



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SALA DOS ESPECIAL DE DECISIÓN

Magistrada ponente: Elizabeth Becerra Cornejo

Bogotá D.C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil veinticinco (2025)

Radicación: 11001-03-15-000-2025-00975-00
Sancionado: Álvaro Arturo Flórez Guzmán
Convocado: Procuraduría General de la Nación
Asunto: Recurso extraordinario automático de revisión contra decisión sancionatoria de suspensión e inhabilidad a concejal municipal

Tema: recurso extraordinario automático de revisión. Sanción de suspensión e inhabilidad especial por 13 meses contra concejal municipal de La Apartada (Córdoba). Falta calificada como grave a título de dolo. **Subtema 1:** alcance del control integral de la actuación administrativa disciplinaria como materialización del principio de reserva judicial. **Subtema 2:** régimen jurídico aplicable al caso en lo sustancial y procesal. **Subtema 3:** nulidad de las actuaciones administrativas sancionatorias impuestas a servidores de elección popular sometidas a reserva judicial. Falta de competencia del funcionario para proferir el fallo.

AUTO-RECURSO EXTRAORDINARIO AUTOMÁTICO DE REVISIÓN

El Despacho sustanciador procede a pronunciarse sobre la legalidad del procedimiento administrativo establecido en el Código General Disciplinario, previo a resolver el recurso extraordinario automático de revisión asignado al conocimiento de la Sala Especial de Decisión, activado con motivo de la sanción de suspensión e inhabilidad especial impuesta a Álvaro Arturo Flórez Guzmán, concejal del municipio de La Apartada (Córdoba), conforme a la competencia dispuesta en la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021, en ejercicio del control integral derivado de la reserva judicial al que están sometidas las actuaciones sancionatorias contra servidores de elección popular.

1. SÍNTESIS DEL CASO

El señor Álvaro Arturo Flórez Guzmán fue sancionado disciplinariamente con suspensión e inhabilidad especial de trece (13) meses, por incurrir en la prohibición descrita en el artículo 35, numeral 1, de la Ley 734 de 2002, concerniente al incumplimiento de deberes o abuso de los derechos o extralimitación de las funciones, atribuida como falta grave a título de dolo. La actuación que dio lugar a la sanción disciplinaria consistió en la expedición de las resoluciones mediante las cuales el disciplinado, en condición de presidente del concejo municipal, convocó y reglamentó el concurso de méritos para la elección de personero municipal de La Apartada (Córdoba), por el periodo 2020-2024, sin la participación de los demás integrantes de la corporación.

2. ANTECEDENTES

2.1. Actos sancionatorios que activan el recurso extraordinario automático de revisión

2.1.1. Decisión disciplinaria de primera instancia

1. La Procuraduría Provincial de Juzgamiento de Montería, mediante fallo proferido el 10 de octubre de 2024, sancionó disciplinariamente a Álvaro Arturo Flórez Guzmán con suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial por el término de trece (13) meses, al incurrir en la prohibición establecida en el artículo 35, numeral 1, de la Ley 734 de 2002, en condición de presidente de la mesa directiva del Concejo Municipal de La Apartada (Córdoba).



2. De acuerdo con lo expuesto en el acto disciplinario, el concejal incurrió en la prohibición relacionada con el incumplimiento de los deberes, abuso de derechos o extralimitación de funciones previstas en la Constitución Política, por las circunstancias ocurridas entre agosto y noviembre de 2019, que se describen a continuación:

(i) Suscribió de manera individual, en condición de presidente del concejo municipal los actos administrativos por medio de los cuales abrió la invitación pública y adoptó los términos de referencia de presentación de ofertas para la selección del operador con el que suscribiría un convenio de cooperación en términos de gratuidad encargado de surtir el proceso de selección de aspirantes a ejercer el cargo de personero municipal por el periodo 2020-2024; así como las actas mediante las cuales abrió el periodo de presentación de ofertas y determinó la selección de la Corporación Universitaria Reformada como operador encargado de adelantar el concurso para la elección de personero, institución con la que suscribió el convenio interinstitucional en condiciones de gratuidad.

(ii) Suscribió de manera individual, en condición de presidente del concejo municipal, los actos administrativos por medio de los cuales abrió el concurso público de méritos para la selección de aspirantes a ejercer el cargo de personero municipal, así como los que fijaron y adoptaron el reglamento del proceso.

3. La procuraduría provincial, al analizar la fundamentación de la calificación de la falta, afirmó que el disciplinado desconoció los trámites establecidos para la expedición de las decisiones que no requieren acuerdo del concejo municipal, porque en el marco de esa competencia suscribió actos administrativos sin la participación de los demás miembros de la mesa directiva, con desconocimiento de lo previsto en la Ley 136 de 1994 y el Acuerdo 008 del 28 de agosto de 2019, comportamiento que encuadró en la prohibición relacionada con el incumplimiento de deberes o abuso de los derechos o extralimitación de las funciones.

4. En este marco, la procuraduría provincial calificó la falta como grave al comprometer el principio de «meritocracia», al punto que se debió surtir un nuevo proceso de selección en cumplimiento de una orden de tutela que declaró la nulidad del concurso de méritos; circunstancia que evidenció el alto grado de afectación del servicio.

5. Asimismo, precisó que operó la prescripción de la acción disciplinaria frente a los actos generales expedidos el 23 de agosto de 2019, por medio de los cuales el disciplinado abrió la invitación para la presentación de ofertas dirigidas a la firma del convenio de apoyo para surtir el concurso de méritos y fijó los términos de referencia de dicho proceso, porque la imputación correspondiente debió resolverse dentro del término de cinco años, plazo que se encontraba vencido al momento del fallo de primera instancia (10 de octubre de 2024).

6. En el juicio de responsabilidad, la procuraduría provincial consideró estructurada la ilicitud sustancial por encontrar acreditada la afectación material de la función pública, al «asignarse» el disciplinado la facultad de adelantar un concurso de méritos para la elección de personero municipal sin la participación de la mesa directiva, «concentrando el poder de decisión». Lo anterior conllevó la violación del debido proceso y los principios rectores de la función pública, en específico, el de moralidad, «pues no demostró actuar con rectitud, lealtad y honestidad en sus actuaciones administrativas», al prescindir, en forma arbitraria, de la aprobación de la mesa directiva.

7. Respecto al juicio de culpabilidad, la procuraduría provincial imputó la falta calificada como grave a título de dolo, porque, a pesar de que el disciplinado fue «advertido por otros concejales» de la irregularidad, mediante escritos y recursos interpuestos contra los actos generales que suscribió, decidió continuar el trámite del



concurso de méritos para la elección de personero municipal sin la participación de los integrantes de la mesa directiva del concejo.

2.1.2. Decisión disciplinaria de segunda instancia

8. La Procuraduría Regional de Juzgamiento de Córdoba, mediante acto sancionatorio expedido el 23 de diciembre de 2024, confirmó el fallo de primera instancia por no encontrar demostrados los reparos presentados por el disciplinado en el recurso de apelación, dirigidos a cuestionar la configuración de la ilicitud sustancial y la falta de motivación suficiente de dicho elemento de la responsabilidad disciplinaria.

9. Al respecto, la procuraduría regional precisó que la ilicitud sustancial se estructura por la infracción de un deber funcional, aun cuando dicha violación no produzca un resultado, dado que lo relevante es el desconocimiento de los principios de la función pública por la infracción de los deberes que impone el ejercicio del cargo público. De este modo, resaltó que toda prohibición y falta disciplinaria implica un deber funcional, para el caso, el relacionado con el cumplimiento de los deberes sin abusar de los derechos o extralimitar las funciones previstas en la Constitución Política, la ley, los decretos, los acuerdos y actos administrativos, entre otros.

10. En este marco, puso de presente que la decisión apelada sustentó la ilicitud sustancial en la transgresión del debido proceso y los principios de la función pública, entre los que se encuentra el de moralidad, dado que el comportamiento asumido por el disciplinado en las actuaciones administrativas no se ajustó a estándares de rectitud, lealtad y honestidad.

11. A partir de lo anterior, señaló que el fallo de primera instancia sustentó debidamente la infracción al debido proceso, derivada de la suscripción de los actos administrativos mediante los cuales el disciplinado reglamentó el concurso de méritos para la elección de personero municipal sin la participación de los miembros de la mesa directiva y el secretario de la corporación, al indicar que el comportamiento afectó la objetividad y transparencia del proceso meritocrático con consecuencias negativas para la confianza en la administración pública, por «generar incertidumbre sobre la legalidad de los actos» y causar procesos innecesarios «que merman la credibilidad de la ciudadanía».

12. Así, la procuraduría regional concluyó que el disciplinado, en condición de presidente del concejo municipal, «transgredió los principios rectores de la función pública, particularmente el debido proceso, al adelantar actuaciones administrativas que desconocieron las normas de procedimiento y competencia establecidas en la ley y el reglamento». Asimismo, constató la inobservancia del principio de moralidad administrativa, reflejada en la ausencia de rectitud, lealtad y honestidad en sus decisiones y actuaciones públicas.

