



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00
Recurrente: Esther María Jalilie García
Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación
Unificación jurisprudencial

CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Magistrado Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá, D. C., 3 de diciembre de dos mil veinticuatro (2024)

Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00
Recurrente: Esther María Jalilie García
Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación

Tema: Recurso extraordinario de revisión contra las sanciones disciplinarias de los servidores públicos de elección popular, emitidas por la Procuraduría General de la Nación previsto en la Ley 2094 de 2021.

AUTO DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado procede a decidir el recurso de súplica presentado por la Procuraduría General de la Nación¹ y la accionante, Esther María Jalilie García², contra el auto de 19 de mayo de 2023, proferido por el magistrado ponente de la Sala Novena Especial de Decisión³, por importancia jurídica, trascendencia social y necesidad de sentar jurisprudencia.

En la providencia objeto de súplica, se dispuso inaplicar con efectos *inter partes* los artículos 54 a 60 de la Ley 2094 de 2021 y, en consecuencia, no avocar conocimiento del recurso extraordinario de revisión promovido contra la sanción disciplinaria de 6 de octubre de 2022 dictada en segunda instancia por la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular dentro del proceso IUS-E-2017-939035-IUC-D-2018-1065795.

I. ANTECEDENTES

1. El recurso extraordinario de revisión

Con anterioridad a la expedición de la sentencia C-030 de 2023, la señora Esther María Jalilie García, por medio de apoderado, interpuso dentro del término previsto en el artículo 238D del Código General Disciplinario⁴ (Ley 1952 de 2019⁵

¹ Índice 18 de SAMAI.

² Índice 20 de SAMAI.

³ Índice 11 de SAMAI. El auto fue notificado por medios electrónicos de acuerdo con lo previsto en el artículo 205 del CPACA, según consta en el índice 14 de SAMAI.

⁴ Artículo adicionado por el artículo 57 de La Ley 2094 de 2021.

⁵ Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00

Recurrente: Esther María Jalilie García

Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación

Unificación jurisprudencial

–CGD–), recurso extraordinario de revisión⁶ en contra de la decisión de segunda instancia de 6 de octubre de 2022 proferida por la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular de la Procuraduría General de la Nación⁷, por medio de la cual se confirmó la sanción de 23 de diciembre de 2020, impuesta a esta servidora pública, por la Procuraduría Provincial de Cartagena, y la declaró disciplinariamente responsable por incurrir en una falta grave⁸, a título de culpa grave, de acuerdo con el numeral 9º del artículo 43 de la Ley 734 de 2002⁹, y le impuso la sanción de suspensión en el ejercicio del cargo por el término de dos (2) meses, en su calidad de alcaldesa municipal de Arjona, departamento de Bolívar, por hechos ocurridos en ejercicio de su mandato, período 2016-2019.

En el recurso extraordinario, se invocaron como causales de revisión las previstas en los numerales 1º y 3º del artículo 238C de la Ley 1952 de 2019, adicionado por el artículo 56 de la Ley 2094 de 2021, relativas a la *violación directa de la ley sustancial* y la *incongruencia entre el pliego de cargos y el fallo disciplinario*. En tal sentido, la recurrente formuló las siguientes solicitudes:

PRIMERA: Que sea invalidado el fallo de segunda instancia, de fecha 06 de octubre de 2022, proferido por el procurador delegado [...], dentro de la pesquisa disciplinario con radicado IUS-E-2017-939035-IUC-D-2018-1065795, notificado a través de correo electrónico de 05 de enero de 2023.

SEGUNDA: Que, en consecuencia de la anterior invalidación, se elimine la sanción proferida en contra de la Dra. Esther María Jalilie García [...] y se le restituyan los dineros que hubiere pagado por concepto de multa, con sus respectivos intereses y debidamente indexados.

2. Trámite procesal

Mediante auto de 7 de marzo de 2023¹⁰ el magistrado sustanciador, previo a decidir sobre la admisión del recurso extraordinario de revisión, requirió a la señora Esther María Jalilie García, para que, en el término de cinco (5) días hábiles i) aportara los documentos relacionados con su condición de servidora pública de elección popular para la época de los hechos y que dieron origen a la

⁶ Índice 2 de SAMAI.

⁷ Al respecto, se pueden consultar los artículos 16 y 17 de la Ley 2094 de 2021 declarados condicionalmente exequibles a través de la sentencia C-030 de 2023, en concordancia con el artículo 11 del Decreto Ley 1851 de 2021 que modificó el artículo 22 del Decreto Ley 262 de 2000.

⁸ En primera instancia la conducta se sancionó como si se tratara de una falta grave y no de una falta gravísima de conformidad con lo previsto en el numeral 9.º del artículo 43 de la Ley 734 de 2002, según el cual, «La realización típica de una falta objetivamente gravísima cometida con culpa grave, será considerada falta grave».

⁹ Artículo 48. Faltas gravísimas. –Artículo derogado a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019– Son faltas gravísimas las siguientes:

[...] 31. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley [...]

¹⁰ Índice 5 de SAMAI.

decisión disciplinaria cuestionada y, ii) aclarara si la sanción de suspensión que le fue impuesta fue modificada por multa y, en caso afirmativo, si dicha suma se pagó. Dentro del término concedido, la mencionada recurrente atendió el requerimiento, precisando que la Sala Disciplinaria de Juzgamiento, en la decisión de segundo grado, dispuso conmutar la suspensión en el ejercicio del cargo por multa equivalente a dos (2) meses de salario, de conformidad con el parágrafo único del artículo 48 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 9.º de la Ley 2094 de 2021¹¹.

2.1. El auto recurrido

A través de auto de 19 de mayo de 2023¹², el magistrado de la Sala Novena Especial de Decisión de esta Corporación inaplicó, con efectos *inter partes*, los artículos 54 a 60 de la Ley 2094 de 2021 y decidió no avocar conocimiento del recurso formulado al estimar que dichas normas desconocen los artículos 8.1, 23.2 y 68.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)¹³, así como la sentencia adoptada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso *Petro Urrego vs. Colombia* del 8 de julio de 2020, y los artículos 4, 6, 13, 29, 31, 93, 113, 121, 123, 152-b, 229, 237, 238, 277-6 y 278-1 de la Constitución Política de Colombia.

A título introductorio, el magistrado ponente hizo referencia a la sentencia de 8 de julio de 2020 emitida por la Corte IDH, en el caso *Petro Urrego vs Colombia*, que declaró responsable al Estado colombiano por la transgresión de los artículos 8.1, 8.2 d) y 23.2 de la CADH, por la vulneración del principio de jurisdiccionalidad, la garantía de la imparcialidad, presunción de inocencia y el derecho de defensa¹⁴, para señalar que los derechos políticos de los servidores públicos elegidos democráticamente solamente pueden ser restringidos por juez competente, mediante condena en proceso penal.

Recordó que la Ley 2094 de 2021 atribuyó funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación para ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive de los de elección popular. Sin embargo, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-030 de 2023, declaró inexecutable las expresiones «jurisdiccionales» y «jurisdiccional» contenidas en los artículos 1, 54, 73 y 74 de la Ley 2094 de 2021¹⁵ y de la expresión «ejecutoriadas» del artículo 54 de la Ley 2094 de 2021, así como, la exequibilidad condicionada de los artículos 1, 13, 16, 17 y 54 de dicha ley, por lo que, de conformidad con este fallo, las sanciones disciplinarias de la Procuraduría

¹¹ Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones.

¹² Índice 11 de SAMAI.

¹³ Pacto de San José de Costa Rica de 22 de noviembre de 1969.

¹⁴ En los términos de los artículos 8.1 y 8.2.d) de la CADH, en concordancia con el artículo 1.1. del mencionado instrumento internacional.

¹⁵ Las disposiciones modificaron los artículos 2, 238A, 265 de la Ley 1952 de 2019.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00

Recurrente: Esther María Jalilie García

Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación

Unificación jurisprudencial

General de la Nación recobraron su naturaleza original, esto es, que son decisiones de naturaleza administrativa y no jurisdiccional.

También hizo mención a la Resolución de 25 de noviembre de 2021 emitida por la Corte IDH, sobre la supervisión al cumplimiento de la sentencia del caso Petro Urrego vs. Colombia, en la que se expuso que la reforma contenida en la Ley 2094 continúa permitiendo que un órgano distinto a un juez, en proceso penal, imponga restricciones a los derechos políticos de funcionarios democráticamente elegidos, por lo que, en su sentir, el intento de ajustar la normativa interna a los estándares convencionales terminó siendo fallido, manteniéndose el mismo «estado de cosas inconvencional» que dio lugar a la condena ya mencionada.

De igual manera, hizo referencia a la competencia del Consejo de Estado para actuar como juez de convencionalidad y de constitucionalidad, mediante la figura de la *excepción de inconstitucionalidad*. En este orden, recordó que el artículo 93 superior incorporó, dentro del bloque de constitucionalidad, los tratados y convenios internacionales que reconocen derechos humanos ratificados por Colombia. Por tal razón, como la Convención Americana es un tratado internacional, señaló que el Estado colombiano está obligado a acatarla, dado que fue aprobada por el Congreso de la República, mediante la Ley 16 del 30 de diciembre de 1972 y ratificada el 28 de mayo de 1973, sin hacer reserva alguna, convirtiéndose, en consecuencia, en una normatividad vinculante en el derecho interno.

Formulados a manera de premisa los aspectos anteriores, la providencia entra a exponer las razones concretas para inaplicar los artículos 54 a 60 de la Ley 2094 de 2021, mediante los cuales se reguló el recurso extraordinario de revisión contra las sanciones de destitución suspensión e inhabilidad proferidas por la procuraduría, frente a servidores públicos de elección popular, los cuales, se compendian de la siguiente manera:

2.1.1 La Ley 2094 de 2021 es violatoria de los artículos 8.1, 23.2 y 68.1 de la CADH

El primer reparo, desde el punto de vista del control de convencionalidad, se concreta en que dicho recurso extraordinario no puede ser empleado para acometer el estudio de legalidad de los actos administrativos sancionatorios a «espaldas del régimen jurídico del sistema interamericano y de los estándares convencionales desarrollados por la Corte IDH», pues, según la resolución de supervisión emitida por esta Corte internacional del 25 de noviembre de 2021, nuestro país aún se encuentra pendiente de dar cabal cumplimiento a la decisión adoptada en el caso Petro Urrego vs Colombia, que condenó al Estado colombiano por la violación de los artículos 2, 8.1 y 23.2 de la CADH, bajo la



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00

Recurrente: Esther María Jalilie García

Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación

Unificación jurisprudencial

consideración de que la Procuraduría General de la Nación no tiene competencia para destituir o inhabilitar a servidores públicos de elección popular.

En este orden, a pesar de que el artículo 1º de la ley 2094 de 2021 le dio funciones jurisdiccionales a la Procuraduría y la sentencia C-030 de 2023 declaró inexecutable esta disposición, quedó latente la posibilidad de que la Procuraduría General de la Nación, como autoridad administrativa, continúe sancionando a los servidores públicos de elección popular en evidente contradicción con lo dispuesto en la CADH. Advierte que estamos en presencia de un «estado de cosas inconvencional» que podría acentuarse y prolongarse al darle trámite a un recurso extraordinario de revisión que no satisface los estándares del sistema interamericano de derechos humanos.

De otro lado, aduce que hay un desconocimiento de las garantías convencionales de la doble instancia y la doble conformidad contempladas en el artículo 8.1 de la CADH. En efecto, las precitadas normas legales, en su contenido y alcance, conforme a las interpretaciones efectuadas en la sentencia C-030 de 2023, no tiene prevista la posibilidad de cuestionar en una segunda instancia las decisiones sancionatorias proferidas contra servidores públicos de elección popular, por cuanto el trámite del recurso extraordinario de revisión que se regula en los artículos 54 a 60 de la Ley 2094 de 2021, es de única instancia.

2.1.2 La Ley 2094 de 2021 desconoce el principio constitucional de separación de poderes

Señala el ponente en su providencia que, según el artículo 113 superior, son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Además, de los organismos que las integran existen otros autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Por su parte, los artículos 121 y 123 de la Carta Política prescriben que las autoridades públicas ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. En tal sentido, en atención al *principio de separación de poderes*, el Consejo de Estado no puede ejercer funciones que correspondan a autoridades administrativas, como la que le compete a la Procuraduría General de la Nación, relacionada con la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular, según lo disponen los artículos 277 y 278 de la Carta.

Así las cosas, considera que las disposiciones de la Ley 2094, lo que hace, en últimas, es convertir al Consejo de Estado en un órgano de control, al depositar en sus manos la delicada responsabilidad de adoptar decisiones definitivas al interior de los procesos disciplinarios. Agrega que el papel que está llamado a cumplir el Consejo de Estado, como máximo tribunal de la jurisdicción contencioso



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00

Recurrente: Esther María Jalilie García

Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación

Unificación jurisprudencial

administrativa, es ejercer el control de legalidad de las actuaciones de la administración y no fungir como última instancia dentro del proceso disciplinario. Además, estima que el único propósito de su intervención sería convalidar las decisiones sancionatorias adoptadas por una autoridad administrativa, que está proscrita por la CADH y la jurisprudencia de la Corte IDH, tratándose de sanciones de destitución o inhabilidad de los servidores públicos de elección popular.

2.1.3 La Ley 2094 de 2021 ha debido seguir el trámite previsto para las leyes estatutarias

En relación con este aspecto, señala que el artículo 152 de la Constitución Política establece que el Congreso de la República, mediante leyes estatutarias, entre otras materias, debe regular lo relacionado con la administración de justicia. Destaca que el trámite de estas leyes es más riguroso y complejo que el de las leyes ordinarias, en tanto exige que se aprueben en una sola legislatura, con la mayoría absoluta de una y otra cámara y previo control de la Corte Constitucional.

En el presente caso, estima que este mandato superior fue soslayado por cuanto la Ley 2094 de 2021, siendo una ley ordinaria, modificó no solamente las competencias propias del Consejo de Estado previstas en el artículo 237 de la Carta, sino también las señaladas en los artículos 34 y 39 de la Ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia. De manera que, al haberse pretermitido el trámite propio de una ley estatutaria, la Ley 2094 de 2021 resultó violatoria del ordenamiento superior, lo cual la hace constitucionalmente inaplicable.

2.1.4 El recurso extraordinario de revisión regulado en la Ley 2094 de 2021 comporta un notorio menoscabo de las garantías procesales de los servidores públicos de elección popular

A este respecto, afirma que una lectura desprevenida de los artículos 54 a 60 de la Ley 2094 de 2021, pone de presente que el recurso extraordinario de revisión regulado en esa preceptiva, si bien fue instituido por el legislador con la finalidad de ampliar las garantías procesales para los disciplinados, en realidad produce, en la práctica, un efecto totalmente contrario, pues el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, como medio idóneo para la impugnación de las decisiones disciplinarias, ofrece mayores garantías y oportunidades de defensa que las que pueden darse en el trámite del recurso extraordinario de revisión mencionado.

Para sustentar esta afirmación, ilustra con un cuadro comparativo, las diferencias entre el recurso extraordinario de revisión y el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, para destacar que existen menores garantías sustanciales en el trámite del recurso. Así, destaca que: i) respecto de los



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00

Recurrente: Esther María Jalilie García

Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación

Unificación jurisprudencial

términos, el recurso debe formularse dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria del fallo disciplinario, mientras que la demanda nulidad y restablecimiento del derecho, en el plazo de cuatro (4) meses; ii) en el trámite del recurso extraordinario no se consagra la posibilidad de aclarar, adicionar o modificar la demanda, ni pueden proponerse excepciones previas; iii) tampoco está prevista la posibilidad de formular medidas cautelares; iv) no se contempla la audiencia inicial, la audiencia de pruebas; ni la audiencia de juzgamiento, sino que, en su lugar, vencido el término probatorio, debe dictarse sentencia. v) Agrega, que en este trámite no existe la «doble instancia» ni la garantía de la «doble conformidad» por tratarse de un proceso de única instancia, entre otros aspectos.

Así las cosas, estima que los treinta (30) días para presentar el recurso de revisión reduce significativamente la posibilidad de estructurar una defensa adecuada, esto es, la posibilidad de recaudar pruebas y, particularmente, en lo que se refiere a los documentos encontrados o recobrados de que trata la causal del numeral 6 del artículo 238 C. Por lo tanto, concluye que las garantías de defensa y audiencia, se ven seriamente lesionadas y el derecho de igualdad vulnerado, en tanto dispensa un trato diferenciado a las personas elegidas popularmente.

De otro lado, agrega que si bien la Corte Constitucional en el fallo aducido, señala que el disciplinado, al intervenir en el trámite del recurso extraordinario de revisión, tendrá todas las garantías que le son propias del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, lo cierto es que ese propósito es de suyo irrealizable, si se tiene en cuenta que por expresa disposición legal, el trámite no puede superar los seis (6) meses. Además, como en lo sucesivo, el recurso opera de manera automática e inmediata, se le está coartando al disciplinado la posibilidad de intervenir en la estructuración de los extremos de la litis y de proponer cargos contra la decisión que le es adversa. Así las cosas, concluye que el procedimiento de revisión *ad hoc*, previsto para ejercer el control automático e inmediato de legalidad de los actos disciplinarios sancionatorios, no puede mantenerse incólume desde la óptica del derecho constitucional ni convencional.

