IDH. Caso *Petro Urrego Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 117.

Primer cargo. La atribución de las funciones judiciales a la Procuraduría General de la Nación vulnera el artículo 116 de la Constitución Política

206. Corresponde a la Corte examinar si la atribución de funciones jurisdiccionales a la PGN, para ejercer sus potestades disciplinarias, viola el artículo 116 superior pues, en criterio de los demandantes, la medida no satisface el requisito de excepcionalidad propio de la asignación de este tipo de funciones a autoridades administrativas. Según manifestaron, en primer lugar, porque la necesidad de armonizar el derecho interno con la CADH, que es la razón por la que se adoptó, no es de carácter extraordinario, sino que responde a las condiciones en que debería funcionar el Estado habitualmente. Además, como la potestad disciplinaria es una de las principales funciones de la PGN, la medida en cuestión hace que el ejercicio de la función jurisdiccional por parte de dicha entidad deje de ser excepcional para convertirse en regla.

207. Con el fin de emitir un pronunciamiento sobre el particular, se estudiará la jurisprudencia constitucional en materia de asignación de funciones jurisdiccionales a autoridades que ejercen funciones administrativas, para entonces constatar si la atribución que consagran las normas sometidas a estudio en cabeza de la PGN satisface los presupuestos constitucionalmente exigidos.

La regla jurisprudencial sobre la atribución de las funciones judiciales en el marco del artículo 116 de la Constitución Política

208. El inciso 3º del artículo 116¹⁵⁴ de la Constitución Política señala lo siguiente: “[e]xcepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos”.

209. Con base en la anterior disposición, esta Corte ha resaltado que el Constituyente de 1991 consagró un sistema racional de administración de justicia¹⁵⁵, en el que, por regla general, el ejercicio de esta función pública corresponde a las instituciones que conforman la Rama Judicial (inc. 1 art. 116 C.P), por tanto, son estos organismos quienes “de manera ordinaria, permanente y habitual administran justicia, y cuya competencia es genérica, propia y de orden constitucional”¹⁵⁶. Los demás incisos de la norma consagran los supuestos de excepción, en virtud de los cuales se admite que la función jurisdiccional se atribuya, extraordinariamente, a entidades estatales pertenecientes a otras ramas e incluso a privados.

210. Sobre el particular, la Sentencia C-798 de 2003 sostuvo que “[e]n la organización del poder público rige como principio el cumplimiento de la función judicial por funcionarios de la rama judicial. No obstante, como la carta política no postula la estricta asignación de funciones con base en la estructura orgánica, admite, con carácter excepcional, que autoridades ajenas a aquella rama del poder público puedan ser investidas de función judicial”.

211. Así, en Colombia, a pesar de no hacer parte de la Rama Judicial, pueden desempeñar funciones de tal naturaleza:

¹⁵⁴ Sentencia C-740 de 2013.

¹⁵⁵ Sentencia C-226 de 1993.

¹⁵⁶ Ibidem.

a) El Congreso de la República, quien ejerce esta actividad en desarrollo de una competencia que le es propia, por disposición constitucional, pero únicamente para casos muy puntuales, sin que esta función pueda ubicarse en la esencia misma de las labores que, por su naturaleza, está llamada a desempeñar ordinariamente este órgano de representación popular.

b) Los particulares, quienes pueden ser investidos transitoriamente de esta función, en calidad de conciliadores o árbitros. Por esencia, esta facultad es ocasional o transitoria; además, es voluntaria, pues son las partes quienes habilitan al particular para resolver la disputa y puede manifestarse en fallos que se dicten en derecho o en equidad.

c) Las autoridades administrativas, quienes pueden ejercer funciones jurisdiccionales en desarrollo de una competencia excepcional, respecto de materias que de manera precisa haya establecido el Legislador. Esta atribución requiere de una habilitación expresa de orden legal, que se encuentra condicionada al cumplimiento de una serie de presupuestos que ha establecido la jurisprudencia constitucional, según pasa a explicarse en el siguiente acápite.

Los presupuestos para la asignación de las funciones jurisdiccionales a las autoridades que ejercen funciones administrativas¹⁵⁷

212. La posibilidad de atribuirle funciones de naturaleza jurisdiccional a las autoridades que ejercen funciones administrativas está condicionada al cumplimiento de cuatro requisitos (inc. 3 art. 116 C.P): i) que la asignación sea excepcional, pues por regla general este ejercicio debe corresponder a los jueces que forman parte de la Rama Judicial; ii) que se encuentre contenida en una norma con fuerza material de ley¹⁵⁸; iii) que las materias sobre las que se ejerzan esas funciones estén definidas de manera clara y precisa, de tal forma que cuenten con un ámbito material delimitado¹⁵⁹; y iv) que la atribución de esta potestad no comprenda facultades de investigación ni juzgamiento de delitos¹⁶⁰.

213. La Ley 270 de 1996 desarrolló esta materia en sus artículos 8 y 13, de conformidad con los cuales es plausible afirmar que el ejercicio de función judicial por parte de autoridades que ejercen funciones administrativas exige i) que recaiga sobre asuntos que por su naturaleza o cuantía puedan ser resueltos por este tipo de autoridades en forma “adecuada y eficaz”; ii) que la ley señale “las competencias, las garantías al debido proceso y las demás condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes”; iii) que la asignación de dicha potestad opere “respecto de conflictos entre particulares” y iv) que, en ningún caso, se les permita “realizar funciones de instrucción o juzgamiento de carácter penal”.

214. Ahora bien, las oportunidades en las cuales la Corte se ha pronunciado sobre el otorgamiento de facultades jurisdiccionales a autoridades que ejercen funciones administrativas son numerosas. Al respecto, ha señalado que la lectura del inciso 3º del artículo 116 constitucional debe tenerse como una expresión del

¹⁵⁷ El desarrollo de este acápite se basa parcialmente en el proyecto que presentó la ponente inicial, Magistrada Cristina Pardo Schlesinger, y que no obtuvo las mayorías para ser aprobado.

¹⁵⁸ Sentencias C-156 de 2013, C-145 de 2009 y C-179 de 1994.

¹⁵⁹ Sentencias C-1641 de 2000 y C-212 de 1994.

¹⁶⁰ En la Sentencia C-212 de 1994, la Corte explicó que, aunque las autoridades administrativas no pueden ser investidas de la función jurisdiccional para adelantar investigaciones y juzgar delitos, sí pueden surtir la instrucción de sumarios referentes a contravenciones especiales, salvo cuando la sanción prevista sea la pena privativa de la libertad.

principio de colaboración armónica (artículo 113 C.P)¹⁶¹. En ese sentido, la hermenéutica sistemática de estos preceptos es necesaria porque, en el Estado moderno, la función de administrar justicia tiene un “perfil más amplio”¹⁶² y complejo, por lo que no puede estar confiada exclusivamente a los órganos judiciales. Además, porque solo así se “elimina todo criterio absoluto en cuya virtud cada rama u órgano tenga que actuar forzosamente dentro de marcos exclusivos, rígidos e impermeables”¹⁶³.

215. En ese contexto, la Corte ha destacado que el inciso en cuestión contiene una autorización dirigida al Legislador para que “sustra[iga] una competencia que originalmente recaía sobre una autoridad judicial y la traslad[e] a un funcionario no vinculado a la rama judicial”¹⁶⁴. De este modo, el artículo 116 constitucional habilita al Legislador para que despoje a los jueces de las funciones anteriormente asignadas por la ley para reasignarlas a la administración pública. Bajo esta lógica y con el propósito de respetar el carácter excepcional de la medida, la Corte ha insistido en que el Estado debe destinar todos sus esfuerzos para fortalecer la Rama judicial y luego, solo de manera extraordinaria, atribuir funciones jurisdiccionales a órganos que ejercen funciones administrativas¹⁶⁵.

216. En línea con lo anterior, se ha señalado que la autorización contenida en el inciso tercero del artículo 116 de la Constitución persigue dos intereses. El primero de ellos consiste en “desjudicializar”¹⁶⁶ el conocimiento de ciertos asuntos para que entidades técnicas, especializadas y con experiencia en la materia se pronuncien sobre ellos¹⁶⁷. Por lo general, en este evento, se trata de procesos que, “por su importancia para la vida económica, requieren gran eficacia y agilidad”¹⁶⁸, como sucede, por ejemplo, en el caso de la atribución de funciones jurisdiccionales a las superintendencias. El segundo objetivo es “descongestionar los despachos judiciales y hacer más eficiente la administración de justicia”¹⁶⁹, a través de la habilitación de un mecanismo procesal diferente y alternativo al ordinario.

217. El cumplimiento de estos dos propósitos se encuentra vinculado al contenido del artículo 8º de la Ley Estatutaria 270 de 1996, pues se ha dicho que la norma consagra un “mandato de asignación eficiente”¹⁷⁰ cuando exige que la atribución de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas recaiga sobre asuntos que puedan ser resueltos por ellas en forma adecuada y eficaz. La Sentencia C-156 de 2013 precisó que esa eficiencia se refiere a la necesidad de que exista “un nivel mínimo de conexión entre las materias jurisdiccionales y las materias administrativas en las que potencialmente interviene el órgano. Esa conexión debe ser de tal naturaleza, que asegure el derecho a acceder a un juez competente, y que, a la vez, brinde garantías suficientes de independencia de ese juzgador”.

218. Este último aspecto es de la mayor relevancia pues la efectividad de los principios de independencia e imparcialidad de las autoridades administrativas

¹⁶¹ Sentencias C-212 de 1994, C-473 de 1999 y C-896 de 2012.

¹⁶² Sentencia C-431 de 1995.

¹⁶³ Sentencia C-212 de 1994.

¹⁶⁴ Sentencia C-415 de 2002.

¹⁶⁵ Sentencias C-193 de 2020 y C-156 de 2013.

¹⁶⁶ Sentencia C-1143 de 2000.

¹⁶⁷ Sentencias C-649 de 2001 y C-1143 de 2000.

¹⁶⁸ Sentencia C-1143 de 2000.

¹⁶⁹ Sentencia C-415 de 2002.

¹⁷⁰ Sentencias C-896 de 2012, C-436 y C-156 de 2013.

que ejerzan funciones jurisdiccionales es otro de los presupuestos para que proceda dicha asignación de competencias. En ese sentido, el escenario jurisdiccional debe garantizar un juzgador i) imparcial, esto es, que sea ajeno a las partes involucradas en la controversia; ii) independiente, de manera que solamente esté sujeto al derecho y no a instrucciones de sus superiores o de otros poderes; y iii) inamovible, en la medida en que goce de una estabilidad suficiente para ejercer su independencia y autonomía¹⁷¹.

219. Bajo la denominada regla de aseguramiento estricto de la imparcialidad e independencia, esta Corte ha precisado que debe ser factible diferenciar con claridad las funciones jurisdiccionales trasladadas de las funciones administrativas propias¹⁷², de manera que unas y otras sean ejercidas por funcionarios distintos¹⁷³ y que no exista “una posición previa de la entidad en relación con las actividades que ahora tiene que juzgar”¹⁷⁴, pues entonces la decisión que tome en calidad de juez podrá verse sesgada por el criterio que en sede administrativa pregonara dicha autoridad.

220. La aplicación de dicha regla determina el resultado del examen de constitucionalidad de la norma de atribución de competencias judiciales así: i) en caso que sea posible diferenciar entre el ejercicio de las funciones jurisdiccionales y el de las funciones administrativas, sin riesgo alguno de interferencia, la disposición será constitucionalmente admisible; ii) si las funciones administrativas y jurisdiccionales tienen un vínculo tan estrecho que hace imposible distinguir el desarrollo de unas y otras o eliminar el riesgo de interferencia, la disposición que atribuye las funciones jurisdiccionales será inconstitucional; y, finalmente, iii) en el evento en que ambas clases de funciones impliquen un riesgo de confusión o interferencia que sea posible de superar en el plano jurídico y práctico, la disposición será constitucional con la condición de que se remuevan aquellos riesgos¹⁷⁵.

221. El cumplimiento de los mandatos de imparcialidad e independencia, así como de las demás garantías propias del debido proceso son exigencias para que el otorgamiento de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas se ajuste al ordenamiento jurídico superior, pues se ha sostenido que, en pro de la salvaguarda efectiva de los derechos de las partes, tal asignación debe responder a los principios constitucionales que caracterizan la administración de justicia¹⁷⁶.

222. En la Sentencia C-635 de 2016, la Corte precisó que el Legislador “se propuso que las funciones jurisdiccionales a cargo de las diversas autoridades administrativas sean juzgadas de la misma forma en que son ejercidas por los

¹⁷¹ Sentencia C-198 de 1998.

¹⁷² Sentencia C-896 de 2012.

¹⁷³ Sentencias C-436 de 2013, C-117 de 2008, C-833 de 2006, C-1071 de 2002, C-649 de 2001 y 1641 C-1143 de 2000.

¹⁷⁴ Sentencia C-1641 de 2000. Sobre el particular, en la Sentencia C-896 de 2012, la Corte resumió esta jurisprudencia así: “(i) [e]n el evento de que resulte posible diferenciar claramente y no exista riesgo alguno de interferencia entre el ejercicio de las funciones jurisdiccionales y el ejercicio de las funciones administrativas desarrolladas por la autoridad correspondiente -relacionadas con la materia objeto de juzgamiento-, la disposición que asigna las competencias jurisdiccionales será constitucionalmente admisible. || (ii) En el evento en que las funciones administrativas y jurisdiccionales se encuentren tan estrechamente ligadas que no sea posible diferenciar -o eliminar- el riesgo de interferencia en el ejercicio de unas y otras en la entidad administrativa correspondiente, la disposición que atribuye las funciones jurisdiccionales será inconstitucional. || (iii) En el evento en que las funciones administrativas y jurisdiccionales impliquen un riesgo de confusión o interferencia, pero sea posible, desde el punto de vista jurídico y práctico, superar tales riesgos de confusión o interferencia, la disposición que atribuye las funciones será constitucional bajo la condición de que se eliminen tales riesgos”. También se puede consultar la Sentencia C-436 de 2013.