2.2. Trámite del recurso extraordinario automático de revisión

13. En la etapa preliminar del recurso extraordinario, activado de manera automática por la condición de servidor de elección popular del sancionado y la naturaleza de la sanción, la Procuraduría Provincial de Juzgamiento de Montería, mediante auto del 11 de febrero de 2025, dejó sin efecto el acta de ejecutoria del fallo sancionatorio expedido el 16 de enero de 2025, al advertir que debía iniciar el trámite del recurso de revisión de manera automática¹.

14. En consecuencia, dispuso el traslado por el término de 30 días para garantizar el derecho de defensa del sancionado y anunció que al vencimiento de ese lapso enviaría

¹ Expediente digital SAMAI, Índice 2, archivo 6, pág. 224.



el expediente al Consejo de Estado para surtir el trámite del recurso extraordinario automático de revisión.

2.2.1. Intervención y defensa del disciplinado

15. El apoderado del disciplinado, mediante escrito denominado «consideraciones de la defensa acerca del recurso de revisión automático», afirmó que procede el análisis de convencionalidad del proceso disciplinario por desconocer el artículo 23, numeral 2, de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos². Para sustentar lo anterior, citó el auto del 19 de mayo de 2023, por medio del cual la Sala 9 Especial de Decisión inaplicó los artículos 54 a 60 de la Ley 2094 de 2021 y decidió no avocar conocimiento del mecanismo extraordinario por desconocer los artículos 8.1, 23.2 y 68.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos expedida el 8 de julio de 2020 en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*³.

2.2.2. Procedimiento surtido en instancia judicial

16. El despacho sustanciador avocó conocimiento del recurso extraordinario automático de revisión mediante auto del 5 de mayo de 2025⁴, al encontrar acreditados los presupuestos de procedencia del mecanismo judicial relacionados con la acreditación de la condición del disciplinado como servidor público de elección popular y la imposición de una sanción de suspensión e inhabilidad especial que implica la potencial afectación de los derechos políticos. De esta manera, se activó en sede judicial el recurso extraordinario automático de revisión como garantía del principio de reserva judicial en los términos dispuestos en la sentencia C-030 del 16 de febrero de 2023 y en el auto de unificación de jurisprudencia expedido por la Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo el 3 de diciembre de 2024⁵.

17. El auto citado fue notificado al disciplinado Álvaro Arturo Flórez Guzmán, a la Procuraduría General de la Nación, a la Procuraduría Regional de Juzgamiento de Córdoba, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado mediante mensaje de datos enviado el 5 de mayo de 2025 a los buzones de notificación electrónica de las entidades públicas y al correo electrónico señalado por el apoderado del disciplinado en el escrito de defensa⁶, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 2094 de 2021⁷.

18. El apoderado de la Procuraduría General de la Nación (en adelante, PGN) presentó **escrito de contestación** el 12 de mayo de 2025, en el que se opuso a la prosperidad del recurso con el argumento de que los actos sancionatorios fueron proferidos en ejercicio de la facultad disciplinaria que la Constitución Política le atribuye a esa entidad para el ejercicio del poder disciplinario⁸.

19. Asimismo, señaló que el disciplinado incumplió la carga mínima de argumentación del recurso, porque en el escrito de defensa presentado ante la procuraduría después de

² Expediente digital SAMAI, índice 2, archivo 6, pág. 228.

³ Expediente 11001-03-15-000-2023-00871-00. El recurso de súplica interpuesto contra el auto citado por el apoderado del disciplinado fue resuelto por la Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado, mediante el auto de unificación de jurisprudencia expedido el 3 de diciembre de 2024.

⁴ Expediente digital SAMAI, índice 4.

⁵ Expediente 11001-03-15-000-2023-00871-00.

⁶ Expediente digital SAMAI, índice 2, archivo 6, pág. 228. «libalopez2005@hotmail.com».

⁷ Sentencia C-030 de 2023. «Por 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».

⁸ Expediente digital SAMAI, índice 9.



la notificación de la sanción no invocó causales de revisión específicas, previstas en el artículo 238C de la Ley 2094 de 2021, «ni expuso argumento» que permitiera inferir su configuración.

20. El apoderado de la PGN afirmó, además, que la sanción observó los presupuestos de tipicidad, ilicitud sustancial, culpabilidad y proporcionalidad que rigen el poder disciplinario. Lo anterior, porque se acreditó debidamente que el disciplinado surtió el concurso de méritos para la elección de personero municipal en condición de presidente del concejo, sin la participación de los demás integrantes de la mesa directiva, aun cuando el artículo 83 de la Ley 136 de 1994⁹ establece que las decisiones de dicha corporación que no requieran de acuerdo se deben tomar mediante resolución dictada por el órgano de dirección.

21. En lo atinente a la ilicitud sustancial, consideró que el disciplinado, en condición de presidente del concejo de La Apartada (Córdoba), desconoció los principios de la función pública al prescindir de la aprobación de la mesa directiva en la toma de decisiones del concurso de méritos surtido para la selección de aspirantes aptos para el cargo de personero municipal.

22. Frente a la culpabilidad, indicó que los medios de prueba acreditan la extralimitación de funciones en la que incurrió el disciplinado y el desconocimiento de la normativa que rige las actuaciones del concejo municipal que no requieren de acuerdo, al expedir actos generales sin la participación de los demás integrantes de la mesa directiva. Respecto a la proporcionalidad, puso de presente que las dos instancias «adecuaron la dosimetría de la sanción teniendo en cuenta los atenuantes y agravantes que correspondían».

23. Por último, reiteró que la Ley 2094 de 2021 preservó la competencia de la Procuraduría General de la Nación para investigar y sancionar a los servidores públicos de elección popular; facultad que la Corte Constitucional armonizó con la Convención Americana de Derechos Humanos y con las órdenes impartidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que establecieron la intervención judicial en los eventos de imposición de sanciones disciplinarias de inhabilidad, destitución y suspensión a servidores de elección popular. Así, afirmó que la Corte Constitucional, mediante sentencia C-030 de 2023, adecuó el recurso extraordinario de revisión previsto en la Ley 2094 de 2021 como un mecanismo que se activa de manera automática e inmediata en los eventos de sanciones disciplinarias que impliquen la potencial afectación de los derechos políticos de servidores de elección popular.

24. El Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado no se pronunciaron en esta oportunidad procesal.

25. El despacho sustanciador, mediante auto del 28 de mayo de 2025, dispuso tener como prueba trasladada¹⁰ el expediente disciplinario IUC E- 2019-712772 / IUS D-2020-1588727, correspondiente a la actuación sancionatoria seguida en contra de Álvaro Arturo Flórez Guzmán, con el valor que le otorga la ley. Las partes no presentaron solicitudes probatorias específicas¹¹.

⁹ «OTRAS DECISIONES DEL CONCEJO: Las decisiones del Concejo, que no requieran acuerdo se adoptarán mediante resoluciones y proposiciones que suscribirán la mesa directiva y el secretario de la corporación».

¹⁰ Código General del Proceso, artículo 174. Prueba trasladada y prueba extraprocesal. Las pruebas practicadas válidamente en un proceso podrán trasladarse a otro en copia y serán apreciadas sin más formalidades, siempre que en el proceso de origen se hubieren practicado a petición de la parte contra quien se aducen o con audiencia de ella.

¹¹ Expediente digital SAMAI, índice 12.



3. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia

26. El Despacho sustanciador procede a pronunciarse sobre la legalidad del procedimiento administrativo establecido en el Código General Disciplinario¹², previo a resolver el recurso extraordinario automático de revisión asignado al conocimiento de la Sala Especial de Decisión de conformidad con lo dispuesto en los artículos 238A¹³ y 238B¹⁴ de la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario), adicionados por los artículos 54 y 55 de la Ley 2094 de 2021, que adecuan este mecanismo judicial para hacer efectivo el principio de reserva judicial en la imposición definitiva de sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad de servidores de elección popular¹⁵.

27. En punto a la expedición de las providencias por los magistrados sustanciadores, las salas, secciones y subsecciones definida en el artículo 125 del CPACA, modificado por el artículo 20 de la ley 2080 de 2021, resulta oportuno atender los antecedentes legislativos de esta última normativa¹⁶ en cuanto precisaron que «solo serán de sala aquellas providencias que sean estrictamente necesarias y que expresamente estén previstas en otras normas del código como de competencia de las salas de decisión. [Al respecto], la regla general será que las decisiones sean de ponente, es decir, ninguna de las providencias enlistadas en el artículo 243 será de sala con el fin de agilizar el trámite de los procesos¹⁷. El control sobre cualquiera de estas decisiones se hará a través del recurso de apelación o el de súplica, según se propone en la reforma a los artículos 243 y 246».

28. Esta exposición implica, entonces, una interpretación armónica de los artículos 125 y 246 del CPACA, para armonizar su aplicación a la regla general introducida por la Ley 2080 de 2021, según la cual corresponde a los magistrados, en sala unitaria, proferir los autos dentro del procedimiento contencioso-administrativo, y excepcionalmente a las salas de decisión, siempre que así lo disponga expresamente la norma procedimental.

3.2. Alcance del recurso extraordinario de revisión como mecanismo automático

29. De conformidad con el artículo 238A de la Ley 1952 de 2019, adicionado por el artículo 54 de la Ley 2094 de 2021, el recurso extraordinario de revisión procede contra

¹² CGD, artículo 22. Integración normativa. «(...) 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».