2.2. Los recursos de reposición y súplica

2.2.1. La señora Esther María Jalilie García interpuso recurso de reposición y en subsidio de súplica contra el auto de 19 de mayo de 2023, que resolvió no avocar conocimiento del recurso extraordinario de revisión, específicamente, frente a lo decidido en los ordinales tercero y cuarto, por cuanto considera que ha quedado en absoluta desprotección en relación con sus derechos fundamentales y porque advierte una contradicción entre la parte dispositiva y la parte motiva de la providencia.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00

Recurrente: Esther María Jalilie García

Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación

Unificación jurisprudencial

La accionante fundamenta su impugnación señalando que la providencia denota contradicción, pues, en su parte considerativa, expresa que la sentencia C-030 de 2023, le devolvió el linaje de acto administrativo a las decisiones sancionatorias de la procuraduría, pero dejó latente la posibilidad de sancionar disciplinariamente a los servidores de elección popular, sin subsanar el déficit de jurisdiccionalidad, al que se refiere la CADH. También, indica que la providencia puntualiza que el Consejo de Estado no tiene, entre sus funciones, la de fungir como última instancia en el trámite disciplinario, en tanto dicha competencia corresponde al ministerio público, pero termina desquiciando el principio de separación de poderes, en tanto impone al Consejo de Estado una tarea que no es de su resorte. Así mismo, contrasta la oportunidad que tiene el sancionado para ejercer el derecho de defensa y contradicción a través del recurso extraordinario de revisión y el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, para concluir, en la parte resolutive del proveído, que la recurrente debe demandar la sanción ante la jurisdicción contenciosa en el término de cuatro (4) meses contados a partir del día hábil siguiente a aquel en que la procuraduría notifique nuevamente el acto administrativo sancionatorio.

Así las cosas, conforme a los anteriores razonamientos, afirma la recurrente que las órdenes de la parte resolutive, contenida en los numerales tercero y cuarto, resultan contradictorias con la parte motiva, habida cuenta que, compelerla a acudir a la vía judicial ordinaria, la deja en total desprotección y termina materializándose en cabeza suya la inconventionalidad e inconstitucionalidad señalada por la misma providencia. Agrega, que con estas órdenes se termina legitimando que un acto administrativo de una autoridad administrativa pueda suspender a un funcionario elegido popularmente. En otras palabras, el Consejo de Estado, al dejar que produzca plenos efectos el acto administrativo que dispuso la suspensión de la accionante por el término de dos (2) meses, avala, en la práctica, lo que con tanto ahínco deplora en su propio auto por el cual no avoca conocimiento.

Con fundamento en lo anterior solicita que se revoque el auto recurrido y como consecuencia, se ordene dejar sin efectos los actos administrativos sancionatorios de primera y segunda instancia «hasta que no se adecue el ordenamiento interno a las previsiones de la Carta de la Convención Interamericana de derechos Humanos, en los términos de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que desató el caso Petro Urrego contra Colombia y la afectada pueda hacer uso del procedimiento que para el efecto se expida».

2.2.2. A su turno, la Procuraduría General de la Nación, por conducto del jefe de la oficina jurídica, interpuso recurso de súplica contra el mencionado auto de 19 de mayo de 2023¹⁶. En primer lugar, señaló que el recurso de súplica es procedente

¹⁶ Índice 18 de SAMAI.

al tenor del artículo 246.3 del CPACA, por cuanto la decisión del ponente de no avocar conocimiento y ordenar el trámite del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, comporta un verdadero rechazo del recurso extraordinario de revisión, hipótesis contemplada en la causal tercera de la norma en comento.

En relación con el fondo de la providencia señaló que el auto suplicado viola el principio de cosa juzgada constitucional, previsto en el artículo 243 constitucional, al aplicar la excepción de inconstitucionalidad de los artículos 54 a 60 de la Ley 2094 de 2021, desconociendo que la Corte ya se había pronunciado sobre la exequibilidad de dichas normas en la sentencia C-030 de 2023, encontrando que estas disposiciones se ajustaban a los mandatos superiores contenidos en los artículos 29, 40.1, 93, 116, 118, 277.5, y 277.6 de la Constitución Política, así como en los artículos 8º y 23.2 de la CADH. Por tanto, reiteró que no podía aplicarse la excepción de inconstitucionalidad dado que ya existía un pronunciamiento definitivo que declaró su conformidad con el texto constitucional, el cual tiene efectos *erga omnes*.

Para el ministerio público, las sentencias C-146 de 2021 y C-030 de 2023, ya habían definido la interpretación de las normas convencionales en aquellos casos en los que la procuraduría investiga y sanciona a servidores públicos de elección popular. A su vez, precisó que la sentencia C-030 no hizo ningún reparo sobre las garantías al debido proceso y el principio de igualdad respecto del recurso extraordinario de revisión, toda vez que estimó que este instrumento de defensa está cimentado en garantizar 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». Así mismo, el fallo de la Corte respeta la arquitectura institucional dispuesta por el Constituyente de 1991 que estableció en cabeza de la procuraduría la potestad disciplinaria para sancionar, inclusive a los servidores de elección popular. Por lo tanto, la decisión que se adoptó desconoció la cosa juzgada constitucional.

Por su parte, los procuradores delegados de la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de elección popular, mediante escrito de 29 de mayo de 2023, coadyuvaron el recurso de súplica¹⁷.

2.3. Traslado de los recursos y decisión de la reposición

El magistrado ponente ordenó el traslado del recurso de reposición interpuesto por la parte actora contra el auto de 19 de mayo de 2023, por el término de tres (3)

¹⁷ Índice 17 de SAMAI.

días, mediante la fijación en lista, de acuerdo con lo previsto en el artículo 242 del CPACA, en concordancia con los artículos 318, 319 y 110 del CGP¹⁸.

La Procuraduría General de la Nación describió el traslado para señalar que el recurso extraordinario de revisión previsto en la Ley 2094 de 2021, es el mecanismo que garantiza la reserva judicial que exige el artículo 23 de la CADH para la imposición de las sanciones disciplinarias de suspensión, destitución e inhabilidad contra servidores públicos de elección popular. De manera que, no hay lugar a dejar sin efecto las decisiones sancionatorias «hasta que no se adecue el ordenamiento interno», como lo solicita la parte recurrente, pues lo que procede es impartir el trámite al recurso extraordinario de revisión que armoniza con los estándares constitucionales y convencionales según lo indicó la sentencia C-030 de 2023¹⁹.

Mediante auto de 22 de junio de 2023²⁰, el magistrado ponente de la Sala Novena Especial de Decisión dispuso no reponer el auto de 19 de mayo de 2023 y ordenó dar trámite a los recursos de súplica, de acuerdo con las previsiones del numeral 2º del artículo 246 del CPACA. Para tal efecto, ordenó remitir el expediente al despacho que seguía en turno de la Sala Novena Especial de Decisión, correspondiéndole elaborar la ponencia a la magistrada Marta Nubia Velásquez Rico²¹.

3. Trámite y decisión de avocar conocimiento por parte de la Sala Plena con el fin de sentar jurisprudencia de acuerdo con el artículo 271 del CPACA

En este orden, la magistrada Marta Nubia Velásquez radicó un proyecto de auto para que la Sala Plena avocara conocimiento de este asunto por importancia jurídica, trascendencia social y la necesidad de sentar jurisprudencia. A su turno, por medio de los escritos del 2 y 4 de agosto de 2023, los magistrados Nicolás Yepes Corrales y Fredy Ibarra Martínez, respectivamente, manifestaron impedimento para conocer y decidir el proceso de la referencia²², lo cual fue aceptado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, a través de auto de 8 de agosto de 2023, al encontrar configurada la causal prevista en el numeral 3.º del artículo 130 del CPACA, en relación con los mencionados magistrados.²³

A su vez, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, mediante auto de la misma fecha, 8 de agosto de 2023²⁴, dispuso avocar conocimiento del presente

¹⁸ Índice 22 de SAMAI.

¹⁹ Índice 23 de SAMAI.

²⁰ Índice 25 de SAMAI.

²¹ Según consta en el índice 29 de SAMAI, la Secretaría General de esta corporación efectuó el cambio de ponente para efectos de resolver los recursos de súplica.

²² Índices 32 y 35 de SAMAI.

²³ Índice 38 de SAMAI.

²⁴ Índice 39 de SAMAI.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00

Recurrente: Esther María Jalilie García

Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación

Unificación jurisprudencial

asunto, por importancia jurídica, trascendencia social y necesidad de sentar jurisprudencia, dado el interés jurídico y el impacto sobre el ordenamiento jurídico que trae la disparidad de criterios sostenido en el auto suplicado, de un lado, la que fundamenta la excepción de inconstitucionalidad y, de otro, la tesis contenida la Sentencia C-030 de 2023, por la cual, se declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 1 y 54 de la Ley 2094 de 2021. Se indicó, además, que la controversia versa sobre un aspecto procesal que es transversal a las Salas Especiales de Decisión del Consejo de Estado y los tribunales administrativos, razones suficientes para avocar el conocimiento de este asunto.

3.1. Impedimentos resueltos con posterioridad al auto que decidió avocar el conocimiento para fines de sentar jurisprudencia

Luego de emitido el auto de 8 de agosto de 2023, mediante el cual se avocó conocimiento del presente asunto, conforme el artículo 271 del CPACA, el magistrado Nicolás Yepes Corrales, en su calidad de encargado del despacho de la magistrada Marta Nubia Velásquez Rico, quien se retiró por terminación de su período constitucional, dispuso, por auto de 14 de noviembre de 2023²⁵, remitir el expediente al magistrado que sigue en turno de la Sala Plena, por habersele aceptado impedimento por auto del 8 de agosto de 2023. En este orden, el expediente ingresó al despacho del suscrito magistrado ponente el 16 de noviembre de 2023²⁶.

Con posterioridad, mediante auto de 27 de febrero de 2024²⁷, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo declaró fundado el impedimento manifestado por el magistrado Germán Eduardo Osorio Cifuentes e infundados los impedimentos manifestados por la magistrada Stella Jeannette Carvajal Basto y el magistrado Omar Joaquín Barreto Suárez. Por lo tanto, el expediente ingresó de nuevo al despacho del suscrito magistrado ponente el 1º de abril de 2024²⁸.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado es competente para proferir el auto de unificación jurisprudencial, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 111 y el artículo 271 del CPACA, en concordancia con lo previsto en el artículo 12 del Acuerdo núm. 080 de 2019 del Consejo de Estado.

²⁵ Índices 71 y 72 de SAMAI.

²⁶ Índices 75 y 76 de SAMAI.

²⁷ Índice 78 de SAMAI.

²⁸ Índice 94 de SAMAI.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00
Recurrente: Esther María Jalilie García
Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación
Unificación jurisprudencial

2. El objeto de la unificación jurisprudencial

En ejercicio de las atribuciones del Consejo de Estado, como tribunal supremo de lo contencioso administrativo, la Sala Plena de lo contencioso administrativo, tal como se indicó en el auto de 8 de agosto de 2023, procede a sentar jurisprudencia mediante el presente auto de unificación jurisprudencial sobre la procedencia y trámite del *recurso extraordinario de revisión*, al que se refiere la Ley 2094 de 2021, que modificó la Ley 1952 de 2019, recurso instituido frente a las decisiones sancionatorias de destitución, suspensión e inhabilidad impuestas por la Procuraduría General de la Nación contra servidores públicos de elección popular, asignado a las Salas Especiales de Decisión del Consejo de Estado²⁹ y a los Tribunales Administrativos. Lo anterior, dada la discrepancia que plantea lo sostenido en el auto suplicado y la sentencia de C-030 de 2023 proferida por la Corte Constitucional.

Para tal efecto, y en orden a resolver el asunto, la Sala Plena dividirá en tres secciones la argumentación que servirá de fundamento a la definición del caso concreto. Una primera sección que se ocupará de unos aspectos generales relacionados con i) El análisis de contexto y antecedentes normativos; ii) La doctrina del control de convencionalidad en el sistema interamericano de protección de derechos; iii) La Validez y jerarquía de la CADH y la jurisprudencia de la Corte IDH; iv) La interpretación del artículo 23.2 de la CADH y las atribuciones de la Procuraduría General de la Nación y v) El alcance de la sentencia C-030 de 2023. Una segunda sección que contendrá las reglas de unificación jurisprudencial. Y una tercera sección, en la cual se resolverá el caso concreto.

²⁹ En la actualidad se están tramitando en las distintas Salas Especiales de Decisión de la Sala Plena de la corporación, entre otros, los siguientes recursos extraordinarios contra decisiones sancionatorias de la procuraduría: **Sala Especial núm. 2**, radicado 11001-03-15-000-2024-00694-00. **Sala Especial núm. 3**, radicado 11001-03-15-000-2024-00835-00. **Sala Especial núm. 4**, radicado 11001-03-15-000-2023-07391-00. **Sala Especial núm. 6**, radicados 11001-03-15-000-2022-02207-00; 11001-03-15-000-2023-06832-00; 11001-03-15-000-2024-00839-00. **Sala Especial núm. 7**, radicado 11001-03-15-000-2024-00837-00. **Sala Especial núm. 8**, radicados 11001-03-15-000-2023-07248-00; 11001-03-15-000-2024-02192-00. **Sala Especial núm. 9**, radicados 11001-03-15-000-2023-07246-00; 11001-03-15-000-2024-00770-00. **Sala Especial núm. 10**, radicados: 11001-03-15-000-2023-07089-00; 11001-03-15-000-2024-00849-00. **Sala Especial núm. 11**, radicados 11001-03-15-000-2023-07259-00; 11001-03-15-000-2024-01362-00. **Sala Especial núm. 12**, radicados 11001-03-15-000-2023-07241-00; 11001-03-15-000-2024-00650-00; 11001-03-15-000-2024-02356-00. **Sala Especial núm. 13**, radicados 11001-03-15-000-2023-00388-00; 11001-03-15-000-2023-07256-00; 11001-03-15-000-2024-00648-00. **Sala Especial núm. 14**, radicado 11001-03-15-000-2024-00610-00. **Sala Especial núm. 20**, radicados 11001-03-15-000-2023-07250-00; 11001-03-15-000-2024-00383-00; 11001-03-15-000-2024-00747-00; 11001-03-15-000-2024-00748-00. **Sala Especial núm. 24**, radicado 11001-03-15-000-2024-00749-00. **Sala Especial núm. 25**, radicados 11001-03-15-000-2022-06702-00; 11001-03-15-000-2023-07630-00. **Sala Especial núm. 27**, radicado 11001-03-15-000-2023-07238-00.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00

Recurrente: Esther María Jalilie García

Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación

Unificación jurisprudencial

A. Aspectos Generales

1. Análisis de contexto y antecedentes normativos

Para tener una comprensión cabal del recurso extraordinario de revisión, que ahora examina la Sala, resulta necesario hacer referencia a los antecedentes del mismo, pues, es en este contexto, que podemos encontrar su origen, fundamentos, naturaleza y alcance, para poder entrar a definir su vigencia.

Primeramente, hay que señalar que la Ley 1952 de 2019, adoptó el Código General Disciplinario, a través del cual se derogó la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único que, en su época, tuvo como propósito crear un solo estatuto que compendiará los distintos regímenes de responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos. Este propósito resultó fallido, pues, en la práctica, se produjeron diversos regímenes que hicieron nugatorio este objetivo. Vale señalar que la Ley 734 de 2002 representó un esfuerzo en la lucha contra la corrupción, en tanto, elevó a la categoría de falta gravísima alrededor de 63 conductas lesivas de la función pública, sancionables con destitución e inhabilidad general, en tanto la Ley 200 de 1995 tan solo contempló 6 conductas irregulares que generaban este tipo de sanción.

No obstante, desde diversos foros se venía reclamando la necesidad de reformar la Ley 734, en punto a la dosificación de las sanciones, la reformulación del dolo y la culpa, las figuras de la caducidad y prescripción y el procedimiento, entre otros aspectos. Es así, como se expide la Ley 1952 de 2019, la cual debía empezar a regir el 28 de mayo de 2019, sin embargo, en virtud de la Ley 1955 de 2019, por el cual se adoptó el Plan Nacional de Desarrollo, (2018-2022), su entrada en vigencia fue prorrogada hasta el 1º de julio de 2021.

Uno de los principales cambios de la Ley 1952, tuvo que ver con las sanciones aplicables, en cuanto se diferenciaron los límites de la sanción de destitución e inhabilidad general para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima, siendo de 10 a 20 años para la primera, y de 5 a 10 años para la segunda. En el caso de las suspensiones, se amplió el límite hasta 48 meses, y para la multa se dispuso que no podía ser superior a 90 días de salario, eliminando la sanción de amonestación escrita del elenco de las sanciones disciplinarias.

Así las cosas, y mientras entraba en vigor la Ley 1952, se produjo un fallo trascendental en el contexto internacional, el 8 de julio de 2020, emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Petro Urrego vs Colombia, que vino a impactar notablemente este código, que aún no había entrado a regir. Esta sentencia emitida por el sistema de protección regional, declaró responsable al Estado colombiano por la violación del artículo 23.2 y 8.1 y



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00

Recurrente: Esther María Jalilie García

Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación

Unificación jurisprudencial

8.2, de la Convención Americana sobre de Derechos Humanos, -CADH- por la sanción de destitución e inhabilidad impuesta por la Procuraduría General de la Nación, al entonces alcalde mayor de Bogotá D.C., Gustavo Petro Urrego, sentando una regla jurisprudencial, según la cual, las autoridades administrativas no pueden restringir derechos políticos de los servidores públicos elegidos democráticamente, pues esto solo puede imponerlo un juez competente, mediante sentencia, en un proceso penal, según el artículo 23.2 de la CADH.

