

La Corte Constitucional reitera la falta de competencia de la Procuraduría General de la Nación para sancionar a servidores públicos de elección popular

Esteban Montoya Arrubla¹

A través de la Sentencia C-030 del 16 de febrero de 2023, la Corte Constitucional de Colombia examinó la constitucionalidad de las potestades jurisdiccionales que habían sido instituidas en cabeza de la Procuraduría General de la Nación para el ejercicio de la acción disciplinaria y la imposición de sanciones en contra de servidores públicos, incluidos aquellos que son elegidos popularmente.

SUMARIO:

I. Introducción; II. Consideraciones de la Corte; III. Toma de postura; IV. Reflexión final; V. Bibliografía.

I. Introducción

La Ley 2094 de 2021⁽²⁾ concedió facultades jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación con la finalidad de que ejerciera actividades de control y vigilancia sobre los comportamientos de todos los funcionarios públicos.

¹ Abogado de la firma MPa Derecho Punitivo & Riesgos Corporativos. Egresado de la Universidad Pontificia Bolivariana, con énfasis en Derecho Penal, y especialista en Derecho Penal y Procesal Penal de la misma casa de estudios. Además, es columnista del boletín académico Diálogos Punitivos.

² COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 2094. (29, junio, 2021). «Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones». Diario Oficial. Junio, 2021, n.º 51720.

De acuerdo con lo anterior, la Procuraduría General de la Nación se encontraba habilitada para sancionar disciplinariamente a los servidores públicos de elección popular sin la necesidad de intervención de un juez. Sin embargo, esta regulación es diferente a las disposiciones contenidas en normas internacionales, como la Convención Americana de Derechos Humanos.

La Corte Constitucional ha sido clara en manifestar que en Colombia no es aplicable un control de convencionalidad autónomo, de manera tal que, la no correspondencia entre una norma legal nacional y la norma convencional no supone la nulidad automática de la primera, sino que subsistirá e integrará el ordenamiento jurídico, a menos que se desacredite su exequibilidad en un trámite de control de constitucionalidad³.

Recientemente, la Corte Constitucional se pronunció frente a la constitucionalidad de la Ley 2094 de 2021. En su fallo, la Corte manifestó que la Procuraduría General de la Nación no tiene facultades jurisdiccionales y que las sanciones que impone no son definitivas. Igualmente, estableció que los servidores públicos elegidos popularmente solo pueden ser sancionados por un juez.

Así las cosas, en la presente columna se analizará la Sentencia C-030 de 2023, especialmente los motivos de la Corte Constitucional para revocar la competencia de la Procuraduría General de la Nación para sancionar servidores públicos de elección popular. Luego se presentará una toma de postura frente al fallo proferido y, para concluir, se expondrá una reflexión final.

II. Consideraciones de la Corte

Un grupo de ciudadanos interpuso una acción pública de inconstitucionalidad en contra del inciso segundo del artículo 1° de la Ley 2094 de 2021⁽⁴⁾. La norma fue acusada por no cumplir con el estándar internacional que se ha confeccionado para la protección de los derechos políticos⁵.

De esta forma, en la demanda de inconstitucionalidad se consideró que el otorgamiento de funciones de índole jurisdiccional a la Procuraduría General de la Nación podría afectar una garantía

³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia C-327 de 2016. (22, junio, 2016). M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Bogotá, D. C., 2016.

⁴ «Artículo 1. Modifícase el artículo 2.º de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así: Artículo 2.º Titularidad de la potestad disciplinaria, funciones jurisdiccionales de la Procuraduría General de la Nación e independencia de la acción. El Estado es el titular de la potestad disciplinaria [...]».

⁵ OEA. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, n.º 20: Derechos políticos, 2021.

constitucionalmente reconocida, referida a que los servidores públicos elegidos popularmente solo pueden ser apartados funcionalmente de su cargo en virtud de una decisión adoptada por un juez⁶.

Adicionalmente, se indicó que la potestad de imponer sanciones por parte de la Procuraduría General de la Nación, en estos casos, no podría constituirse como una medida idónea, en tanto resulta inconveniente suministrar la categoría de juez a dicha entidad. De esta manera, se obraba en detrimento de la garantía de independencia y de autonomía de las personas que se encontraban habilitadas para aplicar sanciones.