CPACA, artículo 125. De la expedición de las providencias por los jueces, las salas, secciones y subsecciones. Artículo 207. Control de legalidad de la actuación procesal «para sanear los vicios».

CPACA, artículo 246. Súplica. El recurso de súplica procede contra los siguientes autos dictados por el magistrado ponente: 1. Los que declaren la falta de competencia o de jurisdicción en cualquier instancia.

¹³ Procedencia. El recurso extraordinario de revisión procede contra las decisiones sancionatorias ejecutoriadas dictadas por la Procuraduría General de la Nación en ejercicio de la potestad disciplinaria jurisdiccional. Igualmente, contra los fallos absolutorios y los archivos, cuando se trate de violaciones a los derechos humanos o, el derecho internacional humanitario. Igualmente, contra las decisiones producto de la doble conformidad dictadas por el Procurador General de la Nación.

¹⁴ Competencia. Las Salas Especiales de Decisión del Consejo de Estado conocerán de los recursos extraordinarios de revisión contra las decisiones de segunda instancia o de doble conformidad dictadas por el Procurador General de la Nación, las Salas de Juzgamiento y los Procuradores Delegados. Igualmente, contra las decisiones producto de la doble conformidad dictadas por el Procurador General de la Nación. // Los Tribunales Administrativos de lo Contencioso Administrativo de los recursos extraordinarios de revisión contra las decisiones de segunda instancia o de doble conformidad dictadas por los Procuradores Regionales de Juzgamiento.

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia C-030 del 16 de febrero de 2023. Declara 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».

¹⁶ Gaceta del Congreso, Senado y Cámara núm. 726 del 9 de agosto de 2019.

¹⁷ «Ver artículo 2° del proyecto, que modifica el artículo 125 de la Ley 1437».



las decisiones sancionatorias proferidas por la Procuraduría General de la Nación en ejercicio de la potestad disciplinaria jurisdiccional. «Igualmente, contra los fallos absolutorios y los archivos, cuando se trate de violaciones a los derechos humanos o, el derecho internacional humanitario».

30. La Corte Constitucional, al pronunciarse sobre la exequibilidad del citado artículo 54, mantuvo la competencia del Consejo de Estado y precisó que el recurso extraordinario se activa de manera automática e inmediata frente a las sanciones de destitución, suspensión o inhabilidad impuestas a servidores de elección popular, como garantía del principio de reserva judicial que conlleva el examen integral de la actuación sancionatoria, previo a la imposición de la restricción definitiva de derechos políticos¹⁸.

31. En este escenario, el disciplinado puede alegar, solicitar pruebas y ejercer su defensa dentro de los treinta días siguientes a la notificación de la decisión disciplinaria (artículo 238D del CGD), pero la ejecución de la sanción se suspende «durante el trámite judicial de revisión, el cual finiquitará con una sentencia que determinará de manera definitiva la sanción aplicable»¹⁹. Así, la sentencia de constitucionalidad fijó las siguientes pautas para la modulación del recurso extraordinario:

a) El estándar de garantía constitucional exige que la intervención del juez en la determinación e imposición de las sanciones analizadas a los servidores de elección popular sea obligatoria y no rogada (...)

b) Las decisiones de la PGN relativas 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 2019²⁰, entre las que está el artículo 179²¹ y siguientes del CPACA y las reglas supletivas del Código General del Proceso.

32. Asimismo, la sentencia de constitucionalidad, enfatizó que la PGN ejerce potestad disciplinaria de naturaleza administrativa y que la imposición definitiva de las sanciones disciplinarias que restringen derechos políticos a servidores de elección popular está sometida a reserva judicial. Por tanto, los jueces «son los competentes para imponer definitivamente las limitaciones antes mencionadas a los servidores públicos de elección popular, siempre que brinden las garantías del debido proceso, pues tal restricción no puede ser impuesta de forma definitiva por autoridades que ejercen funciones administrativas».

33. En desarrollo de este marco, la Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo, mediante auto de unificación del 3 de diciembre de 2024, fijó las reglas para el trámite del recurso extraordinario automático de revisión contra las decisiones que imponen destitución, suspensión o inhabilidad a servidores de elección popular que se encuentren

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia C-030 de 16 de febrero de 2023. «De esta manera, la interpretación sistemática, armónica y ponderada de los mandatos superiores contenidos en los artículos 29, 92, 93, 44.1, 277.6 de la Constitución y 8 y 23.2 de la CADH, permite concluir que es imperioso asegurar que las decisiones sancionatorias de destitución, suspensión e inhabilidad de la PGN, en contra de los servidores de elección popular, en ejercicio de sus funciones, no puedan quedar ejecutoriadas ni ser ejecutables antes de que su determinación final se defina por medio de sentencia que expida un juez. Por ello, se declaró inexecutable la expresión “ejecutoriadas”, contenida en el artículo 54 de la Ley 2094 de 2021.»

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia C-030 de 16 de febrero de 2023.

²⁰ Las autoridades reglamentarán la tramitación interna de las peticiones que les corresponda resolver, y la manera de atender las quejas para garantizar el buen funcionamiento de los servicios a su cargo// Cuando más de diez (10) personas formulen peticiones análogas, de información, de interés general o de consulta, la Administración podrá dar una única respuesta que publicará en un diario de amplia circulación, la pondrá en su página web y entregará copias de la misma a quienes las soliciten.

²¹ La norma en mención señala “[e]l proceso para adelantar y decidir todos los litigios respecto de los cuales ese código u otras leyes no señalen un trámite o procedimiento especial, en primera y en única instancia (...)”.



en ejercicio del cargo al momento de la sanción o por faltas cometidas durante el mandato popular impuestas con posterioridad, siempre que impliquen inhabilidad para ocupar cargos o ejercer funciones públicas.

34. Con respecto a la restricción que genera la suspensión con inhabilidad especial y los efectos que produce, aun cuando haya concluido el periodo del servidor público elegido por voto popular, es del caso señalar que, de acuerdo con la definición legal, esta clase de sanción conlleva la separación del ejercicio del cargo en cuyo desempeño se cometió la falta disciplinaria y la consecuente imposibilidad de ejercer la función pública por el término señalado en el acto sancionatorio, por lo cual debe entenderse que comprende la imposibilidad de aspirar a un cargo de elección popular mientras se cumple el término de la inhabilidad impuesta.

35. En armonía con lo anterior, el auto de unificación del 3 de diciembre de 2024 señaló que el recurso extraordinario automático de revisión no se equipara al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ni se confunde con el recurso extraordinario procedente por causales taxativas. La intervención del disciplinado en el trámite procesal no constituye un recurso adicional al examen integral de la actuación administrativa disciplinaria, es la oportunidad de ejercer materialmente el derecho de defensa y contradicción como garantía de acceso a la actuación judicial activada de manera automática.

36. De este modo, el propósito del recurso extraordinario automático de revisión es asegurar el control judicial integral, independiente y previo a la consolidación definitiva de sanciones disciplinarias que restringen los derechos políticos de los servidores de elección popular por generar la interrupción del mandato con la potencial afectación de los derechos políticos del elegido y de los electores. En este orden, la séptima regla del auto de unificación prevé el control integral de la actuación disciplinaria en los siguientes términos:

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 (...) lo que implica efectuar un cotejo con todo el ordenamiento jurídico superior, al cual está sometida la decisión.

37. En cuanto al examen integral de las decisiones disciplinarias en el marco del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la Sección Segunda del Consejo de Estado señaló, inicialmente, que el proceso contencioso-administrativo no constituía una tercera instancia para reabrir el debate probatorio que se surtió en el proceso disciplinario. Con posterioridad, la Sección citada precisó la tesis jurídica al indicar que «no podía ser interpretada en el sentido de limitar las facultades de control del juez contencioso-administrativo, ni de impedirle realizar un examen integral de las pruebas con base en las cuales se adoptaron las decisiones administrativas disciplinarias sujetas a su control»²².

38. Posteriormente, la Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo unificó los criterios interpretativos de la competencia del juez administrativo en el análisis de legalidad de los actos administrativos de carácter sancionatorio, para precisar lo siguiente: (i) «la interpretación normativa y la valoración probatoria hecha en sede disciplinaria, es controlable judicialmente en el marco que impone la Constitución y la ley». (ii) «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». (iii) «El juez de lo contencioso-administrativo no solo es de control de la legalidad, sino

²² Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 11 de julio de 2013, exp. 11001-03-25-000-2011-00115-00 (0390-2011).



también garante de los derechos». (iv) «El control judicial integral involucra todos los principios que rigen la acción disciplinaria»²³.

39. En este contexto se retoma lo expuesto en el auto de unificación del 3 de diciembre de 2024, en cuanto afirmó que el juez está habilitado, en virtud de la reserva judicial, para realizar un examen amplio de la actuación sancionatoria, lo que implica verificar la observancia de los principios de legalidad, ilicitud sustancial, debido proceso, culpabilidad, favorabilidad, congruencia, igualdad, defensa, motivación suficiente, proporcionalidad y razonabilidad, entre otros.