Esta circunstancia impuso un desafío al Estado colombiano, en cuanto originó la necesidad de adecuar el régimen legal vigente a los parámetros de convencionalidad descritos en dicha sentencia. En este orden, era necesario hacer un ajuste normativo e institucional al recientemente expedido Código General Disciplinario, razón por la cual, se expidió la Ley 2094 de 2021³⁰, con la cual se pretendió dar respuesta a este llamado del sistema interamericano³¹. Entre las modificaciones adoptadas estuvo la de otorgarle, en el artículo 1º, por el cual se modificó el artículo 2º de la Ley 1952, funciones jurisdiccionales en materia disciplinaria a la Procuraduría General de la Nación para el juzgamiento de la conducta oficial de los servidores públicos, incluidos los de elección popular y la creación de un *recurso extraordinario de revisión*, en los 54 a 60 de esta Ley, que introdujo una nueva disposición a la Ley 1952, el artículo 238, el cual debía formularse, en el término de 30 días, por el sujeto sancionado con destitución, suspensión e inhabilidad; sanciones que no serían ejecutables, hasta tanto no fuere decidido el recurso extraordinario por la jurisdicción contenciosa administrativa.

Así mismo, este recurso extraordinario era procedente formularlo por el quejoso o el perjudicado, si el fallo fuere absolutorio o se produjere un archivo, cuando se tratare de violaciones a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario. De igual manera, contra las decisiones producto de la doble conformidad dictadas por el Procurador General de la Nación. De esta manera, se entendió que con ello se aseguraba el *principio de jurisdiccionalidad* y se

³⁰ La Ley 2094 de 2021 fue sancionada y publicada en el Diario Oficial No. 51.720 de 29 de junio de 2021. El artículo 1º de la Ley, relativo a las funciones jurisdiccionales, entró a regir a partir de la fecha de promulgación.

³¹ Según consta en la exposición de motivos³¹ "El proyecto de la referencia tiene como finalidad esencial dar cumplimiento a la sentencia de 8 de junio de 2020 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Petro Urrego contra Colombia en la que, entre otros aspectos, señaló la necesidad de generar mayores garantías para los destinatarios de la ley disciplinaria, en aplicación del artículo 8º de la Convención Americana de Derechos Humanos. La sentencia en mención, valga enunciarlo, ordena al Estado colombiano adecuar en un plazo razonable el ordenamiento jurídico interno, debido a que, en su criterio, existen algunas disposiciones que no admiten una interpretación conforme a la Convención. Asimismo, fijó el término de un año para que el Estado colombiano rinda un informe sobre las medidas adoptadas para dar cumplimiento a la sentencia, el cual vence el próximo 19 de agosto de 2021. En ese orden de ideas, el proyecto de la referencia, en el marco de la mencionada decisión y, como una respuesta del Estado colombiano a los requerimientos de la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se propone, sin desfigurar su tradición institucional: i) El reconocimiento de funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación para investigar y juzgar a todos los servidores públicos, incluidos los de elección popular; ii) Garantizar la distinción entre la etapa de instrucción o investigación y el juzgamiento en el proceso disciplinario y, iii) Garantizar la doble instancia y conformidad".

respetaba la cláusula de restricción prevista en el artículo 23.2 de la CADH, ordenado por la Corte IDH en el fallo del 8 de julio de 2020. Además de establecer un «esquema de jurisdiccionalización plena de la función disciplinaria a cargo de la PGN»³², esta reforma aprovechó para adecuar las etapas de investigación y juzgamiento en el proceso disciplinario, en orden a separar dichos roles e introducir la doble instancia en todos los procesos disciplinarios.

Dado el debate que suscitó el cambio de naturaleza jurídica de las decisiones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación, al pasar de ser actos administrativos a erigirse en verdaderas sentencias, con el atributo de la fuerza de cosa juzgada que le acompaña, se formuló demanda de inconstitucionalidad contra el 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. La Corte Constitucional resolvió esta demanda mediante Sentencia C-030 de 2023, por la cual declaró la inexecutable de las expresiones “jurisdiccionales” y “jurisdiccional” contenidas en los artículos 1º, 54, 73 y 74 de la Ley 2094 de 2021; y de la expresión “ejecutoriadas” contenida en el artículo 54 de la Ley 2094 de 2021, con lo cual, le devolvió el linaje de actos administrativos a las decisiones sancionatorias disciplinarias de la procuraduría, que siempre habían tenido en el pasado.

Así mismo, declaró la exequibilidad condicionada del artículo 54 de la Ley 2094 de 2021, en el entendido de que el *recurso extraordinario de revisión* operaría solamente cuando se impongan sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular, de manera automática e inmediata y se suspendería su ejecución mientras fuera decidido por el juez contencioso administrativo. Finalmente, el fallo exhortó al Congreso de la República para adoptar 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.

2. La doctrina del control de convencionalidad en el sistema de protección de derechos

El sistema interamericano de protección de derechos humanos, como sistema de protección regional, se inició formalmente con la aprobación de la Carta de la Organización de Estados Americanos -OEA- suscrita en Bogotá en 1948, la cual creó y estructuró la organización, y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, aprobadas en la IX Conferencia Internacional Americana celebrada el mismo año. Posteriormente, se celebró en noviembre de 1969, en San José de Costa Rica, la Conferencia Especializada en Derechos Humanos, en

³² Cfr. C-030 de 2023.

la cual se aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, -CADH- que entró en vigor el 18 de julio de 1978. A la fecha, la OEA reúne a los 35 Estados independientes de la región, de los cuales 25 de ellos han ratificado o se han adherido a la Convención; sin embargo, tanto Trinidad y Tobago (26 de mayo de 1998) como Venezuela (10 de septiembre de 2012), han denunciado el tratado, por lo que actualmente, ya no forman parte del mismo. Colombia es parte de la Convención desde el 28 de mayo de 1973, cuando ratificó dicho instrumento internacional.

En orden a salvaguardar los derechos de las personas del continente americano, la CADH instrumentó a dos (2) órganos con competencia para conocer de las eventuales violaciones de derechos humanos: la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* y la *Corte Interamericana de Derechos Humanos*. La Corte IDH, es un órgano jurisdiccional autónomo del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, que tiene como tarea interpretar y aplicar la CADH, así como los derechos justiciables de su protocolo adicional³³ y otros tratados conexos que conforman el sistema.

La Corte IDH cumple dos tipos de funciones a saber: a) una contenciosa y b) una consultiva. Por medio de la primera puede conocer de casos individuales o interestatales donde se alegue la violación de algún derecho descrito en la CADH con el fin de determinar si las acciones u omisiones que se censuran del Estado representa una agresión a algún derecho humano reconocido en el tratado. En tal caso, se puede declarar la responsabilidad internacional del Estado y establecer las reparaciones necesarias. A través de la segunda función, esto es, la función consultiva la Corte IDH, puede absolver las consultas realizadas por los Estados miembros de la OEA y por otros órganos interamericanos, como la Comisión IDH, la Asamblea General, el Consejo Permanente, entre otros. En la actualidad 21 Estados han aceptado la competencia contenciosa de la Corte IDH entre ellos, Colombia, la cual aceptó esta jurisdicción el 21 de junio de 1985.

Ahora bien, la doctrina del control de convencionalidad surgió en la jurisprudencia interamericana en el año 2006, con la sentencia del Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Sin embargo, debe destacarse que existen algunos vestigios con anterioridad, que permiten perfilar una primera etapa, que bien podría calificarse como un *control de convencionalidad implícito*³⁴. Un primer antecedente lo ubicamos con las sentencias de los casos Castillo Petruzzi y Otros vs Perú³⁵, Durán y Ugarte vs Perú³⁶ y la Última tentación de Cristo, Olmedo Bustos y otros vs

³³ El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, también conocido como el Protocolo de San Salvador.

³⁴ Tello Mendoza, Juan Alfonso. El Control de Convencionalidad. Editorial Leyer, pág. 90

³⁵ Corte IDH. *Caso Castillo Petruzzi y otros vs Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52, párrafo 207.

³⁶ Corte IDH. *Caso Durán y Ugarte vs Perú*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68, párrafo 137.

Chile³⁷, proferidas en los años 1999, 2000 y 2001, respectivamente. En ellas, la Corte IDH ya señalaba que a partir del artículo 2º de la CADH, relacionado con los deberes de los Estados signatarios de la Convención, derivaba el deber de adoptar “medidas para suprimir las normas y prácticas de cualquier naturaleza que impliquen una violación a las garantías previstas en la Convención”.

En esta primera etapa, también encontramos otro antecedente en las referencias explícitas a tal doctrina, que desde el año 2003 hiciera el exjuez interamericano García Ramírez, quien empezó a utilizar, en sus votos razonados, la expresión “control de convencionalidad”. Así por ejemplo, en su voto Myrna Marck Chang vs Guatemala del año 2003 señaló: “No es posible seccionar internacionalmente al Estado, obligar ante la Corte solo a uno o algunos de sus órganos, entregar a estos la representación del Estado en el juicio -sin que esa representación repercuta sobre el Estado en su conjunto-, y sustraer a otros de este régimen convencional de responsabilidad, dejando sus actuaciones fuera del *control de convencionalidad*, que trae consigo la jurisdicción de la Corte internacional” (cursiva fuera de texto).³⁸

En esta evolución podemos identificar una segunda etapa, que podría calificarse como la de un *control de convencionalidad expedito*³⁹, a partir de la sentencia del caso Almonacid Arellano y otros vs Chile, emitida por la Corte IDH en septiembre de 2006. En ella la Corte IDH designó a los jueces nacionales como los responsables de su aplicación, la cual tenía por objeto el examen las “normas jurídicas internas” referida exclusivamente a la ley, teniéndose como parámetro de validez, no solo la CADH sino también la jurisprudencia de la propia Corte IDH.⁴⁰

En noviembre de 2006, es decir, a escasos dos meses de emitida la sentencia del Caso Almonacid Arellano vs Chile, se expidió la sentencia del Caso Trabajadores Cedados del Congreso, Aguado Alfaro y otro vs. Perú⁴¹, refiriendo por “normas internas”, ya no exclusivamente las leyes, sino todo tipo de normas. Adicionalmente, se señaló que el control de convencionalidad procede “de oficio”,

³⁷ Corte IDH. Caso La última tentación de Cristo, *Olmedo Bustos y Otros vs Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párrafo 85.

³⁸ Corte IDH. *Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párrafo 27.

³⁹ Tello Mendoza, Juan Alfonso. Ob cit. Pág. 64

⁴⁰ “La Corte es consciente que los jueces y tribunales están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional, como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención, no se vean mermadas por la aplicación a leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el poder judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea el Poder Judicial debe tener en cuenta no solo el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana”. (Corte IDH, *Caso Almonacid Arellano y otros vs Chile*. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de septiembre de 2006. Serie C, No. 154, párrafo 123 y 124.

⁴¹ Corte IDH, *Caso trabajadores cedados del Congreso, Aguado Alfaro y otros vs. Perú*, párrafo 128.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00

Recurrente: Esther María Jalilie García

Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación

Unificación jurisprudencial

sin necesidad de que las partes lo soliciten y dentro del marco de sus competencias y de las regulaciones procesales correspondientes.

En noviembre de 2010, la sentencia del Caso Vélez Loor vs. Panamá⁴², delegó la responsabilidad de ejercer el control de convencionalidad a los “órganos de cualquiera de los poderes cuyas autoridades ejerzan funciones jurisdiccionales”. Con ello extendió a toda autoridad administrativa que ejerza funciones jurisdiccionales la posibilidad de ejercer el control convencional. La sentencia del Caso Masacres del Río Negro vs. Guatemala, de septiembre de 2012 agregó a esta doctrina, que el examen no solo debía contemplar el cotejo entre las normas internas, por un lado, y la CADH e interpretación que de ella haga la Corte IDH, por otro; sino que también debía considerarse otros tratados de derechos humanos de los cuales es parte el propio Estado, así como la interpretación que de los mismos haga el mencionado tribunal.

Sin embargo, en donde con mayor riqueza conceptual se expresa la doctrina del control de convencionalidad, es quizás, en la supervisión de cumplimiento de sentencia del Caso Gelman vs. Uruguay en marzo de 2013⁴³. En ella, la Corte IDH refiere al “*carácter vinculante de sus sentencias*”, no solo para los Estados parte del proceso sino para los que no fueron parte. Agrega que la sentencia no se limita en su efecto vinculante a la parte dispositiva del fallo, sino que incluye todos los fundamentos y motivaciones del mismo, incluyendo su *ratio decidendi*. Señaló en este pronunciamiento, que ello deriva de la jurisprudencia internacional sobre el cumplimiento de los tratados de buena fe, (*pacta sunt servanda*), y del artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, en el que se señala que los Estados no pueden, por razones de orden interno, dejar de asumir responsabilidad internacional originada en una sentencia. En otro apartado agregó, que el control de convencionalidad se fundamenta en el *principio de complementariedad o subsidiariedad*, según el cual, solo en el caso de no encontrarse solución en el ámbito interno, de una violación de los derechos humanos reconocidos en la CADH, el sistema interamericano debe actuar. Así mismo, aludió al *principio de prevención* para destacar que es el Estado el primer garante de los derechos humanos, por lo cual, debe actuar para prevenir estas violaciones.

Finalmente, mediante el Caso Gutiérrez y Familia vs. Argentina de noviembre de 2013⁴⁴ se incluyó por primera vez, en la parte resolutive, la tarea estatal de “instruir a las autoridades públicas”, entre otras cosas, en el control de convencionalidad, medida que ha sido reiterada en posteriores sentencias⁴⁵. No

⁴² Corte IDH, Caso Vélez Loor Vs. Panamá, párrafo 287.

⁴³ Corte IDH, Caso Gelman vs. Uruguay. Supervisión de cumplimiento de sentencia. Resolución del 20 de marzo de 2013 de la Corte IDH

⁴⁴ Corte IDH, Caso Gutiérrez y Familia vs. Argentina, punto resolutive No. 10

⁴⁵ Caso Osorio Rivera y Familiares vs. Perú de noviembre de 2013 y el caso de Rochac Hernández y otros vs. El Salvador de octubre de 2014.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00

Recurrente: Esther María Jalilie García

Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación

Unificación jurisprudencial

obstante, en enero de 2014, la sentencia del Caso de Lialkat Ali Alibux vs. Suriname⁴⁶ estableció una precisión que se observa en otros pronunciamientos, consistente en que, aunque existe una obligación estatal de aplicar el control de convencionalidad, la CADH “no impone un modelo específico de cómo llevarlo a cabo”. Por último, en agosto del mismo año, la Corte IDH emitió la opinión consultiva OC-21/14 afirmando que los órganos estatales deben realizar el control de convencionalidad atendiendo también lo expresado en sus “opiniones consultivas”, con lo cual, amplió el espectro del cotejo convencional, inclusive a los conceptos que emite la Corte IDH, en ejercicio de esta atribución.

En suma, conforme a los lineamientos dados por la jurisprudencia de la Corte IDH, podemos señalar que la doctrina del control de convencionalidad se resume en el deber de toda autoridad pública de ejercer *ex officio* un control de convencionalidad sobre toda norma jurídica interna en relación con la CADH y los demás instrumentos de los que el Estado es parte, así como de la interpretación que de la misma ha hecho la Corte IDH, sea por medio de su función contenciosa o consultiva.

3. Validez y jerarquía de la CADH y la jurisprudencia de la Corte IDH en el constitucionalismo colombiano

El artículo 93 de la Constitución de 1991, introdujo una cláusula de reenvío o de apertura al derecho internacional de los derechos humanos –DIDH-, con el fin de incorporar los tratados sobre derechos humanos ratificados por el Estado colombiano al ordenamiento jurídico nacional. En efecto, establece dicha disposición 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”. De igual manera, agrega que “Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”. El efecto principal de esta cláusula constitucional es la necesidad que impuso el constituyente de 1991 de adaptar el derecho interno a los compromisos internacionales y, en consecuencia, propiciar una evolución en materia de protección y garantías de los derechos humanos para potenciar su aseguramiento en el ámbito interno.

Así entonces, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al ser un tratado de derecho internacional sobre derechos humanos, aprobado por el Congreso de Colombia, mediante la Ley 16 de 1972 y ratificada el 28 de mayo de 1973, hace parte del bloque de constitucionalidad y, en tal sentido, constituye un parámetro de validez de las leyes. Sin embargo, no es un parámetro autónomo, ni autosuficiente dado que la CADH no tiene una jerárquica superior que suponga

⁴⁶ Corte IDH, Caso de Liakat Ali Alibux vs. Suriname, párrafo 124.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00

Recurrente: Esther María Jalilie García

Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación

Unificación jurisprudencial

que esté por encima de la Constitución. Así lo ha interpretado, en variados pronunciamientos⁴⁷, la Corte Constitucional de Colombia. Por ejemplo, en la Sentencia C-146 de 2021, el alto tribunal señaló:

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 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”⁴⁸.