¹⁷⁵ Sentencia C-896 de 2012, reiterada en las Sentencias C-156 y C-436 de 2013.

¹⁷⁶ Sentencia C-141 de 1995.

jueces”, lo que se extrae del esfuerzo que realizó aquel por integrar, unificar y racionalizar la aplicación de las normas procesales en uno y otro escenario, con el objetivo de garantizar plenamente la protección del derecho al debido proceso. Ahora, esto no significa que deba haber absoluta igualdad en ambos ámbitos, pues la asignación de la función jurisdiccional a autoridades administrativas busca facilitar una vía procesal diferente a la ordinaria, lo que justifica que tenga ciertas particularidades y rasgos propios¹⁷⁷.

223. Visto lo anterior, es importante explicar el alcance de la expresión excepcionalmente contenida en el inciso 3.º del artículo 116 de la Constitución Política. Sobre el particular, la Corte ha sostenido que no alude al carácter permanente o transitorio de la función asignada, sino más bien a lo inusual de la figura, pues la atribución de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas implica la sustracción de la regla general, según la cual el ejercicio de este tipo de funciones les corresponde a autoridades que hacen parte de la Rama Judicial¹⁷⁸.

224. Al ahondar en el asunto, la jurisprudencia constitucional ha precisado que dicho carácter excepcional se concreta en tres exigencias o mandatos: i) “mandato de precisión orgánica”¹⁷⁹, en virtud del cual únicamente pueden administrar justicia las autoridades que cumplen funciones administrativas determinadas de manera expresa por la ley; ii) “mandato de definición precisa”¹⁸⁰, que consiste en que la atribución de funciones jurisdiccionales solo procede respecto de las materias “puntuales, fijas y ciertas”¹⁸¹ definidas por el Legislador y iii) “mandato de interpretación restrictiva”, que impone que el traslado de funciones se interprete y aplique en forma restringida.

225. Aunado a ello, se debe tener en cuenta que, en la Sentencia C-156 de 2013 se indicó que hay lugar a una “sospecha de inconstitucionalidad” por el desconocimiento de la mencionada exigencia de excepcionalidad cuando “los asuntos sometidos a esa asignación ‘excepcional’ de competencias resultan excesivos”. Con base en dicho marco conceptual, la providencia concluyó que serán incompatibles con el citado artículo las nomas que contengan i) “una excepción (...) demasiado amplia” o “un número excesivo de excepciones”; ii) que sustraigan “del ámbito judicial (en sentido estricto) buena parte de los asuntos propios de su conocimiento”, para trasladarlos a las autoridades administrativas; o iii) cuando “abarcan un conjunto de asuntos indeterminado e indeterminable, mediante una remisión a todo el ordenamiento y a normas futuras”¹⁸².

226. En esa misma línea, la Sentencia C-436 de 2013 señaló como hipótesis de desconocimiento de la referida regla de excepcionalidad el hecho de que “las funciones judiciales asignadas a una autoridad exceden las funciones administrativas a su cargo” lo que ocurre “cuando la actividad administrativa principal se convierte en la actividad secundaria, debido a la extensión de funciones judiciales”.

¹⁷⁷ Sentencias C-145 de 2009, C-833 de 2006 y C-649 de 2001.

¹⁷⁸ Al respecto se pueden consultar las Sentencias C-384 de 2000, C-436 de 2013 y C-415 de 2002.

¹⁷⁹ Sentencia C-436 de 2013.

¹⁸⁰ Sentencias C-156 de 2013 y C-896 de 2012. En la Sentencia C-436 de 2013, la Corte denominó este mandato como de precisión temática.

¹⁸¹ Sentencia C-896 de 2012.

¹⁸² Sentencia C-156 de 2013.

227. Estudiados como están los presupuestos para que proceda la asignación de funciones jurisdiccionales a autoridades que cumplen funciones administrativas, interesa señalar que, bajo la denominada regla de infracción simultánea, este Tribunal ha sostenido que el incumplimiento de cualquiera de las condiciones que se desprenden del inciso tercero del artículo 116 de la carta constitucional puede suponer la violación concurrente de los artículos 113 y 29 superiores. Esto porque, como ya se explicó, el traslado de este tipo de funciones es, a su vez, una expresión de las reglas relativas a la organización de las entidades que componen el poder público y de la colaboración armónica entre ellas, pero también es requisito para garantizar las reglas propias de la administración de justicia, particularmente aquellas que buscan amparar el derecho al debido proceso¹⁸³.

228. Finalmente, conviene destacar que, como bien lo indicaron algunos intervinientes, en otras oportunidades el Legislador ha asignado funciones jurisdiccionales a la PGN. En efecto, el artículo 135 de la Ley 200 de 1995 previó que para el ejercicio de las funciones de policía judicial establecidas en el inciso final del artículo 277 de la Constitución¹⁸⁴, el procurador “tendrá atribuciones jurisdiccionales, en desarrollo de las cuales podrá dictar las providencias necesarias para el aseguramiento y práctica de pruebas, en la indagación preliminar como en la investigación disciplinaria que adelanten los funcionarios competentes de la Procuraduría General de la Nación”.

229. Esta disposición fue demandada ante este tribunal, por la violación de los artículos 113, 116 y 117 de la Constitución Política, bajo el argumento de que la PGN no se encuentra dentro de los organismos que administran justicia y, por tanto, no se le pueden atribuir funciones jurisdiccionales. No obstante, la norma fue declarada executable por la Corte en la Sentencia C-244 de 1996, al constatar que es la misma Constitución, en el inciso final del artículo 277, la que le otorga a la PGN la facultad de ejercer funciones de policía judicial.

230. Adicionalmente, la Sala indicó que las actuaciones para el aseguramiento de pruebas en procesos disciplinarios están íntimamente relacionadas con la restricción de derechos fundamentales, por lo que es indispensable que aquellas sean dictadas y ordenadas por una autoridad judicial. De ahí que, para el efecto, se encuentre justificado que la PGN tenga funciones jurisdiccionales “para un asunto concreto, como es la expedición de las providencias necesarias para el aseguramiento y práctica de pruebas, en la indagación preliminar al igual que en la investigación disciplinaria”.

231. El contenido normativo del artículo 135 de la Ley 200 de 1995 fue reproducido posteriormente en el artículo 148 de la Ley 734 de 2002, el cual también fue demandado ante esta Corporación por los mismos cargos. En consecuencia, en la Sentencia C-1121 de 2005, la Corte declaró estarse a lo resuelto en la Sentencia C-244 de 1996. Por su parte, el artículo 200 de la Ley 1952 de 2019, la cual derogó expresamente la Ley 734 de 2002, establece que “solo el procurador general de la nación podrá de oficio o a solicitud de la autoridad disciplinaria, debidamente motivada, ejercer” atribuciones de policía judicial.

Verificación de los presupuestos constitucionales para la asignación de las funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación

¹⁸³ Sentencia C-436 de 2013.

¹⁸⁴ Inciso final del artículo 277 de la Constitución: “[p]ara el cumplimiento de sus funciones la Procuraduría tendrá atribuciones de policía judicial, y podrá interponer las acciones que considere necesarias”.

232. Confrontadas las expresiones jurisdiccionales y jurisdiccional de los artículos 1, 54, 73 y 74 de la Ley 2094 de 2021, con el anterior análisis, la Corte constata que aquellas no cumplen los presupuestos constitucionales y jurisprudenciales de acuerdo con los cuales el Legislador puede, de manera excepcional, asignar funciones de naturaleza judicial a una entidad que ejerce funciones administrativas, por las razones que enseguida se señalan.

233. En primer lugar, las disposiciones anunciadas no satisfacen uno de los presupuestos esenciales del inciso tercero del artículo 116 superior, consistente en que el ejercicio de funciones judiciales por parte de la autoridad que ejerce funciones administrativas investida para tales efectos obedezca al traslado de una competencia originalmente asignada a los jueces. En efecto, previo a la sanción de la Ley 2094 de 2021, la potestad disciplinaria que ella regula no estaba en cabeza de la Rama Judicial, sino de la misma PGN, por expreso mandato de los artículos 118, 277.6 y 278.1 de la carta.

234. En ese sentido, las normas objeto de control redefinieron la naturaleza de una función ajena a un órgano jurisdiccional, lo que enseña que el otorgamiento de funciones jurisdiccionales a la PGN no cumplió ninguna de las finalidades que, según la jurisprudencia constitucional, debe atender este tipo de atribución, consistentes en “descongestiona[r] los despachos judiciales y hace[r] más eficiente la administración de justicia”¹⁸⁵.

235. El concepto rendido por la PGN en este proceso resaltó, en forma expresa, que en este caso no se sustrajo a los jueces el conocimiento de los asuntos disciplinarios, pues ellos siempre han estado a cargo de esa función. Sin embargo, a su juicio, este es motivo suficiente para no exigir el requisito de excepcionalidad que consagra el artículo 116 superior, razonamiento que debe desestimar esta Corte. De un lado, porque no tiene sustento en la Constitución, pues busca omitir la aplicación de aquel requisito sin que el artículo anotado prevea una excepción en ese sentido o si quiera pueda desprenderse ponderadamente de su contenido, máxime cuando es claro que en la materia opera un mandato de interpretación restrictiva¹⁸⁶. Además, la propuesta argumentativa de la PGN se aparta del criterio jurisprudencial según el cual el Estado debe destinar, en primer lugar, todos sus esfuerzos para fortalecer la Rama Judicial y luego, solo de manera extraordinaria, y con el fin de respetar el carácter excepcional de la medida, atribuir funciones jurisdiccionales a órganos administrativos.

236. En segundo lugar, la atribución de funciones jurisdiccionales contenida en los artículos 1, 54, 73 y 74 de la Ley 2094 de 2021 no satisface el mandato de definición precisa pues implica la habilitación amplia, general, exclusiva y extensa de la PGN como órgano investido de jurisdicción para el ejercicio de la potestad disciplinaria y la imposición de sanciones, inclusive las de destitución, suspensión e inhabilidad contra servidores públicos de elección popular.

237. Este mandato, que supone que dicha asignación proceda únicamente respecto de materias “puntuales, fijas y ciertas”¹⁸⁷, fue desatendido en el presente caso, pues la atribución de función jurisdiccional a la PGN se hizo en bloque,

¹⁸⁵ Sentencia C-415 de 2002.

¹⁸⁶ Sentencias C-156 de 2013 y C-896 de 2012.

¹⁸⁷ Sentencia C-896 de 2012.

para el ejercicio de todas y cada una de las facultades propias de la potestad disciplinaria administrativa.

238. Adicionalmente, no existió un traslado de funciones jurisdiccionales a este órgano de control, sino un cambio de etiqueta de las funciones administrativas disciplinarias que siempre ha tenido, entre ellas, la vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos de elección popular, para considerarlas judiciales.

239. De esta forma se hace visible la transgresión del mandato en cuestión, pues este exige que el otorgamiento de funciones jurisdiccionales no comprenda todas las materias propias de una rama del derecho o de una jurisdicción e implica el traspaso de funciones jurisdiccionales a un órgano que ejerce funciones administrativas. En ese sentido, esta Corte se ha pronunciado para señalar que, por ejemplo, se violaría el principio de excepcionalidad si “se atribuyera a un órgano administrativo competencia para conocer de los asuntos regulados en el Código Civil o el Código de Comercio”¹⁸⁸ pues, pese a que “los asuntos serían determinables con precisión, mediante la consulta de esos estatutos (...) nada quedaría del propósito implícito en la excepcionalidad exigida por el artículo 116 de la Carta Política”¹⁸⁹.

240. De acuerdo con ello, aunque las cuestiones sobre las cuales la PGN ejerce funciones jurisdiccionales pudieran concretarse con la remisión al Código General Disciplinario, el contenido de esa asignación de competencias resulta excesivo, lo que deviene en una excepción demasiado amplia que desconoce el inciso tercero del artículo 116 constitucional. En consecuencia, la Corte declarará la inexecutable de las expresiones jurisdiccionales y jurisdiccional contenidas en los artículos 1, 54, 73 y 74 de la Ley 2094 de 2021, en los términos que se indicarán más adelante, como quiera que transgreden la exigencia de excepcionalidad que gobierna el régimen de otorgamiento de funciones de aquella naturaleza, en favor de autoridades administrativas.

241. Pese a la inexecutable detectada, la Corte no encuentra suficientes elementos que permitan concluir que la asignación de funciones jurisdiccionales desconoció los principios de imparcialidad e independencia. Esto porque, pese a que existe una íntima relación entre la potestad disciplinaria que ejerce la PGN en desarrollo de la función jurisdiccional y de la función administrativa, en todo caso, resultaría viable distinguirlas. Además, porque el ordenamiento jurídico previó importantes herramientas a efectos de garantizar que los servidores designados para el desempeño de tal atribución lo hagan sin incidencia de sus superiores, neutralizando así el riesgo de interferencia.

242. En ese sentido, cabe resaltar que el artículo 18 de la Ley 2094 de 2021, que modificó el artículo 102 de la Ley 1952 de 2019, prohibió expresamente que el procurador desplace la competencia de quien esté conociendo de un proceso contra un funcionario público de elección popular, lo que, según la misma norma, sí puede hacer en los demás casos “por razones de orden público, imparcialidad o independencia de la función disciplinaria, así como para asegurar las garantías procesales o la seguridad o integridad de los sujetos procesales”.

¹⁸⁸ Sentencia C-156 de 2013.

¹⁸⁹ Ibidem.

243. Finalmente, el ejercicio del poder preferente del que se encuentra asistido el viceprocurador para asumir el conocimiento de los procesos disciplinarios no opera respecto del juzgamiento de los servidores públicos de elección popular. En el caso de esto último, tan solo se permite que dicho funcionario emplee aquel poder para asumir el conocimiento de la etapa de instrucción, pues el juzgamiento, en todo caso, debe corresponderle a la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular¹⁹⁰. Como lo indica su nombre, dicha sala es la única encargada de pronunciarse de fondo sobre la responsabilidad que puede predicarse de tales servidores en dicha materia.