40. Así entonces, los actos disciplinarios que imponen sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad de un servidor de elección popular activan de pleno derecho el recurso extraordinario automático de revisión, como expresión concreta de la reserva judicial a la que están sometidas estas decisiones y como presupuesto necesario para la consolidación de la restricción de derechos políticos que solo puede ser impuesta de manera definitiva por un juez, tal y como lo precisó la Corte Constitucional²⁴. En este ámbito, el recurso extraordinario impone el control integral de la actuación administrativa de conformidad con los principios rectores de la ley disciplinaria que se aplican de manera transversal a las etapas de investigación, evaluación y juzgamiento.

3.3. Problema jurídico

41. Consiste en establecer si los actos administrativos disciplinarios que impusieron la sanción de suspensión e inhabilidad por trece (13) meses al concejal Álvaro Arturo Flórez Guzmán, en su calidad de presidente del concejo municipal de La Apartada (Córdoba), observaron los principios y garantías que rigen la actuación disciplinaria al declarar su responsabilidad por expedir actos administrativos generales mediante los cuales convocó a concurso de méritos para la elección de personero municipal y fijó el reglamento del proceso sin la intervención de los demás integrantes de la mesa directiva.

42. Para dar respuesta al problema jurídico, la Sala procede a realizar el control integral de la actuación disciplinaria que dio lugar a la imposición de la sanción de suspensión e inhabilidad especial al servidor de elección popular, en el siguiente orden metodológico: (i) hechos probados y actuación disciplinaria; (ii) régimen jurídico aplicable; (iii) análisis de conformidad de las etapas de investigación y de formulación de cargos con las garantías del debido proceso; (iv) valoración de los elementos de la responsabilidad disciplinaria (tipicidad, ilicitud sustancial y culpabilidad); (v) análisis de los criterios de graduación de la falta y de la sanción, de conformidad con los principios de favorabilidad, congruencia, proporcionalidad y razonabilidad (dosificación).

3.4. Hechos probados y actuación disciplinaria

43. De acuerdo con la certificación expedida por la secretaria del Concejo Municipal de La Apartada (Córdoba), el disciplinado Álvaro Arturo Flórez Guzmán ejerció el cargo de concejal durante el periodo 2016-2019 (sic)²⁵, según consta en el acta de posesión del 2 de enero de 2016, y fungió como presidente por el periodo 2019, de acuerdo con el acta de sesión plenaria 069 del 30 de noviembre de 2018²⁶.

²³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo, sentencia del 9 de agosto de 2016, exp. 11001-03-25-000-2011-00315.

²⁴ Corte Constitucional, sentencias C-146 del 20 de mayo de 2012 y C-030 del 16 de febrero de 2023.

²⁵ Constitución Política, artículo 312 (Acto Legislativo 01 de 2007). En cada municipio habrá una corporación político - administrativa elegida popularmente para periodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de 7, ni más de 21 miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva. Esta corporación podrá ejercer control político sobre la administración municipal.

²⁶ SAMAI, índice 2, 6ED_CUADERNO(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2, folio 223.



44. De conformidad con el acta de sesión plenaria 041 del 28 de mayo de 2019, el Concejo Municipal de La Apartada autorizó a la mesa directiva para realizar el proceso de concurso de méritos «y la elección del Personero Municipal» por el periodo 2020-2024, en específico, al presidente Álvaro Arturo Flórez Guzmán, al primer vicepresidente Roger Aldemar Álvarez Paternina, a la segunda vicepresidenta Yanith del Carmen Herrera Herrera y a la secretaria general Elisa Mercedes Benítez Donado²⁷.
45. Las resoluciones 029 y 030 del 23 de agosto de 2019, incorporadas al expediente disciplinario, evidencian que el sancionado, en condición de presidente del concejo municipal, abrió la convocatoria pública y fijó los términos de referencia de la oferta para la selección del operador que se encargaría de la ejecución del concurso público de méritos dirigido a la selección de las personas habilitadas para el cargo de personero²⁸. El proceso de selección dio lugar al convenio interinstitucional de gratuidad para el apoyo a la gestión, firmado el 4 de septiembre de 2019 por el disciplinado y el representante legal de la Corporación Universitaria Reformada²⁹.
46. Mediante las resoluciones 038 del 21 de octubre de 2019 y 039 del 29 de octubre del mismo año, el disciplinado reglamentó y abrió el concurso de méritos para la selección de aspirantes al cargo de personero municipal. Contra la decisión anterior, los vicepresidentes de la mesa directiva del concejo municipal interpusieron recurso de reposición que fue resuelto en forma negativa por el disciplinado, a través de la Resolución 044 del 16 de noviembre de ese año³⁰.
47. Por medio de las resoluciones 045 y 046 del 19 de noviembre de 2019, el disciplinado, como presidente del concejo municipal, estableció los estándares mínimos para el concurso de méritos y adoptó el reglamento del proceso de elección de personero³¹.
48. Mediante circulares del 5 y 8 de diciembre de 2019, la coordinadora de Proyectos, Consultorías y Servicios Especiales de la Corporación Universitaria Reformada publicó las listas de admitidos y no admitidos al concurso público de méritos para la elección de personero municipal, así como la de los aspirantes que superaron la fase de admisión³².
49. El Juzgado Promiscuo Municipal de La Apartada, mediante auto del 13 de diciembre de 2019, admitió la acción de tutela presentada por los vicepresidentes de la mesa directiva del concejo municipal, para lograr el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y, a elegir y ser elegido, presuntamente vulnerados por el presidente de esa corporación. Además, decretó la suspensión inmediata del concurso de méritos para la elección de personero municipal por el periodo 2020-2024.
50. Mediante auto del 18 de diciembre de ese año, el juez de tutela ordenó una inspección judicial al proceso de selección mencionado, la cual fue realizada al día siguiente³³.
51. El 16 de enero de 2020, el juez de tutela expidió el fallo mediante el cual amparó los derechos fundamentales de los vicepresidentes del concejo municipal de La Apartada (Córdoba) y revocó «en todas sus partes desde el inicio, el proceso de selección»³⁴.

²⁷ SAMAI, índice 2, 6ED_CUADERNO(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2, folio 161.

²⁸ SAMAI, índice 2, 4ED_CUADERNO(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2, folios 62 y 205.

²⁹ SAMAI, índice 2, 5ED_CUADERNO(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2, folio 59.

³⁰ SAMAI, índice 2, 5ED_CUADERNO(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2, folios 74, 85 y 146 (copia de los actos).

³¹ SAMAI, índice 2, 5ED_CUADERNO(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2, folios 173 y 180.

³² SAMAI, índice 2, 6ED_CUADERNO(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2, folio 17.

³³ SAMAI, índice 2, 6ED_CUADERNO(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2, folios 27 y 47.

³⁴ SAMAI, índice 2, 4ED_CUADERNO(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2, folios 93 al 105.



52. La Procuraduría Provincial de Instrucción de Montería, mediante informe preventivo del 4 de febrero de 2020, elaborado con motivo de la queja presentada el 20 de noviembre de 2019, solicitó iniciar la acción disciplinaria en contra de Álvaro Arturo Flórez Guzmán por las irregularidades evidenciadas en el concurso de méritos para la elección de personero municipal³⁵.

53. La Procuraduría Provincial de Instrucción de Montería **abrió investigación** formal disciplinaria en contra de Álvaro Arturo Flórez Guzmán, en condición de presidente del Concejo de La Apartada, mediante auto del 15 de septiembre de 2020, notificado el 11 de noviembre de ese año³⁶.

54. El presidente del concejo municipal que reemplazó al disciplinado, en respuesta al requerimiento de la procuraduría provincial, remitió la copia del Acta 082 del 7 de noviembre de 2018, que acredita la elección de Álvaro Arturo Flórez Guzmán como presidente de la corporación para el periodo 2019³⁷.

55. La procuraduría provincial de instrucción dictó auto de cierre de investigación disciplinaria el 13 de julio de 2022 y ordenó conceder el término de diez días a los sujetos procesales para presentar alegatos de conclusión, decisión que fue comunicada al disciplinado por correo certificado y por estado el 12 de agosto de 2022, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley 1952 de 2019³⁸.

56. La procuraduría provincial de instrucción profirió **pliego de cargos** el 18 de mayo de 2023, al evidenciar que el disciplinado, en condición de presidente del concejo, expidió las resoluciones 029 del 23 de agosto de 2019 y 030 del 30 de agosto de 2019, por medio de las cuales realizó invitación para escoger el operador del concurso de méritos para la elección de personero municipal y adoptó los términos de referencia; y profirió los actos administrativos 039 del 20 de octubre de 2019 y 045 y 046 del 19 de noviembre de 2019 mediante los cuales abrió el concurso de méritos para la elección de personero municipal, fijó las etapas del proceso y lo reglamentó³⁹.

57. En ese contexto, afirmó que el disciplinado, «presuntamente» se extralimitó en el ejercicio de las funciones a su cargo al expedir los actos administrativos sin la participación de los demás integrantes de la mesa directiva.