Bajo esta misma línea de interpretación, la Sentencia C-028 de 2006, ya había precisado el lugar que ocupan los instrumentos internacionales en el sistema de fuentes en el derecho colombiano, para señalar que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en manera alguna, puede ser interpretado como un tratado que prevalezca sobre el texto fundamental:

(...) es claro que el mencionado instrumento internacional forma parte del bloque de constitucionalidad y, por lo tanto, debe ser utilizado como parámetro que guíe el examen de constitucionalidad de las leyes colombianas, pero ello no significa que las normas pertenecientes al bloque adquieran el rango de normas supraconstitucionales. En ese sentido, la confrontación de una ley con un tratado internacional no puede dar lugar a una declaratoria automática de constitucionalidad o inconstitucionalidad, ya que es necesario, a su vez, interpretarla sistemáticamente con el texto de la Constitución.

De igual manera, cuando se abordó el estudio de la garantía de la doble conformidad, la Corte Constitucional en la sentencia C-792 de 2014, 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

⁴⁷ En la Sentencia C-111 de 2019 se indicó: “De conformidad con el artículo 93 de la Constitución y con la jurisprudencia de esta Corte, la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por Colombia conforman el bloque de constitucionalidad. Esta Corte ha señalado que del artículo 93 no se desprende que los tratados internacionales tengan un rango supraconstitucional. Por el contrario, todas las normas que integran el bloque tienen igual jerarquía y deben por lo tanto, interpretarse armónicamente. A juicio de esta Corte, los demandantes en el caso *sub examine* omiten interpretar el artículo 23 de la CADH de manera armónica con la Constitución y pretenden, por el contrario, otorgarle un rango supraconstitucional. Ocurre que la competencia de la PGN para investigar y sancionar servidores públicos de elección popular tiene origen constitucional pues está atribuida directamente por el artículo 277 de la Carta Política. Es más, la Constitución prevé que otras autoridades tanto administrativas como judiciales –distintas al juez penal– tienen la competencia para limitar derechos políticos⁴⁷. Así, para la Sala Plena una lectura armónica del artículo 23 de la CADH con la Constitución Política permite concluir que no solo el juez penal tiene la competencia para limitar los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular, sino que también lo pueden hacer autoridades administrativas y judiciales, siempre que se respeten las garantías al debido proceso del artículo 29 de la Constitución y 8 de la CADH. Lo anterior resulta además coherente con las demás disposiciones de la CADH”.

⁴⁸ Sentencia C-1040 de 2005.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00

Recurrente: Esther María Jalilie García

Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación

Unificación jurisprudencial

Política, pero no efectuó un juicio de adecuación normativa entre la ley y los instrumentos internacionales. En este pronunciamiento la 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.

De lo anterior se deriva que cuando existe una discrepancia normativa entre una norma de la CADH y el texto constitucional, el ejercicio no consiste en determinar la prevalencia de una norma sobre la otra, sino en verificar cuál de las normas desarrollan de mejor manera la protección de los derechos humanos, lo cual supone construir, a través de un diálogo hermenéutico, la solución del caso, procurando la armonización de los ordenamientos jurídicos.

De otro lado, en punto a la jerarquía de los fallos proferidos por Corte IDH, como órgano jurisdiccional llamado a interpretar las cláusulas convencionales, también la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que estos fallos son un referente de interpretación de las normas de la convención, pero no constituye parámetro de validez de las normas internas, ni tiene superioridad jerárquica *per se*, en tanto, no pueden aplicarse de forma aislada del resto de las normas constitucionales ni de los demás instrumentos internacionales que han sido aprobados por los Estados parte. Este planteamiento ha sido expresado por la propia Corte IDH, en tanto ha indicado que la CADH no impone un modelo específico de reglamentación de los derechos políticos, sino que ella “*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.*”⁴⁹

4. La interpretación del artículo 23.2 de la CADH y las atribuciones de la Procuraduría General de la Nación

La Corte Constitucional ha venido perfilando una línea jurisprudencial, tanto en sede de tutela como de control abstracto de constitucionalidad, sobre la interpretación sistemática de la Carta Política y los demás instrumentos internacionales que se integran a ella, que da cuenta de la validez de las atribuciones de la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones a los servidores públicos de elección popular, precisando que dicha competencia no es incompatible con los estándares de la CADH, particularmente, en lo que refiere el artículo 23.2 respecto de los derechos políticos de aquellos servidores elegidos

⁴⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 6 de agosto de 2008.

por voto popular y las causales que permiten restringir su ejercicio. La norma convencional dispone lo siguiente:

Artículo 23. **Derechos Políticos** 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal (subrayado fuera de texto).

En el desarrollo de su jurisprudencia, la Corte Constitucional ha acudido a tres criterios que han demarcado la evolución jurisprudencial frente al alcance interpretativo del artículo 23.2 convencional⁵⁰:

1) Criterio restrictivo o limitado

Según este criterio, la interpretación del artículo 23.2 de la CADH es literal o gramatical, lo que supone que las limitaciones allí señaladas deben aplicarse de forma restrictiva o taxativa. Así lo dispuso la Corte Constitucional en la Sentencia C-551 de 2003⁵¹ al señalar que «conforme a la Convención Interamericana, la reglamentación, y con mayor razón la privación, de los derechos políticos, no puede hacerse por una condena en un proceso que no sea de naturaleza penal (...)». Este pronunciamiento lo hizo con ocasión del estudio de constitucionalidad de la Ley 796 de 2003, por medio del cual se convocó a un referendo y se sometió a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional, que contemplaba en su artículo 1º, una pregunta relativa a la causal de inhabilidad hoy contenida en el artículo 122 constitucional. Allí se indicó:

[...] en virtud del principio *Pacta Sunt Servanda*, las normas de derecho interno deben ser interpretadas de manera que armonicen con las obligaciones internacionales del Estado Colombiano (CP art. 9), tal y como esta Corte lo ha señalado, entonces entre dos interpretaciones posibles de una norma debe preferirse aquella que armonice con los tratados ratificados por Colombia. Esto es aún más claro en materia de derechos constitucionales, puesto que la Carta expresamente establece que estos deben ser interpretados de conformidad con los tratados ratificados por Colombia (CP art. 93), por lo que entre dos interpretaciones posibles de una disposición constitucional relativa a derechos de la persona, debe preferirse aquella que mejor armonice con los tratados de derechos humanos,

⁵⁰ Cfr. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 15 de noviembre de 2017, actor Gustavo Francisco Petro Urrego vs. Nación—PGN, radicación: 11001-03-25-000-2014-00360-00 (IJ), MP. César Palomino Cortés.

⁵¹ Revisión de constitucionalidad de la Ley 796 de 2003 «Por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional». Asimismo, se puede consultar la Sentencia C-541 de 2010.

dentro del respeto del principio de favorabilidad o *pro hominem*, según el cual, deben privilegiarse aquellas hermenéuticas que sean más favorables a la vigencia de los derechos de la persona. Y por ello la Corte concluye que, de ser aprobado el numeral 1º, debe entenderse que la segunda frase del mismo hace referencia a que la culpa grave o el dolo del servidor público fue establecida por una sentencia judicial ejecutoriada en un proceso penal, y por ello no existe una contradicción entre el numeral 1º y la Convención Interamericana, y menos aún este numeral implica una sustitución de la Constitución.

[...]

2) Criterio integrador o de interpretación sistemática y armónica

En este segundo estadio, es importante referir la Sentencia C-028 de 2006 que declaró exequibles los artículos 44 numeral 1º, 45 numeral 1º literal d) y las expresiones «La inhabilidad general será de diez años a veinte años; la inhabilidad especial no será inferior a treinta días ni superior a doce meses», contenidas en el inciso primero del artículo 46 de la Ley 734 de 2002, todas las cuales hacían relación a las clases de sanciones disciplinarias señaladas en dicho estatuto legal. En este pronunciamiento se hizo una interpretación sistemática y teleológica de los tratados internacionales para concluir lo siguiente:

Así pues, en la actualidad, el contexto que sirve para interpretar una determinada norma de un tratado internacional, no se limita al texto del instrumento internacional del cual aquélla hace parte, sino que suele abarcar diversos tratados que guardan relación con la materia objeto de interpretación; a pesar incluso de que éstos últimos hagan parte de otros sistemas internacionales de protección de los derechos humanos. En otros términos, los tratados internacionales no se interpretan de manera aislada sino armónicamente entre sí, con el propósito de ajustarlos a los diversos cambios sociales y a los nuevos desafíos de la comunidad internacional, siguiendo para ello unas reglas hermenéuticas específicas existentes en la materia, las cuales conducen a lograr una comprensión coherente del actual derecho internacional público.

A partir de lo anterior, la Corte Constitucional señaló que el artículo 23 de la CADH debe ser interpretado armónicamente con un conjunto de instrumentos internacionales que, si bien no consagran derechos humanos, pretenden la consecución de fines legítimos, como ocurre con la lucha contra la corrupción. Así lo expresó:

(...) el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, en lo que concierne a las restricciones legales al ejercicio de los derechos políticos, en concreto al acceso a cargos públicos por condenas penales, debe ser interpretado armónicamente con un conjunto de instrumentos internacionales de carácter universal y regional, los cuales, si bien no consagran derechos humanos ni tienen por fin último la defensa de la dignidad humana, sino que tan sólo pretenden articular, mediante la cooperación internacional la actividad de los Estados en pro de la consecución de unos fines legítimos como son, entre otros, la lucha contra la corrupción, permiten, a su vez, ajustar el texto del Pacto de San José de 1969 a los más recientes desafíos de la comunidad internacional.

(...)

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

De lo anterior se concluye que para la Corte el artículo 23 de la CADH no se opone a que los legisladores internos establezcan sanciones disciplinarias que impliquen la suspensión temporal o definitiva del derecho de acceso a cargos públicos, con el fin de combatir el fenómeno de la corrupción. Por lo tanto, la facultad que le otorgó el legislador a la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones disciplinarias temporales o permanentes que impliquen restricción del derecho de acceso a cargos públicos, no contraviene el artículo 93 constitucional ni tampoco el artículo 23 del Pacto de San José de Costa Rica.

3) Criterio de interpretación amplia

La Corte Constitucional, en esta hermenéutica que corresponde a su última fase, aboga por una interpretación más amplia, en tanto agrega que la competencia del procurador general de la nación para imponer sanciones a servidores públicos de elección popular que impliquen la restricción de los derechos políticos, no debe entenderse condicionada a que la falta atribuida al sujeto disciplinable esté relacionada con hechos de corrupción.

La primera decisión, a este respecto, está contenida en la Sentencia SU- 712 de 2013, en la que, la Sala Plena de la Corte Constitucional, con fines de unificación jurisprudencial, estudió si la Procuraduría General de la Nación vulneró los derechos invocados por la accionante y desconoció sus competencias constitucionales respecto de la facultad de investigar y sancionar disciplinariamente a los miembros del Congreso de la República. En este caso, se trataba de la Senadora Piedad Córdoba, a quien la procuraduría le había impuesto la sanción de destitución e inhabilidad de 18 años, por incurrir en la falta prevista en el numeral 12 del artículo 48 de la ley 734 de 2002.

En este pronunciamiento la Corte dejó en claro que la competencia atribuida constitucionalmente al procurador general de la nación, para investigar y sancionar disciplinariamente a quienes desempeñen funciones públicas, inclusive tratándose de cargos de elección popular, es compatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵². Asimismo, reiteró que las sanciones disciplinarias que

⁵² Aprobada en el ordenamiento interno mediante la Ley 16 de 1972.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00

Recurrente: Esther María Jalilie García

Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación

Unificación jurisprudencial

implican la suspensión del derecho de acceso a cargos públicos no se oponen a la Constitución ni a la CADH.

El Tribunal Constitucional se refirió específicamente a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso López Mendoza contra Venezuela, para señalar lo siguiente:

Como se puede observar, el contexto fáctico y jurídico en el que se desarrolló este caso fue diferente al que se presenta en el asunto que ahora es objeto de examen. En efecto, mientras que en la Constitución venezolana se requiere “*sentencia judicial*” para que procedan las inhabilidades, en el caso colombiano la Constitución no lo exige, como sucede con la competencia entregada al Procurador General de la Nación para ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular (art. 277-6).

En todo caso, aun cuando la Convención Americana alude a la “*condena, por juez competente, en proceso penal*”, debe destacarse que la propia Corte también reconoce la posibilidad de que se adopten sanciones administrativas y disciplinarias, las cuales son “*como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de estas*”, siempre y cuando se hayan respetado las garantías del debido proceso.

Cabe indicar, de forma meramente ilustrativa, cómo en el voto concurrente del juez Diego García-Sayán se da cuenta de la necesidad de hacer una lectura restrictiva y cautelosa de algunas consideraciones del fallo, en la medida en que otros instrumentos internacionales y la normatividad interna de la mayoría de Estados consagran la posibilidad de imponer restricciones al sufragio pasivo mediante la inhabilitación, especialmente como estrategia legítima en la lucha contra la corrupción⁵³.

Una postura en sentido contrario conduciría al extremo de sostener que en ningún caso el Procurador puede imponer sanciones que impliquen la restricción de derechos políticos como el sufragio pasivo. Aún más, ni siquiera el propio Consejo de Estado, en el marco de un proceso jurisdiccional de pérdida de investidura, podría restringir el ejercicio de derechos políticos, por cuanto no sería una sanción impuesta por un “juez penal”. Todo ello en abierta contradicción con lo previsto en la Carta Política de 1991, que sí autoriza este tipo de decisiones.

En este orden de ideas, puntualizó:

[...] la aplicación de la Convención Americana debe tener en cuenta la arquitectura institucional de cada Estado, esto es, del contexto en el que se inserta, como lo reconoce la Convención al indicar que corresponde a la ley reglamentar el ejercicio de los derechos políticos y el mecanismo de sanción. Así, como fue explicado en la Sentencia C-028 de 2006, la aplicación del bloque de constitucionalidad debe

⁵³ Según sus palabras: “Por las consideraciones que se exponen en la Sentencia, la Corte ha concluido que en este caso se vulneró el artículo 23.2 de la Convención Americana. Sin embargo, de sustentarse esa conclusión exclusivamente en una interpretación literal de la norma y no ser complementada con una explicación y fundamentación mayor, así como con otras herramientas de interpretación, podría conducir a conclusiones equívocas si se proyectara más allá del caso y para otras situaciones de afectación de derechos políticos. Que, particularmente, podría ser interpretada en un sentido debilitante de capacidades institucionales de los Estados en el enfrentamiento al flagelo de la corrupción”.

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.

La Corte concluyó, que de acuerdo con los preceptos legales que regulan la materia, así como los precedentes decantados por dicha Corporación, el procurador general de la nación «sí es competente para investigar disciplinariamente a los congresistas e imponer las sanciones a que haya lugar de acuerdo con la falta imputada y los demás elementos propios de la responsabilidad en asuntos de esta índole». Esta tesis ha sido reiterada en las sentencias C-500 de 2014⁵⁴, Sentencia SU-355 de 2015⁵⁵, Sentencia C-101 de 2018⁵⁶, Sentencia C- 086 de 2019⁵⁷, y C-030 de 2023, entre otras.

⁵⁴ En la Sentencia C-500 de 2014, la Corte estudió una demanda contra el numeral 1º del artículo 44 de la Ley 734 de 2002⁵⁴ por presunta vulneración a los artículos 277.6; 278.1 y 93 de la CP. En esta oportunidad, reiteró que «es constitucionalmente posible que en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 277.6 de la Carta y en ejercicio del margen de configuración que en esta materia le confiere la Constitución, el legislador establezca la destitución como una sanción disciplinaria atribuyendo su fijación -con fundamento en el enunciado inicial del artículo 277- al Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados o agentes».

⁵⁵ Así mismo, en la Sentencia SU-355 de 2015, la Corte revisó la decisión correspondiente a la acción de tutela presentada por el entonces alcalde mayor de Bogotá, Gustavo Petro Urrego, quien fue sancionado por la Procuraduría General de la Nación con destitución del cargo e inhabilidad general por el término de 15 años para ejercer funciones públicas. En dicho proveído señaló que, «según lo decidido en las sentencias C-028 de 2006 y C-500 de 2014, y con fundamento en los artículos 277 y 278 de la Constitución: (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».

⁵⁶ En la Sentencia C-101 de 2018, se estudió la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 38 - numeral 4º y el párrafo 1º- de la Ley 734 de 2002 y contra el artículo 60 inciso 3º de la Ley 610 de 2000 por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal. Allí se indicó: «En suma, el SIDH tiene su fuente legitimadora en las cláusulas de apertura constitucional de los Estados parte que reconocen la inclusión de instrumentos internacionales en el sistema de fuentes interno, en especial la CADH, la cual interactúa con la normativa nacional bajo estrictas premisas de subsidiariedad y complementariedad, tal y como lo dispone el preámbulo de dicho Pacto (...) Las proposiciones acusadas no desconocen el artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en el marco del bloque de constitucionalidad, porque 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»

⁵⁷ En la Sentencia C-086 de 2019 la Corte estudió los artículos 157 de la Ley 734 de 2002 y 217 de la Ley 1952 de 2019, que facultan al operador disciplinario para suspender provisionalmente al servidor público, incluso si es de elección popular. En este fallo indicó: «Debe destacarse que 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 público⁵⁷, 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 tribunal⁵⁷, 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.»