244. Aunado a ello, nótese que, de conformidad con el artículo 17 de la Ley 2094 de 2021, la elección de los miembros de la referida sala se realiza por concurso público de méritos; su permanencia en el cargo es por un periodo fijo de cuatro años y para aspirar al cargo se exigen condiciones similares a las que se requieren de un magistrado de alta corte. Sin duda alguna, estos elementos constituyen garantía de independencia y autonomía de los funcionarios a los que se les encargó el desempeño de la función jurisdiccional de la PGN.

245. En suma, la Corte concluye que la asignación de funciones jurisdiccionales a la PGN para el ejercicio de la potestad disciplinaria relacionada con servidores públicos, entre ellos los de elección popular, vulnera el inciso tercero del artículo 116 de la Constitución. En primer lugar, porque no implicó el traslado de una competencia originariamente asignada a los jueces, sino la variación en la naturaleza de una potestad de la que ya era titular dicho organismo de control. De otro lado, porque, al haber operado una asignación en bloque y omnicomprendiva de las materias que regula el régimen disciplinario, se desconoció el mandato de definición precisa y, con ello, el principio de excepcionalidad que rige el asunto.

Solución del primer cargo

246. De conformidad con lo expuesto, al prosperar el cargo por violación del artículo 116 de la Constitución, se procederá a declarar inexecutable las expresiones jurisdiccionales y jurisdiccional, contenidas en los artículos 1, 54, 73 y 74 de la Ley 2094 de 2021.

247. Como consecuencia de lo anterior, la PGN conservará, para todos los efectos, la potestad disciplinaria en los términos en que le fue atribuida por mandato constitucional, esto es, como una función originariamente administrativa, según se explicó en acápites previos. En ese orden de ideas, de acuerdo con los artículos 118 y 277.6 de la Constitución Política, a este organismo autónomo e independiente le compete “[e]jercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley”.

248. Como quiera que el desempeño de esta función es una típica manifestación del derecho sancionatorio estatal, esta Corte procederá a 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 PGN son de naturaleza administrativa y no jurisdiccional. Sin embargo, como se explicará en

¹⁹⁰ Parágrafo 3.º del Artículo 17 del Decreto Ley 262 de 2000, modificado por el Decreto Ley 1851 de 2021.

capítulos posteriores, la imposición definitiva de las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores de elección popular corresponderá al juez de lo contencioso administrativo, después de agotarse el procedimiento de naturaleza administrativa a cargo de la PGN.

Segundo cargo. La imposición definitiva de las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular corresponde al juez de lo contencioso administrativo

La comprensión de los artículos 8 y 23.2 de la CADH y la precisión jurisprudencial de la Sentencia C-146 de 2021¹⁹¹

249. La Sala Plena se había pronunciado en varias oportunidades sobre el alcance del artículo 23.2 de la CADH. Sin embargo, luego de que la Corte IDH profiriera el fallo *Petro Urrego vs Colombia*, esta corporación ajustó su precedente jurisprudencial en la Sentencia C-146 de 2021. A continuación, la Sala se referirá a la decisión de la Corte IDH e indicará la jurisprudencia sobre la materia.

La Sentencia del 8 de julio de 2020 de la Corte IDH en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*

250. El 8 de julio de 2020, la Corte IDH declaró la responsabilidad del Estado colombiano por la violación de los artículos 23 y 8 (garantías judiciales) de la CADH. Para resolver el caso, la Corte IDH sostuvo que el artículo 23.2 de la CADH no permite que órgano administrativo alguno imponga sanciones de inhabilitación o destitución a una autoridad democráticamente electa¹⁹². Por tratarse de restricciones a los derechos políticos “no solo de aquellos funcionarios públicos elegidos popularmente, sino también de sus electores”¹⁹³, tales sanciones solo pueden ser el resultado de “un acto jurisdiccional (sentencia) del juez competente en el correspondiente proceso penal”¹⁹⁴.

251. Ese Tribunal argumentó que la imposición de las sanciones de inhabilitación o destitución a servidores de elección popular por parte de autoridades administrativas es incompatible con el objeto y el fin de la CADH. Es decir, con la protección de los derechos fundamentales y la consolidación y protección de un ordenamiento democrático. Desde esta perspectiva, expresó que el artículo 23.2 i) “autoriza la posibilidad de establecer regulaciones que permitan la existencia de condiciones para el goce y ejercicio de los derechos políticos”¹⁹⁵ y ii) “busca que la limitación de [esos derechos] no quede al arbitrio o voluntad del gobernante de turno, con el fin de proteger que la oposición política pueda ejercer su posición sin restricciones indebidas”¹⁹⁶.

252. Luego, concluyó que la sanción impuesta no cumplió con los requisitos previstos en el artículo 23.2 de la CADH. Lo anterior, toda vez que “el órgano

¹⁹¹ Argumentos tomados de la ponencia inicial presentada por la magistrada Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁹² Sobre este punto, es pertinente mencionar el voto concurrente del Juez de la Corte IDH Humberto Sierra Porto en el caso *Cuya Lavy y Otros vs. Perú*, en donde se señaló que al otorgar un tratamiento diferenciado a los funcionarios públicos en razón de la forma de nombramiento, en lo que refiere a las limitaciones a sus derechos políticos, la Corte IDH no cumplió “con la carga argumentativa que le corresponde satisfacer” al no haber abordado la cuestión de que “el artículo 23 CADH no reconoce diferencias entre los derechos políticos de los funcionarios públicos”. Este salvamento, podría demostrar que no hay una interpretación uniforme del artículo 23 CADH.

¹⁹³ Párr. 96.

¹⁹⁴ *Ibidem*.

¹⁹⁵ *Ibidem*.

¹⁹⁶ Párr. 98.

que impuso dicha sanción no era un ‘juez competente’, no hubo ‘condena’ y las sanciones no se aplicaron como resultado de un ‘proceso penal’, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana”¹⁹⁷.

253. Seguidamente, analizó los artículos 277.6 y 278.1 de la Constitución referidos a la competencia de la PGN para ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de los servidores públicos de elección popular y desvincular del cargo al funcionario público que incurra en las faltas más graves. A juicio de la Corte IDH, estos artículos “admiten la posibilidad de ser interpretados de modo compatible con la Convención Americana (...) a condición de entender que la referencia a los funcionarios de elección popular está limitada únicamente a la potestad de vigilancia del Procurador”¹⁹⁸.

254. De otro lado, encontró que los artículos 44 y 45 de la Ley 734 de 2002 no se ajustaban a las exigencias del artículo 23.2 de la CADH, porque facultan a la PGN para destituir e inhabilitar a servidores públicos de elección popular. Asimismo, “sobre la inconventionalidad de las interpretaciones de las facultades disciplinarias por parte de la Corte Constitucional”¹⁹⁹, la Corte IDH sostuvo que “no constituyen un riesgo en sí mismo para el ejercicio de los derechos políticos del señor Petro y, por lo tanto, no constituyen una violación al artículo 23 de la Convención”²⁰⁰. Recordó que “la interpretación de las normas que disponen las facultades de la Procuraduría o la Contraloría por parte de la Corte Constitucional, y de las demás autoridades del Estado colombiano, deben ser coherentes con los principios convencionales en materia de derechos políticos previstos en el artículo 23 de la Convención”²⁰¹.

255. Finalmente, en relación con el desconocimiento del artículo 8° de la CADH, la Corte IDH advirtió que las garantías judiciales allí previstas deben ser observadas no solo por los jueces, sino también por todas las autoridades. Así, cualquier órgano del Estado, “que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas (...) tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8.1 de la Convención Americana”²⁰².

256. En aplicación de esta consideración, la Corte IDH encontró que el Estado colombiano vulneró las garantías procesales del sancionado. Específicamente, constató que, en virtud de las normas que regulan la materia, el proceso disciplinario adelantado en su contra por la PGN violó dos garantías reconocidas en el artículo 8° de la CADH. Primera, el principio de jurisdiccionalidad, pues la “sanción contra el señor Petro fue ordenada por una autoridad de naturaleza administrativa que, de conformidad con las disposiciones del artículo 23.2 de la Convención en los términos desarrollados por la jurisprudencia de este Tribunal”²⁰³, carece de competencia al respecto”²⁰⁴; y, segunda, la garantía de imparcialidad, ya que la autoridad que emitió el pliego de cargos fue la misma que, posteriormente, juzgó su procedencia e impuso la sanción. Esta falta de imparcialidad, que se concretó en la concentración de las facultades

¹⁹⁷ Párr. 100.

¹⁹⁸ Párr. 112.

¹⁹⁹ Párr. 117.

²⁰⁰ Ibidem.

²⁰¹ Ibidem.

²⁰² Párr. 119.

²⁰³ Cfr. Caso López Mendoza vs. Venezuela, supra párr.107.

²⁰⁴ Párr. 132.

investigativas, acusatorias y sancionatorias en una sola dependencia, implicó, además, una violación del principio de presunción de inocencia y del derecho de defensa.

257. Por tanto, ordenó al Estado colombiano, a modo de garantía de no repetición, que, “en un plazo razonable”²⁰⁵, adecuara su ordenamiento interno, en particular los artículos 44 y 45 del Código Disciplinario Único, 60 de la Ley 610 de 2000 y 5º de la Ley 1864 de 2017, a las exigencias del artículo 23.2 de la CADH²⁰⁶. De otro lado, estimó que no “resultaba procedente ordenar la adopción de medidas legislativas o de otra índole respecto del procedimiento disciplinario previsto en el Código Disciplinario Único (...) pues no existen elementos para concluir la existencia de un problema de carácter estructural que amerite la modificación de dicho procedimiento”²⁰⁷.

258. Luego de expedida dicha providencia, esa Corte ha proferido las siguientes decisiones: i) resolución del 24 de junio de 2021 de medidas cautelares y ii) resolución del 25 de noviembre de 2021 de supervisión de cumplimiento.

La Sentencia C-146 de 2021

259. Esta providencia fue proferida por la Corte Constitucional con posterioridad al fallo dictado por la Corte IDH en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*. En esa oportunidad, esta Corporación indicó que la decisión de la Corte IDH no constituía un precedente directamente aplicable a ese caso, pero sí era un antecedente jurisprudencial relevante. Esto, en la medida en que “(i) fue emitida en contra de Colombia y, por tanto, es vinculante y (ii) contiene la interpretación de la Corte IDH sobre el alcance del artículo 23.2 de la CADH, en relación con el caso concreto resuelto y a la luz de algunas normas nacionales”.

260. La Sala advirtió que la regla de decisión de la sentencia de la Corte IDH era la siguiente: “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”²⁰⁸.

261. Bajo ese entendido, precisó la regla jurisprudencial en materia de interpretación del artículo 23.2 de la CADH en el siguiente sentido: i) el rechazo a una hermenéutica literal o aislada del artículo 23.2 de la CADH, ii) la posibilidad de que el Legislador nacional defina restricciones y sanciones judiciales sin connotación penal, que limiten el ejercicio de funciones públicas y iii) el valor jurídico de las decisiones de la Corte IDH, según si Colombia fue o no parte dentro del proceso. Lo expuesto, con fundamento en los siguientes argumentos:

262. En primer lugar, desde las primeras sentencias que abordaron este tema, la Sala Plena ha rechazado una hermenéutica literal o parcial del artículo 23.2 de la CADH. En este sentido, ha hecho énfasis en la necesidad de hacer una interpretación armónica y sistemática de esa disposición con las normas constitucionales que regulan la materia -en particular con aquellas que desarrollan la función pública y las competencias de la PGN²⁰⁹-. También otros

²⁰⁵ Párr. 154.

²⁰⁶ La Corte IDH hizo referencia a las consideraciones contenidas en los párr. 111 a 116 de la sentencia.

²⁰⁷ Párr. 158.

²⁰⁸ Sentencia C-146 de 2021.

²⁰⁹ Sentencias C-111 de 2019 y SU-712 de 2013.

instrumentos internacionales en materia de lucha contra la corrupción²¹⁰. En relación con la interpretación ajustada a la Constitución, la Corte ha aclarado que, si bien la CADH forma parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto²¹¹, de ningún modo eso implica que aquella “prevalezca sobre el Texto Fundamental”²¹² o que tenga naturaleza supraconstitucional²¹³.

263. En esta línea, más recientemente, ha estimado que, para ese ejercicio de hermenéutica, es preciso observar tres criterios complementarios: i) “el carácter dinámico, cambiante y evolutivo de las regulaciones nacionales, mediante las cuales concretan y hacen efectivo el acceso a los cargos públicos”²¹⁴; ii) la deferencia que, en virtud del derecho a la autodeterminación, se reconoce a los Estados para aplicar los derechos humanos reconocidos en tratados, “a partir de ejercicios balanceados y ponderados con referencia a su ordenamiento constitucional”²¹⁵ y iii) las demás disposiciones de la CADH, concretamente, los artículos 8º y 25 que, respectivamente, establecen las garantías judiciales mínimas que se deben respetar en cualquier proceso judicial y el derecho efectivo ante los jueces o tribunales competentes²¹⁶.

264. En segundo lugar, esta Corporación ha señalado que el artículo 23.2 de la CADH no prohíbe que los Estados parte consagren restricciones y sanciones judiciales, no privativas de la libertad, a los titulares de derechos políticos, diferentes o adicionales a las previstas en la Convención²¹⁷. Al respecto, la Corte ha afirmado que los elementos señalados en ese artículo “edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal” son “criterio[s] orientador[es]”²¹⁸, que habilitan a los Estados parte a reglamentar el ejercicio de los derechos políticos mediante una ley. Así, por ejemplo, sin que esto pueda implicar el desconocimiento de la CADH, los Estados pueden fijar inhabilidades sin connotación sancionatoria, que operen como requisitos para el acceso a cargos públicos²¹⁹. En consecuencia, la Sala ha indicado que “lo que hace el artículo 23 de la Convención es fijar una serie de pautas bajo las cuales el Legislador puede regular los derechos allí señalados, pero no establece una relación cerrada (numerus clausus) en cuanto a las eventuales restricciones que constitucionalmente pueden ser impuestas a su ejercicio”²²⁰.

265. En tercer lugar, en lo referente al valor jurídico de las sentencias de la Corte IDH, en las cuales esta ha determinado el alcance del artículo 23.2 de la CADH, la Sala Plena ha asegurado que las decisiones de la Corte IDH “solo obligan al Estado colombiano cuando este ha sido parte en el respectivo proceso”²²¹. Esta obligación se funda en lo dispuesto en el artículo 68.1 de la CADH, a cuyo tenor “[l]os Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes”²²². Ahora bien, esta aclaración inicial sobre el valor jurídico de la jurisprudencia interamericana no desconoce el hecho de que la jurisprudencia de la Corte IDH contenga “la

²¹⁰ Sentencias C-146 de 2021, C-086 de 2019, C-500 de 2014 y C-028 de 2006.

²¹¹ Ibidem.

²¹² Sentencia C-028 de 2006.

²¹³ Sentencias C-146 de 2021, C-086 de 2019, C-101 de 2018 y C-028 de 2006.

²¹⁴ Sentencia C-101 de 2018.

²¹⁵ Ibidem. Al respecto, también se pueden consultar las Sentencias C-146 de 2021 y C-111 de 2019.

²¹⁶ Sentencia C-111 de 2019.

²¹⁷ Sentencias C-111 de 2019, C-500 de 2014 y C-028 de 2006.

²¹⁸ Sentencia C-101 de 2018.

²¹⁹ Sentencias C-146 de 2021, C-101 de 2018, C-106 de 2018 y C-146 de 2021.

²²⁰ Sentencias SU-712 de 2013 y C-111 de 2019.

²²¹ Sentencia C-500 de 2014.

²²² Sentencia C-146 de 2021.

interpretación auténtica de los derechos contenidos en la CADH²²³. Más bien, desde la perspectiva del bloque de constitucionalidad, tal reflexión supone, en realidad, que dicha jurisprudencia “no constituye parámetro de validez de las normas internas”²²⁴, pero sí “un criterio hermenéutico relevante que deberá ser considerado en cada caso”²²⁵.

266. En cuarto lugar, las decisiones sancionatorias impuestas por la PGN son adoptadas en el marco de un proceso administrativo, sujeto a las garantías constitucionales y legales del debido proceso²²⁶, susceptibles de control judicial posterior por la jurisdicción de lo contencioso-administrativo mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho- y, excepcionalmente, por el juez constitucional -a través de la acción de tutela-²²⁷.

267. En quinto lugar, la PGN es un órgano imparcial, independiente y autónomo, por tres razones, a saber: i) no forma parte de una de las ramas del poder público y, por tanto, su actividad no está sometida a interferencias políticas²²⁸; ii) su funcionamiento administrativo, financiero y presupuestal no está sujeto a la decisión de otra entidad y iii) la elección del procurador no depende exclusivamente de algún poder público, por cuanto lo elige el Senado, mediante terna integrada por candidatos del presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado²²⁹. Lo anterior implica la imposibilidad de calificar a la PGN como un órgano administrativo sujeto a la voluntad del presidente, dado que tras la revisión de los antecedentes de la Asamblea Nacional Constituyente es claro que dejó de actuar como Ministerio Público bajo la dirección del presidente de la República para pasar a ser órgano constitucional independiente y autónomo -*sui generis*-.

268. En sexto lugar, respecto de las sanciones no penales impuestas a servidores públicos de elección popular, lo cierto es que la jurisprudencia de la Corte IDH i) no había declarado la responsabilidad del Estado colombiano en esta materia²³⁰; ii) no existe consenso sobre la lectura adecuada del artículo 23.2 de la CADH²³¹; iii) las decisiones de responsabilidad estatal se han fundado en la justificación de la sanción y no en el órgano que adopta la medida, “lo que en un orden lógico llevaría a pensar que se asume, así sea de manera implícita, que tal competencia no amerita reparos”²³² y iv) las sentencias han resuelto casos concretos, con situaciones puntuales y medios de prueba específicos, dicha “labor que dista, en mucho, de la que corresponde adelantar a este tribunal en el

²²³ Sentencia C-442 de 2011, reiterada en la Sentencia C-500 de 2014.

²²⁴ Sentencia C-101 de 2018.

²²⁵ Sentencia C-500 de 2014, reiterada en la Sentencia C-086 de 2019.

²²⁶ Sobre el particular, en la Sentencia C-111 de 2019, la Corte precisó que, al igual que ocurre en los procesos judiciales, en el proceso administrativo que la PGN adelanta para la imposición de sanciones disciplinarias también son exigibles las garantías del debido proceso, establecidas en los artículos 8º y 25 de la CADH. Así, “no es cierto (...) que solo el juez penal asegura el respeto por las garantías del debido proceso”, pues en el proceso disciplinario, la PGN está sometida del mismo modo al cumplimiento de esa obligación. En consecuencia, una lectura armónica del artículo 23.2 de la CADH con la Constitución Política, permite concluir que esa entidad “puede válidamente limitar los derechos políticos de los funcionarios públicos de elección popular”, siempre y cuando respete el derecho fundamental del investigado al debido proceso.

²²⁷ Sentencias C-111 y C-086 de 2019, SU-355 de 2015, C-500 de 2014, SU-712 de 2012.

²²⁸ Sentencia C-086 de 2019.

²²⁹ Sentencia C-111 de 2019.

²³⁰ Sentencia C-500 de 2014.

²³¹ Sentencia C-086 de 2019. Para llegar a esta conclusión, en la citada providencia, la Sala Plena analizó las sentencias dictadas por la Corte IDH en los casos *Miguel Sosa y otros vs. Venezuela*, *Andrade Salmón vs. Bolivia*, *López Lone y otros vs. Honduras*, Corte Suprema de Justicia (*Quintana Coello y otros vs. Ecuador*, *López Mendoza vs. Venezuela*, *Reverón Trujillo vs. Venezuela*, *Apitz Barbera y otros (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) vs. Venezuela* y *Tribunal Constitucional vs. Perú*). Igualmente, los votos concurrentes de los jueces García-Sayán y Vio Grossi en la Sentencia del caso *López Mendoza vs. Venezuela*.

²³² *Ibidem*.

(...) control abstracto de constitucionalidad”²³³. Por tanto, las decisiones mediante las cuales la Corte IDH ha declarado la responsabilidad de otros Estados por la violación del artículo 23.2 de la CADH “no implica[n] que el diseño institucional colombiano, referido al ejercicio de la facultad disciplinaria de la PGN para sancionar servidores públicos de elección popular, sea contrario a la CADH”²³⁴.

269. Luego, la Sala reiteró que el artículo 23.2. de la CADH permite que el Legislador nacional imponga restricciones de esa naturaleza para el desempeño de funciones públicas. Además, precisó que dicha normativa también permite “que los jueces, con independencia de su especialidad, impongan limitaciones a los derechos políticos, siempre que brinden las garantías del debido proceso. Pero prohíbe que estas restricciones sean impuestas por autoridades administrativas”. Esta conclusión se fundó en una interpretación armónica de las reglas jurisprudenciales de la decisión internacional y el ordenamiento jurídico interno. Lo anterior, con base en las siguientes razones:

270. La Corte IDH, en el fallo *Petro Urrego vs Colombia*, advirtió que “el artículo 23.2 de la CADH busca evitar (...) que la limitación de los derechos políticos quede al arbitrio o voluntad del gobernante de turno, con el fin de proteger que la oposición política pueda ejercer su posición sin restricciones indebidas”²³⁵.

271. En seguida, indicó que “en la sentencia *Petro Urrego vs. Colombia*, la Corte IDH determinó que las sanciones impuestas al exalcalde vulneraron sus derechos políticos y garantías procesales, porque (i) desconocieron el principio de jurisdiccionalidad, debido a que fueron emitidas por autoridades administrativas, que no por juez penal competente y (ii) no fueron el producto de un proceso ‘en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana’” y precisó que “la Constitución Política admite expresamente la limitación de derechos políticos con fundamento en decisiones de autoridades judiciales que no pertenecen a la especialidad penal. En concreto, el artículo 179.4 dispone que ‘[n]o podrán ser congresistas: (...) [q]uienes hayan perdido la investidura de congresista’ que, de acuerdo con el artículo 184, ‘será decretada por el Consejo de Estado’”. Además, en contraste con las limitaciones institucionales propias de las autoridades administrativas, “los jueces (i) no son nombrados por el ‘gobernante de turno’, (ii) son independientes y autónomos para ejercer sus funciones y (iii) deben asegurar el respeto de las garantías del debido proceso”²³⁶.

272. Con base en lo expuesto, la Corte encuentra que la Sentencia C-146 de 2021 ajustó la jurisprudencia sobre la interpretación constitucional del artículo 23.2 de la CADH, en el sentido de que las “autoridades administrativas” no pueden imponer sanciones que restrinjan temporal o definitivamente los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular, en ejercicio de sus funciones. Dichas sanciones solo pueden ser impuestas de manera definitiva por jueces, con independencia de su especialidad.

²³³ Ibidem.

²³⁴ Sentencia C-111 de 2019.

²³⁵ Corte IDH. Caso *Petro Urrego vs. Colombia* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 8 de julio de 2020, Serie C No. 406, párr. 98.

²³⁶ Sentencia C-146 de 2021.

273. La Sala insiste en que el artículo 23.2 de la CADH debe ser interpretado de manera armónica y sistemática con la Constitución y con la CADH. Lo anterior significa que la prohibición antes indicada no es absoluta, pues tiene sus límites en otras normas constitucionales que directamente asignan a autoridades administrativas la competencia para retirar del cargo a servidores públicos de elección popular. Por ejemplo, el artículo 304 de la Constitución le atribuye al presidente de la República competencia para destituir a los gobernadores, “en los casos taxativamente señalados por la ley”, y del artículo 314 de la carta, el cual dispone que el presidente de la República y los gobernadores podrán destituir a los alcaldes, también “en los casos taxativamente señalados por la ley”. El artículo 277 de la Constitución, por su parte, atribuye al procurador la función de vigilar la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular, adelantar las investigaciones correspondientes, en imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.

274. La Corte constata que el artículo 23.2 de la CADH no prohíbe de manera absoluta que la Constitución o el Legislador nacional definan restricciones y sanciones sin connotación penal, que limiten el ejercicio de funciones públicas. Así, pueden fijar inhabilidades que operen como requisitos para el acceso a cargos públicos, que tengan o no fundamento en una sanción previa. Lo anterior, en el evento de que la inhabilidad sea el resultado de una sanción y esta haya sido impuesta por un juez, con plena observancia de las garantías del debido proceso.

275. Del mismo modo, sin que esto implique una violación de la CADH, la Constitución le otorga funciones jurisdiccionales al Congreso para acusar, juzgar y destituir al presidente de la República o a quien haga sus veces. Asimismo, nada impide que se atribuya a jueces que no pertenezcan a la especialidad penal -v.gr. tribunales administrativos y Consejo de Estado- la competencia para imponer sanciones contra los servidores públicos de elección popular, que produzcan la remoción del cargo, la pérdida de investidura o la nulidad electoral. Lo anterior, por las causales previstas en la Constitución y cuando estos “incurran en conductas contrarias al buen servicio, al interés general o a la dignidad que ostentan”²³⁷.

276. En este punto, la Sala precisa que la posibilidad de que jueces que no formen parte de la especialidad penal puedan imponer sanciones de destitución e inhabilidad a los servidores públicos de elección popular busca satisfacer, además, el principio de necesidad en materia penal. Como lo ha sostenido este Tribunal, “en penal este principio se materializa a través de la exigencia de que la sanción punitiva sea la última ratio, es decir, que solamente se acuda a ella cuando los demás instrumentos han demostrado no ser idóneos para proteger un bien jurídico fundamental”²³⁸. En este sentido, considerar que todas las conductas contrarias a derecho, cometidas por servidores públicos de elección popular, deben ser castigadas mediante la imposición de sanciones penales, desconoce el citado principio.

277. Desde esta perspectiva, la Sala considera que una aplicación literal del artículo 23.2 de la CADH pasa por alto los diferentes niveles de gravedad de las conductas y el carácter residual del derecho penal. Sería a todas luces desproporcionado obligar al Legislador nacional, bajo el pretexto de acatar dicho artículo, a optar por el derecho penal para proteger bienes jurídicos de inferior

²³⁷ Sentencia SU-632 de 2017.

²³⁸ Sentencia C-897 de 2005.

jerarquía, cuando existen otras alternativas menos lesivas para la libertad y autonomía personales²³⁹. Justamente, los principios de proporcionalidad y razonabilidad exigen aceptar que determinadas conductas que afectan bienes jurídicos de relativa o poca importancia -comparados con la propia libertad-, aunque deben ser sancionadas, por ser nocivas para la sociedad y afectar la función pública, han de estar excluidas del ámbito de aplicación del derecho penal.

278. Así, por ejemplo, en el caso de los congresistas, *prima facie*, no sería proporcional ni razonable sancionar con pena privativa de la libertad su inasistencia, en un mismo periodo de sesiones, a seis reuniones plenarios²⁴⁰ o la falta de posesión en el cargo²⁴¹. Aunque estas faltas atentan contra “el ejercicio transparente, efectivo y probo de la actividad legislativa”²⁴², no por ello deben ser criminalizadas. Sin embargo, en razón de los bienes jurídicos que protegen, el Constituyente de 1991 consideró legítimo que tales faltas fueran sancionadas mediante la pérdida de investidura.

279. En suma, la Sala precisa la regla jurisprudencial derivada de una interpretación armónica y dialógica del artículo 23.2. de la CADH en el marco del bloque de constitucionalidad: esta corresponde a que la restricción o limitación temporal del derecho a ser elegido de un servidor de elección popular, en ejercicio de sus funciones, tiene reserva judicial y solo puede ser impuesta de manera definitiva por un juez de la República de cualquier especialidad, con las excepciones constitucionales expuestas previamente. Esta regla jurisprudencial guiará el análisis constitucional de la medida acusada.