58. Sustentó el cargo en la violación del artículo 83 de la Ley 136 de 1994, según el cual las decisiones del concejo que no requieran acuerdo se adoptan «mediante resoluciones y proposiciones que suscribirán la mesa directiva y el secretario de la corporación». Asimismo, consideró vulnerado el artículo 2.2.27.2 del Decreto 1083 de 2015, en cuanto establece que la convocatoria para el concurso de méritos dirigida a la elección de personero municipal «deberá ser suscrita por la Mesa Directiva del Concejo Municipal o Distrital» y los artículos 6, 36 y 41 del Acuerdo 008 del 28 de agosto de 2019 que adopta el «Nuevo Reglamento Interno del Concejo Municipal», que señalan las «decisiones del concejo» y las funciones del presidente y de la mesa directiva de la corporación.

59. En el análisis de ilicitud sustancial, la procuraduría provincial afirmó que el posible desconocimiento de las normas que establecen las funciones atribuidas al presidente del concejo y a la mesa directiva pudo causar la vulneración de los principios de moralidad y eficacia que rigen la función administrativa, porque el disciplinado, como presidente del concejo municipal, expidió actos administrativos en el marco de un concurso de méritos

³⁵ SAMAI, índice 2, 6ED_CUADERNO(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2, folio 60.

³⁶ SAMAI, índice 2, 6ED_CUADERNO(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2, folios 62 y 66.

³⁷ SAMAI, índice 2, 6ED_CUADERNO(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2, folio 86.

³⁸ SAMAI, índice 2, 6ED_CUADERNO(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2, folios 92, 95 y 96.

³⁹ SAMAI, índice 2, 6ED_CUADERNO(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2, folio 123.



para la elección de personero sin la participación de los demás integrantes del órgano directivo de la corporación.

60. Frente al análisis de culpabilidad afirmó que el disciplinado pudo cometer la falta imputada a título de dolo, porque conoció la irregularidad de su comportamiento frente a la normativa que establece las funciones a cargo del presidente de la corporación municipal y el catálogo de deberes que le imponía abstenerse de expedir las resoluciones por medio de las cuales convocó y reglamentó el concurso de méritos para la elección de personero. Aun así, «encaminó su voluntad a ejecutar una conducta lesiva para la administración», contexto en el cual calificó la falta como grave por presuntamente incurrir en el desconocimiento de los deberes del cargo con lesión de los principios que rigen la función pública, generada por quien «ostenta jerarquía y mando en la respectiva institución», sin atenuante alguno manifestado por el sancionado.

61. La procuraduría provincial de instrucción notificó personalmente el pliego de cargos mediante diligencia realizada el 8 de junio de 2023, tal y como consta en el acta respectiva. Mediante auto del 13 de junio de 2023, dicha dependencia remitió el expediente por competencia a la Procuraduría Provincial de Juzgamiento de Montería⁴⁰.

62. La Procuraduría Provincial de Juzgamiento de Montería asumió el conocimiento del expediente disciplinario por auto del 8 de agosto de 2024, mediante el cual precisó que el procedimiento aplicable para el juzgamiento es el ordinario previsto en el artículo 225B del CGD y ordenó dejar el expediente a disposición de los sujetos procesales por el término de quince (15) días para la presentación de descargos y solicitud de pruebas⁴¹.

63. Mediante auto del 30 de agosto de 2024, la procuraduría provincial de juzgamiento negó la nulidad propuesta por el apoderado del disciplinado el 28 de agosto de 2024, por la presunta falta de competencia de la PGN para imponer sanciones disciplinarias a servidores de elección popular, al considerar que la Corte Constitucional en la sentencia C-030 de 2023, reiteró la atribución conferida a la entidad para ejercer la vigilancia de la conducta de los servidores públicos, en el «entendido» de que dicha función es de naturaleza administrativa no jurisdiccional. En ese ámbito, dispuso que las decisiones sancionatorias de destitución, suspensión e inhabilidad que impliquen la restricción de los derechos políticos de servidores de elección popular no cobran ejecutoria hasta que el juez de lo contencioso-administrativo expida la decisión que finalice el proceso⁴².

64. El apoderado del disciplinado interpuso recurso de reposición contra la decisión anterior, el cual fue resuelto por la procuraduría provincial de juzgamiento mediante auto del 9 de septiembre de 2024, en el sentido de confirmar la denegación de la nulidad. Como sustento de la decisión, señaló que la Corte Constitucional, al realizar el análisis de constitucionalidad de esa función, moduló la naturaleza del recurso extraordinario de revisión para instituirlo como un mecanismo judicial automático que garantiza el principio de reserva judicial aplicable a las decisiones disciplinarias que restringen los derechos políticos de servidores de elección popular.

65. En ese orden, afirmó que la PGN «sigue siendo la competente para investigar, juzgar y sancionar a los servidores públicos de elección popular (...) bajo un condicionamiento, cual es que las decisiones sancionatorias de destitución, suspensión e inhabilidad» impuestas a servidores elegidos popularmente no cobran ejecutoria hasta que el juez de lo contencioso-administrativo realice el control integral de la actuación⁴³.

⁴⁰ SAMAI, índice 2, 6ED_CUADERNO(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2, folios 116 y 123.

⁴¹ SAMAI, índice 2, 6ED_CUADERNO(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2, folio 120.

⁴² SAMAI, índice 2, 6ED_CUADERNO(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2, folio 140.

⁴³ SAMAI, índice 2, 6ED_CUADERNO(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2, folio 153.



66. Por auto del 17 de septiembre de 2024, la procuraduría provincial de juzgamiento negó la práctica de la prueba testimonial presentada por el disciplinado en el escrito de descargos fechado el 30 de agosto de ese año, en el que insistió en la nulidad del procedimiento por falta de competencia de la entidad para imponer sanciones disciplinarias a servidores de elección popular⁴⁴. Además, dispuso «escuchar en versión libre» a Álvaro Arturo Flórez Guzmán, diligencia que no obra en el expediente ni aparece relacionada en las decisiones disciplinarias posteriores⁴⁵.

67. La Procuraduría Provincial de Juzgamiento de Montería expidió **fallo de primera instancia** el 10 de octubre de 2024, por medio del cual resolvió sancionar disciplinariamente a Álvaro Arturo Flórez Guzmán con suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial por el término de trece (13) meses al encontrar configurados los elementos de la responsabilidad, así⁴⁶:

- (i) tipicidad, al encuadrar el comportamiento en la prohibición prevista en el artículo 35, numeral 1, de la Ley 734 de 2002, relacionada con el incumplimiento de los deberes, abuso de los derechos o extralimitación de las funciones establecidas en la Constitución Política, las leyes, los decretos y los acuerdos municipales, entre otros;
- (ii) ilicitud sustancial, por la incidencia de la conducta en la función pública, al desconocer el debido proceso que rige el concurso de méritos para la elección de personero municipal y con ello afectar el principio de moralidad administrativa;
- (iii) culpabilidad, al actuar de manera consciente y voluntaria en la expedición de los actos administrativos por medio de los cuales surtió el concurso de méritos para la elección de personero sin la participación de los demás integrantes de la mesa directiva.

68. El disciplinado interpuso recurso de apelación contra la decisión sancionatoria, al considerar que el elemento de la responsabilidad atinente a la ilicitud sustancial carecía de motivación suficiente, pues el fallo no explicó «de qué manera el incumplimiento del deber funcional (...) ocasionó una afectación sustancial de la función pública»⁴⁷.

69. La Procuraduría Provincial de Juzgamiento de Montería, mediante auto del 31 de octubre de 2024, remitió la actuación disciplinaria a la Procuraduría Regional de Juzgamiento de Córdoba, por ser la competente para resolver el recurso de apelación interpuesto por el disciplinado contra el fallo sancionatorio. Lo anterior, conforme con el artículo 75A del Decreto 1851 de 2021, que prevé la **competencia funcional de las procuradurías** regionales y establece de manera expresa que conocen del recurso de apelación en etapa de juzgamiento, «excepto en los casos de servidores públicos de elección popular»⁴⁸.

70. La Procuraduría Regional de Juzgamiento de Córdoba expidió el **fallo de segunda instancia** el 23 de diciembre de 2024, por medio del cual confirmó la decisión sancionatoria apelada. En la motivación de la decisión expuso que la ilicitud sustancial, único aspecto cuestionado por el disciplinado, fue debidamente motivada, porque la extralimitación en el ejercicio de las funciones como presidente del concejo municipal, en el desarrollo del concurso de méritos para la elección de personero municipal sin la participación de los demás integrantes de la mesa directiva, afectó el debido proceso y el principio de moralidad administrativa al generar incertidumbre sobre la legalidad del trámite de selección⁴⁹.

⁴⁴ SAMAI, índice 2, 6ED_CUADERNO(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2, folio 172.

⁴⁵ SAMAI, índice 2, 6ED_CUADERNO(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2, folio 172.

⁴⁶ SAMAI, índice 2, 6ED_CUADERNO(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2, folio 177.

⁴⁷ SAMAI, índice 2, 6ED_CUADERNO(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2, folio 195.

⁴⁸ SAMAI, índice 2, 6ED_CUADERNO(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2, folio 195.

⁴⁹ SAMAI, índice 2, 6ED_CUADERNO(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2, folio 205.