Merece especial atención, por constituir un hito en esta trayectoria jurisprudencial, la Sentencia C-146 de 20 de mayo de 2021, que decidió la demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 43.1 y 95.1 (parcial) de la Ley 136 de 1994 y 30.1, 33.1, 37.1 y 40.1 (parcial) de la Ley 617 de 2000, por cuanto la misma se produjo después de la sentencia de la Corte IDH del 8 de julio de 2020, del Caso Petro Urrego vs. Colombia. El demandante sustentó la solicitud de inexequibilidad en que las inhabilidades dispuestas por las normas acusadas no corresponden a ninguna de las razones por las cuales el artículo 23.2 de la CADH permite que los Estados limiten derechos políticos. El ciudadano confrontó las normas demandadas con el mencionado artículo 23.2 de la CADH, así como con la sentencia de la Corte IDH en el caso Petro Urrego vs. Colombia.

En este pronunciamiento, la Corte reiteró su jurisprudencia sobre la interpretación sistemática y armónica del bloque de constitucionalidad y agregó que conceptualmente el bloque de constitucionalidad y el control de convencionalidad interamericano son figuras distintas: “El Control de convencionalidad Interamericano tiene como punto de partida la supremacía convencional y el bloque de constitucionalidad, la supremacía constitucional”. Por otra parte, reiteró que el artículo 23 de la CADH no debe interpretarse de manera literal sino de forma sistemática con toda la CADH y con otros tratados internacionales⁵⁸ y armónica con la Constitución, así como en atención al margen de apreciación estatal que favorece el diálogo judicial entre las autoridades nacionales y los tribunales internacionales.

En el mismo sentido, agregó:

En consecuencia, con fundamento en la interpretación armónica y sistemática del artículo 23 de la CADH, la Corte ha concluido que “[n]o es posible afirmar [...] que los motivos señalados en el numeral segundo de este artículo sean taxativos”⁵⁹, ni que esta disposición convencional prohíba que: (i) “los legisladores internos establezcan sanciones disciplinarias que impliquen la suspensión temporal o definitiva del derecho de acceso a cargos públicos”⁶⁰; (ii) “una autoridad administrativa [...] limite los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular siempre que dicha autoridad sea [a] autónoma e independiente y [b] asegure las garantías judiciales establecidas en su artículo 8”⁶¹.

En relación con la sentencia del caso Petro Urrego vs. Colombia, la Corte indicó, que pese a que no es parámetro de constitucionalidad ni constituye un precedente para el asunto *sub examine*, sí es un *antecedente jurisprudencial relevante* en cuanto consigna en su *ratio decidendi* la siguiente regla:

⁵⁸ Cfr. Sentencia C-111 de 2019. En este mismo sentido se pueden ver las sentencias C-028 de 2006 y C-086 de 2019.

⁵⁹ Sentencia C-086 de 2019.

⁶⁰ Sentencia C-028 de 2006. Cfr. Sentencias C-111 de 2019 y SU-712 de 2013.

⁶¹ Sentencia C-111 de 2019.

(...) 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.

Bajo este entendido, precisó y ajustó la regla jurisprudencial frente al contenido y alcance del artículo 23.2 de la CADH, en los siguientes términos:

(...) 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 estas restricciones sean impuestas por autoridades administrativas (negrilla fuera de texto).

A manera de síntesis, la Corte Constitucional, a partir de la armonización del texto constitucional con los estándares interamericanos, ha reconocido la validez de la competencia de la PGN para imponer sanciones, de destitución, suspensión e inhabilidad que limitan los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular, bajo la condición de que se respeten las garantías procesales. Así mismo, ha agregado que la Corte Constitucional “no es juez de convencionalidad”⁶². El Control de Convencionalidad Interamericano -CCI- es incompatible con los artículos 4 y 93 de la Constitución Política que impiden la existencia de normas supraconstitucionales y la inclusión de la jurisprudencia interamericana dentro del parámetro de constitucionalidad, como un criterio único y pleno.

5. El alcance de la sentencia C-030 de 2023

Con posterioridad a la puesta en vigor de la Ley 2094 de 2021, se demandó el artículo 1º de esta ley, que le atribuyó funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación en materia disciplinaria. La Sala Plena de la Corte Constitucional mediante Sentencia C-030 de 2023 decidió el asunto e integró la unidad normativa con los artículos 13, 16, 17, 54, 73 y 74 de la Ley 2094, para asegurar la coherencia del fallo y evitar un pronunciamiento inane, dado que estas disposiciones tenían relación con el artículo 1º.

En relación con el primer cargo de la demanda referido a la atribución de las funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación en materia disciplinaria, prevista en el artículo 1º, la Corte indicó:

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

⁶² Cfr. Sentencia C-028 de 2006, reiterada en la sentencia C-458 de 2015.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00

Recurrente: Esther María Jalilie García

Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación

Unificación jurisprudencial

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 omnicompreensiva 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.

En consecuencia, y dado que el ejercicio de esta función es una típica manifestación del derecho sancionatorio estatal, procedió a declarar la inexequibilidad de las expresiones «jurisdiccionales» y «jurisdiccional» contenidas en los artículos 1º, 54, 73 y 74 y de la expresión «ejecutoriadas» del artículo 54 de la Ley 2094 de 2021 y la exequibilidad condicionada de los artículos 13, 16 y 17 de la Ley 2094 de 2021, en el entendido de que las funciones disciplinarias que ejerce la Procuraduría General de la Nación son de naturaleza administrativa y no jurisdiccional.

Respecto del segundo cargo, relacionado con el apartado del artículo 1º, según el cual, «Las decisiones sancionatorias que pongan fin a la actuación disciplinaria y producto de las funciones jurisdiccionales que se le reconocen a la Procuraduría General de la Nación, serán susceptibles de ser revisadas ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, en los términos establecidos en esta Ley», la Corte precisó que, «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». A su vez, indicó:

[...] 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 jerarquía, cuando existen otras alternativas menos lesivas para la libertad y autonomía personales⁶³. 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.

En este orden de ideas, precisó lo siguiente:

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 [...].

⁶³ Sentencia C-233 de 2021.

En virtud de lo anterior, de acuerdo 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, estableció que la reserva judicial opera exclusivamente para los servidores públicos de elección popular, en ejercicio de sus funciones, razón suficiente para encontrar ajustado a la constitución la competencia del Consejo de Estado y los tribunales administrativos para conocer del recurso extraordinario de revisión, frente a las sanciones ya aludidas. Por otra parte, la Corte señaló que frente a las sanciones de «multa y amonestación», como quiera que no suponen una restricción severa de los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular ni de sus electores, pues no implican remoción del cargo, sobre ellas no opera la reserva legal y, por lo tanto, pueden ser decididas por la Procuraduría General de la Nación.

Bajo esta línea argumentativa, concluyó:

[...] 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 punto al tercer cargo relacionado con «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», la Corte indicó:

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.

En tal sentido, moduló el fallo para señalar algunos lineamientos bajo los cuales se entiende constitucional el mencionado recurso, así:

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



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00

Recurrente: Esther María Jalilie García

Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación

Unificación jurisprudencial

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 2019⁶⁴, entre las que está el artículo 179 y siguientes del CPACA y las reglas supletivas del Código General del Proceso.

Finalmente, la Corte reiteró que 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. Se trata de un «remedio constitucional» que es congruente con el principio de separación de poderes y se ajusta al modelo institucional del Estado colombiano. Por 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».

A su vez, señaló, con fundamento en el artículo 45 de la Ley 270 de 1996, que los efectos de la decisión se producen a partir del día siguiente a su adopción por el pleno de la Corte. En consecuencia, precisó los siguientes efectos en el tiempo:

(...) 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 transcurrido 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) [sic], 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.

⁶⁴ **ARTÍCULO 22. Prevalencia de los principios rectores e integración normativa.** En la interpretación y aplicación del régimen disciplinario prevalecerán los principios rectores contenidos en la Constitución Política y en esta Ley además de los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia. En lo no previsto en esta ley se aplicará lo dispuesto en los Códigos de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, General del Proceso, Penal y de Procedimiento Penal en lo que no contravengan a la naturaleza del derecho disciplinario.

En este orden de ideas, la Sala Plena Contenciosa del Consejo de Estado, en orden a sentar jurisprudencia, acoge el criterio expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-030 de 2023, que señaló el alcance del recurso extraordinario de revisión previsto en los artículos 54 a 60 de la Ley 2094 de 2021 y fijó la competencia en cabeza del Consejo de Estado para resolver y tramitar este recurso, al estimarlo ajustado a la Carta Política de 1991 y las disposiciones del artículo 8 y 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con los ajustes y modulaciones allí dispuestos.

B. Las reglas de unificación jurisprudencial

Como premisa fundamental, y sin perjuicio de volver más adelante sobre el tema, debe señalar esta Sala, que de acuerdo con lo previsto en el artículo 243 de la Constitución Política, los fallos de la Corte Constitucional, en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, gozan de fuerza de cosa juzgada constitucional y tiene efectos *erga omnes*, por lo tanto, no pueden ser desconocidos por ninguna autoridad⁶⁵. En relación con el alcance de la cosa juzgada constitucional la jurisprudencia de la Corte ha precisado⁶⁶:

[...] la cosa juzgada constitucional, además de proteger la supremacía normativa de la Carta, está llamada a garantizar la efectiva aplicación de los principios de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima de los administrados, ya que, por medio de esta figura, se garantiza que el órgano encargado del control constitucional sea consistente con las decisiones que ha adoptado previamente.

La cosa juzgada constitucional «se predica tanto de los fallos de inexecutable como de los de executable, vincula a todas las autoridades - incluida la misma Corte Constitucional- y se extiende, por igual, al continente de la norma como a su contenido material - precepto o proposición jurídica en sí misma considerada»⁶⁷. No obstante, es la misma Corte quien determina los efectos de sus fallos⁶⁸, en razón a su labor de intérprete directa y autorizada de la Carta.

El alcance de la cosa juzgada constitucional ha sido desarrollado de manera amplia en la jurisprudencia, a través de la definición de categorías independientes, con diferencias claras. De esta forma, se han establecido distinciones conceptuales y prácticas entre lo que se entiende por cosa juzgada absoluta y por cosa juzgada relativa, y entre cosa juzgada formal y cosa juzgada material. [...]La Corte ha explicado que existe cosa juzgada

⁶⁵ El artículo 48 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, confiere a las sentencias proferidas en cumplimiento del control de constitucionalidad el carácter obligatorio y efecto *erga omnes*

⁶⁶ Cita original: Sentencia C-400 de 2013 M.P. Nilson Pinilla Pinilla. Sentencia C-241 de marzo 22 de 2012, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶⁷ «Sentencia C-301 de 1993».

⁶⁸ «En la Sentencia C-113 de 1993 la Corte precisó que «sólo la Corte Constitucional, de conformidad con la Constitución, puede, en la propia sentencia, señalar los efectos de ésta. Este principio, válido en general, es rigurosamente exacto en tratándose de las sentencias dictadas en asuntos de constitucionalidad».

absoluta, «cuando el pronunciamiento de constitucionalidad de una disposición, a través del control abstracto, no se encuentra limitado por la propia sentencia, es decir, se entiende que la norma es exequible o inexecutable en su totalidad y frente a todo el texto Constitucional»⁶⁹.

Por lo tanto, en el presente caso, el juicio efectuado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-030 de 2023, en cuanto declaró ajustado a la Constitución las expresiones contenidas en el artículo 1º de la Ley 2094 de 2021, que modificó el art. 2º de la Ley 1952 de 2019, y el artículo 54 de la Ley 2094, hizo tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta, dado que en el fallo no se hicieron salvedades, limitaciones ni distinciones sobre el juicio desarrollado. Así entonces, en relación con las prescripciones anteriores, no es dable discutir su compatibilidad con la Carta ni con las disposiciones de la CADH ni los fallos de la Corte IDH⁷⁰, pues, este asunto fue resuelto por el juez que tiene la atribución constitucional de velar por la integridad y supremacía de la Constitución Política.

En este orden, las reglas de unificación relativas al recurso extraordinario de revisión de que trata la Ley 2094, que se expiden en desarrollo de la competencia prevista en el artículo 271 del CPACA y con el alcance previsto en el artículo 12 del CGP⁷¹ deben corresponder a los parámetros de validez emitidos por la Corte Constitucional en la Sentencia C-030 de 2023 y a la adecuación normativa derivada de la modulación de la sentencia. Así mismo, tienen un objetivo transitorio, esto es, dotar de contenido normativo a este instrumento procesal para darle eficacia y aplicabilidad jurídicas, dado que compete al Congreso, según lo indicó la sentencia, expedir el estatuto legal correspondiente que defina el principio de reserva judicial y la forma como se debe satisfacer plenamente este principio convencional.

Resulta ilustrativo, entonces, previo a señalar las mencionadas reglas de unificación, describir el trámite del recurso extraordinario de revisión y sus diferentes etapas, de conformidad con las normas de ley 1952 de 2019 y 2094 de 2021 y la exequibilidad condicionada declarada por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-030 de 2022. El trámite se describe de la siguiente manera:

⁶⁹«Sentencia de la Corte Constitucional C-469 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández. C-542 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. C-310 de 2002; C-978 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-819 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; Sentencia C-061 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; Sentencia C-729/09, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; Sentencia C-406 de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C-149 de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-516 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-647 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-310 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil».

⁷⁰ Sentencia C-310 de 2002 y Sentencia C-098 de 2007.

⁷¹ Art. 12 Vacíos y deficiencias del código. Cualquier vacío en las disposiciones del presente código se llenará con las normas que regulen casos análogos. A falta de estas, el juez determinará la forma de realizar los actos procesales con observancia de los principios constitucionales y los generales del derecho procesal, procurando hacer efectivo el derecho sustancial.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00

Recurrente: Esther María Jalilie García

Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación

Unificación jurisprudencial

1. *Remisión del expediente administrativo*
2. *Admisión del trámite*
3. *Notificación a los sujetos procesales*
4. *Etapla probatoria*
5. *Sentencia*
6. *Impugnación de la sentencia*
7. *Decisión de la doble conformidad*

1.- *Remisión del expediente administrativo*

Una vez notificada personalmente la decisión sancionatoria al disciplinado, (Art. 121 CGD), este cuenta con el término de treinta (30) días para ejercer su derecho de defensa y contradicción ante la Procuraduría General de la Nación, plazo en el cual podrá exponer sus argumentos de defensa y aportar o solicitar las pruebas a que haya lugar, (Sentencia C-030 de 2023). Vencido este término, el órgano de disciplina, de manera oficiosa e inmediata, remitirá el expediente administrativo a la jurisdicción contenciosa administrativa con el fin de que se surta el trámite de revisión (Art. 1º Ley 2094 de 2021)

2.- *Admisión del trámite*

Recibido el expediente, el magistrado a quien corresponda por reparto, procederá a avocar conocimiento del recurso de revisión en el término máximo de diez (10) días, (art 59 *ibidem*), en tanto se trate de sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular.

3.- *Notificación a los sujetos procesales*

El auto que avoca conocimiento del mecanismo judicial se notificará personalmente a la Procuraduría General de la Nación. Este organismo podrá pronunciarse, dentro del término de cinco (5) días siguientes, sobre el escrito allegado por el disciplinado, y aportar o solicitar la práctica de pruebas. (art. 59 *ibidem*). Así mismo, esta providencia se notificará al servidor público disciplinado.

4.- *Etapla probatoria*

Vencido el término de traslado a la procuraduría, si a ello hubiere lugar, se decretarán las pruebas de oficio o a solicitud de parte, que correspondan y se señalará un término máximo de veinte (20) días para su práctica (Art. 59 *ibidem*). Si se trata de pruebas documentales se correrá traslado por el término de tres (3) días, para el ejercicio del derecho de defensa y contradicción, de conformidad con el artículo 110 del Código General del Proceso –CGP–.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00

Recurrente: Esther María Jalilie García

Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación

Unificación jurisprudencial

5.- Sentencia

Vencido el término probatorio, si lo hubiere, deberá proferirse sentencia que resuelve el recurso de revisión. La sentencia decidirá sobre la validez de la decisión sancionatoria y para ello declarará su legalidad o su invalidez, según el caso. Si se declara la invalidez de la sanción disciplinaria, la Sala Especial de Decisión dictará la que en derecho corresponda. Asimismo, decidirá sobre los perjuicios solicitados por el sancionado y las consecuencias jurídicas que se puedan derivar (Art. 60 ibidem).

6.- Impugnación de la sentencia

Contra la sentencia que decide la revisión procederá el recurso de la doble conformidad que deberá interponerse y sustentarse dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la providencia, según lo previsto en el artículo 247 del CPACA.

7.- Decisión de la doble conformidad.

El recurso de la doble conformidad se resolverá por la Sala Especial de Decisión que siga en orden numérico de la que emitió la sentencia objeto de revisión. Cuando la sentencia se profiera por las Salas Especiales de Decisión números 1, 15, 17, 19, 21 y 23, en las que se repite uno de los integrantes de dichas salas, se deberá excluir el magistrado que ha integrado la Sala Especial que tomó la decisión.

Ahora bien, descrita las etapas del recurso de revisión procede la Sala Plena Contenciosa a señalar las siguientes reglas de unificación, en relación con la procedencia y trámite del recurso mencionado, habida cuenta que, de un lado, se impone llenar de contenido normativo algunos lineamientos que, sin mayor detalle, sentó el proveído de la Corte Constitucional y, de otro, señalar el alcance de los artículos respectivos de la Ley 2094 de 2021 con base en la modulación hecha por la Corte Constitucional y la mutación de la naturaleza de las decisiones sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación, derivado de la Sentencia C-030 de 2023, para asegurar la efectividad de los principios de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima.