Sobre la presunta vulneración del artículo 93 de la Constitución, en concordancia con los artículos 8º y 23.2 de la CADH por parte del artículo 1 de la Ley 2094 de 2021

280. Previamente, la Sala indicó que la potestad disciplinaria de la PGN se funda en los artículos 118 y 277.6 de la Constitución Política. Por su parte, el artículo 275 de la carta establece que el procurador es el supremo director del Ministerio Público. De igual forma, el artículo 277.6 superior contiene “la cláusula general de competencia disciplinaria” de la PGN²⁴³. En consecuencia, el análisis constitucional de la disposición acusada debe tomar como punto de partida la referida regla, buscando desarrollar el principio de armonización entre el orden nacional e interamericano en materia de protección de derechos.

281. La Sentencia C-948 de 2002 explicó que el artículo 277.6 de la Constitución Política contiene tres funciones diferentes que pueden coincidir frente a algunos servidores públicos. Sin embargo, aquello no significa que todas puedan ejercerse simultáneamente en todas las circunstancias y respecto de todos ellos. La interpretación armónica del texto constitucional, del bloque de constitucionalidad y en particular, el respeto por el principio democrático y el derecho a la representación política efectiva permiten concluir que la PGN solo tiene competencia parcial para ejercer las tres funciones en relación con los servidores públicos de elección popular.

²³⁹ Sentencia C-233 de 2021.

²⁴⁰ Artículo 183.2 de la Constitución.

²⁴¹ Artículo 183.3 de la Constitución.

²⁴² Sentencia C-254A de 2012.

²⁴³ Sentencia C-500 de 2014.

282. La primera función consiste en ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular. La PGN tiene esa función sobre los servidores públicos de elección popular, pues el artículo 277.6 superior prevé textualmente que esa autoridad tiene la función de “[e]jercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular”.

283. En criterio de la Corte, esa vigilancia puede traducirse en adelantar las investigaciones disciplinarias correspondientes o “simplemente poner en movimiento los mecanismos de control disciplinario establecidos en la Constitución y en la ley”²⁴⁴. En todo caso, la competencia de la PGN para conocer de los procesos disciplinarios contra los servidores públicos de elección popular se encuentra exceptuada frente a aquellos que tienen fuero especial o estén amparados por un régimen ético disciplinario específico.

284. La segunda función se concreta en el ejercicio del poder disciplinario preferente. Para la Sala, esta competencia también está limitada por las normas constitucionales que establecen un fuero disciplinario especial respecto de ciertos servidores públicos de elección popular.

285. La tercera función se refiere a la imposición de sanciones “conforme a la ley”. Al respecto, la Sala destaca que el artículo 277.6 de Constitución estableció los sujetos destinatarios de dichas funciones y defirió al legislador su desarrollo concreto. De acuerdo con su desarrollo legal, en el caso de los servidores públicos de elección popular, la Sala encuentra que hay dos grupos de sanciones. En el primero de ellos se encuentran las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad, pues estas implican una restricción severa de los derechos políticos de esos servidores y de sus electores. Particularmente de los derechos a elegir y ser elegido (artículos 40.1 de la CP y 23.1, literales a) y b) de la CADH) y de acceso al desempeño de funciones públicas (artículos 40.7 de la CP y 23.1., literal c), de la CADH). En el segundo grupo se encuentran las sanciones de amonestación y multa.

286. En concordancia con la interpretación sistemática y armónica de los artículos 93 y 277.6 de la Constitución y el cumplimiento de buena fe de los artículos 8º y 23.2 de la CADH, en relación con el primer grupo de sanciones opera una reserva judicial exclusivamente para los servidores públicos de elección popular, en ejercicio de sus funciones. En virtud de aquella, la PGN, en tanto autoridad que cumple funciones administrativas, no puede imponer con carácter definitivo a este tipo de servidores las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad, sin la intervención de un juez. 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.

287. La reserva judicial que opera sobre las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad, cuando estas son impuestas a servidores públicos de elección popular, se explica en la protección que la Constitución y la CADH en el marco del bloque de constitucionalidad, le otorgan al principio democrático y al *derecho a la representación política efectiva*. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, en el Estado Social de Derecho, el principio democrático tiene

²⁴⁴ Sentencia C-948 de 2002.

carácter expansivo y universal, por lo que constituye un criterio de interpretación.

288. El artículo 1° de la Ley 2094 de 2021 no desconoce el artículo 93 de la Constitución, en concordancia con los artículos 8° y 23.2 de la CADH siempre que se entienda que la imposición definitiva 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.

289. En el caso concreto, la garantía del derecho de acceso al desempeño de funciones públicas, pero, principalmente, la preservación del principio democrático y la protección del derecho a la representación política efectiva obligan a considerar que el artículo 277.6 de la Constitución debe leerse de manera armónica y dinámica con el bloque de constitucionalidad y, en ese sentido, maximizar el respeto por los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular y de sus electores. Esto se logra al entender que la sanción definitiva que genera la separación del cargo y la imposibilidad de ejercer las funciones para las cuales el funcionario público fue elegido debe ser impuesta por un juez de cualquier especialidad, con todas las garantías del debido proceso, y no por una autoridad distinta.

290. Lo expuesto debe complementarse de la siguiente manera. En primer lugar, la reserva judicial en comento no supone que el Estado renuncie a la titularidad de la potestad disciplinaria frente a los servidores públicos de elección popular. Tampoco que incumpla su obligación de investigar y sancionar los actos de corrupción que estos comentan. Nada se opone -la Constitución no contiene ninguna regla prohibitiva al respecto- a que los jueces también ejerzan función jurisdiccional disciplinaria e impongan las sanciones a que haya lugar, cuando el sujeto disciplinado sea un funcionario público de elección popular. De hecho, este no es un modelo ajeno al derecho colombiano. En efecto, como se ha indicado, el artículo 257A de la carta le atribuye a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial la función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios y empleados de la Rama Judicial. Por su parte, los artículos 183 y 184 de la Constitución le asignan al Consejo de Estado el conocimiento y decisión de la acción de pérdida de investidura, siendo esta “una sanción de carácter jurisdiccional, de tipo disciplinario”²⁴⁵.

291. En segundo lugar, la circunstancia de que la democracia participativa y la participación política sean “aspectos estructurales e inescindibles del modelo constitucional (Estado Social de Derecho) acogido por el Constituyente de 1991”²⁴⁶ permite diferenciar razonablemente entre los servidores públicos de elección popular que están en ejercicio de sus funciones y los demás servidores públicos, de cara a las sanciones que las autoridades con funciones administrativas pueden imponer a unos y a otros. Lo anterior, porque el impacto de la sanción que restringe la participación política del afectado trasciende a la representación política efectiva y actual que aquel ejerce.

292. En tercer lugar, como ya se indicó, no cabe duda de que la comprensión del artículo 23.2 de la CADH debe estar acorde con los límites que fija la propia Constitución. Esta afirmación se sustenta, por un lado, en la manera en que el

²⁴⁵ Sentencia SU-073 de 2020.

²⁴⁶ Sentencia C-027 de 2018. Al respecto, también se pueden consultar las sentencias C-408 de 2017, C-577 de 2014, C-597 y C-010 de 2013, C-490 de 2011, C-303 de 2010 y C-1040 de 2005.

Constituyente definió en el artículo 93 los puntos de encuentro entre el derecho nacional y el derecho internacional de los derechos humanos basado en la colaboración y la complementariedad, la interconexión, la coordinación, la convergencia, la interdependencia, la interacción, la cooperación y el mutuo aprendizaje. Lo que permite una hermenéutica conforme a las dinámicas evolutivas de los Estados parte, principalmente, en atención a los contextos constitucionales internos, las necesidades jurídicas y sociales de las comunidades locales²⁴⁷.

293. Vista así, la interpretación del artículo 23.2 de la CADH realizada por la Corte IDH en el caso *Petro Urrego vs. Colombia* no supone una contradicción directa o irresoluble con la Constitución. Por el contrario, aplica una interpretación armónica y respetuosa del cumplimiento de buena fe de los compromisos internacionales. A esta conclusión se llega luego de advertir que i) dicho fallo se limitó a descartar la competencia de la PGN para remover del cargo a servidores de elección popular y ii) las sanciones de destitución, inhabilidad y suspensión suponen una afectación intensa de los derechos del funcionario de elección popular y al principio democrático. Por ello, la imposición de la sanción puede ser ajustada y reinterpretada por la Corte, sin que ello suponga un menoscabo de la fuerza normativa de la carta o del bloque de constitucionalidad.

294. En suma, sin perjuicio de otras normas constitucionales que directamente asignan a autoridades que ejercen funciones administrativas la competencia para retirar del cargo a servidores públicos de elección popular, las sanciones disciplinarias de destitución, suspensión e inhabilidad contra servidores de elección popular en ejercicio de sus funciones, solo pueden imponerse de forma definitiva por un juez de la República de cualquier especialidad. Lo anterior, con base en la necesidad de garantizar el derecho de acceso al desempeño de funciones públicas, el principio democrático y el derecho a la representación política efectiva. Ahora bien, la Corte no desconoce que el artículo 278.1 de la Constitución dispone que entre las funciones que debe ejercer directamente el procurador se encuentra la siguiente: “[d]esvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: (...)”.

295. En la Sentencia C-500 de 2014, la Corte explicó que la destitución y la desvinculación son dos sanciones diferentes. Mientras la primera puede ser impuesta por cualquiera de las autoridades con potestad disciplinaria, la segunda debe ser impuesta directamente por el procurador. En este sentido, se trata de una “competencia exclusiva e indelegable”. Adicionalmente, advirtió que “no existe una obligación constitucional de tipificar como faltas gravísimas las enunciadas en el artículo 278.1, en tanto estas últimas son autónomas y sometidas a un procedimiento diferente. En todo caso, si se reproducen como faltas gravísimas no es posible activar la potestad disciplinaria simultáneamente y si ‘el procurador general ejerce la función indelegable que le impone el artículo 278.1 de la Carta, no hay lugar al ejercicio de la potestad disciplinaria ordinaria de que trata el artículo 276.6’”.

296. El artículo 278.1 superior contiene una competencia exclusiva e indelegable en cabeza del procurador, la cual puede ser ejercida cuando el funcionario público incurre en las faltas disciplinarias allí previstas. Esta competencia implica la imposición de la sanción de desvinculación, previo

²⁴⁷ Sentencia C-101 de 2018.

trámite de “un procedimiento abreviado compatible con el debido proceso constitucional”²⁴⁸, pues exige la audiencia y la decisión motivada.

297. Conforme con lo expuesto, la Sala estima que la interpretación del ejercicio de dicha facultad debe ser armónica, sistemática y guiada por el cumplimiento de los compromisos internacionales y del bloque de constitucionalidad. En ese sentido, también opera la reserva judicial y solo podrá imponerse dicha sanción de manera definitiva con la intervención de un juez de la República de cualquier especialidad cuando se trata de servidores públicos de elección popular. Esta afirmación se sustenta en la interpretación de los artículos 40 y 93 de la Constitución, en concordancia con el artículo 23.2 de la CADH, y no en una hermenéutica aislada de las normas que otorgan potestad disciplinaria a la PGN y al procurador.

298. Ahora bien, existe un segundo grupo de sanciones de origen legal que sí pueden imponerse, sin intervención del juez, a los servidores públicos de elección popular, esto es, la multa y la amonestación. La multa es “una sanción de carácter pecuniario” (artículo 10.3 de la Ley 2094 de 2021) y la amonestación es “un llamado de atención, por escrito” (artículo 10.4 de la Ley 2094 de 2021). Dado que estas no suponen una restricción severa de los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular ni de sus electores en los términos explicados en precedencia, pues no implican la remoción del cargo, sobre ellas no opera la reserva judicial antes mencionada y, por tanto, pueden ser decididas por la PGN.

Solución del segundo cargo. La necesidad de una decisión de exequibilidad condicionada para la armonización

299. Según lo expuesto, la Sala Plena constata que una lectura aislada de la disposición, según la cual la PGN podría imponer de manera definitiva las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a funcionarios de elección popular sin la intervención de un juez, conllevaría a la declaratoria de inexecutable de la norma acusada. Sin embargo, una decisión como esta generaría las siguientes dificultades con repercusiones constitucionales:

300. Desconocería la estructura orgánica dispuesta por el Constituyente y desarrollada por el Legislador para el ejercicio de la función de control disciplinario que le corresponde ejercer a la PGN.

301. La expulsión de la norma del ordenamiento jurídico configuraría un vacío regulatorio que dificultaría la efectividad de los principios que orientan la función pública, principalmente la moralidad y la transparencia administrativa, la protección del patrimonio público, la generación de confianza con quienes gestionan los bienes colectivos y la lucha contra la corrupción²⁴⁹.

302. La Corte ha resaltado²⁵⁰ que la corrupción podría entenderse como el desconocimiento de un deber contenido en un sistema normativo referencial, realizado por el agente con la finalidad de obtener un beneficio diferente a los buscados por el cargo ocupado, es decir, contrario al interés general que orienta el ejercicio de su función.

²⁴⁸ Sentencia C-230 de 2004.

²⁴⁹ Sentencia C-101 de 2018.

²⁵⁰ Sentencia C-101 de 2018.

303. Esta Corporación ha entendido la corrupción como un fenómeno que amenaza el Estado Social de Derecho, porque atenta contra los cimientos de la democracia y afecta directamente los principios constitucionales que guían el desempeño de la función pública²⁵¹. En esa línea, la Sentencia C-944 de 2012 analizó el impacto de la corrupción en las siguientes dimensiones:

a) **Política:** reduce la confianza de los ciudadanos en el Estado²⁵², ya que genera el desprecio por los intereses de la comunidad y sus miembros, quienes se sienten ajenos, apáticos y desconcertados frente a las decisiones adoptadas por el poder político²⁵³, lo que deslegitima las instituciones y sus actuaciones.

b) **Económica:** afecta la inversión²⁵⁴, aumenta los costos económicos²⁵⁵, elimina la competencia y facilita los monopolios de hecho²⁵⁶, entre otros efectos.

c) **Administración pública:** produce la desviación de los recursos públicos a los patrimonios particulares o del entorno de los funcionarios corruptos²⁵⁷, lo que disminuye el gasto público para atender necesidades sociales prioritarias. De igual forma, incide negativamente en el correcto funcionamiento de las instituciones del Estado, es decir, afecta la prestación del servicio con base en los principios que orientan la función pública.

304. El Estado colombiano ha asumido compromisos internacionales para combatir la corrupción. En ese sentido, mediante la Ley 970 de 2005, aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción que le impone a los Estados Parte los siguientes compromisos:

a) Formular y aplicar políticas públicas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas²⁵⁸.

b) Adoptar medidas legislativas y administrativas adecuadas y eficaces, en consonancia con los objetivos de la Convención referida y de conformidad con

²⁵¹ Sentencia C-944 de 2012.

²⁵² Bull, M. J. y Newell, L.: *Conclusión: Political Corruption in Contemporary Democracies*, Palgrave Macmillan, London, 2000, p. 244; Bayley, D. H.: *The Effects of Corruption in a Developing Nation*, en Heidenheimer, A. J.; Johnston, M. y Le Vine, V. T.: *Political Corruption: A Handbook*, Transaction Publishers, New Jersey, 1997, p. 942; Musco, E.: *I delitti di corruzione nel Codice penale italiano*, en AA. VV.: *Fraude y corrupción en la administración pública: delitos financieros, fraude y corrupción en Europa*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2002, p. 28; Rose-Ackerman. S.: *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma, Siglo XXI*, Madrid, 2001, p. 23; Fabián Caparrós, E. y Rodríguez García, N. (coords.), *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar*, Ratio Legis, Salamanca, 2004, p. 20.

²⁵³ Bustos Gisbert, R. *La recuperación de la responsabilidad política en la lucha contra la corrupción de los gobernantes: una tarea pendiente*, en: Fabián Caparrós, E. y Rodríguez García, N. (coords.). *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar*, Ratio Legis, Salamanca, 2004, p. 71.

²⁵⁴ Tanzi, V. y Davoodi, H. *Corruption, Growth, and Public Finances*, en Jain, A. K. *The Political Economy of Corruption*, Routledge, Nueva York, 2002, p. 98; Ayittey, G. B. N. *Combating Corruption in Africa: Analysis and Context*, en Hope, K. R. y Chikulo, B. C. (edits.). *Corruption and Development in Africa: Lessons from Country Case-Studies*, Palgrave, Hampshire, 2003, p. 106; Hope, op. cit., p. 26; Malem Seña, J. F. *Globalización, comercio internacional y corrupción*, Barcelona, Gedisa, 2000, p. 45; Rose-Ackerman. S.: op. cit., p. 45. Según las investigaciones del FMI, la inversión en los países corruptos es casi un 5% menor que en los países relativamente exentos de corrupción.

²⁵⁵ Muriel Patiño, M.: *Economía, corrupción y desarrollo*, en Fabián Caparrós, E. (coord.). *La corrupción: aspectos jurídicos y económicos*, Ratio Legis, Salamanca, 2000, p. 33; Lozano, J. y Merino Dinari, v. (comps.): op. cit., p. 36.

²⁵⁶ Fabián Caparrós. *La corrupción de los servidores públicos*, op. cit., p. 126.

²⁵⁷ Muriel Patiño. *Aproximación macroeconómica al fenómeno de la corrupción*, op. cit., p. 33.

²⁵⁸ Artículo 5.1 de la Convención.

los principios fundamentales del derecho interno, a fin de establecer criterios para la candidatura y elección a cargos públicos²⁵⁹.

c) Establecer, de acuerdo con los principios fundamentales del derecho interno, medidas disciplinarias o de otra índole contra todo funcionario público que transgreda los códigos o normas establecidos con base en la Convención²⁶⁰.

305. No obstante, una lectura armónica del artículo 1° de la Ley 2094 de 2021 y respetuosa del cumplimiento de buena fe de los compromisos internacionales, admite una interpretación que no entraría en contradicción directa con los artículos 93 de la Constitución Política y 23.2 de la CADH. En efecto, es posible garantizar la reserva judicial para la imposición definitiva de las sanciones disciplinarias de destitución, suspensión e inhabilidad por parte de la PGN. En ese sentido, la institucionalidad creada por la Ley 2094 de 2021 permite garantizar la reserva judicial para la imposición definitiva de las mencionadas sanciones a los servidores públicos de elección popular, en ejercicio del cargo, mediante la intervención del juez de lo contencioso administrativo, en tanto el Legislador adopta las medidas que considere conducentes al cumplimiento del estándar. En efecto, los incisos 3° y 4° del artículo 1° de esa normativa establecen que:

Las decisiones sancionatorias que pongan fin a la actuación disciplinaria y producto de las funciones jurisdiccionales que se le reconocen a la PGN 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.

306. El remedio que se adopta es una expresión del principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público, consagrado en el artículo 113 de la Constitución, el cual exige el deber insoslayable de cooperación entre aquellas, para asegurar el cumplimiento de los fines constitucionales del Estado.

307. A diferencia de lo que ocurre con las atribuciones de investigar y juzgar las conductas disciplinarias en cabeza de la PGN, por disposición del art. 277.6 CP, insiste la Sala en que la reserva judicial solamente se aplica para que las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular corresponda de forma definitiva a las autoridades judiciales, independientemente de su especialidad, excepto frente a los destinatarios de un régimen regulado por la Constitución.

308. De esta forma, la sanción de destitución, suspensión e inhabilidad al servidor elegido popularmente solo será impuesta de forma definitiva por una autoridad judicial, siguiendo todas las garantías propias del procedimiento judicial, sin que se requiera la intervención de un juez penal. Igualmente, preservando la independencia, imparcialidad y autonomía de la función judicial.

309. En consideración de lo expuesto y con fundamento en el principio de conservación del derecho, la Corte declarará 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 imposición definitiva de las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular

²⁵⁹ Artículo 7.2 de la Convención.

²⁶⁰ Artículo 8.6 de la Convención.

corresponderá al juez de lo contencioso administrativo, conforme lo establece el inciso cuarto de esa misma norma.

Tercer cargo. Las garantías judiciales de los servidores públicos de elección popular en el marco de los artículos 29 de la Constitución Política y 8º y 25 de la CADH

Naturaleza y alcance del principio y la garantía del debido proceso

310. El debido proceso como derecho fundamental se encuentra consagrado expresamente en el artículo 29 de la Constitución Política; su aplicación no solamente se debe garantizar en los juicios y procedimientos judiciales, sino también para todas las actuaciones administrativas. La jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que la extensión del debido proceso a las actuaciones administrativas tiene por objeto garantizar la correcta producción de los actos administrativos y extiende su cobertura al ejercicio de la administración pública, en la realización de sus objetivos y fines estatales, cobijando todas sus manifestaciones, “en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que realicen los particulares, a los procesos que por motivo y con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar y desde luego, garantiza la defensa ciudadana al señalarle los medios de impugnación previstos respecto de las providencias administrativas, cuando crea el particular, que a través de ellas se hayan afectado sus intereses”²⁶¹.

311. La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. Hacen parte de las garantías del debido proceso:

a) El derecho a la jurisdicción, que a su vez conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo;

b) El derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley;

c) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso;

d) El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables;

²⁶¹ Sentencia T-442 de 1992.

e) El derecho a la independencia del juez, que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo y

f) El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas²⁶².

La naturaleza y alcance del principio del juez natural

312. El juez natural es “aquél a quien la Constitución o la ley le ha atribuido el conocimiento de un determinado asunto”²⁶³. Este principio constituye elemento medular del debido proceso, en la medida en que desarrolla y estructura el postulado constitucional establecido en el artículo 29 superior.

313. La jurisprudencia ha identificado una serie de características en torno de la competencia de la autoridad judicial²⁶⁴, y ha precisado que este principio implica específicamente la prohibición de crear tribunales de excepción, o de desconocer la competencia de la jurisdicción ordinaria. La jurisprudencia constitucional ha aclarado que “[t]al concepto no significa en modo alguno que el legislador -ordinario o extraordinario- no pueda -sobre la base de criterios de política criminal y de racionalización del servicio público de administración de justicia-, crear nuevos factores de radicación de competencias en cabeza de los funcionarios que pertenecen a la jurisdicción ordinaria (...) o modificar los existentes, respetando -desde luego- los principios y valores constitucionales”²⁶⁵.

314. La competencia ha sido definida como la facultad que tiene el juez para ejercer, por autoridad de la ley, una determinada función, quedando tal atribución circunscrita a aquellos aspectos designados por la legislación. Por regla general, la determinación de la competencia de un juez atiende a criterios de lugar, naturaleza del hecho y calidad de los sujetos procesales.

315. Este principio constitucional comprende una doble garantía. Primero, asegura al investigado el derecho a no ser juzgado por un juez distinto a los que integran la jurisdicción. Segundo, es una garantía para la Rama Judicial en tanto impide la violación de principios de independencia, unidad y monopolio de la jurisdicción, ante las modificaciones que podrían intentarse para alterar el funcionamiento ordinario²⁶⁶. Adicional a lo expuesto, la jurisprudencia ha puntualizado que la garantía del juez natural “tiene una finalidad más sustancial que formal, habida consideración que lo que protege no es solamente el claro establecimiento de la jurisdicción encargada del juzgamiento previamente a la comisión del hecho punible²⁶⁷, sino la seguridad de un juicio imparcial y con plenas garantías para el procesado”²⁶⁸.

316. En síntesis, el respeto al debido proceso, concretado en el principio de juez natural, implica la garantía de que el juzgamiento sea efectuado por los

²⁶² Sentencia C-341 de 2014.

²⁶³ Sentencia C-429 de 2001.

²⁶⁴ Ver al respecto, entre otras, la Sentencia C-111 de 2000.

²⁶⁵ Sentencia C-208 de 1993.

²⁶⁶ Ibidem

²⁶⁷ Sentencia C-597 de 1996.

²⁶⁸ Sentencia C-200 de 2002.

funcionarios y órganos que, en atención a lo dispuesto en la Constitución, tengan la competencia para ello²⁶⁹.

Solución del tercer cargo. La necesidad de asegurar la reserva judicial para la imposición definitiva de las sanciones de suspensión, destitución e inhabilidad de los servidores públicos de elección popular, en ejercicio de su cargo, a través de una sentencia

317. La Sala Plena encuentra que la expresión “ejecutoriadas”, contenida en el artículo 54 de la Ley 2094 de 2021, es inexequible.

318. El artículo 54, que adicionó el artículo 238A de la Ley 1952 de 2019, establece que “[e]l recurso extraordinario de revisión procede contra las decisiones sancionatorias **ejecutoriadas** dictadas por la PGN en ejercicio de la potestad disciplinaria jurisdiccional. Igualmente, contra los fallos absolutorios y los archivos, cuando se trate de violaciones a los derechos humanos o, el derecho internacional humanitario. Igualmente, contra las decisiones producto de la doble conformidad dictadas por el Procurador General de la Nación” (negritas no originales).

319. A partir de las consideraciones previas sobre el derecho fundamental al debido proceso (art. 29 C.P y art. 8 de la CADH) y en particular sobre la garantía de juez natural, la Sala reitera que el artículo 277.6 de la Constitución dispone que la PGN es competente para, conforme a la ley, adelantar las investigaciones disciplinarias a los servidores públicos, incluidos los de elección popular, excepto aquellos cuyo régimen está regulado por la Constitución.

320. No obstante, dicha atribución debe ejercerse bajo la aplicación de los estándares constitucionales, entre los cuales se encuentra el de reserva judicial para la imposición definitiva de la sanción, en virtud del cual, los jueces, con independencia de su especialidad, son los competentes para imponer definitivamente 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 de forma definitiva por autoridades que ejercen funciones administrativas; esto sin perjuicio de otras normas constitucionales que directamente les asignan la competencia para retirar del cargo de manera directa a servidores públicos de elección popular.

321. 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 PGN 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.

322. 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, que *efectivamente* estén

²⁶⁹ Sentencia C-392 de 2000.

desempeñando los cargos en que fueron electos, solo pueden ser impuestas de forma definitiva por un juez. Ello justifica la declaratoria de inexecutable de la expresión “ejecutoriadas”, contenida en el artículo 54 de la Ley 2094 de 2021.

323. En línea con lo decidido, la Sala Plena considera que, en términos generales y como remedio constitucional, el recurso extraordinario de revisión dispuesto en la Ley 2094 de 2021, el cual contempla la intervención del juez contencioso administrativo, responde a la garantía de juez natural. No obstante, es necesario precisar, bajo qué términos, el artículo 54 de la Ley 2094 de 2021 puede entenderse constitucional.

C. REMEDIOS CONSTITUCIONALES

Necesidad de una decisión de executable condicionada

324. Desde la Sentencia C-113 de 1993 la Corte determinó que “[l]a facultad de señalar los efectos de sus propios fallos, de conformidad con la Constitución, nace para la Corte Constitucional de la misión que le confía el inciso primero del artículo 241, de guardar la ‘integridad y supremacía de la Constitución’, porque para cumplirla, el paso previo e indispensable es la interpretación que se hace en la sentencia que debe señalar sus propios efectos”²⁷⁰.

325. En la Sentencia C-233 de 2021 la Corte reiteró que los pronunciamientos modulados, incluidas las sentencias interpretativas, integradoras, aditivas o sustitutivas, tienen una relación especial con la ley, pues el pronunciamiento del Tribunal, con efectos erga omnes, entra a ser parte de su contenido, y excluye de plano algunas de las opciones con que cuentan los operadores jurídicos en el marco de sus competencias para aplicarlas. La Corte Constitucional en diferentes oportunidades ha acudido a las sentencias moduladas como herramienta para remediar las dificultades constitucionales de los preceptos demandados, con el fin de precisar el alcance de la disposición y ajustarla a los mandatos superiores²⁷¹. Por esto, una vez la Corte integra o modula la norma por medio de la sentencia, los operadores jurídicos han de comprender el nuevo contenido de la disposición y es este el que debe aplicarse en el ámbito de su competencia.