71. La secretaria conjunta de la procuraduría regional notificó el fallo de segunda instancia al disciplinado el 14 de enero de 2025, mediante correo electrónico. El 16 de enero de 2025, la procuraduría provincial expidió constancia de ejecutoria de conformidad con el artículo 119 de la Ley 734 de 2002, decisión que fue anulada mediante auto del 11 de febrero de 2025, porque la condición del disciplinado y la naturaleza de la sanción imponían surtir el trámite del recurso extraordinario automático de revisión⁵⁰.

3.5. Régimen jurídico aplicable

72. La Ley 1952 del 28 de enero de 2019, por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario (CGD), establece que los sujetos disciplinables solo pueden ser investigados y sancionados por los «comportamientos descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización»⁵¹, tal y como lo preveía la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único) que conservó su vigencia durante el periodo previsto para la implementación del nuevo régimen.

73. En lo atinente a la entrada en vigor del Código General Disciplinario (CGD), el artículo 263 estableció, inicialmente, que dicha normativa empezaría a regir cuatro (4) meses después de su sanción y publicación, término que fue modificado por la Ley 1955 de 2019, por medio de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, al disponer el aplazamiento de la vigencia del nuevo código disciplinario hasta el 1 de julio de 2021⁵².

74. Con posterioridad, la Ley 2094 del 29 de junio de 2021, modificó la vigencia del CGD, en el sentido de establecer que entraría a regir nueve (9) meses después de su promulgación, periodo durante el cual conservó plena vigencia la Ley 734 de 2002. Así, la Ley 1952 de 2019, por medio de la cual se expidió el CGD, entró en vigor el 29 de marzo de 2022.

75. Por tanto, los hechos o actuaciones que ocurrieron con anterioridad a la vigencia de la Ley 1952 de 2019 (29 de marzo de 2022), se rigen en lo sustancial por la normativa anterior. Por otra parte, los hechos cometidos por los destinatarios del CGD a partir de la vigencia de dicho régimen, deben ser investigados y sancionados disciplinariamente bajo dicha normativa, cuando el comportamiento esté descrito como falta al momento de su realización.

76. Frente a la transición de regímenes disciplinarios, el artículo 273 de la Ley 1952 de 2019 (CGD), modificado por la Ley 2094 de 2021, establece que los procesos en los que se haya surtido la notificación del pliego de cargos o instalado la audiencia del proceso verbal, continúan el trámite bajo el procedimiento de la Ley 734 de 2002, hasta finalizar. En los demás eventos se aplica el procedimiento previsto en la Ley 1952 de 2019 o CGD.

77. En este orden, el caso bajo estudio está regido en lo sustancial por la Ley 734 de 2002, dado que el comportamiento configurativo de la prohibición imputada al disciplinado por «incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones»⁵³ en condición de presidente del concejo municipal de La Apartada, ocurrió

⁵⁰ SAMAI, índice 2, 6ED_CUADERNO(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2, folio 205.

⁵¹ CGD, artículo 4. Legalidad.

⁵² Ley 1955 del 25 de mayo 2019. Artículo 140. Prórroga Código General Disciplinario. Prorróguese hasta el 1° de julio de 2021 la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019.

⁵³ Ley 734 de 2002, artículo 35. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo.



durante los meses de agosto, octubre y noviembre de 2019, época en la que expidió los actos administrativos generales encaminados a la realización del concurso de méritos para la elección de personero municipal.

78. Ahora, de conformidad con la regla de transición normativa prevista en el artículo 273 de la Ley 1952 de 2019, el presente caso está regido en el aspecto procedimental por el CGD, con las modificaciones previstas en la Ley 2094 de 2021, porque al momento de su entrada en vigor (29 de marzo de 2022) no se había expedido el pliego de cargos. Dicha actuación procesal fue proferida el 18 de mayo de 2023 por la Procuraduría Provincial de Instrucción de Montería, dependencia que surtió la diligencia de notificación personal el 8 de junio de ese año y envió por competencia el expediente disciplinario a la Procuraduría Provincial de Juzgamiento de Montería, mediante auto del 13 de junio de 2023⁵⁴.

3.5.1. Competencia funcional de las procuradurías en los procesos disciplinarios contra servidores de elección popular

79. Como el presente caso se encuentra regido por las normas procesales previstas en el CGD, la competencia funcional se debe revisar a partir de las previsiones que el nuevo régimen disciplinario establece sobre esta materia, en específico, lo relativo al funcionario o dependencia competente para el juzgamiento de los servidores de elección popular.

80. Inicialmente, el artículo 101 de la Ley 1952 de 2019 (CGD) estableció la competencia especial de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación para conocer en primera instancia de los procesos disciplinarios seguidos en contra de los servidores públicos mencionados de manera expresa en dicha norma, por las faltas cometidas antes de asumir el cargo y durante su ejercicio, sin distinción alguna sobre las etapas de instrucción y juzgamiento.

81. La Ley 2094 de 2021 modificó la norma citada en el sentido de crear tres Salas Disciplinarias «encargadas de conocer, según sus competencias, de la etapa de instrucción y juzgamiento» de los procesos disciplinarios seguidos contra los servidores públicos listados de manera expresa en dicha norma, por las faltas cometidas antes y durante el ejercicio del empleo, «aunque hayan hecho dejación del cargo», así como del conocimiento de la consulta, de la suspensión provisional, de los recursos de apelación y de queja en segunda instancia y de la doble conformidad.

82. En atención a lo anterior, el artículo 17 de la Ley 2094 de 2021 dispuso que la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de los Servidores Públicos de Elección Popular, conformada por tres integrantes elegidos mediante concurso público de méritos, tiene competencia para conocer del juzgamiento de los servidores públicos de elección popular.

83. La creación de las salas disciplinarias, entre las que se encuentra la de juzgamiento de servidores de elección popular, generó la modificación de la estructura orgánica de la Procuraduría General de la Nación y de las competencias funcionales dispuestas mediante el Decreto 1851 del 24 de diciembre de 2021, de conformidad con el cual las procuradurías provinciales y regionales y la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores de Elección Popular tienen, entre otras, las siguientes competencias⁵⁵:

⁵⁴ SAMAI, índice 2, 6ED_CUADERNO(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2, folios 116 y 123.

⁵⁵ «Por el cual se modifican los Decretos Ley 262 y 265 de 2000 con el fin de reconfigurar la planta de personal de la Procuraduría General de la Nación, modificar el régimen de competencias internas, crear, fusionar cargos y determinar los funcionarios que los ocupaban a donde pasarán a ocupar los nuevos cargos que se creen, así como la reasignación o cambio de la estructura de funcionamiento y asignación de las diferentes funciones y cargos de los empleados y se dictan otras disposiciones».



(i) Las procuradurías provinciales y distritales de instrucción tienen la competencia, en su circunscripción territorial, para conocer de las actuaciones disciplinarias, hasta la notificación del pliego de cargos o de la decisión de archivo, contra «los alcaldes de municipios que no sean capital de departamento, los concejales de estos, los personeros, personeros delegados, ediles de juntas administradoras locales, rectores, directores o gerentes de las entidades y organismos descentralizados del orden distrital o municipal, los miembros de sus juntas o consejos directivos, y contra servidores públicos del orden distrital o municipal, según el caso»⁵⁶.

(ii) Las procuradurías provinciales y distritales de juzgamiento, en su circunscripción, tienen competencia para conocer de la etapa de juzgamiento de los procesos adelantados por las procuradurías provinciales y distritales de instrucción⁵⁷.

(iii) Las procuradurías regionales de instrucción tienen competencia, en su circunscripción, para conocer de los procesos hasta la notificación del pliego de cargos o de la decisión de archivo contra los diputados, concejales de las capitales de departamento, contralores departamentales y contralores municipales de capital de departamento, defensores regionales, rectores, directores o gerentes de organismos descentralizados del orden departamental y miembros de sus juntas o consejos directivos, y contra servidores públicos del orden departamental⁵⁸.

(iv) Las procuradurías regionales de juzgamiento tienen competencia en su circunscripción territorial para conocer de la etapa de juzgamiento de los procesos adelantados por las procuradurías regionales de instrucción y «de los recursos de apelación y de queja, al igual que de los impedimentos, recusaciones y conflictos de competencia que se presenten en los procesos de conocimiento de las procuradurías provinciales y distritales, en etapa de juzgamiento, excepto en los casos de servidores públicos de elección popular»⁵⁹.

(v) La Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular tiene competencia para conocer «de los recursos de apelación y de queja, al igual que de los impedimentos, recusaciones y conflictos de competencia que se presenten, en etapa de juzgamiento, en los procesos de conocimiento de los procuradores delegados, regionales, distritales y provinciales, en las actuaciones contra servidores públicos de elección popular»⁶⁰.

84. De conformidad con las reglas de competencia funcional referidas, que entraron a regir a partir del 29 de marzo de 2022⁶¹, resulta claro que la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores de Elección Popular es competente, en etapa de juzgamiento, para resolver el recurso de apelación interpuesto en los procesos disciplinarios tramitados por los procuradores provinciales de juzgamiento.

85. En este orden, resulta evidente que en el caso bajo estudio **los procuradores que tramitaron la etapa de juzgamiento no atendieron las reglas de competencia funcional** previstas en el régimen disciplinario dispuesto en el CGD, por las siguientes razones:

⁵⁶ Decreto 1851 del 24 de diciembre de 2021, artículo 22.