Primera regla:

Procedencia:

El recurso de revisión solo procede contra las decisiones de segunda instancia o de doble conformidad emitidas por la Procuraduría General de la Nación que impongan sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00

Recurrente: Esther María Jalilie García

Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación

Unificación jurisprudencial

servidores públicos de elección popular, siempre y cuando el disciplinado esté en ejercicio de un cargo de elección popular al momento de la imposición de la sanción.

Igualmente, procede contra estas mismas decisiones, respecto de las faltas cometidas durante el mandato popular y la sanción disciplinaria se imponga con posterioridad, en tanto dicha sanción comporte inhabilidad para ocupar cargos o ejercer funciones públicas.

Según la Ley 2094 de 2021 y la modulación efectuada por la Sentencia C-030 de 2023, esta acción de revisión quedó circunscrita a las sanciones de *destitución, suspensión e inhabilidad* impuestas por la Procuraduría General de la Nación que implican una «restricción o limitación temporal al derecho a ser elegido de un servidor público de elección popular, en ejercicio de sus funciones»⁷². Lo anterior por cuanto este tipo de sanciones tienen la virtualidad de interrumpir el mandato popular y, en esa medida, lesionan gravemente el principio democrático y el derecho a la representación política efectiva, previstos en la Constitución Política y la CADH. Así, independientemente de si la falta se cometió antes o durante el ejercicio del cargo de elección popular, lo importante es que la sanción afecte el ejercicio efectivo del mandato popular y los derechos políticos del elegido. Por lo tanto, debe entenderse que las demás sanciones disciplinarias, como la multa o la amonestación escrita, que se llegaren a aplicar a estos mismos servidores públicos, no son objeto de este recurso judicial.

Igualmente, este mecanismo procede cuando el servidor comete la falta disciplinaria en ejercicio de un cargo de elección popular y la sanción se impone con posterioridad a la terminación del periodo, dado que, en este caso, el sancionado queda expuesto a las limitaciones derivadas de la inhabilitación que lleva aparejada la destitución y la suspensión para ejercer cargos públicos, entre ellos, la imposibilidad de ocupar cargos de elección popular, circunstancia que hace necesario su control judicial automático e inmediato, para asegurar el ejercicio pleno de los derechos políticos del sancionado.

No sobra precisar que, según el artículo 23.1 de la CADH, los ciudadanos no solo deben gozar de derechos, sino también de «oportunidades» de participar en los asuntos públicos, y de ser elegido en los cargos del Estado. Así mismo, según los parámetros de convencionalidad, los derechos políticos tienen una doble dimensión: una *individual*, que protege los derechos políticos del elegido y, otra *colectiva* que se refiere a la capacidad de los grupos y comunidades de participar y verse representados en la conducción de los destinos públicos. Solo de esta forma, toda persona que sea titular de derechos políticos tendría la oportunidad real de ejercerlos.

⁷² Sentencia C-030 de 2023. Párrafos 272, 279, 286, 291, 294, 322, 334, 362, 368, 370, 371, 372, 375.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00

Recurrente: Esther María Jalilie García

Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación

Unificación jurisprudencial

Segunda Regla:

Suspensión de la sanción:

La ejecución de la sanción quedará suspendida hasta que termine el trámite de revisión, esto es, hasta la ejecutoria de la sentencia mediante la cual se resuelve el recurso de revisión.

El carácter ejecutorio de los actos administrativos, conforme al artículo 89 de la Ley 1437 de 2011, cede en este caso, para evitar que se cause un perjuicio irremediable al disciplinado, razón por la cual, la sanción no podrá ejecutarse hasta tanto se resuelva, de forma definitiva, el recurso de revisión, por la jurisdicción contenciosa administrativa. Así lo dispuso el artículo 57 de la Ley 2094 de 2021 al prescribir: «*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*».

Ahora bien, esta suspensión podría prolongarse hasta la resolución de la doble conformidad, si llegare a formularse por el disciplinado, pues la Corte Constitucional, al modular el mecanismo de revisión previsto en el artículo 54 de la Ley 2094, dispuso que «*contra la sentencia del juez de lo contencioso administrativo procederán los recursos de ley consagrados en el CPACA*».

Entiende esta Sala Plena, que el recurso al que se refiere la sentencia C-30 de 2023 no puede ser otro que el de la *doble conformidad*, pues contra las sentencias del Consejo de Estado, proferidas en única instancia, no procede recurso ordinario alguno. La *doble conformidad*, por el contrario, es una institución que opera como una garantía en favor del sancionado, para maximizar el derecho fundamental al debido proceso, respecto de los actos sancionatorios impuestos por una autoridad, para que sean revisados por otra distinta a la que la profirió.

Tercera regla:

Intervención directa del sancionado:

El servidor público de elección popular, dentro de los treinta días siguientes a la notificación de la decisión sancionatoria por parte de la Procuraduría General de la Nación, tendrá derecho a formular cargos, presentar argumentos a su favor, solicitar pruebas y permitir la contradicción de las practicadas en el procedimiento administrativo. En tal caso, puede intervenir directamente o través de apoderado para el ejercicio de sus derechos, sin



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00

Recurrente: Esther María Jalilie García

Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación

Unificación jurisprudencial

mayores exigencias formales distintas a la legitimidad, oportunidad y sustentación de los motivos de inconformidad.

Al respecto cabe señalar, conforme al artículo 57 de la Ley 2094 y la Sentencia C-030 de 2023, que el disciplinado, dentro del término de los treinta (30) días siguientes a la notificación del acto sancionatorio, podrá formular cargos, presentar argumentos a su favor, así como solicitar y aportar las pruebas que sustenten su inconformidad, para asegurar su derecho de defensa y contradicción. Lo anterior, dado que la Corte Constitucional en su pronunciamiento señaló que «*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*».

Sin embargo, ello no significa que deba trasladarse todas las etapas procesales que componen el juicio ordinario del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, pues este recurso de revisión es un remedio procesal autónomo, de carácter temporal⁷³, cuya vigencia mantuvo la Corte con el propósito de garantizar la reserva judicial en la imposición definitiva de las sanciones que restringen derechos políticos a servidores públicos de elección popular.

Así mismo, no resulta exigible la intervención del sujeto disciplinado a través de abogado, dado que esta garantía judicial busca fundamentalmente asegurar que la decisión disciplinaria sancionatoria impuesta por el órgano de disciplina, no constituya una interferencia indebida al mandato popular. En este orden, el interés individual con el cual surgió originalmente el recurso extraordinario de revisión trasciende a la esfera de un interés colectivo, razón por la cual, el disciplinado puede presentar directamente o por medio de apoderado, si lo prefiere, las censuras o alegaciones correspondientes.

En esta misma línea, según la sentencia C-030 de 2023, “*el trámite no está supeditado a las causales taxativas de procedencia*”, lo que implica que el sujeto disciplinado puede formular reparos con fundamento en las causales del artículo 56 de la Ley 2094, como también por vicios de validez del acto sancionatorio. En uno u otro caso, el disciplinado debe exponer con claridad las razones que sustentan su inconformidad. A su turno, el Consejo de Estado podrá fundar su decisión en los argumentos expuestos por el sancionado, como por cualquier causal genérica de nulidad prevista en el inciso segundo del artículo 137 del CPACA.

⁷³ El carácter temporal se explica por el exhorto que hizo la Corte Constitucional en la Sentencia C-030 de 2023, para que el congreso expidiera un estatuto del servidor público de elección popular, incluido el régimen disciplinario.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00

Recurrente: Esther María Jalilie García

Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación

Unificación jurisprudencial

Cuarta regla:

Auto que avoca conocimiento del trámite de revisión

El trámite judicial del recurso de revisión inicia con el auto que avoca conocimiento, el cual debe notificarse a la Procuraduría General de la Nación y al disciplinado. El órgano de disciplina, dentro de los cinco (5) días siguientes, podrá oponerse a los cargos presentados por el servidor público de elección popular, en su escrito de intervención, en los términos del artículo 59 de la Ley 2094 de 2021.

Bajo las reglas definidas por la Corte Constitucional en la sentencia C-030 de 2023, comoquiera que el recurso de revisión es automático, en tanto opera de manera oficiosa, una vez se remite el expediente administrativo a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el juez debe proferir auto que “*avoca conocimiento*”, y no aquel que admite el recurso, como estaba originalmente previsto en la ley. Lo anterior, habida cuenta de que el auto admisorio supone que estamos frente a un recurso formulado a instancia de parte, sujeto a exigencias formales calificadas expresamente por la ley, cuyo incumplimiento puede dar lugar a un proveído de inadmisión, como lo reseñaba el artículo 59 de la ley 2094, lo cual cambió por virtud de la modulación del recurso efectuado por el fallo de constitucionalidad.

Por lo tanto, la intervención del disciplinado, a través del escrito correspondiente, y su control por parte del juez, no debe entenderse propiamente como un recurso, sino como una oportunidad del sancionado para ejercer su derecho de defensa y contradicción, cuyo ejercicio debe estar gobernado por el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, el debido proceso, y el principio *pro actione*, dada la necesidad de asegurar la vigencia de la garantía convencional de «reserva judicial» ordenada por el derecho convencional y la Sentencia C-030 de 2023.

Así mismo, como quiera que se trata de permitir el derecho de oposición frente al escrito presentado por el servidor público de elección popular, la Procuraduría General de la Nación, podrá presentar sus argumentos en el término de cinco (5) días, contados a partir de la notificación del auto que avoca conocimiento del asunto, según lo dispone el artículo 59 de la Ley 2094 de 2021.

Quinta regla:

Procedencia, oportunidad y trámite del recurso de doble conformidad

En el evento de que se profiera una sentencia confirmatoria de la sanción disciplinaria impuesta por la procuraduría, procederá el recurso de doble conformidad y su trámite será el previsto en el artículo 247 del CPACA.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00

Recurrente: Esther María Jalilie García

Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación

Unificación jurisprudencial

Para asegurar la garantía del debido proceso del servidor público elegido democráticamente y atender los parámetros de convencionalidad, la actuación judicial debe contemplar la posibilidad de que la decisión sancionatoria pueda ser revisada por un juez distinto del que resolvió el trámite del recurso de revisión. En efecto, en el fallo de constitucionalidad la Corte indicó que contra la sentencia que resuelva el recurso de revisión, «*procede los recursos de ley consagrados en el CPACA*». Entiéndase, como se indicó anteriormente, el recurso de doble conformidad.

La doble conformidad es una figura que tiene su origen en el derecho convencional, previsto en los instrumentos internacionales de protección regional de los derechos humanos, instituida con el fin de reforzar y maximizar las garantías judiciales de las personas sometidas a juicio criminal. En tal sentido, si se dicta una sentencia, en el ámbito de la segunda instancia, que revoca la que absuelve a una persona, debe ser revisada por otro juez de superior jerarquía, para que se garantice los derechos del condenado.

Del ámbito del derecho penal se extendió a otros sistemas sancionatorios, como el derecho disciplinario, para asegurar el derecho de defensa y debido proceso respecto de las sanciones impuestas por el órgano de disciplina, por la comisión de faltas en que pueda incurrir un servidor público.

El Código General Disciplinario, Ley 1952 de 2019, en su artículo 12, modificado por el artículo 3 de la Ley 2094, prescribe que todo disciplinable tiene derecho a que el fallo sancionatorio sea revisado por una autoridad diferente a quien lo profirió. En efecto, reza la disposición:

Art. 12. (...) Todo disciplinable tiene derecho a que el fallo sancionatorio sea revisado por una autoridad diferente, su trámite será el previsto en esta ley para el recurso de apelación.

Adecuado este mandato, al nuevo diseño que comporta el trámite del procedimiento disciplinario aplicable a los servidores públicos de elección popular, el cual está compuesto por una fase administrativa desarrollada por la procuraduría y una fase judicial que se cumple ante el juez contencioso administrativo, se tiene que la sentencia a través de la cual se resuelve el recurso de revisión constituye la decisión definitiva por la cual se adopta la sanción. Por lo tanto, si la decisión judicial confirma la decisión sancionatoria impuesta por la procuraduría, se abre la posibilidad para que el sancionado pueda ejercer el recurso de doble conformidad. En caso contrario, esto es, si llegare a invalidarse el acto sancionatorio de la procuraduría, no habrá lugar a ello, quedando en firme la sentencia absolutoria.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00

Recurrente: Esther María Jalilie García

Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación

Unificación jurisprudencial

Ahora bien, ante el vacío normativo sobre el plazo y el trámite que debe darse al recurso de doble conformidad, en sede judicial, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo considera procedente, acoger las reglas previstas en el artículo 247 del CPACA, que regulan el término y trámite del recurso de apelación contra sentencias. Lo anterior, habida cuenta que en virtud del artículo 22 de la Ley 1952, se consagra que, en la interpretación y aplicación del régimen disciplinario, se deben priorizar los principios rectores de la Constitución Política, así como de los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia. Además, precisó que en los casos no previstos en la ley, se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Código General del Proceso, Penal y de Procedimiento Penal, siempre y cuando no contradigan la naturaleza del derecho disciplinario.

Sexta regla:

Competencia para resolver el recurso de doble conformidad

El recurso de doble conformidad contra las sentencias de revisión emitidas por las Salas Especiales de Decisión del Consejo de Estado, se resolverá por la Sala Especial de Decisión que siga en orden numérico.

Como quiera que la sentencia que resuelve el recurso de revisión es susceptible del recurso de doble conformidad, es necesario precisar a quien corresponde decidir dicho recurso. Estima la Sala que este recurso será resuelto por la Sala Especial de Decisión que siga en orden numérico. Ahora bien, cuando la sentencia de primer grado se profiera por las Salas Especiales de Decisión números 1, 15, 17, 19, 21 y 23, la Sala Especial que siga en turno, en las cuales se repite un integrante, deberá excluir dicho miembro.

Lo anterior, en atención a que de conformidad con el artículo 107 de la Ley 1437 de 2011 y el Acuerdo No. 321 de 2014, las Salas Especiales de Decisión están integradas por un (1) magistrado de cada una de las secciones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y en algunas de ellas, se repite uno de sus miembros. Por lo tanto, se impone excluir el magistrado que haya conocido del asunto en la decisión de primer grado.

Ahora bien, impera precisar que en relación con la competencia señalada en el artículo 55 de la Ley 2094 a los tribunales administrativos para conocer de los recursos extraordinarios de revisión contra las decisiones de segunda instancia o doble conformidad dictada por los «procuradores regionales de juzgamiento», esta norma fue modificada por el literal b) artículo 22 del Decreto Ley 1851 de 2021. En efecto, la anterior disposición modificó la ley 2094, en tanto atribuyó la competencia para conocer de los recursos de apelación formulados contra las decisiones emitidas en la etapa de juzgamiento, por los *procuradores delegados*,



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00

Recurrente: Esther María Jalilie García

Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación

Unificación jurisprudencial

procuradores regionales, distritales y provinciales a la «Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular» en las actuaciones adelantadas contra los servidores públicos de elección popular.

Así mismo, el artículo 20 del Decreto Ley 1851 de 2021, por el cual se atribuye a las «procuradurías regionales de juzgamiento», la competencia para conocer de los recursos de apelación en relación con decisiones de los procuradores distritales y provinciales, en la etapa de juzgamiento, estableció con claridad que, en todo caso, esta atribución se fija con «excepción de los casos de servidores públicos de elección popular». Por lo tanto, se colige que, en la actualidad, de conformidad con el inciso 1º del artículo 55 de la Ley 2094 de 2021 y en armonía con las modificaciones introducidas por los artículos 20 y 22 del Decreto 1851 de 2021, el Consejo de Estado es la única autoridad judicial competente para conocer del recurso de revisión de que trata los artículos 54 a 60 de la ley *ibidem*.

Séptima Regla:

Control integral:

El juez contencioso administrativo ejercerá un examen integral sobre la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad de la actuación administrativa de la procuraduría y de sus decisiones sancionatorias de destitución, suspensión e inhabilidad de servidores públicos de elección popular.

Según los parámetros dados por el fallo de la Corte Constitucionalidad, el juez administrativo debe ejercer un «examen integral» de la actuación disciplinaria adelantada por la Procuraduría General de la Nación, lo que implica efectuar un cotejo con todo el ordenamiento jurídico superior, al cual está sometida la decisión. En punto al control integral de las decisiones disciplinarias, esta Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en la Sentencia de 9 de agosto de 2016⁷⁴, unificó su jurisprudencia, cuya *ratio decidendi* se definió en los siguientes términos:

Según lo discurrido, ha de concluirse que el control judicial es integral, lo cual se entiende bajo los siguientes parámetros: 1) La competencia del juez administrativo es plena, sin “deferencia especial” respecto de las decisiones adoptadas por los titulares de la acción disciplinaria. 2) La presunción de legalidad del acto administrativo sancionatorio es similar a la de cualquier acto administrativo. 3) La existencia de un procedimiento disciplinario extensamente regulado por la ley, de ningún modo restringe el control judicial. 4) La interpretación normativa y la valoración probatoria hecha en sede disciplinaria, es controlable judicialmente en el marco que impone la

⁷⁴ Radicación número: 11001-03-15-000-2011-00316-00 (SU). Actor: Piedad Esneda Córdoba Ruiz. MP: William Hernández Gómez (E).