326. La Sala encontró que la garantía de la reserva judicial en materia de imposición de sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad de servidores de elección popular por parte de la PGN no genera per se la executable de las otras normas demandadas e integradas. En tal sentido, el modelo de decisión que garantiza de mejor forma los postulados constitucionales en tensión, esto es, de una parte, las competencias constitucionales en materia disciplinaria de la PGN y, de otra, la reserva judicial de las sanciones disciplinarias que afectan intensamente los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular, es a través de una decisión integradora.

327. En este punto, la inviabilidad de la decisión de executable simple se justifica porque “no sólo es indeseable sino que generaría efectos claramente inconstitucionales por obstaculizar e incluso impedir el desempeño de funciones del Estado encaminadas a la protección de bienes y sujetos protegidos por la Carta Política”²⁷². En estos casos, este Tribunal ha establecido que “debe

²⁷⁰ Decisión reiterada en las sentencias C-503 de 1993, C-542 de 1993, C-110 de 1994, C-145 de 1994 y C-180 de 1994, entre otras.

²⁷¹ Sentencias C-239 de 1997, C-1153 de 2005, C-145 de 2010, C-936 de 2011, C-233 de 2021, entre otras.

²⁷² Sentencia C-010 de 2018.

valorarse la eventual generación de vacíos e inconsistencias normativas que podrían tener resultados inconstitucionales, que lógicamente son indeseables para el sistema jurídico”²⁷³. Por tal razón, se ha identificado la posibilidad de expedir una sentencia integradora, mediante la cual la propia Corte llene el vacío que deja la norma declarada inconstitucional²⁷⁴.

328. Previamente, la Sala advirtió que la declaratoria de inexecutable de la expresión “jurisdiccionales” contenida en el artículo 1º y el ejercicio de las facultades jurisdiccionales por parte de la PGN, específicamente en cuanto a la imposición de ciertas sanciones a los servidores de elección popular, generaría un vacío normativo que atentaría contra la efectividad de los principios que orientan la función pública, principalmente la moralidad y la transparencia administrativa, la protección del patrimonio público, la generación de confianza respecto a quienes gestionan los bienes colectivos y la lucha contra la corrupción.

329. Ante el panorama descrito previamente, una decisión modulada o integradora surge como la alternativa que de mejor forma garantiza los principios constitucionales en juego y, no implica un ejercicio de regulación integral o completo, sino la posibilidad de interpretar constitucionalmente el alcance de las disposiciones estudiadas frente a las garantías constitucionales que deben preservarse. Lo anterior, sin perjuicio de la competencia del Legislador para adoptar prontamente las decisiones que estime en este ámbito, atendiendo los precedentes de la jurisprudencia constitucional.

330. De igual forma, como se advirtió previamente, la Sala considera necesario garantizar la realización de los principios *in dubio pro legislatore* y de conservación del derecho. La Sentencia C-633 de 2016 expuso lo siguiente:

Precisamente, a través del principio de conservación del derecho, se busca que los tribunales constitucionales interpreten las normas en el sentido de preservar al máximo posible las disposiciones emanadas del legislador, en virtud del respeto al principio democrático (...) A la misma conclusión se llega en aplicación del principio *in dubio pro legislatore*, cuyo alcance busca resguardar la decisión mayoritaria adoptada por el Congreso, respecto de un conjunto de normas frente a las cuales no existió reparo alguno y lograron cumplir, en su integridad, con los elementos estructurales del proceso legislativo.

331. En otras palabras, el principio de conservación de la norma “no significa desconocer la legalidad y la seguridad jurídica, por el contrario, implica salvaguardar la decisión del Legislador y el principio democrático, pues la expulsión de leyes debe restringirse a aquellos eventos en los que se vulnere irremediablemente la Constitución”²⁷⁵.

332. Bajo ese entendido, la Sala adoptará una decisión integradora que permita compatibilizar la estructura institucional constitucional y legal con la garantía de los principios superiores en conflicto, particularmente la reserva judicial para la imposición de sanciones disciplinarias de suspensión, destitución e inhabilidad a los servidores de elección popular por parte de la PGN, en ejercicio de funciones, y el derecho fundamental al debido proceso. A continuación, la Corte precisará la modulación de su decisión.

Integración y modulación del recurso extraordinario de revisión

²⁷³ Sentencia C-291 de 2015.

²⁷⁴ Ibidem.

²⁷⁵ Sentencia C-010 de 2018.

333. La potestad disciplinaria de la PGN corresponde a una función administrativa. De manera que la PGN no puede imponer con carácter definitivo las sanciones disciplinarias de destitución, suspensión e inhabilidad contra los servidores públicos de elección popular, sin la intervención del juez de lo contencioso administrativo. Conforme a la interpretación que se le debe dar al artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, a esta Corte le corresponde determinar si el recurso extraordinario de revisión, como está estructurado en la Ley 2094 de 2021, es un instrumento idóneo que permite que la sanción disciplinaria sea definitivamente impuesta por un funcionario judicial.

334. El recurso extraordinario de revisión, como ya se señaló, fue regulado en los artículos 54 al 60 de la Ley 2094 de 2021. En estas disposiciones se establece que:

a) Se puede interponer contra: (i) las decisiones sancionatorias dictadas por la PGN; (ii) los fallos absolutorio y archivos, cuando se trate de violaciones a los derechos humanos o el derecho internacional humanitario y (iii) las decisiones producto de la doble conformidad dictadas por el procurador.

b) Será conocido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, conforme a las competencias señaladas en el artículo 55 de la Ley 2094.

c) Procede por causales taxativas, las señaladas en el artículo 56 de la misma normatividad.

d) Deberá ser interpuesto dentro de los 30 días siguientes a la ejecutoria de la decisión disciplinaria.

e) En los casos relacionados con servidores públicos de elección popular en ejercicio de sus funciones, la ejecución de la decisión en su contra quedará suspendida hasta que se resuelva el recurso correspondiente, siempre que este fuere presentado y admitido; o hasta cuando se venza el término de Ley para la radicación y admisión del mismo.

f) Deberá interponerse conforme a los requisitos formales señalados en el artículo 58.

g) Se resolverá sobre su admisión en el término máximo de 10 días, contados a partir del reparto de la actuación; si es inadmitido se le concederá al recurrente un plazo de 5 días para subsanar los defectos que se adviertan en el auto inadmisorio. En este plazo no procederá la ejecución de la sanción ni la reforma del recurso.

h) Admitido el recurso, este auto se notificará personalmente a la PGN para que lo conteste, dentro del término de los 5 días siguiente y solicite las pruebas a que haya lugar.

i) Si se decretan pruebas de oficio o a solicitud de parte, se señalará un término máximo de 20 días para su práctica.

j) Vencido el período probatorio, si lo hubiere, se dictará la respectiva sentencia. En todo caso, la decisión de este recurso no podrá ser superior al término de los 6 meses contados desde su admisión.

k) El recurso tendrá prelación frente a los otros asuntos que le corresponden conocer a la respectiva sala especial o el tribunal, salvo las acciones constitucionales.

l) Si el competente encuentra fundada alguna de las causales de revisión, dejará sin validez la decisión recurrida y dictará la que en derecho corresponda. En la sentencia que invalide la decisión revisada se resolverá sobre los perjuicios y demás consecuencias que se puedan derivar de aquella. Si en el expediente no existiere prueba para condenar en concreto, esta se hará en abstracto y se dará cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 193 de la Ley 1437 de 2011.

335. Como se puede ver, el recurso de revisión permite el ejercicio de las garantías sustanciales del debido proceso. Lo expuesto, porque le permite al sancionado que, dentro de los 30 días siguientes a la decisión del órgano de control, pueda ejercer todas las actuaciones procesales que le permitan controvertir su legalidad, como por ejemplo solicitar pruebas, refutarlas, presentar las alegaciones correspondientes, etc. Este mecanismo cumple entonces con los requisitos advertidos en la Sentencia C-091 de 2022²⁷⁶, para que un instrumento de control sobre un acto administrativo sea conforme a la Constitución, porque permite ejercer razonablemente el derecho de defensa y someter a una revisión de pleno derecho el acto expedido por la PGN, para que sea el despacho judicial el que, conforme lo buscó el Legislador, adopte la decisión correspondiente.

336. Adicionalmente, la Sala destaca que, por mandato de los artículos 1° y 57 de la Ley 2094 de 2021, cuando se trata de servidores de elección popular, el trámite del mecanismo de revisión suspende la ejecución de la decisión sancionatoria impuesta por la PGN, hasta tanto el juez de lo contencioso administrativo se pronuncie, lo que también asegura la reserva judicial definida por el estándar derivado del bloque de constitucionalidad y que fue materializada por el Legislador en la Ley 2094 de 2021²⁷⁷. Igualmente, por lo expuesto por esta Corte, dicha decisión no corresponde a la imposición definitiva de la sanción, la que será tomada por el juez de lo contencioso administrativo.

337. Se aclara que, dado el espíritu del artículo 23.2 de la CADH y su pretensión de impedir la posibilidad de que un funcionario de elección popular sea retirado por una entidad que ejerce funciones administrativas, es necesario entender que la activación del recurso automático de revisión exige que el sancionado esté en ejercicio del mandato popular, pues, de no ser así, deberá acudir a los medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

²⁷⁶ La Corte Constitucional estudió en esa oportunidad la exequibilidad de los artículos 23 y 45 de la Ley 2080, que regulan el trámite del control automático e integral de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal, para lo cual verificó si las normas demandadas vulneraban el derecho de acceso a la administración de justicia, en condiciones de igualdad, y las garantías del debido proceso, en la medida en que privaban a los responsables fiscales de la posibilidad de cuestionar el fallo a través de los medios de control judiciales que consideren adecuados para defender sus intereses.

²⁷⁷ En el inciso cuarto del artículo 1° 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».

338. Sin embargo, esta Corporación evidencia que dicho instrumento de participación judicial tiene las siguientes limitaciones:

a) Es un recurso, que conforme con lo prescrito en los artículos 54 a 60 analizados, es de carácter rogado; por lo tanto, de no interponerse, no habría intervención judicial material y efectiva respecto de la imposición de las sanciones restrictivas del derecho político de elegir y ser elegido de los funcionarios públicos de elección popular, con lo cual se desconocería el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

b) Al ser un recurso extraordinario, solo se puede interponer con fundamento en las causales específicas señaladas en el artículo 56 de la Ley 2094 de 2021, lo cual es limitativo al derecho de defensa y, adicionalmente, podrían existir eventuales motivaciones para la imposición de sanciones restrictivas del derecho político de elegir y ser elegido de los funcionarios de elección popular, por fuera de las causales legales señaladas, que no podrían ser controladas por el juez competente.

c) El recurso 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.

339. Ante las incompatibilidades o limitaciones advertidas sobre dicho medio judicial, que afectan su idoneidad y eficacia plena para garantizar los derechos políticos de los servidores de elección popular en el ejercicio de la acción disciplinaria por parte de la Procuraduría General de la Nación, es necesario proferir una sentencia que module los efectos normativos del mencionado recurso en el siguiente sentido:

a) El estándar de garantía constitucional exige que la intervención de juez en la determinación e imposición de las sanciones analizadas a los servidores de elección popular sea obligatoria y no rogada. También, debe ser ordinario y siempre estar presente en la imposición de dichas sanciones, para que estas se concreten en una sentencia judicial. Por lo tanto, el trámite del recurso de revisión operará de manera automática e inmediata y no está supeditado a las causales taxativas de procedencia, permitiéndosele al ciudadano disciplinado el ejercicio de todas las actividades procesales que estime pertinentes a su defensa, tales como presentar argumentos a su favor, solicitar pruebas y permitir su contradicción, lo cual podrá hacer dentro de los 30 días siguientes a la notificación de la providencia disciplinaria proferida por la PGN, tal como lo establece el artículo 57 de la Ley 2094 de 2021, el cual creó el artículo 238 D de la Ley 1952 de 2019. Vencido este término, en el que el disciplinado puede ejercer de manera efectiva su derecho de defensa y todas sus garantías procesales, la PGN deberá enviar, inmediatamente, el proceso ante el juez de lo contencioso administrativo, quien deberá hacer un examen integral de la actuación disciplinaria adelantada por la PGN, no solo de corrección de legalidad.

b) Las decisiones de la PGN que se refieran a la destitución, suspensión e inhabilidad de funcionarios de elección popular, no podrán, en ningún caso, ser impuestas de manera definitiva sin la intervención del juez de lo contencioso administrativo.

c) Contra la sentencia del juez de lo contencioso administrativo procederán los recursos de ley consagrados en el CPACA. El sistema de investigación y juzgamiento disciplinario de servidores de elección popular se complementará con las normas que se enuncian en el artículo 22 de la Ley 1952 de 2019²⁷⁸, entre las que está el artículo 179²⁷⁹ y siguientes del CPACA y las reglas supletivas del Código General del Proceso.

340. Visto lo anterior, es necesario advertir que el sistema de investigación y juzgamiento disciplinario de servidores de elección popular, en el que confluyen la PGN y la jurisdicción de lo contencioso administrativo, fue diseñado por el Legislador. En tal sentido, esta decisión no crea un nuevo modelo de juzgamiento disciplinario para los mencionados funcionarios, el cual seguirá siendo el establecido en las Leyes 1952 de 2019 y 2094 de 2021, hasta tanto el Congreso defina otro. En consecuencia, la decisión adoptada por la Corte está centrada en la garantía de los derechos políticos y del debido proceso de los servidores públicos de elección popular y en la adecuación normativa, para que aquella esté conforme con el bloque de constitucionalidad, en especial, con la reserva judicial en la imposición definitiva de las sanciones de suspensión, inhabilidad y destitución de los mencionados funcionarios.

341. La Sala Plena aclara que el remedio constitucional es congruente con el principio de separación de poderes y se ajusta al modelo institucional del Estado colombiano. Por lo tanto, todos los órganos estatales deben asegurar la implementación de esta sentencia, que armoniza y asegura los derechos de quienes fueron elegidos popularmente, frente al deber del Estado de implementar mecanismos adecuados que le permitan prevenir, identificar y sancionar conductas que atenten contra la administración pública.

342. Para la Corte, esta decisión permite una amplia posibilidad al sancionado de ejercer su derecho de defensa y debido proceso 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.

343. Conforme lo dispone el artículo 45 de la Ley 270 de 1996, los efectos de esta decisión se producen a partir del día siguiente a su adopción por el pleno de la Corte. En consecuencia, solamente las actuaciones disciplinarias que hayan implicado la imposición de sanciones de destitución, suspensión o inhabilidad para servidores públicos de elección popular, respecto de las cuales i) no hubieren transcurridos 30 días desde su notificación, ii) en las que estuviere en trámite el recurso extraordinario de revisión o iii) las que se adopten con posterioridad, en todos los casos, teniendo en cuenta el día siguiente de la fecha de esta decisión (17 de febrero de 2022), se someterán a las reglas de modulación sobre el recurso extraordinario de revisión ante el juez contencioso administrativo. Lo anterior implica que los efectos de la decisión que ahora adopta la Corte Constitucional no dejan sin efecto las determinaciones que se hayan proferido hasta ahora por parte de la PGN o por las autoridades judiciales que realizaron el control judicial de esas decisiones.

²⁷⁸ Las autoridades reglamentarán la tramitación interna de las peticiones que les corresponda resolver, y la manera de atender las quejas para garantizar el buen funcionamiento de los servicios a su cargo// Cuando más de diez (10) personas formulen peticiones análogas, de información, de interés general o de consulta, la Administración podrá dar una única respuesta que publicará en un diario de amplia circulación, la pondrá en su página web y entregará copias de la misma a quienes las soliciten.

²⁷⁹ La norma en mención señala “[e]l proceso para adelantar y decidir todos los litigios respecto de los cuales ese código u otras leyes no señalen un trámite o procedimiento especial, en primera y en única instancia (...)”.

344. Es importante reiterar que en la Sentencia C-146 de 2021 la Corte cambió su precedente y, en esta decisión, la Sala Plena lo precisa. La modificación del precedente se produjo en virtud de la mutación del contexto normativo relevante para la determinación de la validez de normas internas que surgió con ocasión del fallo de la Corte IDH en el caso *Petro vs. Colombia*, del 8 de julio de 2020. En ese sentido, dentro del plazo razonable conferido por el tribunal interamericano para cumplir con la sentencia, el Legislador adoptó un nuevo régimen disciplinario y la Corte Constitucional reconoce que la imposición definitiva de una sanción a un servidor público elegido popularmente, que implique la afectación intensa de los derechos políticos, tiene una reserva judicial y que tal reserva no es satisfecha por el ejercicio de la función administrativa disciplinaria de la PGN. Ello es así porque esta institución no tiene el carácter de órgano judicial, ni puede ostentar las funciones jurisdiccionales en la forma en que le fueron otorgadas por el Legislador, al ajustar el ordenamiento para efectos de dar cumplimiento al aludido fallo de la Corte IDH.

345. Finalmente, esta Corporación adopta un remedio constitucional que no implica una regulación integral y constituye un avance en la consolidación del estándar de protección de los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular, sin perjuicio de las competencias ineludibles del Legislador y de su responsabilidad en cuanto a solucionar la problemática constitucional advertida en esta sentencia. Por tal razón le corresponde a aquel realizar las adecuaciones y el reparto de competencias que estime necesario en materia disciplinaria, para la imposición de sanciones que restrinjan en forma intensa los derechos políticos de los citados servidores, conforme a los parámetros constitucionales indicados en esta providencia, así como articular la acción y organización de la PGN con la Rama Judicial y buscar el fortalecimiento de esta última.

346. Por la anterior razón, la Corte exhorta²⁸⁰ al Congreso de la República para que adopte, en el menor tiempo posible, un estatuto aplicable a dichos servidores públicos, 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.

347. Así las cosas, la decisión que se adopta es de carácter *temporal*. En consecuencia, el Legislador, dentro de su libertad de configuración legislativa, tiene la facultad de establecer que la PGN instruya y acuse a los servidores elegidos popularmente ante un juez de la República, función que podría atribuir al Consejo de Estado o a otro órgano judicial que determine la ley, incluido el juez penal.

Acotaciones finales

348. La Sala Plena de la Corte Constitucional hace hincapié en que se mantiene incólume la reserva judicial de la imposición definitiva de las sanciones disciplinarias de los funcionarios elegidos popularmente, en ejercicio del cargo, en los casos de destitución, suspensión e inhabilidad.

349. En consonancia con lo dispuesto por la Corte IDH en el párrafo 96 de la sentencia *Petro vs. Colombia*, la Corte Constitucional señala que hay una clara reserva judicial para la aplicación efectiva y definitiva de la sanción que puede

²⁸⁰ Cfr. Sentencia C-473 de 1994.

restringir los derechos políticos de quienes fueron elegidos popularmente. De allí que sea la sentencia el acto jurídico que implica la restricción material efectiva del derecho político. Con ello, la decisión de la Corte Constitucional también deja claro que no es la autoridad que ejerce funciones administrativas la que impone de manera definitiva la sanción generadora de la limitación de los derechos políticos, pues existe una clara reserva judicial para ello.

350. Asimismo, las decisiones adoptadas por la Sala Plena no excluyen otras que el Congreso de la República pueda cumplir con las órdenes proferidas por la Corte IDH. En esta oportunidad, la Corte solo ha resuelto los puntos interpretativos directamente relevantes para resolver los cargos presentados en la demanda de constitucionalidad. Con ello, ha armonizado lo relativo a la reserva judicial en la imposición definitiva de las sanciones referidas a los funcionarios que son elegidos popularmente, de conformidad con el artículo 23.2 de la CADH y demás principios y normas constitucionales.

351. La armonización de esta decisión implica la consecuente conformidad de la interpretación que aquí se propone tanto con la Constitución como con la CADH, como parte del bloque de constitucionalidad. Ello significa que las subreglas constitucionales que se han estructurado se basan en la interpretación, tanto de las disposiciones constitucionales como de la propia CADH. De manera que aquella constituye un precedente vinculante para las autoridades judiciales cuando deban interpretar otras normas del ordenamiento en relación con el parámetro constitucional. Aun cuando no se trata de un control integral de constitucionalidad, la Sala Plena ha abordado la armonización de las respectivas normas nacionales con los artículos 8, 23 y 25 de la CADH de manera que, en ello, existe cosa juzgada constitucional.

352. Lo anterior significa que esta providencia tiene efectos en todo el ordenamiento, por lo que debe ser cumplida por todas las autoridades judiciales y administrativas. De tal suerte que cada una de estas debe ejercer sus competencias con el debido respeto por la interpretación que ha sido fijada por la Sala Plena de la Corte Constitucional. Ello implica aplicar la garantía de la reserva judicial en la imposición definitiva de las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a los funcionarios públicos elegidos popularmente, sin perjuicio de otras normas constitucionales que directamente asignan a autoridades administrativas la competencia para retirar del cargo a servidores públicos de elección popular.

Síntesis de la decisión

353. Los demandantes solicitaron ante este tribunal declarar inconstitucional el 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 cargos:

354. *Desconocimiento de los artículos 93 superior y 23.2. de la CADH.* Partiendo de lo dispuesto en 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, se refirieron a la garantía según la cual 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.

355. *Desconocimiento de los artículos 29 de la carta y 8 de la CADH.* 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. Adicionalmente, 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 e impactaba el principio de representación democrática.

356. *Desconocimiento del artículo 116 superior,* por no cumplir con el presupuesto de excepcionalidad. En concreto, a juicio de los demandantes, 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.

357. Como cuestiones previas la Sala se pronunció sobre la integración normativa, la aptitud de la demanda y la cosa juzgada constitucional. En primer lugar, 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, con la finalidad de evitar que un eventual fallo de inexecutable resulte inane y garantizar la coherencia del ordenamiento jurídico, el debido proceso y los principios *pro actione* y de economía procesal. En segundo lugar, la Sala encontró acreditada la aptitud de los cargos; advirtió que las censuras reúnen los requisitos de claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia. En tercer lugar, 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 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 nuevo 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.

358. Bajo ese entendido, como cuestión general la Corte se planteó el siguiente interrogante: ¿es constitucional que las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad que se impongan por la Procuraduría, se haga en ejercicio de función jurisdiccional, en específico a servidores públicos de elección popular?

359. Para resolver dicha cuestión, la Sala presentó tres problemas jurídicos que se relacionan de modo directo con los cargos admitidos:

i) ¿Atribuirle funciones jurisdiccionales a la Procuraduría vulnera el artículo 116 de la Constitución, al desconocer los presupuestos fijados por la carta para asignar esta competencia excepcional?

ii) ¿Atribuirle competencia a la Procuraduría para imponer sanciones disciplinarias de destitución, suspensión e inhabilidad contra servidores de elección popular, desconoce los artículos 93 de la Constitución y 23 de la CADH, que establecen una reserva judicial para tal fin?

iii) ¿Atribuirle competencia a la Procuraduría para imponer sanciones disciplinarias de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores de elección popular, desconoce los artículos 29 de la Constitución y 8º de la CADH, en tanto la garantía de juez natural exige

el establecimiento de una decisión judicial como condición indispensable para la imposición de sanciones de destitución?

360. Inicialmente, la Sala precisó el contexto de la norma demandada. En este sentido señaló que se ubica en la Ley 2094 de 2021, expedida con el fin de dar cumplimiento al fallo *Petro vs. Colombia* de la Corte IDH. Además, resaltó su impacto en el régimen disciplinario vigente, 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, a juicio de la Sala, un cambio deóntico en el ejercicio de la función disciplinaria a cargo de la PGN.

361. En su análisis, la Corte tuvo en cuenta la jurisprudencia precedente en materia de atribución de funciones jurisdiccionales a autoridades que ejercen funciones administrativas, como también la concerniente al ejercicio de funciones sancionatorias de la PGN respecto de servidores de elección popular; igualmente las decisiones 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 jurisprudencia constitucional, especialmente, en el Sentencia C-146 de 2021.

362. 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, en ejercicio de sus funciones. 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 y en la sentencia de la Corte IDH, del 8 de julio de 2020, en el caso *Petro vs. Colombia*, ha de apreciarse como un esquema expansivo de protección de derechos, interpretado integralmente bajo el principio *pro homine*.

363. La regla jurisprudencial que resultó de dicho ejercicio de armonización es que la imposición definitiva de las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular, en ejercicio del cargo, requiere de la intervención de un juez.

364. 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 y iv) la postura de la Corte es respetuosa de su precedente y del constante diálogo con la Corte IDH.

365. La Corte verificó la vulneración del artículo 116 de la Constitución, 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 ejercen 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 pueden asignar funciones jurisdiccionales a autoridades que ejercen funciones administrativas para la investigación y juzgamiento de delitos.

366. No obstante, 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 ejercicio del cargo. 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. En consecuencia, se declaró la inexecutable de las expresiones “jurisdiccionales” y “jurisdiccional” de los artículos 1, 54, 73 y 74 de la Ley 2094 de 2021.

367. 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 inexecutable 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.

368. Luego, la Corte analizó 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, en ejercicio de sus funciones, solo pueden imponerse de manera definitiva 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 sancionado.

369. En seguida, al estudiar el reproche sobre la violación del artículo 29 de la carta y el artículo 8 de la CADH, sobre la garantía de juez natural, la Sala consideró que el artículo 277.6 de la Constitución dispone que la PGN es competente para, conforme a la ley, adelantar las investigaciones e imponer sanciones disciplinarias a los servidores públicos, incluidos los de elección popular, excepto aquellos cuyo régimen está regulado por la Constitución.

370. 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 de manera definitiva las limitaciones antes mencionadas a los servidores públicos de elección popular, en ejercicio de sus funciones, siempre que brinden las garantías del debido proceso, pues tal restricción no puede ser impuesta de forma definitiva por autoridades que ejercen funciones administrativas.

371. Este 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 definitiva de las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular, en ejercicio de sus funciones, a partir de los estrictos estándares derivados del bloque de constitucionalidad.

372. 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, en ejercicio de sus funciones, 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.

373. 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 normativa 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.

374. 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.

375. Bajo ese supuesto, se adecuó 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 definitiva de sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad por responsabilidad disciplinaria de servidores de elección popular, en ejercicio de sus funciones, con intervención de juez. Lo expuesto, sin afectar otros bienes o competencias constitucionales, ni la seguridad jurídica.

376. Finalmente, 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.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. Declarar la **INEXEQUIBILIDAD** de las expresiones “jurisdiccionales” y “jurisdiccional” contenidas en los artículos 1º, 54, 73 y 74 de la Ley 2094 de 2021 (que modificaron los artículos 2º, 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 1º de la Ley 2094 de 2021 (que modificó el art. 2º 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 PGN 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.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,



DIANA FAJARDO RIVERA
Presidenta
Con salvamento parcial de voto



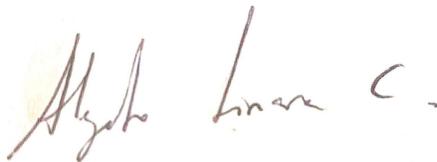
NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada
Con salvamento parcial de voto



JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado



JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado
Con salvamento parcial de voto



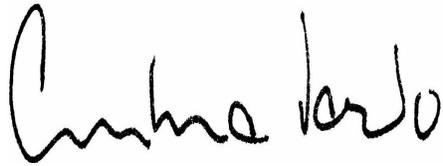
ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con aclaración de voto



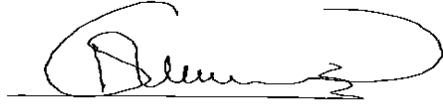
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado



PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada



CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Con salvamento Parcial de Voto



JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado



MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **51553e3b3ffe0835c9bcaa86f22b9388a5964777de3e6c5a66604221f72d71cf**

Verifique este documento electrónico en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/firmaelectronica/validararchivo.php>