⁵⁷ Decreto 1851 del 24 de diciembre de 2021, artículo 23.

⁵⁸ Decreto 1851 del 24 de diciembre de 2021, artículo 19.

⁵⁹ Decreto 1851 del 24 de diciembre de 2021, artículo 20.

⁶⁰ Decreto 1851 del 24 de diciembre de 2021, artículo 11.

⁶¹ Decreto 1851 del 24 de diciembre de 2021, artículo 27. Vigencia y derogatorias. El presente decreto entrará en vigencia el 29 de marzo de 2022, excepto el artículo 26 que entra a regir de manera inmediata, deroga los artículos 66, 67 Y 68, las disposiciones que le sean contrarias, y modifica los artículos 2, 7, 8, 9, 10, 16, 17, 18, 22, 25, 34, 42, 73, 74, 75, 76 Y 82 del Decreto Ley 262 de 2000.



(i) El procurador provincial de juzgamiento de Montería tenía competencia para conocer del juzgamiento del disciplinado en primera instancia, por lo que mediante auto del 31 de octubre de 2024 decidió remitir el expediente al procurador regional de juzgamiento de Córdoba⁶², aun cuando el artículo 20 del Decreto 1851 de 2021, citado en dicha providencia, establece expresamente que las procuradurías regionales conocen del recurso de apelación en etapa de juzgamiento, «excepto en los casos de servidores públicos de elección popular»⁶³.

(ii) El procurador regional de juzgamiento afirmó en la decisión sancionatoria de segunda instancia expedida el 23 de diciembre de 2024⁶⁴, que la procuraduría provincial «le otorg[ó] competencia a este despacho para revisar únicamente los aspectos impugnados y aquellos otros que resulten inescindiblemente vinculados al objeto de impugnación, de conformidad con lo establecido en el parágrafo del artículo 234 del CGD»⁶⁵. Lo anterior, a pesar de que el Decreto 1851 de 2021 establece que la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular es la competente para conocer, en etapa de juzgamiento, de los recursos de apelación interpuestos en los procesos de conocimiento de los procuradores provinciales, «en las actuaciones contra servidores públicos de elección popular»⁶⁶.

3.5.2. Régimen de nulidades de las actuaciones administrativas sancionatorias impuestas a servidores de elección popular sometidas a reserva judicial

86. En punto a las nulidades aplicables en ejercicio del control integral derivado de la reserva judicial de las actuaciones disciplinarias sancionatorias a servidores elegidos popularmente, resulta pertinente reiterar el alcance del control judicial integral que recae sobre las decisiones que imponen sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a los servidores de elección popular que impliquen la potencial restricción de los derechos políticos, así:

(i) Opera de manera automática e inmediata por estar sometido a reserva judicial, dado que «solo puede ser impuesta de manera definitiva por un juez de la República»⁶⁷, de modo que se activa con el acto administrativo sancionatorio;

(ii) no está supeditado a la formulación de las causales específicas de nulidad previstas para los actos que gozan del atributo de ejecutoriedad ni de las propias del recurso extraordinario de revisión⁶⁸;

⁶² SAMAI, índice 2, 6ED_CUADERNO(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2, folio 202.

⁶³ Decreto 1851 del 24 de diciembre de 2021, artículo 20. «Adiciónese el artículo 75A al Decreto Ley 262 de 2000, el cual quedará así: Artículo 75A. Procuradurías regionales de juzgamiento. Las procuradurías regionales de juzgamiento tienen, dentro de su circunscripción territorial, las siguientes competencias:

1. Conocer de la etapa de juzgamiento de los procesos adelantados por las procuradurías regionales de instrucción.
2. Conocer de los recursos de apelación y de queja, al igual que de los impedimentos, recusaciones y conflictos de competencia que se presenten en los procesos de conocimiento de las procuradurías provinciales y distritales, en etapa de juzgamiento, excepto en los casos de servidores públicos de elección popular».

⁶⁴ SAMAI, índice 2, 6ED_CUADERNO(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2, folio 205.

⁶⁵ CGD, artículo 234. *Trámite de la segunda instancia*. El funcionario de segunda instancia deberá decidir por escrito dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la fecha en que hubiere recibido el proceso. // El recurso de apelación otorga competencia al funcionario de segunda instancia para revisar únicamente los aspectos impugnados y aquellos otros que resulten inescindiblemente vinculados al objeto de impugnación.

⁶⁶ Decreto 1851 del 24 de diciembre de 2021, artículo 11, numeral 3, literal b).

⁶⁷ Corte Constitucional, sentencia C-030 del 16 de febrero de 2023. «279. En suma, la Sala precisa la regla jurisprudencial derivada de una interpretación armónica y dialógica del artículo 23.2. de la CADH en el marco del bloque de constitucionalidad: esta corresponde a que la restricción o limitación temporal del derecho a ser elegido de un servidor de elección popular, en ejercicio de sus funciones, tiene reserva judicial y solo puede ser impuesta de manera definitiva por un juez de la República de cualquier especialidad, con las excepciones constitucionales expuestas previamente. Esta regla jurisprudencial guiará el análisis constitucional de la medida acusada».

- Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo, auto de unificación del 3 de diciembre de 2024. «este recurso de revisión es un remedio procesal autónomo, de carácter temporal, 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».

⁶⁸ Corte Constitucional, sentencia C-030 del 16 de febrero de 2023. «339. 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



(iii) habilita el examen pleno del proceso de conformidad con los principios y normas rectoras de la ley disciplinaria.

87. Frente a estas características, viene oportuno precisar que, al no estar la revisión de la actuación sancionatoria supeditada a la formulación de causales específicas de nulidad, el examen integral procede con prevalencia de los principios rectores contenidos en la Constitución Política, en la ley disciplinaria y en las demás normas señaladas en el artículo 22 del CGD⁶⁹, que remite en lo no previsto al CPACA, al Código General del Proceso y a los códigos Penal y de Procedimiento Penal.

88. De este modo, el examen integral de la actuación disciplinaria que impone sanciones restrictivas al derecho político de servidores de elección popular, implica la verificación de conformidad del procedimiento con los principios rectores que rigen de manera transversal el proceso disciplinario (legalidad, debido proceso, favorabilidad, motivación, igualdad) y aquellos atinentes a los elementos de la responsabilidad (tipicidad, ilicitud sustancial, culpabilidad, congruencia, proporcionalidad y razonabilidad).

89. Este ejercicio conlleva entonces la identificación de las nulidades, la valoración integral de los medios de prueba y la revisión de congruencia entre la imputación y la decisión de acuerdo con el marco competencial señalado en la sentencia C-030 de 2023, según el cual el juez de lo contencioso-administrativo debe «hacer un examen integral de la actuación disciplinaria adelantada por la PGN, no solo de corrección de legalidad».

90. En línea con lo anterior, el auto de unificación del 3 de diciembre de 2024 en la séptima regla señala que «la reserva judicial impone un estudio más amplio que incluye i) el análisis de la actuación administrativa sancionatoria bajo los principios rectores de la ley disciplinaria (...) y ii) la posibilidad de variar la calificación de la falta y la imposición de la sanción, sin afectar el principio de *no reformatio in pejus*, entre otros aspectos».

91. En este orden, el régimen de nulidades aplicable en el marco del ejercicio de control integral de las decisiones sancionatorias de destitución, suspensión e inhabilidad contra servidores de elección popular es el previsto en el CGD. Por tanto, la Sala se remitirá a las causales de nulidad previstas en el artículo 202 del CGD, así:

- (i) la falta de competencia del funcionario para proferir el fallo;
- (ii) la violación del derecho de defensa del investigado;
- (iii) la existencia de irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso.

92. En lo relativo a las reglas que rigen la declaratoria de nulidad y las situaciones de convalidación, el CGD establece, entre otras, las siguientes: (i) «No se declarará la invalidez de un acto cuando cumpla la finalidad para la cual estaba destinado, siempre que no se viole el derecho a la defensa»; (ii) la declaratoria solo procede cuando no existe

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 (...)

- Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo, auto de unificación del 3 de diciembre de 2024. «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».

⁶⁹ «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».



otro medio procesal para subsanar la irregularidad⁷⁰; (iii) el funcionario puede declararla de manera oficiosa en cualquier estado de la actuación disciplinaria; (iv) contra la decisión que la declara no procede recurso⁷¹.

93. En cuanto a los efectos de la nulidad, el CGD dispone que se «afectará la actuación disciplinaria desde el momento en que se presente la causal» desde el cual se «ordenará que se reponga la actuación», sin invalidar las pruebas practicadas y allegadas legalmente⁷². Esta norma coincide con lo previsto en el artículo 138 del CGD, según el cual, ante la falta de competencia por el factor funcional, «lo actuado conservará su validez y el proceso se enviará de inmediato al juez competente; pero si se hubiere dictado sentencia esta se invalidará».

94. Frente a la causal de nulidad por falta de competencia del funcionario que profiere el fallo, conviene mencionar los antecedentes legislativos de la Ley 2094 de 2021, según los cuales la asignación de funciones para el juzgamiento de los servidores de elección popular constituye una de las garantías del debido proceso disciplinario, por lo siguiente⁷³:

6. Estructura y modificación del proceso disciplinario que se regula en la Ley 1952 de 2019

Como se anunció en la introducción de esta exposición de motivos, la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 8 de junio de 2020 señala que el estándar de garantía en los procesos disciplinarios debe ser compatible con las garantías judiciales del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En ese orden de ideas, llamó la atención sobre la necesidad que este proceso, por su carácter sancionatorio, diferenciara entre la etapa de instrucción y el juzgamiento, a efectos de guardar la imparcialidad objetiva (considerando 129).

(...)

Entonces, surge la necesidad de revisar el Decreto 262 de 2000 en lo que hace a las competencias de los procuradores provinciales, regionales, distritales, delegados y las Salas Disciplinarias, al igual que se determine frente a cuáles funcionarios desplegaran sus funciones. Si bien el artículo 14 de la reforma, enlista una serie de servidores que serán investigados y juzgados por las salas disciplinarias, se requiere volver sobre las competencias internas, en especial, en lo que hace al juzgamiento de los servidores de elección popular, para hacer las modificaciones necesarias que maximicen las garantías que se pretenden con esta reforma.

95. Bajo este marco normativo, resulta claro que **en el presente caso se configura la causal de nulidad relacionada con la falta de competencia del funcionario para proferir el fallo**, porque el acto sancionatorio de segunda instancia fue expedido por el Procurador Regional de Juzgamiento de Córdoba y no por la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores de Elección Popular que tiene asignada esta competencia de manera expresa en los artículos 17 de la Ley 2094 de 2021 y 11, numeral 3, literal b) del Decreto 1851 de 2021. Así, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 202 del CGD, la actuación sancionatoria se deberá rehacer desde la etapa de juzgamiento en segunda instancia asignada al conocimiento de la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores de Elección Popular, con la precisión de que las pruebas practicadas y allegadas legalmente conservan su validez.

⁷⁰ CGD, artículo 203. «Principios que orientan la declaratoria de las nulidades y su convalidación.

1. No se declarará la invalidez de un acto cuando cumpla la finalidad para la cual estaba destinado, siempre que no se viole el derecho a la defensa. 2. Quien alegue la nulidad debe demostrar que la irregularidad sustancial afecta garantías de los sujetos procesales, o desconoce las bases fundamentales de la instrucción y el juzgamiento.

3. No puede invocar la nulidad el sujeto procesal que haya coadyuvado con su conducta a la ejecución del acto irregular.

4. Los actos irregulares pueden convalidarse por el consentimiento del perjudicado, siempre que se observen las garantías constitucionales.

5. Solo puede decretarse cuando no exista otro medio procesal para subsanar la irregularidad sustancial».

⁷¹ CGD, artículo 204.

⁷² CGD, artículo 205.

⁷³ Congreso de la República, Gaceta n.º 234 del 7 de abril de 2021.



96. A partir de lo anterior, el Despacho sustanciador, previo al control integral de la actuación disciplinaria conferido a esta corporación para materializar la reserva judicial a la que se encuentran sometidas las actuaciones administrativas sancionatorias contra servidores de elección popular⁷⁴, declarará la nulidad de lo actuado en el proceso disciplinario surtido por la Procuraduría Regional de Juzgamiento de Córdoba a partir del auto de remisión expedido el 31 de octubre de 2024 por la Procuraduría Provincial de Juzgamiento de Montería.

97. En consecuencia, la actuación administrativa sancionatoria se deberá reponer desde la etapa de juzgamiento en segunda instancia a cargo de la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores de Elección Popular, con la precisión de que las pruebas practicadas y allegadas legalmente conservan su validez (art. 205 del CGD).

98. En atención a lo anterior, la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores de Elección Popular deberá proferir la decisión de segunda instancia dentro del término de dos (2) años contados desde la notificación del fallo de primera instancia (10 de octubre de 2024)⁷⁵, momento a partir del cual se encuentra interrumpida la prescripción de la acción disciplinaria en los términos del artículo 33 del CGD, modificado por el artículo 7 de la Ley 2094 de 2021⁷⁶.

99. Asimismo, el Despacho precisa que durante el trámite del recurso extraordinario automático de revisión —hasta la fecha de ejecutoria de esta decisión— la actuación administrativa sancionatoria permanece suspendida según lo dispuesto en la sentencia C-030 de 2023, que declaró la exequibilidad condicionada del artículo 54 de la Ley 2094 de 2021, mediante el cual se adicionó el artículo 238A al CGD. Por tanto, durante dicho periodo no ha corrido la prescripción de la acción disciplinaria, la cual se produce «si transcurridos dos (2) años desde la notificación del fallo de primera instancia no se notifica la decisión de segunda instancia»⁷⁷.

100. En este orden, se ordenará la remisión del expediente disciplinario a la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores de Elección Popular para que resuelva el recurso de apelación interpuesto por el disciplinado contra el acto sancionatorio del 10 de octubre de 2024, expedido por la Procuraduría Provincial de Juzgamiento de Montería que lo declaró disciplinariamente responsable por incurrir en la prohibición prevista en el artículo 35, numeral 1, de la Ley 734 de 2002, relacionada con el incumplimiento de los deberes, abuso de derechos o extralimitación de funciones cuando ejerció la presidencia del Concejo Municipal de La Apartada (Córdoba).

En virtud de lo expuesto, el Despacho,

⁷⁴ Ley 2094 de 2021, artículo 238 B. Competencia. Las Salas Especiales de Decisión del Consejo de Estado conocerán de los recursos extraordinarios de revisión contra las decisiones de segunda instancia o de doble conformidad dictadas por el Procurador General de la Nación, las Salas de Juzgamiento y los Procuradores Delegados. Igualmente, contra las decisiones producto de la doble conformidad dictadas por el Procurador General de la Nación.

Lo anterior, en armonía con lo decidido por la Corte Constitucional de la sentencia C-030 de 2023, que «adecuó el alcance del recurso judicial que estableció el Legislador, bajo la denominación de recurso extraordinario de revisión, para hacer efectivo el estándar mencionado en materia de imposición definitiva de sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad por responsabilidad disciplinaria de servidores de elección popular, en ejercicio de sus funciones, con intervención de juez».

⁷⁵ SAMAI, índice 2, 6ED_CUADERNO, folios 191 y 222.

⁷⁶ CGD, artículo 33, modificado por el artículo 7 de la Ley 2094 de 2021. Prescripción de la acción disciplinaria. La acción disciplinaria prescribirá en cinco (5) años contados para las faltas instantáneas desde el día de su consumación, para las de carácter permanente o continuado, desde la realización del último hecho o acto y para las omisivas, cuando haya cesado el deber de actuar. Cuando fueren varias las conductas juzgadas en un mismo proceso la prescripción se cumple independientemente para cada una de ellas.

La prescripción se interrumpirá con la notificación del fallo de primera instancia. Interrumpida la prescripción, esta se producirá si transcurridos dos (2) años desde la notificación del fallo de primera instancia no se notifica la decisión de segunda instancia.

⁷⁷ *Ibidem*.



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00975-00
Sancionado: Álvaro Arturo Flórez Guzmán
Convocado: Procuraduría General de la Nación

RESUELVE:

PRIMERO. Declarar la nulidad de lo actuado por la Procuraduría Regional de Juzgamiento de Córdoba en la actuación disciplinaria seguida en contra de Álvaro Arturo Flórez Guzmán, a partir del auto de remisión expedido el 31 de octubre de 2024 por la Procuraduría Provincial de Juzgamiento de Montería. En consecuencia, se dispone:

SEGUNDO. Remitir el expediente disciplinario a la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores de Elección Popular para que resuelva el recurso de apelación interpuesto por el disciplinado contra el acto sancionatorio del 10 de octubre de 2024 expedido por la Procuraduría Provincial de Juzgamiento de Montería, de conformidad con la competencia establecida en los artículos 17 de la Ley 2094 de 2021 y 11, numeral 3, literal b) del Decreto 1851 de 2021. La actuación sancionatoria se deberá rehacer a partir de la etapa referida, con la precisión de que las pruebas practicadas y allegadas legalmente conservan su validez (art. 205 del CGD).

TERCERO. La Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores de Elección Popular deberá proferir la decisión de segunda instancia dentro del término de dos (2) años contados desde la notificación del fallo de primera instancia, de conformidad con lo establecido en el artículo 33 del CGD, modificado por el artículo 7 de la Ley 2094 de 2021. Para tal efecto, se precisa que durante el trámite del recurso extraordinario automático de revisión —hasta la fecha de ejecutoria de esta decisión— no ha corrido la prescripción de la acción disciplinaria por encontrarse suspendida la actuación sancionatoria.

CUARTO. Por Secretaría General de esta Corporación, una vez ejecutoriada la presente decisión, remítase el expediente con las anotaciones correspondientes en Samai.

QUINTO. Contra esta decisión no procede recurso ordinario alguno, de conformidad con lo previsto en el artículo 204 del CGD.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ELIZABETH BECERRA CORNEJO
Magistrada

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente en el Sistema de Gestión Judicial SAMAI. En consecuencia, conforme lo dispuesto en el artículo 186 del CPACA, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, a través del siguiente enlace <https://Samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/procesos.aspx>.