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00

Recurrente: Esther María Jalilie García

Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación

Unificación jurisprudencial

Constitución y la ley. 5) Las irregularidades del trámite procesal, serán valoradas por el juez de lo contencioso administrativo, bajo el amparo de la independencia e imparcialidad que lo caracteriza. 6) El juez de lo contencioso administrativo no sólo es de control de la legalidad, sino también garante de los derechos. 7) El control judicial integral involucra todos los principios que rigen la acción disciplinaria. 8) El juez de lo contencioso administrativo es garante de la tutela judicial efectiva. [...]

Así las cosas, el control integral, supone que el juez al decidir el asunto no está sometido únicamente a los cargos o alegaciones señalados por el servidor público sancionado, sino que garantía de la reserva judicial impone un análisis más amplio que incluye **i)** el análisis de la actuación administrativa sancionatoria bajo los principios rectores de la ley disciplinaria, esto es, legalidad de la falta y de las sanciones, ilicitud sustancial, debido proceso, reconocimiento de la dignidad humana, presunción de inocencia, culpabilidad, favorabilidad, congruencia, igualdad, derecho a la defensa, proporcionalidad y razonabilidad de la sanción, motivación, interpretación de la ley disciplinaria, aplicación de los principios e integración normativa con los tratados internacionales sobre derechos humanos y los convenios internacionales ratificados por Colombia y **ii)** la posibilidad de variar la calificación de la falta y la imposición de la sanción, sin afectar el principio de la *no reformatio in pejus*⁷⁵, entre otros aspectos.

Efectos vinculantes del auto de unificación

Los efectos vinculantes de este auto de unificación, rigen a partir de la fecha de ejecutoria, por lo tanto, no afectan a las decisiones judiciales adoptadas con anterioridad. Así mismo, las sanciones disciplinarias de destitución, suspensión e inhabilidad, impuestas por la procuraduría, a partir de la ejecutoria de este auto, se sujetarán a este procedimiento. Sin embargo, los trámites ya iniciados, en los cuales el magistrado ponente hubiere dictado auto admisorio o aquel que avoca conocimiento del recurso de revisión, deberán adecuarse a estas reglas de unificación.

El señalamiento de los efectos del presente auto de unificación, tiene por objeto precisar su aplicación en el tiempo, dado que, en el presente caso, se adoptan algunas reglas nuevas, que fue necesario complementar, para dotar de contenido y permitir la aplicabilidad del instrumento de revisión creado por la Ley 2094 de 2021, cuyo texto normativo fue modulado por la Sentencia C-030 de 2023. En tal sentido, por la necesidad de asegurar la estabilidad de las decisiones judiciales y la seguridad jurídica, se precisa que estas reglas se aplican hacia el futuro y no afectan las decisiones judiciales adoptadas con anterioridad.

⁷⁵ Libro I. Parte General. Título I. Principios y normas rectoras de la Ley disciplinaria Ley 1952 de 2019.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00

Recurrente: Esther María Jalilie García

Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación

Unificación jurisprudencial

Carácter temporal de estas reglas de unificación

Finalmente, se precisa que las reglas de interpretación y aplicación de las normas relacionadas con la procedencia y el trámite del recurso de revisión previstas en la Ley 2094, que aquí se fijan, son temporales, hasta tanto el legislador supla el vacío regulatorio, en cumplimiento de la orden dada en la sentencia C-030 de 2023, pues se trata de hacer eficaz este instrumento para que las decisiones sancionatorias de destitución, suspensión e inhabilidad impuestas por la procuraduría, a servidores públicos de elección popular, estén libres de cualquier motivación política, no constituyan una indebida interferencia al ejercicio del mandato popular, y correspondan, estrictamente, al imperio de la Constitución y la Ley.

C. El caso concreto

Efectuado el estudio de contexto, definidas las categorías conceptuales anteriores y fijadas las reglas de unificación, procede la Sala a resolver el caso concreto, conforme a los escritos que contienen los recursos de súplica impetrados.

1.- Análisis de procedibilidad y oportunidad

En primer lugar, de conformidad con el artículo 146 numeral 3º de la Ley 1437 de 2011, considera la Sala que el recurso de súplica es procedente, dado que se trata de impugnar un auto dictado por el magistrado ponente, durante el trámite de un “recurso extraordinario de revisión”, que en la práctica produjo el rechazo del recurso, siendo este uno de los autos pasibles de este medio de impugnación. Lo anterior, habida cuenta que mediante auto de 19 de mayo de 2023⁷⁶, el magistrado ponente dispuso inaplicar, con efectos *inter partes*, los artículos 54 a 60 de la Ley 2094 de 2021, y no avocar conocimiento del recurso extraordinario de revisión promovido contra la decisión de 6 de octubre de 2022 dictada por la Procuraduría General de la Nación⁷⁷.

De igual manera, se advierte que el auto, objeto de súplica, del 19 de mayo de 2023, fue notificado a la procuraduría y a la señora Esther María Jalilie García, través de medios electrónicos, el 24 de mayo de 2023; por lo tanto, de conformidad el artículo 205 del CPACA⁷⁸, debe entenderse que el plazo venció el

⁷⁶ Índice 11 de SAMAI.

⁷⁷ Proceso IUS-E-2017-939035-IUC-D-2018-1065795.

⁷⁸ **Artículo 205.** Notificación por medios electrónicos. La notificación electrónica de las providencias se someterá a las siguientes reglas: [...] 1. La providencia a ser notificada se remitirá por el Secretario al canal digital registrado y para su envío se deberán utilizar los mecanismos que garanticen la autenticidad e integridad del mensaje. [...] 2. La notificación de la providencia se entenderá realizada una vez transcurridos dos (2) días hábiles siguientes al envío del mensaje y los términos empezarán a correr a partir del día siguiente al de la notificación. [...] Se presumirá que el destinatario ha recibido la notificación cuando el iniciador recepcione acuse de recibo o se pueda por otro medio constatar el acceso del destinatario al



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00

Recurrente: Esther María Jalilie García

Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación

Unificación jurisprudencial

31 de mayo de dicha anualidad. En este orden, dado que los escritos contentivos del recurso de súplica se radicarón por correo electrónico i) por parte de la PGN el 29 de mayo de 2023⁷⁹ y ii) por el apoderado de la señora Esther María Jalilie García, el día 31 del mismo mes y año, se colige que los recursos de súplica fueron interpuestos oportunamente.

2.- Análisis de los cargos

Ahora bien, en relación con los cargos se tiene que la Procuraduría General de la Nación, en el recurso súplica, señaló que el auto suplicado desconoció el principio de cosa juzgada constitucional, previsto en el artículo 243 superior, porque los preceptos que se inaplicaron, arts. 54 a 60 de la Ley 2094 de 2021, por vía de la excepción de inconstitucionalidad, habían sido declarados condicionalmente exequibles por la Corte Constitucional en la Sentencia C-030 de 2023. En este pronunciamiento la Corte avaló la intervención del juez de lo contencioso administrativo, a través del recurso extraordinario de revisión, para darle aplicación al principio de jurisdiccionalidad y asegurar la garantía de los derechos políticos de los elegidos popularmente. Por lo tanto, no era procedente aplicar la excepción de inconstitucionalidad.

Por su parte, la señora Esther María Jalilie García, señaló que ha quedado en absoluta desprotección en relación con sus derechos fundamentales. Advierte, que existe una notoria contradicción entre la parte motiva y la parte dispositiva de la providencia. Al respecto, indicó que a pesar de que el magistrado ponente, en la parte motiva de su proveído, censura vehementemente el recurso extraordinario de revisión, por estimarlo contrario al derecho convencional y a la sentencia del Caso Petro Urrego vs. Colombia, del 8 de julio de 2020, termina, finalmente, legitimando el acto administrativo sancionatorio que suspende a un servidor elegido democráticamente, pues, ordena, en los numerales 3º y 4º de la parte resolutive, que la recurrente demande ante la jurisdicción contenciosa, la sanción disciplinaria, en el término de cuatro (4) meses contados a partir del día hábil siguiente a aquel en que la procuraduría notifique nuevamente el acto administrativo sancionatorio. Por lo tanto, solicita que se deje sin efectos los actos administrativos sancionatorios «hasta que no se adecue el ordenamiento interno a las previsiones de la Carta de la Convención Interamericana de derechos Humanos».

En efecto, la Sala advierte que el magistrado ponente en el auto del 16 de mayo de 2023, dispuso aplicar la *excepción de inconstitucionalidad*, por razones de

mensaje. El Secretario hará constar este hecho en el expediente. [...] De las notificaciones realizadas electrónicamente se conservarán los registros para consulta permanente en línea por cualquier interesado.

⁷⁹ Índice 18 de SAMAI. Recurso coadyuvado por los procuradores delegados de la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de elección popular que profirieron la decisión sancionatoria objeto del recurso extraordinario de revisión, mediante escrito de 29 de mayo de 2023, índice 17 de SAMAI.

inconveniencia e inconstitucionalidad, respecto de los artículos 54 a 60 de la Ley 2094 de 2021 y no avocar conocimiento del recurso extraordinario de revisión presentado por la accionante contra la decisión de segunda instancia de 6 de octubre de 2022 proferida por la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular de la Procuraduría General de la Nación⁸⁰, que confirmó la sanción de suspensión por dos (2) meses, impuesta a la señora Esther María Jalilie García, en su calidad de alcaldesa municipal de Arjona, departamento de Bolívar, por hechos ocurridos en ejercicio de su mandato, período 2016-2019.

Frente a los argumentos expuestos por la Procuraduría General de la Nación, considera la Sala Plena Contenciosa que, en efecto, el auto recurrido desconoció la cosa juzgada constitucional al dejar de aplicar, por vía de excepción, un recurso extraordinario sobre el cual la Corte Constitucional ya había efectuado el control abstracto de constitucionalidad con efectos erga omnes, de conformidad con el artículo 243 superior. La cosa juzgada constitucional otorga el carácter de inmutables y de imperativo cumplimiento a las decisiones emitidas por la Corte Constitucional en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, lo que significa, que no es posible reabrir el juicio de constitucionalidad sobre las disposiciones acusadas y los cargos previamente examinados por la Corte Constitucional. Así lo ha indicado este alto tribunal⁸¹:

“La cosa juzgada constitucional es una institución jurídico procesal, que tiene su fundamento en el artículo 243 de la Constitución Política⁸², y que le otorga a las decisiones tomadas en las sentencias de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas⁸³, en la medida en que es una figura que evita que se reabran juicios de constitucionalidad sobre disposiciones y cargos previamente examinados por esa Corporación.

De este modo, la cosa juzgada a la que alude el artículo 243 superior, tiene dos efectos importantes. En *primer lugar* -y como una autolimitación dirigida a los jueces constitucionales-, esta figura impide que los falladores se pronuncien nuevamente sobre lo ya decidido o resuelto en providencias constitucionales anteriores⁸⁴, o que se inicie un nuevo debate constitucional respecto de normas que ya han sido sometidas a decisiones constitucionales definitivas⁸⁵, con el objeto de promover la estabilidad de las sentencias judiciales y la seguridad jurídica⁸⁶. En *segundo lugar*, la figura tiene un efecto dirigido también a las demás autoridades, teniendo en cuenta que se les prohíbe la reproducción o aplicación del contenido

⁸⁰ Al respecto, se pueden consultar los artículos 16 y 17 de la Ley 2094 de 2021 declarados condicionalmente inexequibles a través de la sentencia C-030 de 2023, en concordancia con el artículo 11 del Decreto Ley 1851 de 2021 que modificó el artículo 22 del Decreto Ley 262 de 2000.

⁸¹ Cita original Sentencia C-259 de 2015.

⁸² Art. 243 C.P. “Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. // Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”.

⁸³ Sentencia C-073 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero.

⁸⁴ Sentencia C-073 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero.

⁸⁵ Cfr. Sentencia C-337 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y sentencia C-287 de 2014 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁸⁶ Sentencia C-478 de 1998. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00

Recurrente: Esther María Jalilie García

Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación

Unificación jurisprudencial

material de las disposiciones declaradas inexecutable, por razones de fondo, como expresamente lo dispone el inciso 2º del artículo 243 constitucional⁸⁷.

En el caso concreto, mediante el comunicado de prensa 01 de 16 de febrero de 2023⁸⁸ la Corte Constitucional dio a conocer el contenido de la Sentencia C-030 de 2023⁸⁹ en la que, entre otros aspectos, declaró la exequibilidad condicionada del artículo 54 de la Ley 2094 de 2021, que consagra el recurso extraordinario de revisión, dejando vigente este instrumento procesal con algunas modulaciones, para la determinación final de las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad impuestas a funcionarios de elección popular por la Procuraduría General de la Nación.

Lo anterior, como remedio constitucional transitorio para hacer efectivo el principio de reserva judicial puesto de presente por la Corte IDH en la Sentencia del 8 de julio de 2020, del Caso Petro Urrego vs Colombia. En tal sentido, ordenó, en el numeral 2º y 4º de la parte resolutive de la sentencia, que el recurso extraordinario de revisión, debía operar de forma automática e inmediata, por virtud de la ley. Así mismo, que estas sanciones debían quedar suspendidas hasta tanto el juez contencioso administrativo finiquitara su examen, a través del mencionado recurso de revisión.

En este orden, se concluye que para la fecha en que se dictó el auto recurrido, (19 de mayo de 2023), la Corte Constitucional ya había adoptado la decisión, con efectos vinculantes para todos los operadores jurídicos, (17 de febrero del mismo año), en cuanto estimó que el recurso extraordinario de revisión previsto en el artículo 54 y siguientes de la Ley 2094 era compatible con la carta política y los artículos 8.2 y 23.2 de la de la CADH. Por lo tanto, no era jurídicamente viable aplicar la *excepción de inconstitucionalidad* frente la procedencia de este recurso judicial fundado en su contradicción con la Constitución y el derecho convencional.

Ahora bien, la Corte Constitucional se ha referido a la aplicación de la *excepción de inconstitucionalidad* en los siguientes términos:⁹⁰

⁸⁷ Art. 243, inciso 2º C.P.

⁸⁸ “En el caso de las decisiones de constitucionalidad, siempre que la Corte no establezca efectos diferidos a la decisión, esta surtirá efectos desde el instante en que un contenido normativo sea hallado incompatible con la Constitución o, de ser el caso, objeto de un condicionamiento para su validez. En estos casos, operativamente, los efectos se producen a partir del día siguiente a la fecha en que la Sala Plena adoptó la decisión y no a partir de la fecha en que se suscribe el texto, la de su notificación mediante edicto o su ejecutoria.⁸⁸ En ese sentido, una vez se divulga oficialmente la sentencia, bien sea mediante la publicación integral de su texto o el respectivo comunicado de prensa oficial, el conocimiento y cumplimiento de la parte resolutive de la sentencia es exigible a todos los operadores jurídicos.(...) Lo expuesto no significa que la notificación de una sentencia de constitucionalidad -que por mandato del Artículo 16 del Decreto 2067 de 1991 debe hacerse por edicto- o que el término de ejecutoria que corre a partir de la desfijación del edicto sean irrelevantes. Estos no determinan los efectos temporales del fallo, pero permiten analizar, por ejemplo, el término dentro del cual se puede alegar la nulidad de la decisión o solicitar su aclaración”

⁹⁰ Auto 015 de 2003. MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00

Recurrente: Esther María Jalilie García

Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación

Unificación jurisprudencial

El juez puede aplicar válidamente la excepción de inconstitucionalidad, en el caso concreto, sin que para esto sea obstáculo las competencias de Corte Constitucional y Consejo de Estado para estudiar la constitucionalidad de una norma, con efectos erga omnes.

Una vez exista pronunciamiento definitivo de estas corporaciones en lo de su competencia, y no antes, los jueces no pueden seguir aplicando la excepción de inconstitucionalidad en los casos concretos. (subrayado fuera de texto).

Por su parte el Consejo de Estado, también ha tenido oportunidad de referirse a este instituto jurídico, así⁹¹:

La figura de la excepción de inconstitucionalidad es un instrumento establecido por el artículo 4° de la Constitución Política, cuya aplicación se alega para que en caso de presentarse contradicción entre una norma de rango legal y otra de rango constitucional, se aplique esta última, con el fin de preservar las garantías constitucionales, que sólo procede para resolver casos o situaciones concretas o subjetivas, de modo que quien la hace efectiva es la autoridad que conoce del correspondiente caso y sus efectos, por consiguiente, son subjetivos o interpartes. (...) Ahora bien, para hacer uso de este medio excepcional es necesario que la contradicción sea manifiesta, esto es, que la norma constitucional y la legal riñan de tal manera que del simple cotejo resulte absolutamente incompatible su aplicación simultánea.

En el auto proferido por el magistrado ponente, se expusieron como argumentos para aplicar la *excepción de inconstitucionalidad*, los siguientes aspectos: a) la violación de los artículos 8.1, 23.2 y en armonía con el artículo 68.1 de la CADH, b) la infracción al principio de separación de poderes, c) el desconocimiento del artículo 152 constitucional, en tanto estimó que la Ley 2094 debió tramitarse por el procedimiento de una ley estatutaria y d) la violación de las garantías procesales.