Por último, se cuestionó la norma objeto de la acción en tanto su regulación generó que el uso de las funciones jurisdiccionales en la Procuraduría General de la Nación se convirtiera en la regla general de procedimiento, lo que reflejó la desatención al presupuesto de excepcionalidad demandado por el artículo 116 de la Constitución Política de Colombia⁷.

Con la finalidad de que el examen de constitucionalidad de la norma acusada y el eventual fallo tengan un impacto significativo, y para garantizar una especial atención y cumplimiento a las garantías del debido proceso, la economía procesal y la coherencia del ordenamiento jurídico, la Corte Constitucional consideró necesario integrar al examen de constitucionalidad a los artículos 13, 16, 17, 54, 73 y 74⁽⁸⁾ de la ley objeto de estudio⁹.

Se estimó pertinente, de igual modo, la necesidad de proferir un fallo que reflejara el precedente constitucional sobre las funciones jurisdiccionales de la Procuraduría General de la Nación, y que, a su vez, guardara relación con la Constitución y con el bloque de constitucionalidad. También, se

⁶ El artículo 93 de la Constitución Política de Colombia dispone: «... 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. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia [...]».

Por su parte, el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) indica: «... 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».

⁷ El artículo 116 consagra lo siguiente: «... Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos [...]».

⁸ Los artículos 13, 16, 17, 54, 73 y 74 reiteraban que las funciones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación eran jurisdiccionales, mas no administrativas. También, establecían que las sanciones que impusieran eran definitivas y que no se requería la valoración de un juez.

⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia C-030 de 2023. (16, febrero, 2023). M. P. José Fernando Reyes Cuartas y Juan Carlos Cortés González. Bogotá, D. C., 2023.

buscaba que respetara las decisiones de las altas cortes nacionales, así como la proferida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*¹⁰.

De esta manera, para la Corte existió una flagrante desatención del artículo 116 constitucional en tanto la norma acusada supuso la legitimación general, extensa y exclusiva de la Procuraduría General de la Nación como órgano jurisdiccional. Además, le asignaba una función que no le corresponde, dada su naturaleza administrativa¹¹.

Asimismo, la Corte consintió en que debe ser obligatoria la intervención judicial en el conocimiento de aquellos casos en los que se pueda imponer una sanción disciplinaria de suspensión, inhabilidad o destitución en contra de servidores públicos de elección popular. Esto significa que el juez debe ser el único competente para dictar esas sanciones. Por consiguiente, la ejecutoria de este tipo de decisiones no podría tener lugar hasta su revisión final, llevada a cabo por un juez.

Así las cosas, la Corte Constitucional privó a la Procuraduría General de la Nación de las facultades jurisdiccionales con las que contaba con respecto al juzgamiento de los servidores públicos elegidos por elección popular, al declarar la inexequibilidad de los términos «jurisdiccionales» y «jurisdiccional» que se encuentran contenidos en los artículos 1º, 54, 73 y 74 de la Ley 2094 de 2021, así como de la expresión «ejecutoriadas», incluida en el artículo 54 de la Ley 2094 de 2021⁽¹²⁾.

Por su parte, la Corte hizo algunas precisiones sobre el contenido de los enunciados normativos que fueron examinados. Así, indicó que: “(i) la determinación de las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular, corresponderá al juez contencioso administrativo; (ii) las funciones disciplinarias que ejerce la Procuraduría General de la Nación son de naturaleza administrativa y no jurisdiccional, y (iii) el recurso extraordinario de revisión, en los eventos en los que se impongan sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular, operará de manera automática y suspenderá la ejecución de la decisión de la Procuraduría General de la Nación hasta que se verifique el pronunciamiento de un juez administrativo”¹³.

¹⁰ OEA. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Sentencia de 08 de julio de 2020.

¹¹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia C-030 de 2023, *op. cit.*

¹² *Ibid.*, p. 85.

¹³ *Ibid.*, p. 85.

III. Toma de postura

La Constitución Política de Colombia fijó, en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, la función de ejercer la vigilancia y el control de los servidores públicos, con atención a aquellos que son elegidos de manera popular e, incluso, a los particulares que, de forma transitoria o permanente, realicen funciones públicas. De este modo, por mandato constitucional, le corresponde a esa institución un poder disciplinario que le permite adelantar investigaciones e imponer las sanciones respectivas a los sujetos mencionados cuando ello lo amerite, según su debida correspondencia con los mandatos legales preexistentes¹⁴.

La potestad disciplinaria se fundamenta en el marco del derecho administrativo sancionador, entendido este como la facultad del Estado para imponer sanciones a las autoridades y demás entidades estatales. Esta potestad tiene como finalidad la de lograr un pleno desarrollo de la función pública¹⁵. Expresado en clave de Hohfeld, se percibe la capacidad, por parte de entes administrativos, de crear, modificar o extinguir relaciones y situaciones jurídicas, de sujetos que se encuentren bajo su control o voluntad, esto es, en un estado de sujeción¹⁶.

De lo anterior, puede decirse que la potestad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación se sustenta en la persecución de fines constitucionales relevantes, como son el control de los servidores públicos y la sustentación de una acción preventiva y reactiva frente a las conductas que puedan atentar contra la administración pública¹⁷.

No obstante, las medidas que se encuentren directamente dirigidas hacia la prevención y sanción de conductas irregulares deben ejecutarse con total atención a los preceptos constitucionales y en garantía de la protección de los derechos fundamentales que les asisten a los ciudadanos.

¹⁴ El artículo 277 de la Constitución Política de Colombia reza: «El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: [...] 6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley [...]».

¹⁵ MONDRAGÓN, Sergio. El derecho administrativo disciplinario y su control judicial a la luz de la función pública. En: Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Enero-junio, 2020. vol. 50, n.º 132, p. 106.

¹⁶ HOHFELD, Wesley Newcomb. Conceptos jurídicos fundamentales. México D. F.: Distribuciones Fontamara. 1991, pp. 67-68.

¹⁷ El Código Disciplinario Único, en sus artículos 52 al 67, indica las conductas que constituyen faltas gravísimas, graves y leves. En general, el incumplimiento de deberes, el abuso de derechos, la extralimitación de las funciones, o la incursión en prohibiciones, por parte de servidores públicos, ameritan la imposición de sanciones por parte de la Procuraduría General de la Nación.

En este sentido, no puede considerarse que las actuaciones disciplinarias que adelantan las entidades administrativas sean equiparables con aquellas que efectúan los órganos jurisdiccionales. Cuando se asignan funciones judiciales a autoridades administrativas se ponen en riesgo algunos principios que caracterizan la función judicial, como lo son el de independencia y la buena fe.

Es relevante tener en cuenta que, de manera específica, la regulación del artículo 1 de la Ley 2094 de 2021⁽¹⁸⁾ puede generar la transgresión de algunos derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos, como, por ejemplo, el debido proceso, postulado primigenio de los derechos a un juez natural¹⁹ y de imparcialidad. Debe recordarse que son los jueces de la República los encargados de administrar justicia, a través de la emisión de decisiones definitivas sobre aquellas controversias jurídicamente relevantes.

De igual manera, se hace visible la desatención de diversos postulados convencionales²⁰ ratificados por el Estado colombiano y que invitan a la delimitación y restricción del otorgamiento de funciones judiciales a órganos administrativos. Con la atribución de funciones jurisdiccionales a este tipo de entidades se puede generar un riesgo importante para la estructura orgánica de la Constitución Política y para las instituciones democráticas, en tanto no existe una independencia política que garantice la objetividad en este tipo de procedimiento administrativo sancionatorio.

IV. Reflexión final

En este punto, es pertinente preguntarse acerca de la posibilidad de emisión de sentencias condenatorias al Estado colombiano por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el marco de la vulneración de los postulados que obraron como fundamento para que la Corte Constitucional arrebatara la función jurisdiccional a la Procuraduría General de la Nación, en virtud de la Sentencia C-030 de 2023.

Con el ánimo de afirmar la responsabilidad de un Estado conforme el derecho internacional, resulta necesario verificar el cumplimiento de algunas circunstancias específicas. Estos requisitos podrían

¹⁸ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 2094, op. cit.

¹⁹ La Corte Constitucional, en la Sentencia T-916 de 2014, ha expresado que el derecho a un juez natural «se refiere de una parte a la *especialidad*, pues el legislador deberá consultar como principio de razón suficiente la naturaleza del órgano al que atribuye las funciones judiciales, y de otro lado, a la *predeterminación* legal del Juez que conocerá de determinados asuntos».

²⁰ Principalmente, los artículos 8 y 23.2. de la CADH, que regulan los derechos de carácter político. Según estos, los funcionarios de elección popular solo pueden ser retirados de su cargo debido a una condena emitida por un juez.

circunscribirse a (i) la acción u omisión equiparable con un acto no lícito, relativo a la afectación de los derechos humanos por parte de un Estado y que se encuentre previsto en normas de derecho internacional, y (ii) la desobediencia de una obligación por parte del Estado, y que ostente la misma naturaleza indicada en el punto anterior²¹. El Estado colombiano ratificó la Convención Americana de Derechos Humanos a través de la Ley 16 de 1972⁽²²⁾, lo que supone que la Corte Interamericana de Derechos Humanos tendrá competencia para conocer, dirimir y decidir sobre conflictos de responsabilidad estatal ante la eventual transgresión de los deberes u obligaciones contenidos en el instrumento internacional. En ese sentido, la incompatibilidad entre el ordenamiento jurídico interno y las normas convencionales es uno de los presupuestos para atribuir responsabilidad al Estado.

Entonces, si existen discrepancias entre normas legales nacionales y convencionales será necesario aplicar lo reglado en estas últimas para evitar casos de responsabilidad estatal en un escenario internacional. Ello, sin perjuicio del sometimiento de las normas contrarias a un debido control de constitucionalidad.

En la sentencia del caso *Petro Urrego vs. Colombia*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ordenó al Estado colombiano adecuar sus normas internas a las regulaciones contenidas en las normas convencionales, particularmente, la Convención Americana de Derechos Humanos. El principal postulado que debía atenderse en dicha actualización normativa consistía en que las entidades administrativas no tendrían la facultad de sancionar ni restringir los derechos políticos y, en ese sentido, no podrían sancionar a los servidores públicos de elección popular²³.

Sin embargo, aquella orden no fue atendida y se expidió la Ley 2094, cuyo contenido se contraponía a los motivos de la decisión. De esta forma, el Estado colombiano se encuentra lejos de cumplir con lo exigido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En ese contexto, se enfrenta al reto de eliminar las controversias generadas a partir de la asignación de funciones judiciales a los órganos administrativos.

Este es el momento para demostrar que en Colombia se puede legislar con base en la practicidad y la coherencia jurídica. Para ello, se deben dejar a un lado los intereses particulares y actuar en pro

²¹ NAVARRETE, Ana. La responsabilidad del estado y su adecuación a parámetros interamericanos. En: Revista Estudios Socio-Jurídicos. Julio-Diciembre, 2009, vol. 11, n.º 2, p. 352.

²² COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 16. (30, diciembre, 1972). «Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", firmado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969». Diario Oficial. Febrero, 1973, n.º 33780.

²³ OEA. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Petro Urrego Vs. Colombia, op. cit.

de la conservación de la congruencia de nuestro sistema judicial y la observancia y respeto de las convenciones a las que nos adherimos y ratificamos, sobre todo, las de derechos humanos.

V. Bibliografía

COLOMBIA. ASAMBLEA CONSTITUCIONAL. Constitución Política de Colombia (4, julio, 1991).

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 16. (30, diciembre, 1972). «Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", firmado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969». Diario Oficial. Febrero, 1973, n.º 33780.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1952. (28, enero, 2019). «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». Diario Oficial. Enero, 2019, n.º 50850.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 2094. (29, junio, 2021). «Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones». Diario Oficial. Junio, 2021, n.º 51720.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia C-1052 de 2001. (04, octubre, 2001). M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, D. C., 2001.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Octava de Revisión. Sentencia T de 2014. (01, diciembre, 2014). M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez. Bogotá, D. C., 2014.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia C-327 de 2016. (22, junio, 2016). M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Bogotá, D. C., 2016.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia C-030 de 2023. (16, febrero, 2023). M. P. José Fernando Reyes Cuartas y Juan Carlos Cortés González. Bogotá, D. C., 2023.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2067 (4, septiembre, 1991). «Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional». Diario Oficial. Septiembre, 1991, n.º 40012.

HOHFELD, Wesley Newcomb. Conceptos jurídicos fundamentales. México D. F.: Distribuciones Fontamara, 1991.

MONDRAGÓN, Sergio. El derecho administrativo disciplinario y su control judicial a la luz de la función pública. En: Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Enero-junio, 2020, vol. 50, n.º 132, p. 100-122.

NAVARRETE, Ana. La responsabilidad del estado y su adecuación a parámetros interamericanos. En: Revista Estudios Socio-Jurídicos. Julio-Diciembre, 2009, vol. 11, n.º 2, p. 335-376.

OEA. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Sentencia de 08 de julio de 2020.

OEA. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, n.º 20: Derechos políticos, 2021.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica". (22, noviembre, 1969).