En relación con la presunta violación de los artículos 8.1 y 23.2, en armonía con el artículo 68.1 de la CADH en punto a las atribuciones de la procuraduría para sancionar servidores públicos de elección popular, existe una línea jurisprudencial consolidada, tanto en sede de tutela como en control abstracto de constitucionalidad, que han respaldado la validez de esta competencia. Así, por ejemplo, en la Sentencia C-028 de 2006, la Corte tuvo la oportunidad de pronunciarse al respecto:

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.

⁹¹ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 11 de noviembre de 2010, Expediente 66001-23-31-000-2007-00070-01.

En esta oportunidad, la Corte consideró que, a partir de la interpretación del artículo 23 de la CADH, 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. 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.

Así mismo, en la Sentencia SU-355 de 2015, este alto tribunal, reiteró:

(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.

En la Sentencia C-146 de 2021, la cual constituye el primer pronunciamiento de la Corte Constitucional colombiana, después de la sentencia de la Corte IDH del 8 de julio de 2020, Caso Petro Urrego vs Colombia, este alto tribunal en punto a las atribuciones de la procuraduría para sancionar a servidores de elección popular señaló que la lectura del artículo 23.2 y 8 de la CADH no debe ser literal, aislada o estática sino armónica, sistemática y coherente. Al respecto, indicó:

En consecuencia, con fundamento en la interpretación armónica y sistemática del artículo 23 de la CADH, la Corte ha concluido que “no es posible afirmar [...] que los motivos señalados en el numeral segundo de este artículo sean taxativos”⁹², ni que esta disposición convencional prohíba que: (i) “los legisladores internos establezcan sanciones disciplinarias que impliquen la suspensión temporal o definitiva del derecho de acceso a cargos públicos”⁹³; (ii) “una autoridad administrativa [...] limite los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular siempre que dicha autoridad sea [a] autónoma e independiente y [b] asegure las garantías judiciales establecidas en su artículo 8”⁹⁴.

Particularmente, en la Sentencia C-030 de 2023, que hizo tránsito a cosa juzgada constitucional, la Corte cotejó el artículo 54 de la Ley 2094, en relación con las normas de la CADH, para lo cual planteó como problemas jurídicos, entre otros:

¿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?

⁹² Sentencia C-086 de 2019.

⁹³ Sentencia C-028 de 2006. Cfr. Sentencias C-111 de 2019 y SU-712 de 2013.

⁹⁴ Sentencia C-111 de 2019.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00

Recurrente: Esther María Jalilie García

Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación

Unificación jurisprudencial

¿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?

En este orden, sentenció lo siguiente:

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.

En armonía con lo anterior, en los numerales 2º y 4º de la parte resolutive de la Sentencia C-030 de 2023 se declaró de manera condicionada la constitucionalidad de los artículos 1 y 54 de la Ley 2094 de 2021 en los siguientes términos:

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.

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.

De lo anterior se infiere que hizo tránsito a cosa juzgada constitucional el estudio hecho por la Corte Constitucional sobre la procedencia del recurso extraordinario de revisión, previsto en el artículo 54 de la Ley 2094 en relación con la compatibilidad del mencionado instrumento con las normas del artículo 8.1 y 23.2 de la CADH y los artículos 29 y 93 de la Constitución Política. Por lo tanto, el magistrado ponente, no podía invocar en su proveído, estas mismas razones para aplicar la figura de la excepción de inconstitucionalidad.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00

Recurrente: Esther María Jalilie García

Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación

Unificación jurisprudencial

Ahora bien, en relación con los demás aspectos invocados por el magistrado ponente para fundar la inaplicación de los artículos 54 a 60 de la Ley 2094, relacionados con i) la violación del principio de separación de poderes, ii) la infracción del artículo 152 constitucional por cuanto, en su parecer, la Ley 2094 de 2021 debió tramitarse mediante una ley estatutaria, y iii) la violación de las garantías procesales, por existir claras diferencias en el trámite del *recurso extraordinario de revisión* y la *nulidad y restablecimiento del derecho*, debe señalarse que la Corte Constitucional al estudiar el artículo 54 de la Ley 2094, en la Sentencia C-030 de 2023, hizo un pronunciamiento en relación con el principio de separación de poderes, en los siguientes términos:

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

El principio de separación de poderes es un principio axial de nuestro sistema constitucional que tiene por objeto no solo evitar que se afecten las libertades individuales a partir de un régimen político basado en la tiranía, sino también permitir una adecuada especialización funcional, a través del ejercicio independiente de las competencias de cada rama u órgano del poder público⁹⁵.

Así las cosas, la radicación de la competencia en cabeza del Consejo de Estado, para conocer del recurso extraordinario de revisión, en manera alguna atenta contra el principio de separación de poderes, pues, el objetivo de la ley fue entregarle el examen de la actuación administrativa disciplinaria, justamente, al órgano judicial que actúa como máximo tribunal de la justicia contenciosa. En este orden, no se está suplantando a ningún órgano estatal, ni se está entregando una función administrativa al Consejo de Estado, como lo entiende el magistrado ponente en su proveído, sino instituyendo un control judicial, por vía de un recurso automático, inmediato e integral para garantizar la validez de las sanciones impuestas por la procuraduría, a los servidores elegidos democráticamente.

En relación con la violación de las garantías al debido proceso, fundado en las diferencias entre el mencionado recurso y el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, estima la Sala Plena Contenciosa que estos argumentos tampoco podían servir de sustento a la excepción de inconstitucionalidad invocada, dado que en la Sentencia C-030, el alto tribunal se pronunció al respecto:

⁹⁵ C-253 de 2017.

339. Ante las incompatibilidades o limitaciones advertidas sobre dicho medio judicial, que afecten 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) 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 2019⁹⁶, entre las que está el artículo 179 y siguientes del CPACA y las reglas supletivas del Código General del Proceso.

(...)

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.

Así mismo, en otro apartado la Corte indicó 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». De lo anterior, se infiere claramente que, en el juicio de constitucionalidad no se encontró reparo alguno acerca del principio del juez natural ni el procedimiento para aplicar este mecanismo judicial. Así mismo, con

⁹⁶ **ARTÍCULO 22. Prevalencia de los principios rectores e integración normativa.** En la interpretación y aplicación del régimen disciplinario prevalecerán los principios rectores contenidos en la Constitución Política y en esta Ley además de los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia. En lo no previsto en esta ley se aplicará lo dispuesto en los Códigos de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, General del Proceso, Penal y de Procedimiento Penal en lo que no contravengan a la naturaleza del derecho disciplinario.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00

Recurrente: Esther María Jalilie García

Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación

Unificación jurisprudencial

la modulación del trámite del recurso, por parte de la Corte, se adecuó este instrumento a las garantías del derecho de defensa y debido proceso, por lo que no se advierte un menoscabo de las garantías procesales de los servidores públicos de elección popular. Además, esta corporación procedió a complementar el sistema de garantías, al señalar en las reglas de unificación, que contra la sentencia de revisión que llegare a confirmar el acto sancionatorio de la procuraduría, procede el recurso de «doble conformidad» en los términos explicados en este proveído.

De otro lado, tampoco se advierte, *prima facie*, que con la Ley 2094, se haya desconocido el artículo 152 superior, que consagra las materias que deben regularse por ley estatutaria, por cuanto no todo asunto que tenga que ver con la administración de justicia se regula este tipo de leyes. Una lectura como la que propone el proveído del magistrado ponente, no permitiría la existencia de códigos de procedimiento judicial, ni regulaciones procesales que asignan competencias, como lo hacen, de ordinario, las leyes proferidas por el legislativo, distintas a las estatutarias. Además, conforme al artículo 242 de la Constitución Política, los vicios de trámite de las leyes, «caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto» Por lo tanto, no podía invocarse este argumento para inaplicar los artículos 55 a 60 de la Ley 2094 de 2021.

En suma, los argumentos expuestos por el magistrado ponente, para inaplicar los artículos 55 a 60 de la Ley 2094, por inconstitucionales e inconvenientes, no podían aducirse como fundamento para acudir a la figura de la excepción de inconstitucionalidad, dado que la Sentencia C-030 de 2023 ya se había pronunciado acerca de la exequibilidad del mencionado recurso y su compatibilidad con los artículos 93, 29, 113, 121, 277.6 y 278.1 de la Constitución Política de 1991 y los artículos 23.2 y 8.1 de la CADH.

3.- Solución del caso

Con fundamento en los anteriores razonamientos, estima la Sala que lo que procede es revocar el auto del 19 de mayo de 2023 por el cual el magistrado ponente dispuso inaplicar los artículos 54 a 60 de la Ley 2094 de 2021, al acudir erradamente a la aplicación de la figura de la *excepción de inconstitucionalidad*. Sin embargo, al analizar los fundamentos fácticos y jurídicos del caso y la sanción disciplinaria impuesta por la Sala Especial de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular de la Procuraduría General de la Nación, se advierte que la decisión debe ser otra.

En efecto, en el asunto bajo examen, la sanción de «suspensión en el ejercicio del cargo por el término de dos (2) meses» impuesta a la señora Esther María Jalilie García, en su condición de alcaldesa del municipio de Arjona (Bolívar), por conductas cometidas mientras ejerció su mandato popular, a pesar de haber sido



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00

Recurrente: Esther María Jalilie García

Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación

Unificación jurisprudencial

proferida con posterioridad a la terminación del mandato popular, (2016-2019), no contempló la sanción accesoria de inhabilitación para ocupar cargos o ejercer funciones públicas, pues solamente se limitó a la mera suspensión.

En este orden, como se indicó en las reglas de unificación, este recurso igualmente procede contra la decisión sancionatoria impuesta al servidor público, con posterioridad a la terminación de su mandato popular, siempre y cuando la sanción sea de destitución o suspensión en el ejercicio del cargo y la misma comporte una inhabilitación para ocupar cargos o ejercer funciones públicas, pues, en este caso, el sancionado queda sometido a las restricciones o limitaciones derivadas de la inhabilitación que lleva aparejada este tipo de sanciones.

En el caso concreto, la Procuraduría Provincial de Cartagena por medio de decisión de 23 de diciembre de 2020, declaró disciplinariamente responsable a la señora Esther María Jalilie García por incurrir en una falta grave, a título de culpa grave, de acuerdo con el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, por lo que le impuso la sanción de suspensión en el ejercicio del cargo por el término de dos (2) meses en su calidad de alcaldesa municipal de Arjona, departamento de Bolívar, por hechos ocurridos en ejercicio de su mandato, período constitucional 2016-2019. La sanción fue confirmada por la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular de la Procuraduría General de la Nación⁹⁷ el 6 de octubre de 2022. Así mismo, la Sala Disciplinaria de Juzgamiento, en la decisión de segundo grado, dispuso conmutar la suspensión en el ejercicio del cargo por multa equivalente a dos (2) meses de salario, de conformidad con el parágrafo único del artículo 48 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 9.º de la Ley 2094 de 2021.

Por lo tanto, el recurso de revisión no es procedente dado que la sanción de suspensión en el ejercicio del cargo, impuesta con posterioridad a su mandato, no conllevó inhabilitación alguna para el ejercicio de cargos o funciones públicas. En consecuencia, la accionante, en este caso, podrá acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho dentro del término de caducidad previsto en el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esto es, en el plazo de los cuatro (4) meses siguientes contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia, y no como lo indicó, el magistrado ponente a partir de la notificación de la sanción disciplinaria que nuevamente debía hacer la Procuraduría General de la Nación.

Tampoco le asiste razón a la señora Esther María Jalilie García, cuando en el recurso de súplica señala que ha quedado absolutamente desprotegida en sus derechos fundamentales, pues el mecanismo de defensa para la protección de sus

⁹⁷ Al respecto, se pueden consultar los artículos 16 y 17 de la Ley 2094 de 2021 declarados condicionalmente exequibles a través de la sentencia C-030 de 2023, en concordancia con el artículo 11 del Decreto Ley 1851 de 2021 que modificó el artículo 22 del Decreto Ley 262 de 2000.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00

Recurrente: Esther María Jalilie García

Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación

Unificación jurisprudencial

derechos es el anteriormente señalado, a la luz de los preceptos legales y jurisprudenciales antes explicados. Así mismo, la insatisfacción por las órdenes contenidas en los numerales 3 y 4 de la parte resolutive del auto recurrido, por estimar que existe una incongruencia entre la parte motiva y las órdenes dadas, ha quedado resuelta a lo largo de este proveído.

En estos términos, la Sala revocará la decisión contenida en los numerales 1º y 3º del auto del 16 de mayo de 2023 y modificará el numeral 4º, en el sentido de señalar, que el término de caducidad para interponer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se contabilizará a partir de la ejecutoria de la presente providencia. Así mismo, dispondrá confirmar el numeral 2º de dicho proveído, en cuanto estableció no avocar conocimiento del recurso extraordinario de revisión promovido por la señora Esther María Jalilie García, pero por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

4.- Coadyuvancia presentada por la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de servidores Públicos de Elección Popular.

Los señores procuradores, integrantes de la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de servidores Públicos de Elección Popular, presentaron escrito de coadyuvancia del recurso de súplica interpuesto por la Procuraduría General de la Nación, a través del jefe de la oficina jurídica. Al respecto considera la Sala que no puede tenerse como terceros coadyuvantes a los mencionados funcionarios, pues se trata de servidores de la misma entidad. Así las cosas, como quiera la procuraduría está representada por el jefe de la oficina jurídica la Sala Plena Contenciosa se abstendrá de hacer algún pronunciamiento respecto del memorial presentado por los mencionados funcionarios.

En virtud de lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo,

RESUELVE

PRIMERO: Adoptar las siguientes reglas de unificación jurisprudencial:

Primera regla:

El recurso de revisión solo procede contra las decisiones de segunda instancia o de doble conformidad emitidas por la Procuraduría General de la Nación que impongan sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular, siempre y cuando el disciplinado esté en ejercicio de un cargo de elección popular al momento de la imposición de la sanción.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00

Recurrente: Esther María Jalilie García

Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación

Unificación jurisprudencial

Igualmente, procede contra estas mismas decisiones, respecto de las faltas cometidas durante el mandato popular y la sanción disciplinaria se imponga con posterioridad, en tanto dicha sanción comporte inhabilidad para ocupar cargos o ejercer funciones públicas.

Segunda regla:

La ejecución de la sanción quedará suspendida hasta que termine el trámite de revisión, esto es, hasta la ejecutoria de la sentencia mediante la cual se resuelve definitivamente el recurso de revisión.

Tercera regla:

El servidor público de elección popular, dentro de los treinta días siguientes a la notificación de la decisión sancionatoria por parte de la Procuraduría General de la Nación, tendrá derecho a formular cargos, presentar argumentos a su favor, solicitar pruebas y permitir la contradicción de las practicadas en el procedimiento administrativo. En tal caso, puede intervenir directamente o través de apoderado para el ejercicio de sus derechos, sin mayores exigencias formales distintas a la legitimidad, oportunidad y sustentación de los motivos de inconformidad.

Cuarta regla:

El trámite judicial del recurso de revisión inicia con el auto que avoca conocimiento, el cual debe notificarse a la Procuraduría General de la Nación y al disciplinado. El órgano de disciplina, dentro de los cinco (5) días siguientes, podrá oponerse a los cargos presentados por el servidor público de elección popular, en su escrito de intervención, en los términos del artículo 59 de la Ley 2094 de 2021.

Quinta regla:

En el evento de que se profiera una sentencia confirmatoria de la sanción disciplinaria impuesta por la procuraduría, procederá el recurso de doble conformidad y su trámite será el previsto en el artículo 247 del CPACA.

Sexta regla:

El recurso de doble conformidad contra las sentencias de revisión emitidas por las Salas Especiales de Decisión del Consejo de Estado, se resolverá por la Sala Especial de Decisión que siga en orden numérico.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00
Recurrente: Esther María Jalilie García
Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación
Unificación jurisprudencial

Séptima regla:

El juez contencioso administrativo ejercerá un examen integral sobre la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad de la actuación administrativa de la procuraduría y de sus decisiones sancionatorias de destitución, suspensión e inhabilidad de servidores públicos de elección popular.

SEGUNDO: Revocar los numerales 1º y 3º del auto del 16 de mayo de 2023 y modificar el numeral 4º, en el sentido de señalar, que el término de caducidad para interponer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se contabilizará a partir de la ejecutoria de la presente providencia.

TERCERO: Confirmar el numeral 2º de dicho proveído, en cuanto dispuso no avocar conocimiento del recurso extraordinario de revisión promovido por la señora Esther María Jalilie García, pero por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aclara voto
MILTON CHAVES GARCÍA
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Vicepresidente

Aclara voto
WILLIAM BARRERA MUÑOZ
Magistrado

Aclara voto
OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

ELIZABETH BECERRA CORNEJO
Magistrada

Salva voto
JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR
Magistrado

Aclara voto
MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado

Salva voto
JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ
Magistrado



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00871-00
Recurrente: Esther María Jalilie García
Demandada: Nación — Procuraduría General de la Nación
Unificación jurisprudencial

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Magistrado

Aclara voto
GLORÍA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Magistrada

Aclara voto
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Magistrada

MARÍA ADRIANA MARÍN
Magistrada

Aclara voto
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado

Aclara voto
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ
Magistrado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Magistrada

Aclara voto
JORGE EDISON PORTOCARRERO BANGUERA
Magistrado

WILSON RAMOS GIRÓN
Magistrado

Salva voto
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ
Magistrado

Salva voto
HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

Esta providencia judicial fue firmada electrónicamente. Se puede consultar con el número de radicación en el siguiente enlace:

<https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx>