

C-111-19

Sentencia C-111/19

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia

NORMA ACUSADA-Análisis de vigencia

UNIDAD NORMATIVA-Conformación

COMPETENCIA DE LA PROCURADURIA GENERAL PARA IMPONER SANCION DISCIPLINARIA DE DESTITUCION E INHABILIDAD GENERAL A SERVIDOR PUBLICO-Servidores públicos de elección popular

TRATADOS INTERNACIONALES QUE HACEN PARTE DEL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD-Deben interpretarse de manera armónica y sistemática

CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS-Forma parte del bloque de constitucionalidad/BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD-Normas que lo integran no tienen el rango de normas supraconstitucionales

CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS-No se opone a que legislador establezca sanciones disciplinarias que impliquen la suspensión temporal o definitiva del derecho de acceso a cargos públicos

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Facultad para imponer sanciones disciplinarias que impliquen restricción del derecho de acceso a cargos públicos

PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Potestad disciplinaria en relación con los servidores públicos, incluidos los de elección popular

DECISIONES ADOPTADAS EN PROCESO DISCIPLINARIO-Posibilidad de promover acción de nulidad y restablecimiento del derecho

DECISIONES QUE IMPONEN SANCIONES DISCIPLINARIAS-Procedencia excepcional de la acción de tutela

CAMBIO DE PRECEDENTE CONSTITUCIONAL-Admisibilidad/ADMISIBILIDAD DE CAMBIO DE PRECEDENTE CONSTITUCIONAL-Jurisprudencia constitucional/CAMBIO DE PRECEDENTE CONSTITUCIONAL-Reglas

Esta Corporación estima que no se cumple ninguno de los requisitos que permita hacer un ajuste al precedente existente. Como lo ha señalado esta Corte, el cambio de precedente es válido únicamente si se presenta uno de los siguientes tres casos: (i) que la jurisprudencia vigente haya sido errónea porque fue “adecuada en una situación social determinada, [que no responde] adecuadamente al cambio social posterior”; (ii) que la jurisprudencia resulta errónea por ser contraria a los valores, objetivos, principios y derechos en los que se fundamenta el ordenamiento jurídico, y (iii) si hubo un cambio en el ordenamiento jurídico positivo.

Referencia: expediente D-12604/D-12605

Demandas de inconstitucionalidad en contra del artículo 45 (parcial) de la Ley 734 de 2002, “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”.

Magistrado ponente:

CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D. C., trece (13) de marzo de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

1. Antecedentes

1. El 20 de febrero de 2018, varios ciudadanos presentaron sendas demandas de inconstitucionalidad (D-12604[1] y D-12605[2]) en contra de la expresión “elección”, contenida en el literal (a) del numeral primero del artículo 45 de la Ley 734 de 2002, “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”.

2. Mediante el auto de 8 de marzo de 2018 el Magistrado Alberto Rojas Ríos admitió la demanda del expediente D-12605, por la presunta vulneración del artículo 93 de la Constitución y del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“CADH”)[3].

3. Mediante el mismo auto el Magistrado Rojas Ríos admitió parcialmente la demanda del expediente D-12604, únicamente por la presunta vulneración del artículo 93 de la Constitución y del artículo 23 de la CADH. Así, inadmitió los cargos relativos a la supuesta vulneración de los artículos 29, 40, 85, 258 y 260 de la Constitución.

4. Admitidas las dos demandas, el magistrado ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación (“PGN”) y fijar en lista el proceso, a fin de permitir la participación ciudadana. Adicionalmente, suspendió los términos procesales, según lo dispuesto por el Auto 305 de 2017.

5. Posteriormente, mediante el auto de 6 de abril de 2018, el magistrado Rojas Ríos rechazó parcialmente la demanda del Expediente D-12604 frente a la presunta vulneración de los artículos 29, 40, 85, 258 y 260 de la Constitución[4].

6. El 8 de agosto de 2018, mediante el Auto 503 de 2018, la Sala Plena resolvió levantar la suspensión de los términos procesales en el presente asunto. En consecuencia, ordenó comunicar el contenido del auto al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, al PGN y a los intervinientes.

2. Norma demandada

7. A continuación se transcribe y subraya la disposición demandada:

(febrero 5)

Diario Oficial No. 44.708 de 13 de febrero de 2002

<Rige a partir de los tres (3) meses de su sanción>

Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

Artículo 45. Definición de las sanciones.

1. La destitución e inhabilidad general implica:

a) La terminación de la relación del servidor público con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o elección, o

b) La desvinculación del cargo, en los casos previstos en los artículos 110 y 278, numeral 1, de la Constitución Política, o

c) La terminación del contrato de trabajo, y

d) En todos los casos anteriores, la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función, por el término señalado en el fallo, y la exclusión del escalafón o carrera.

2. La suspensión implica la separación del ejercicio del cargo en cuyo desempeño se originó la falta disciplinaria y la inhabilidad especial, la imposibilidad de ejercer la función pública, en cualquier cargo distinto de aquel, por el término señalado en el fallo.

3. La multa es una sanción de carácter pecuniario.

4. La amonestación escrita implica un llamado de atención formal, por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida.

Si al momento del fallo el servidor público o el particular sancionado presta servicios en el mismo o en otro cargo similar en la misma entidad o en otra entidad oficial, incluso en período diferente, deberá comunicarse la sanción al representante legal o a quien corresponda, para que proceda a hacerla efectiva.

8. Los demandantes señalaron que la expresión “elección” contenida en el literal (a) del numeral primero del artículo 45 de la Ley 734 de 2002 vulnera el artículo 93 de la Constitución[5], que incorpora al bloque de constitucionalidad el artículo 23 de la CADH[6], según el cual “[l]a ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades (...)

exclusivamente por (...) condena, por juez competente, en proceso penal”.

9. Los demandantes, en el Expediente D-12604, afirmaron que “[d]entro del artículo 93 se indica que los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno, (...) el Pacto de San José (...) es de obligatorio cumplimiento en el ordenamiento colombiano”. En este sentido advirtieron que en atención a lo dispuesto por el artículo 23 de la CADH, la PGN no es competente para sancionar “a un funcionario público elegido por voto popular”.

10. En el caso del Expediente D-12605, los demandantes argumentaron que la disposición acusada “reglamenta la sanción por la falta disciplinaria cometida por un funcionario público elegido por elección popular, quebrantando lo establecido por el artículo 23 de la [CADH]”. Así, sostuvieron que en atención a la naturaleza administrativa de las funciones de la PGN, él, o sus delegados, son “incompetentes para llevar a cabo un proceso disciplinario”. Afirmaron también que el objeto del artículo 23 de la CADH es asegurar que las restricciones al ejercicio de derechos políticos se impongan “bajo la observancia del debido proceso y del derecho de defensa”.

11. En consecuencia, los demandantes en ambos casos solicitaron que la Corte Constitucional declare la inexequibilidad de la expresión demandada.

4. Intervenciones

12. Durante el trámite del presente asunto se recibieron oportunamente cinco escritos de intervención[7]. Tres de estas intervenciones le solicitaron a la Corte que se inhibiera de pronunciarse de fondo, una le solicitó declarar la inexequibilidad de la norma y la otra, que declarara su exequibilidad.

13. Solicitud de fallo inhibitorio[8]. Los intervinientes le solicitaron a la Corte inhibirse de pronunciarse de fondo respecto de los cargos planteados por dos razones.

13.1 Primero, porque la demanda no cumple con los requisitos señalados por la jurisprudencia para formular un cargo de inconstitucionalidad. En concreto señalaron que la demanda carece de (i) claridad, pues “los escritos no presentan un hilo conductor que

demuestre le presunta vulneración del artículo 93 de la Constitución”[9]; (ii) certeza y pertinencia, pues los ciudadanos no parten de una proposición real y existente sino que parte de “una interpretación [propia] del artículo 23 de la CADH”[10]; (iii) especificidad, pues “no se demuestra cómo la función del Procurador General de la Nación afecta los derechos políticos de quien fue elegido popularmente”[11] y (iv) suficiencia, ya que “los demandantes no explican por qué, a pesar de los pronunciamientos anteriores de la Corte, subsiste aún una duda sobre la constitucionalidad de la misma”[12]. Adicionalmente, argumentaron que los demandantes proponen hacer un juicio de convencionalidad que “la Corte se ha negado a realizar (...) toda vez que no es juez de convencionalidad”[13].

13.2 Segundo, porque sobre la disposición acusada operó el fenómeno de cosa juzgada constitucional. A su juicio, la Corte ya se pronunció sobre la exequibilidad de la “competencia constitucional de la que es titular el Procurador General de la Nación para sancionar a personas que ejercen funciones públicas, incluidas las de elección popular”[14]. En consecuencia, solicitaron que la Corte se esté a lo resuelto en las sentencias C-028 de 2006, SU-712 de 2013, C-500 de 2014 y SU-355 de 2015.

14. Solicitud de inexequibilidad[15]. El interviniente se refirió previamente a dos asuntos. Primero, sugirió que se haga una integración normativa con los numerales 2, 3 y 4 y el párrafo 1 del artículo 38 de la Ley 734 de 2002 para evitar que “la decisión de la Corte resulte inane”. Por otra parte, indicó que en el presente caso no se presenta el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. Por ende, le solicitó a la Corte no inhibirse en el caso sub examine. En cuanto al fondo del asunto, afirmó que la disposición acusada no se ajusta a la Constitución y es contraria al artículo 23 de la CADH. En su concepto, la norma regula “la destitución e inhabilidad general y la suspensión y la inhabilidad especial”. Sostuvo entonces que la norma se refiere a la restricción de derechos políticos por parte de la PGN. En esa medida, para el interviniente, permitir que la PGN ejerza dicha competencia es contrario a la CADH que establece que tales derechos “solo pueden restringirse por un juez competente en una causa penal”. Por ello concluyó que la disposición demandada es inexecutable.

15. Solicitud de exequibilidad[16]. El interviniente le solicitó a la Corte que declare la exequibilidad de la norma demandada, por dos razones. Primero, porque a su juicio se debe aplicar el precedente constitucional que ha declarado que las competencias de la PGN para

sancionar funcionarios públicos de elección popular se ajustan a la Constitución. Segundo, porque consideró que los demandantes hacen una errada interpretación del artículo 23 de la CADH. Sobre ese particular afirmó que “el control de la gestión pública, incluyendo la faceta disciplinaria, no puede entenderse como reservado al juez, menos al juez penal”. Por el contrario, sostuvo que la norma interamericana se cumple “garantizando la independencia del ente que investiga de aquel que juzga, garantizando también la tutela judicial efectiva, requisitos que nuestro actual sistema está en capacidad de cumplir”. Así, concluyó que la expresión acusada no es contraria al bloque de constitucionalidad.

5. Concepto del Procurador General de la Nación

16. El 1 de octubre de 2018 el Procurador General rindió concepto en relación con el presente asunto[17]. Solicitó que se declare la exequibilidad del aparte normativo acusado con base en los siguientes tres argumentos: (i) el artículo 45 de la Ley 734 de 2002 “se ocupa de regular las consecuencias de la aplicación de cada una de las sanciones, esto es, destitución e inhabilidad general, suspensión, multa y amonestación”, por lo cual está relacionada con “la competencia para ejercer la acción disciplinaria”; (ii) el “parámetro de control expuesto en las demandas es equivocado, dado que los accionantes proponen una confrontación directa entre las disposiciones legales y la CADH, sin tener en cuenta las disposiciones constitucionales que otorgan competencia a la Procuraduría para destituir e inhabilitar servidores de elección popular”, y (iii) la Corte Constitucional “ha reiterado que el Procurador General de la Nación es competente para destituir e inhabilitar a servidores de elección popular”. Sobre el particular sostuvo que “la Corte, tanto en control abstracto como concreto ha sustentado la compatibilidad” entre sus competencias, la CADH y la Constitución. En concreto trajo a colación lo señalado en las sentencias C-028 de 2006, SU-712 de 2014 y C-500 de 2014.

17. En resumen, estas son las intervenciones y solicitudes formuladas en relación con la norma objeto de control constitucional:

Interviniente

Cuestionamiento

Solicitud

Presidencia de la República

La Corte debe inhibirse porque (I) la demanda carece de claridad, certeza, pertinencia, y especificidad; (II) de conocerse el fondo del asunto se estaría realizando un control de convencionalidad que, en ocasiones anteriores, la Corte se ha negado a realizar.

Inhibitorio

La Universidad Sergio Arboleda

La Corte debe inhibirse de proferir un fallo de fondo porque (I) “ninguna de las demandas satisface el requisito de suficiencia” y (II) “se presenta el fenómeno de la cosa juzgada material”.

Inhibitorio

Universidad de la Sabana

La Corte debe “estarse a lo resuelto en las sentencias C-028 de 2006. SU-712 de 2013, C-500 de 2014 y SU-355 de 2015”.

Inhibitorio

Universidad Santo Tomás

(I) Debe hacerse una integración normativa con otras normas del Código Disciplinario Único; (II) no hay cosa juzgada constitucional y por ende la Corte se debe pronunciar de fondo; (III) el Estado colombiano debe cumplir lo pactado en la CADH; (IV) las inhabilidades son restricciones a derechos políticos que, en cumplimiento de la CADH, solo puede realizar un juez penal; en consecuencia, (V) la norma es inexecutable.

Inexecutable

Exequible

PGN

(I) El artículo 45 de la Ley 734 de 2002 está relacionado con la competencia para ejercer la acción disciplinaria; (II) el “parámetro de control expuesto en las demandas es equivocado, dado que [no tiene] en cuenta las disposiciones constitucionales que otorgan competencia a la Procuraduría”, y (III) la Corte Constitucional “ha reiterado que el Procurador General de la Nación es competente para destituir e inhabilitar a servidores de elección popular”.

Exequible

6. Cuestiones previas

18. Antes de emprender el estudio material de constitucionalidad planteado, la Corte debe atender tres cuestiones previas: (i) la ausencia de cosa juzgada constitucional, (ii) la vigencia de la disposición demandada y (iii) la conformación de una unidad normativa.

19. Ausencia de cosa juzgada constitucional. En el caso sub examine no opera el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. Varios intervinientes[18] advirtieron que la Corte Constitucional ya se pronunció sobre las competencias de la PGN respecto de los funcionarios públicos de elección popular. Por lo tanto, le solicitan a la Corte estarse a lo resuelto en las sentencias C-028 de 2006, SU-712 de 2013, C-500 de 2014 y SU-355 de 2015. Sin embargo, la Sala Plena encuentra que no se cumplen los requisitos de identidad de objeto e identidad de causa exigidos por la jurisprudencia vigente[19]. En particular, no encuentra acreditada la identidad de objeto ya que la demanda no versa sobre “la misma pretensión material o inmaterial”[20], pues los contenidos normativos son disimiles[21]. En efecto, la Corte Constitucional no se ha pronunciado sobre la definición de las sanciones y, concretamente, sobre las consecuencias de la destitución y de la inhabilidad general en la terminación de la relación del servidor público de elección popular con la administración.

20. Vigencia de la disposición demandada. Esta Corte encuentra que la disposición

demandada está vigente. Es cierto que el 28 de enero de 2019 el Congreso promulgó la Ley 1952 por medio de la cual se derogó la ley sub examine. Sin embargo, aún es pertinente un pronunciamiento de la Corte por dos razones: (i) el artículo 265 de la Ley 1952 dispuso que “entrará a regir cuatro (4) meses después de su sanción y publicación” y (ii) en todo caso, de conformidad con la norma de transición, la Ley 734 de 2002 es aplicable a los procesos disciplinarios que hubieren iniciado durante su vigencia[22].

21. En consecuencia, esta Sala encuentra procedente pronunciarse de fondo sobre los cargos planteados en contra de la disposición acusada.

22. La conformación de una unidad normativa. Para la Sala Plena resulta necesario conformar una unidad normativa en el caso sub examine. Ello, por cuanto el artículo 49.1 de la Ley 1952 de 2019 tiene un contenido normativo idéntico al de la norma demandada. Así, en virtud de lo previsto por el artículo 6 del Decreto 2067 de 1991, para efectos de garantizar la efectividad del control de constitucionalidad, la coherencia del orden jurídico y el principio de economía procesal, se analizará la constitucionalidad de ambas disposiciones.

Ley 734 de 2002, artículo 45

Ley 1952 de 2019, artículo 49

Definición de las sanciones 1. La destitución e inhabilidad general implica:

a) La terminación de la relación del servidor público con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o elección, o (...)

Definición de las sanciones. 1. La destitución e inhabilidad general implica:

a) La terminación de la relación del servidor público con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o elección; o (...)

7. Problema jurídico

23. Le corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional resolver el siguiente problema jurídico: si la expresión “elección”, contenida en el literal (a) del numeral primero del artículo 45 de la Ley 734 de 2002, y en el literal (a) del numeral primero del artículo 49 de la Ley 1952 de 2019, al establecer la terminación de la relación del servidor público de “elección” como una consecuencia de la destitución e inhabilidad que puede imponer la PGN, vulnera el artículo 93 de la Constitución, en la medida en que, en virtud del artículo 23 de la CADH, la limitación de derechos políticos solo se puede hacer “por juez competente, en proceso penal”.

8. Caso concreto

24. La Corte Constitucional considera que la expresión “elección” es exequible. Esta Corporación tiene una consolidada línea jurisprudencial en punto a la validez constitucional de la competencia de la PGN de sancionar a los funcionarios públicos de elección popular que son aplicables a la terminación de la relación del servidor público de “elección” como una consecuencia de la destitución e inhabilidad que puede dicha autoridad puede imponer.

25. Al respecto la Corte ha sostenido que la norma acusada no desconoce el artículo 93 de la Constitución, ni el artículo 23 de la CADH por las siguientes tres razones: (i) el artículo 23 de la CADH debe interpretarse de manera coherente y sistemática con (a) la Constitución, (b) toda la Convención y (c) otros tratados internacionales[23]; (ii) la restricción del ejercicio de derechos políticos que provenga de una autoridad distinta a un juez penal, es válida siempre y cuando se respeten las garantías del debido proceso; (iii) la PGN ofrece suficientes garantías para cumplir con la finalidad de proteger los derechos y libertades de los funcionarios públicos elegidos popularmente porque (a) es una autoridad independiente e imparcial, (b) su proceso de imposición de sanciones asegura las garantías judiciales establecidas en la CADH y (c) sus actos son judicialmente controlables de una manera efectiva. Por lo tanto (iv) no se justifica que la Corte Constitucional cambie su precedente.

26. El artículo 23 de la CADH debe interpretarse de manera coherente y sistemática con (i) la Constitución[24]; (ii) toda la Convención y (iii) otros tratados internacionales[25].

26.1. El artículo 23 de la CADH debe interpretarse de manera coherente con la Constitución. De conformidad con el artículo 93 de la Constitución y con la jurisprudencia de esta Corte[26], la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por Colombia conforman el bloque de constitucionalidad. Esta Corte ha señalado que del artículo 93 no se desprende que los tratados internacionales tengan un rango supraconstitucional. Por el contrario, todas las normas que integran el bloque tienen igual jerarquía y deben por lo tanto, interpretarse armónicamente. A juicio de esta Corte, los demandantes en el caso sub examine omiten interpretar el artículo 23 de la CADH de manera armónica con la Constitución y pretenden, por el contrario, otorgarle un rango supraconstitucional. Ocurre que la competencia de la PGN para investigar y sancionar servidores públicos de elección popular tiene origen constitucional pues está atribuida directamente por el artículo 277 de la Carta Política. Es más, la Constitución prevé que otras autoridades tanto administrativas como judiciales –distintas al juez penal– tienen la competencia para limitar derechos políticos[27]. Así, para la Sala Plena una lectura armónica del artículo 23 de la CADH con la Constitución Política permite concluir que no solo el juez penal tiene la competencia para limitar los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular, sino que también lo pueden hacer autoridades administrativas y judiciales, siempre que se respeten las garantías al debido proceso del artículo 29 de la Constitución y 8 de la CADH. Lo anterior resulta además coherente con las demás disposiciones de la CADH.

26.2. El artículo 23 de la CADH debe interpretarse de manera sistemática con las demás disposiciones de la Convención. El deber armónico de interpretar las normas del bloque con la Constitución también se predica respecto de todo el articulado de la Convención. Así, para esta Corte no es de recibo una interpretación aislada del artículo 23 como la que proponen los demandantes.

26.2.1. El artículo 23 de la CADH regula el ejercicio y restricción de los derechos políticos. En primer lugar, consagra el ejercicio de los derechos y oportunidades de que deben gozar tanto los elegidos como los electores[28]. En segundo lugar, regula las condiciones en que tales derechos se pueden restringir. Sobre ese punto, señala que “[l]a 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” (Se destaca). Sin embargo, allí no se agota el debido proceso que se debe seguir para la restricción de los derechos políticos.

26.2.2. Tal disposición debe leerse junto con el artículo 8, que establece las garantías judiciales mínimas que se le debe respetar a todas las personas en cualquier proceso judicial. Al respecto, la Corte Interamericana ha ampliado el alcance de dichas garantías a decisiones administrativas que, en ciertos casos, son equiparables a decisiones judiciales[29]. En ese sentido, siendo que en ambos procesos –tanto en el judicial, como en el administrativo– se deben respetar tales garantías, no es cierto, como lo afirman los demandantes, que solo el juez penal asegura el respeto por las garantías del debido proceso.

26.2.3. En concordancia con las citadas disposiciones de la CADH, su artículo 25 prevé que “[t]oda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes”. Tal derecho también se garantiza en el evento en que una autoridad administrativa imponga la sanción, pues su decisión es controvertible ante los jueces o tribunales competentes.

26.2.4. Tanto el artículo 8 como el 25 de la CADH son relevantes para entender el marco normativo que se debe seguir en la limitación de derechos políticos. Así, de dichas normas no se concluye que la restricción por “condena, por juez competente, en proceso penal” sea la única posibilidad admisible de restricción a los derechos políticos. Lo que sí se entiende es que las restricciones a los derechos políticos deben observar el debido proceso y asegurar que se pueda acudir a un recurso efectivo ante el juez competente. Por lo tanto, una lectura integral de la CADH permite a la Corte concluir que su artículo 23 no trae un listado taxativo sino enunciativo de la reglamentación del ejercicio de los derechos políticos. En consecuencia, habrá otras alternativas igualmente admisibles siempre que se respetan las garantías judiciales. Ello le permite además a Colombia respetar lo pactado en otros tratados internacionales.

26.3. El artículo 23 de la CADH debe interpretarse de manera coherente con otros tratados internacionales suscritos por Colombia[30]. Lo cierto es que además de la CADH,

existen otras normas internacionales suscritas por Colombia que sirven de parámetro para regular las competencias de la PGN en el ejercicio de control disciplinario. En particular, debe tenerse en cuenta lo dispuesto por la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción[31] y la Convención Interamericana contra la Corrupción[32]. Según la jurisprudencia de esta Corte, de ambas convenciones se desprende el derecho de los Estados de establecer decisiones disciplinarias que puedan incidir en el ejercicio de los derechos políticos de los servidores de elección popular[33]. En esos términos, el bloque de constitucionalidad, en su conjunto, consagra la posibilidad de que una autoridad administrativa –como lo es la PGN– inhabilite o destituya a un funcionario público de elección popular siempre que se respeten las garantías establecidas en los artículos 29 de la Constitución y 8 de la CADH.

26.4. En síntesis, una interpretación sistemática de las normas constitucionales con los instrumentos que integran el bloque de constitucionalidad permite que una autoridad administrativa pueda eventualmente restringir derechos políticos siempre y cuando se respeten las garantías establecidas en el artículo 29 de la Constitución y el 8.1 de la CADH.

27. La restricción del ejercicio de derechos políticos que provenga de una autoridad distinta a un juez penal, es válida siempre y cuando se respeten las garantías del debido proceso[34]. Como lo ha señalado esta Corte, la CADH no prohíbe a los Estados que sus ordenamientos internos otorguen competencia a una autoridad administrativa para que limite los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular[35] siempre que dicha autoridad sea (i) autónoma e independiente y (ii) asegure las garantías judiciales establecidas en su artículo 8[36].

28. Por lo tanto, esta Corte no comparte el argumento planteado por los demandantes según el cual únicamente un juez penal pueda asegurar las garantías mínimas de los derechos políticos. Los Estados tienen un margen de apreciación en virtud del cual pueden atribuir a los organismos de control del Estado competencias disciplinarias que puedan conducir a la imposición de sanciones de destitución e inhabilidad general de los servidores públicos[37]. Por ende, el legislador puede otorgarle esa competencia a cualquier autoridad siempre que ella respete las garantías establecidas en los artículos 29 de la Constitución y 8 de la CADH. Así, se concluye que el límite que encuentra el margen de

apreciación[38] son los derechos al debido proceso de los servidores públicos de elección popular. De allí que, no obstante no ser un “juez penal”, la PGN debe respetar las garantías establecidas en el artículo 29 de la Constitución y 8 de la CADH. En consecuencia, puede válidamente limitar los derechos políticos de los funcionarios públicos de elección popular.

29. La PGN ofrece suficientes garantías para cumplir con la finalidad de proteger los derechos y libertades de los funcionarios públicos elegidos. En el caso sub examine, la disposición acusada se encuentra dentro de los límites del margen de apreciación del Estado colombiano[39] porque garantiza los derechos establecidos en el artículo 29 de la Constitución y el 8 de la CADH. Esto es así por tres razones: (i) la PGN es una autoridad independiente e imparcial, (ii) el proceso de imposición de sanciones a funcionarios de elección popular asegura las garantías judiciales previstas por la Constitución y la CADH, (iii) sus actos pueden ser controlados judicialmente de una manera efectiva.

29.1. La PGN es una autoridad administrativa independiente e imparcial. Primero, la Procuraduría es una entidad que no depende administrativa, financiera, ni presupuestalmente de ninguna otra[40]. No forma parte ni del gobierno ni del ejecutivo. Segundo, la elección de la PGN no depende exclusivamente de algún poder público por cuanto se elige por el Senado, mediante terna integrada por candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado[41]. Tercero, el PGN tiene el deber legal de ser imparcial tal como se precisa en la Ley 734 de 2003[42] y en la 1952 de 2019[43]. En consecuencia, se trata de una autoridad con la autonomía e independencia suficientes para cumplir con el deber de garantizar las libertades y los derechos de los funcionarios públicos de elección popular en el marco del proceso disciplinario.

29.2. El proceso de imposición de sanciones disciplinarias por parte de la PGN asegura las garantías judiciales previstas por el artículo 29 de la Constitución y 8 de la CADH. En efecto, el Código Disciplinario Único y el Código General Disciplinario establecen los siguientes principios que rigen la Ley Disciplinaria: (i) el principio de legalidad[44]; (ii) el pleno respeto al debido proceso[45]; (iii) la presunción de inocencia[46]; (iv) la proscripción de toda forma de responsabilidad objetiva[47]; (v) la aplicación de la ley más favorable[48]; (vi) la igualdad ante la ley[49]; (vii) el derecho a la defensa[50]; (viii) la proporcionalidad entre la sanción y la gravedad de la falta cometida[51]; (ix) el deber de la autoridad de

motivar las decisiones de fondo[52]; (x) la aplicación de los principios constitucionales y de los tratados internacionales sobre derechos humanos[53], entre otros. Así, es claro que se trata de un procedimiento reglado que asegura el respeto por todas las garantías judiciales que protegen la Constitución y la CADH.

29.3. Los actos de la PGN pueden ser controlados judicialmente de una manera efectiva. Todos los actos proferidos por la PGN, o sus delegados, que impliquen la imposición de una sanción disciplinaria tienen control judicial integral. En concreto, las decisiones de la PGN pueden ser objeto del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho[54]. En el marco de dicho proceso, el funcionario público puede solicitar, entre otras, la medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo en virtud del cual lo sancionaron[55]. Es más, incluso el mismo magistrado puede tomar cualquier otra medida cautelar para asegurar la garantía de los derechos de la persona[56].

29.4. Por lo tanto, como lo ha señalado esta Corte, en estos casos el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es un recurso judicial efectivo en los términos del artículo 25 la CADH[57]. Adicionalmente, y de manera excepcional, esta Corporación ha admitido la procedencia de la acción de tutela en contra de las decisiones que imponen sanciones disciplinarias[58] cuando se evidencia (i) la vulneración de un derecho constitucional fundamental y (ii) la existencia de un perjuicio irremediable. Por lo tanto, el proceso sancionatorio que adelanta la PGN cumple con los requisitos establecidos tanto en el artículo 8 como en el 25 de la CADH.

30. No se justifica que la Corte Constitucional cambie su precedente. Un interviniente sostuvo que la Corte Constitucional debe cambiar su precedente debido a la sentencia proferida por la Corte Interamericana en el caso *López Mendoza vs. Venezuela*[59]. Esta Corporación estima que no se cumple ninguno de los requisitos que permita hacer un ajuste al precedente existente. Como lo ha señalado esta Corte, el cambio de precedente es válido únicamente si se presenta uno de los siguientes tres casos: (i) que la jurisprudencia vigente haya sido errónea porque fue “adecuada en una situación social determinada, [que no responde] adecuadamente al cambio social posterior”[60]; (ii) que la jurisprudencia resulta errónea por ser contraria a los valores, objetivos, principios y derechos en los que se fundamenta el ordenamiento jurídico[61], y (iii) si hubo un cambio en el ordenamiento jurídico positivo[62].

30.1. La Sala Plena de esta Corporación considera que la decisión de la Corte Interamericana no se enmarca dentro de ninguna de tales causales, por las siguientes cinco razones: (i) El sistema interamericano debe tener cierta deferencia con los contextos de los Estados y sus normas internas; (ii) la Corte Interamericana ha considerado que la CADH no impone un modelo específico de reglamentación de los derechos políticos, sino que ella “establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales”[63]; (iii) esta Corte, a pesar de reconocer su importancia, ha señalado que los pronunciamientos de la Corte Interamericana no pueden ser trasplantados automáticamente al ordenamiento interno; (iv) la decisión de la Corte Interamericana se refiere específicamente a un caso inter partes cuyo entendimiento del artículo 23 de la CADH se refiere “específicamente al caso concreto que tiene ante sí”[64]y (5) el mencionado caso ocurrió en un contexto fáctico y jurídico diferente al del caso colombiano (ver parr. 26 supra).

30.2. En efecto, la decisión de la Corte Interamericana de condenar al Estado Venezolano en el caso López Mendoza vs. Venezuela no implica que el diseño institucional colombiano, referido al ejercicio de la facultad disciplinaria de la PGN para sancionar servidores públicos de elección popular, sea contrario a la CADH. Más aún, esta Corte considera que los demandantes plantean una interpretación equivocada del artículo 23 de la CADH pues no tiene en cuenta la Constitución, el resto del articulado de la Convención, ni los demás tratados internacionales suscritos por Colombia.

31. Visto lo anterior, la Corte advierte que en el caso sub examine el artículo 45 de la Ley 734 de 2002, así como el artículo 49, numeral 1, literal a) de la Ley 1952 de 2019, en los cuales se encuentra contenida la expresión “elección” corresponden a disposiciones jurídicas que se limitan a establecer, a modo de definición, los efectos que para el servidor público conlleva la imposición de una determinada sanción disciplinaria. En cuanto a la sanción consistente en destitución e inhabilidad general, la citada norma prevé, como una de sus consecuencias, la terminación de la relación del servidor público de “elección” con la administración.

32. Por lo tanto, con sujeción al precedente jurisprudencial que ha declarado la validez constitucional de la competencia de la PGN para imponer esa sanción disciplinaria a los

servidores públicos de elección popular, se impone concluir que en el contexto normativo del que hace parte la expresión “elección”, esta se ajusta al artículo 93 de la Constitución Política y al artículo 23 de la CADH.

9. Síntesis de la decisión

33. La Corte Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad de la expresión “elección” contenida en el artículo 45 de la Ley 734 de 2002 y reiterada en el 49, numeral 1, literal a) de la Ley 1952 de 2019. Primero, encontró que la demanda era apta pues descartó que operara el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. Segundo, encontró que la disposición demandada está vigente. Tercero, estimó necesario conformar una unidad normativa con la norma recientemente expedida que tiene el mismo contenido normativo. En cuanto a la validez constitucional de la expresión acusada, la Corte decidió aplicar el precedente jurisprudencial vigente, conforme al cual la competencia de la PGN para sancionar funcionarios públicos de elección popular se ajusta a la Constitución y a la CADH. La Sala Plena no encontró mérito alguno para cambiar dicho precedente. Por lo tanto, las mismas razones que le permitieron a la Corte llegar a la conclusión sobre la constitucionalidad de dicha competencia, llevan a la Corte a declarar la constitucionalidad de la expresión demandada.

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE la expresión “elección”, contenida en los artículos 45, numeral 1, literal a) de la Ley 734 de 2002 y 49, numeral 1, literal a) de la Ley 1952 de 2019.

Notifíquese y cúmplase,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con aclaración de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Impedimento aceptado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con Salvamento de Voto

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con Salvamento de Voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

A LA SENTENCIA C-111 DE 2019

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-
Procedencia (Salvamento de voto)/INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR
INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Incumplimiento de requisitos de claridad, certeza,
especificidad, pertinencia y suficiencia en los cargos (Salvamento de voto)

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, presento
salvamento de voto a la sentencia proferida en el asunto de la referencia.

En efecto, se determinó que los preceptos bajo examen se advertían congruentes con el
texto superior y la Convención Americana de Derechos Humanos -CADH-, conforme a
jurisprudencia constitucional consolidada en esta materia. En esos términos, se consideró
que: “i) el artículo 23 de la CADH debe interpretarse de manera coherente y sistemática con
(a) la Constitución, (b) toda la Convención y (c) otros tratados internacionales; (ii) la
restricción del ejercicio de derechos políticos que provenga de una autoridad distinta un
juez penal, es válida siempre y cuando se respeten las garantías del debido proceso; (iii) la
PGN ofrece suficientes garantías para cumplir con la finalidad de proteger los derechos y
libertades de los funcionarios públicos elegidos popularmente porque (a) es una autoridad
independiente e imparcial, (b) su proceso de imposición de sanciones asegura las garantías
judiciales establecidas en la CADH y (c) sus actos son judicialmente controlables de una
manera efectiva. Por lo tanto (iv) no se justifica que la Corte Constitucional cambie su
precedente.”

2. Sin embargo, me aparto de la posición mayoritaria puesto que estimo que ninguna de
las dos demandas contaban siquiera con un cargo de constitucionalidad apto para habilitar

el pronunciamiento de fondo en sede de control abstracto y, en consecuencia, correspondía la adopción de una decisión inhibitoria.

3. De tal forma, las escasas líneas que conforman el concepto de violación presentado en cada uno de los líbelos bajo estudio no logran cumplir con los requisitos derivados del artículo 2º de Decreto Ley 2067 de 1991 y desarrollados por la jurisprudencia constitucional, como se expone a continuación:

i) En el expediente D-12604, los accionantes presentaron como único argumento que “la sanción impuesta por el Procurador en la Ley 734 de 2002 en su artículo 45 implica una contravía al artículo 23 del Pacto de San José, en donde si bien es cierto la ley reglamenta el ejercicio de los derechos y oportunidades de participar en la dirección de los asuntos públicos, se evidencia que solamente la condena, por juez competente, en proceso penal, es causal para que el Procurador sancione a un funcionario público elegido por voto popular”; agregando que el artículo 23 en cita “es de obligatorio cumplimiento en el ordenamiento colombiano”.

Revisado el contenido de la demanda no existe ningún otro pronunciamiento sobre el particular, pues de los tres folios que se compone la mayor parte se dedica a la transcripción de la norma acusada y de los mandatos superiores presuntamente infringidos, al tiempo que realiza unas acusaciones someras respecto de los arts. 40, 85, 258 y 260 que fueron objeto de rechazo mediante Auto de 6 de abril de 2018.

Conforme a lo reseñado, es evidente que esta demanda carece de todo tipo de argumentación y en ningún caso logra estructurar en debida forma un cargo de inconstitucionalidad que satisfaga las exigencias fijadas por la jurisprudencia de esta Corporación.

ii) Por su parte, en el expediente D-12605, la parte accionante adujo que la norma acusada desconoce el artículo 23 de la Convención Americana, es decir, un mandato integrado al bloque de constitucionalidad, “que demanda que las sanciones referentes a las suspensión del ejercicio de los derechos políticos, solo es posible realizarlas si ellas son establecidas por una sentencia judicial ejecutoriada en un proceso penal. De tal manera, el Procurador General de la Nación o sus delegados, serán incompetentes para llevar a cabo un procedimiento disciplinario. \ El objeto de este artículo de la Convención es que la

restricción manifestada se imponga bajo la observancia del debido proceso y del derecho de defensa, garantizada por la objetividad de un funcionario judicial que son la autonomía e imparcialidad (sic)".

En los anteriores términos quedó plasmado el concepto de violación de esa demanda, cuyo contenido fue adicionado exclusivamente con la transcripción de la disposición acusada y el precepto que estima conculcado. Así, lo consignado por los demandantes no tiene vocación de configurar un cargo apto con la entidad suficiente para poner en duda la presunción de constitucionalidad de la norma bajo examen y la que posteriormente fue objeto de integración de unidad normativa.

4. Puntualmente, a lo largo de los dos escritos no se observa un hilo conductor que permita advertir alguna justificación de la acusación de inconstitucionalidad, puesto que los actores se limitan a aseverar que se contraviene lo dispuesto en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En tal contexto, los accionantes derivaron de la preceptiva bajo examen, un contenido normativo que objetivamente no puede atribuírsele. De ahí, fundaron sus acusaciones en la incompetencia de la Procuraduría General de la Nación para destituir a los servidores públicos de elección popular y, por ende, afectar sus derechos políticos; sin embargo, del tenor literal del artículo acusado no se infiere tal entendimiento, como se lee:

"Artículo 45. Definición de las sanciones.

1. La destitución e inhabilidad general implica:

a) La terminación de la relación del servidor público con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o elección,"

Conforme a lo transcrito, es evidente que la lectura efectuada por los demandantes desconoció el contexto real en que se inserta la norma, esto es, la definición de las sanciones que pueden ser impuestas por parte de la autoridad disciplinaria y, de manera más concreta, el alcance de la sanción de destitución e inhabilidad general; enfocando su acusación en un vocablo que se limita a enunciar las modalidades de vinculación a la administración y que en momento alguno refiere a una competencia específica del

Ministerio Público, a partir de lo cual considero que las demandas incumplieron el requisito de certeza.

Adicionalmente, para el suscrito magistrado no fue observado el presupuesto de pertinencia en tanto que las afirmaciones de los demandantes surgen de una lectura subjetiva de la norma que no corresponde exactamente con su contenido y que se trasladan del plano conceptual en que fue formulado el artículo 45.1 de la Ley 734 de 2002, a la aplicación de la disposición que a juicio de la parte demandante tiene unos efectos nocivos que afrentan el artículo 23 de la Convención Americana.

En igual medida, los demandantes no expusieron de manera suficiente las razones tendientes a demostrar la infracción del orden constitucional, puesto que no explican la forma en que el numeral acusado desconoce el artículo 23 de la Convención Americana, limitándose a transliterar ambas disposiciones sin incluir argumentos sobre la comparación entre el texto superior y la norma legal, así como el razonamiento de naturaleza constitucional que despertara una mínima duda sobre la validez de la disposición analizada a la luz de la Carta.

Además, la censura promovida se enfrenta a una jurisprudencia consolidada acerca de la validez del ejercicio de la función disciplinaria sobre los funcionarios de elección popular, sin que se explique en concreto, cuál es la duda de constitucionalidad que subsiste.

5. Así las cosas, conforme al artículo 241 de la Constitución, no corresponde a la Corte Constitucional revisar oficiosamente las leyes sino examinar las que efectivamente se hubieren demandado por los ciudadanos, lo cual implica que solo pueda resolver un asunto cuando se presente la acusación en debida forma[66].

Este Tribunal ha reiterado que la necesidad del cumplimiento de los presupuestos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, tiene como finalidad que se “pueda efectuar una verdadera confrontación entre la norma acusada, los argumentos expuestos por el demandante y la disposición constitucional supuestamente vulnerada”[67]. De este modo, no toda argumentación es de recibo en el análisis de constitucionalidad que adelanta la Corte, por lo que se requieren unos elementos mínimos que lejos que configurar formalismos técnicos y rigorismos procesales, se erigen como aspectos esenciales para garantizar el uso adecuado y responsable de los mecanismos de

participación ciudadana[68].

7. Pese a las falencias argumentativas anotadas y a la solicitud de tres de los cinco intervinientes en el término de fijación en lista -Presidencia de la República, Universidad Sergio Arboleda y Universidad de la Sabana-, la decisión adoptada por la mayoría no rebatió tales señalamientos y obvió el análisis de forma requerido para habilitar un pronunciamiento de fondo por este Tribunal en el caso sub examine.

8. Entonces, a juicio del suscrito magistrado, en esta ocasión era imperativo adoptar una decisión inhibitoria habida cuenta de la ineptitud sustantiva de las demandadas examinadas.

Bajo las razones expuestas, dejo sentado mi salvamento de voto a la sentencia C-111 de 2019.

Fecha ut supra,

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ALBERTO ROJAS RÍOS

A LA SENTENCIA C-111/19

Referencia: Expedientes D-12604/D-12605

Demandas de inconstitucionalidad en contra del artículo 45 (parcial) de la Ley 734 de 2002, “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”.

Magistrado Ponente:

Carlos Bernal Pulido

Tomo distancia de lo decidido en la sentencia C-111 de 2019, pues considero que la Sala Plena debió declarar inexecutable la expresión “o elección” contenida en el artículo 45

numeral 1 literal a) de la Ley 734 de 2002, así como en el artículo 49 numeral 1 literal a) de la Ley 1952 de 2019.

En mi criterio, extender la sanción de destitución e inhabilidad general para desempeñar cargos públicos a los servidores de elección popular que han sido declarados responsables disciplinariamente, quebranta el artículo 93 de la Carta Política, el cual inserta al ordenamiento superior el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

I. Generales

La sentencia sostiene que el Procurador General de la Nación es competente para decidir, en sede disciplinaria, sobre la destitución e inhabilitación de servidores públicos de elección popular. Esta idea la apoya, a su vez, en tres argumentos, a saber: a) el artículo 23 inciso 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos debe interpretarse de

manera coherente con la Constitución Política de Colombia¹ y con los tratados internacionales suscritos por el Estado colombiano², así como de manera sistemática con otras normas de la CADH³; b) los casos estudiados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos no tienen como parte al Estado colombiano y no hacen referencia a la situación concreta del mismo⁴; y, c) la Procuraduría General de la Nación es una entidad competente para restringir derechos políticos, pues su actuación se rige por el principio del debido proceso, así como por las garantías concretas de éste⁵.

La argumentación planteada da lugar a diversos reparos. El primero consiste en la errada concepción de la sentencia C-111 de 2019 sobre el intérprete auténtico de la CADH, así como las reglas concretas de interpretación de las normas contenidas en dicho instrumento. El segundo hace referencia a la confusión que existe entre las órdenes concretas de una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las reglas de derecho aplicadas en la misma. El tercero se contrae a la interpretación efectuada en la sentencia C-111 de 2019 en torno a la autonomía e independencia de la Procuraduría General de la Nación.

Por otra parte, la decisión de la que me separo no consideró que, actualmente, existen decisiones del Consejo de Estado y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que implican una revisión del precedente constitucional.

II. La interpretación de la CADH y el alcance de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

A. La interpretación de la CADH

La sentencia C-111 de 2019 sostiene que el artículo 23 inciso 2 de la CADH debe interpretarse coherentemente con la Constitución Política de Colombia. Ello se debe, de acuerdo con la providencia en cuestión, a que las normas convencionales no tienen un rango supraconstitucional⁶ y, por 1 C. Const., sentencia de constitucionalidad C-111 de 2019, consideración 26.1.

2, C. Const., sentencia de constitucionalidad C-111 de 2019, consideración 26.2.

3 C. Const., sentencia de constitucionalidad C-111 de 2019, consideración 26.2.

4 C. Const., sentencia de constitucionalidad C-111 de 2019, consideración 30.1.

6 C. Const., sentencia de constitucionalidad C-111 de 2019, consideración 26.1.

tanto, su interpretación y aplicación deben ajustarse a las normas constitucionales⁷. En consecuencia, sostiene la Corte que el artículo 23 inciso 2 CADH debe interpretarse en el sentido de que los Estados pueden tener otras autoridades, distintas al juez penal, con competencias para sancionar con destitución a los servidores públicos de elección popular⁸. Asimismo, la sentencia C-111 de 2019 sostuvo que el artículo 23 inciso 2 CADH debe interpretarse junto con el artículo 8 CADH. Esto significaría, de acuerdo con el fallo a que se alude, que el artículo 23 inciso 2 CADH no consagra un listado taxativo sobre las autoridades competentes para restringir los derechos políticos, sino uno enunciativo, en el cual puede incluirse a las autoridades administrativas⁹, siempre y cuando se respeten las garantías derivadas del debido proceso.

Sin embargo, la postura asumida por la Sala Plena es problemática por dos razones. La primera consiste en que la sentencia desconoce al intérprete auténtico de la CADH, mientras que la segunda hace referencia al desconocimiento de las reglas de interpretación contenidas en la CADH.

El órgano competente para interpretar con autoridad los derechos y las restricciones consagrados por la CADH es la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones contenidas en la CADH, conforme al artículo 62 inciso 2 CADH. Esto implica que, si bien los Estados Parte gozan de margen de apreciación para interpretar las normas convencionales, dicho margen se encontrará restringido una vez la Corte Interamericana defina el contenido y alcance de los derechos humanos.

En el caso estudiado por esta Corporación en la sentencia C-111 de 2019, debe indicarse que la Corte Interamericana ha fijado el alcance del artículo 23 inciso 2 CADH y, por tanto, la Corte Constitucional no es competente para realizar una interpretación que desconozca lo determinado por el juez interamericano. Por ello, debe revisarse cuál ha sido la interpretación fijada por dicha autoridad.

7 C. Const., sentencia de constitucionalidad C-111 de 2019, consideración 26.1.

8 C. Const., sentencia de constitucionalidad C-111 de 2019, consideración 26.1.

9 C. Const., sentencia de constitucionalidad C-111 de 2019, consideración 26.1.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoce, en principio, que las sanciones administrativas contra servidores públicos tienen una naturaleza similar a las sanciones penales y que tanto las unas como las otras hacen parte del poder punitivo del Estado¹⁰. Si la naturaleza de las sanciones administrativas es similar a las penales, el juez interamericano sostiene que aquellas deben adoptarse de la misma forma en que se adoptan éstas y, en consecuencia, deben regirse por el respeto a las garantías del debido proceso.

Sin embargo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también sostuvo que cuando se está ante sanciones disciplinarias a servidores públicos de elección popular debe distinguirse entre la sanción que no afecta la elección y la sanción que sí la afecta.

El primer tipo de sanciones (multas) son admisibles para el juez interamericano, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos para las sanciones impuestas por los órganos jurisdiccionales, los cuales son: a) el derecho a la defensa debe poder ejercerse desde que se señala a una persona como posible autor o partícipe de un hecho punible y sólo culmina cuando finaliza el proceso¹¹; b) el principio de presunción de inocencia constituye un fundamento de las garantías judiciales¹²; c) el deber de motivar las resoluciones es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia, que protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por las razones que el Derecho suministra, y otorga credibilidad de las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática¹³; y,

d) el respeto al plazo razonable para conocer de los recursos¹⁴.

En cuanto al segundo tipo de sanciones, la Corte Interamericana fue categórica al sostener que la inhabilitación, como restricción al derecho de sufragio pasivo, solo procede exclusivamente por “condena, por juez competente, en proceso penal”¹⁵.

10 Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, consideración 106.

11 Corte Interamericana de Derechos Humanos, López Mendoza Vs. Venezuela, consideración 107.

12 Corte Interamericana de Derechos Humanos, López Mendoza Vs. Venezuela, consideración 128.

13 Corte Interamericana de Derechos Humanos, López Mendoza Vs. Venezuela, consideración 141.

14 Corte Interamericana de Derechos Humanos, López Mendoza Vs. Venezuela, consideraciones 159ss.

15 Corte Interamericana de Derechos Humanos, López Mendoza Vs. Venezuela, consideración 107.

Podría decirse, como lo afirma la sentencia C-111 de 2019, que si se aplican otros métodos, podría concluirse que el juez penal no es el único competente para restringir el derecho al sufragio pasivo. Sin embargo, aún si se empleasen dichos métodos, la conclusión significaría revisar si jueces distintos a los penales pueden destituir a servidores públicos de elección popular, mas no si el artículo 23 inciso 2 CADH se amplía a autoridades administrativas. Esta operación fue realizada en su momento por el magistrado García-Sayás en su voto concurrente del caso López Mendoza

v. Venezuela. En él concluyó que, si bien no es necesaria la intervención de un juez penal en todo momento, sí es necesaria la intervención de un juez y éste deberá actuar conforme a las causales (que no deben ser exclusivamente penales) previstas en la ley y conforme a las garantías prevista en la CADH¹⁶.

En síntesis, la afirmación hecha en la sentencia C-111 de 2019 respecto a interpretar el artículo 23 inciso 2 CADH conforme a la Constitución desconoce el carácter de intérprete último de la Convención que ostenta la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como la interpretación fijada por ésta sobre las restricciones al derecho al sufragio pasivo.

B. Reglas de interpretación de la CADH

La sentencia C-111 de 2019 no sólo desconoció la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sino también las reglas interpretativas establecidas en el artículo 29 literal a) CADH, el cual consagra que ninguna disposición de la referida Convención puede ser interpretada en el sentido de permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ésta.

II. La distinción entre las órdenes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las reglas de decisión

La sentencia C-111 de 2019 indica que no existe pronunciamiento alguno en el cual se declare la competencia del Procurador General de la Nación como contraria la CADH; asimismo, el mencionado fallo sostiene que en

16 Véase García-Sayás, Diego, Voto concurrente razonado de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso López Mendoza Vs. Venezuela, consideración 16.

ninguno de los casos objeto de estudio por parte del juez interamericano el Estado colombiano fue una parte procesal y que, por tanto, no existe una obligación concreta para cambiar la jurisprudencia vigente en torno a la sanción disciplinaria de destitución.

Sin embargo, la sentencia C-111 de 2019 incurre en un error al confundir las órdenes concretas de una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con las reglas de decisión establecidas por ésta en dicho pronunciamiento.

Las órdenes, sin embargo, deben distinguirse de las reglas de decisión. Ellas tienen como finalidad establecer el alcance y límites de los derechos contenidos en la CADH, así como las obligaciones que derivan de estas garantías para los Estados. En ese sentido, las reglas contenidas en las decisiones judiciales tienen un efecto no sólo sobre los Estados Parte del proceso, sino también respecto de todos los Estados miembros del sistema interamericano. Esta afirmación deriva de dos enunciados normativos: a) el artículo 31 incisos 1 y 2 literal b) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el cual consagra el deber de interpretar los tratados internacionales de buena fe¹⁷ y considerar, entre otros, toda práctica ulterior sobre la aplicación de los tratados; y, b) la previsión de responsabilidad, derivada del artículo 1 inciso 1 en concordancia con el artículo 68 inciso 1 CADH, según el cual el desconocimiento de un precedente implica una acción de responsabilidad por vulneración de derechos humanos hacia el futuro¹⁸.

17 Hitters, Juan C., ¿Son vinculantes los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte

Interamericana de Derechos Humanos?, en Revista Iberoamericana de Derecho procesal constitucional, No. 10, 2008, p. 148.

18 Hitters, Juan C., 2008, op. Cit., p. 148.

En ese sentido, no basta con que la sentencia C-111 de 2019 haya sostenido que lo establecido en la jurisprudencia de la Corte Interamericana no es vinculante para el Estado colombiano, al no ser éste parte procesal en los casos relacionados con la sanción de destitución a servidores de elección popular por parte de autoridades administrativas; la Corte Constitucional también debió preguntarse si la interpretación acogida por esta Corporación es compatible con las reglas fijadas por el juez interamericano, a fin de aplicar armónicamente las normas de la CADH y evitar futuros juicios de responsabilidad. Esto hubiese llevado a la Sala Plena a asumir una postura distinta en el asunto sub júdice.

III. La autonomía e independencia de la Procuraduría General de la Nación

La sentencia C-111 de 2019 afirma que la Procuraduría General de la Nación puede sancionar a servidores públicos de elección popular, pues ella es una entidad autónoma e independiente¹⁹. Para ello, la sentencia sostiene que el ente de control no pertenece a la Rama Ejecutiva, tiene autonomía administrativa, presupuestal y financiera, y no depende de alguna otra rama del poder público, pues en la elección del Procurador participan distintos órganos²⁰.

Estas consideraciones, sin embargo, son meramente formales y no abordan, entre otros, dos aspectos que pueden ser relevantes. El primero consiste en que, a diferencia del sistema judicial, el sistema disciplinario se caracteriza por el hecho de que el investigador y el juzgador recaen sobre la misma persona. El segundo hace referencia a que, si bien podría argüirse hipotéticamente que existe autonomía respecto a servidores de elección popular a nivel territorial (gobernadores, diputados, alcaldes y concejales), ella no opera de la misma manera con congresistas, pues ellos participan en la elección del Procurador.

IV. Circunstancias de variación del precedente

La sentencia C-111 de 2019 señaló que no había necesidad de cambiar la jurisprudencia de la Corte Constitucional. No obstante, dicha afirmación pasó por alto dos circunstancias relevantes. La primera es la decisión del

19 C. Const., sentencia de constitucionalidad C-111 de 2019, consideración 29.1.

20 C. Const., sentencia de constitucionalidad C-111 de 2019, consideración 29.1.

Consejo de Estado en la cual se declaró nula la sanción de destitución e inhabilidad impuesta por la Procuraduría General de la Nación al exalcalde de Bogotá Gustavo Petro; mientras que la segunda es la decisión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de decretar las medidas cautelares a favor de dicho ciudadano, así como de remitir el caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos por la posible violación del artículo 23 inciso 2 CADH.

El Consejo de Estado sostuvo, por una parte, que el artículo 23 inciso 2 CADH supone la preservación y la preponderancia del derecho a elegir que tiene los ciudadanos en observancia del principio de soberanía popular²¹. Ello implica que una sanción sobre un servidor público de elección popular no solo afecta el derecho fundamental a ser elegido, sino también el derecho fundamental a elegir de los electores²². Además, el Consejo de Estado consideró que el artículo 23 inciso 2 de la CADH se orienta hacia una garantía del principio de separación de poderes, en el cual se reconoce a la Rama Judicial –así como a sus funcionarios– como un poder autónomo e independiente²³ que puede juzgar la conducta de los servidores públicos de elección popular y restringir legítimamente sus derechos. Por tanto, estableció el Consejo de Estado, la Procuraduría General de la Nación podrá sancionar con destitución e inhabilidad a los servidores públicos de elección popular por comisión de conductas relacionadas con corrupción; sin embargo, cuando se esté ante otro tipo de conductas, ella deberá remitir a la Fiscalía General de la Nación para que ésta decida si el caso debe llevarse ante el juez penal²⁴.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos precisó, por otra parte, que a) la

Procuraduría General de la Nación es una institución administrativa, a la cual se le ha otorgado la facultad de destituir e inhabilitar a los servidores públicos de elección popular, competencia que, prima facie, es contraria al artículo 23 inciso 2 de la Convención

21 C. Es., Sala Plena Contencioso Administrativo, sentencia del 15.11.2017 (1131-2014), Consejero Ponente César Palomino Cortés.

22 Cfr. C. Es., Sala Plena Contencioso Administrativo, sentencia del 15.11.2017 (1131-2014), Consejero Ponente César Palomino Cortés.

23 Cfr. C. Es., Sala Plena Contencioso Administrativo, sentencia del 15.11.2017 (1131-2014), Consejero Ponente César Palomino Cortés.

24 C. Es., Sala Plena Contencioso Administrativo, sentencia del 15.11.2017 (1131-2014), Consejero Ponente César Palomino Cortés.

Americana sobre Derechos Humanos²⁵; y, b) si bien existen recursos judiciales que pueden estudiar la decisión del Procurador General de la Nación, aquellos corresponden a instituciones externas y sus procesos podrían implicar que los mismos sean ineficaces al momento de proteger los derechos políticos del afectado²⁶.

Esta disidencia lleva, no obstante, el respeto que profeso hacia las decisiones de la Sala Plena de la Corte Constitucional.

Fecha ut supra,

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

25 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de admisibilidad No.

60/2016, petición 1742-13, consideración 77.

26 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de admisibilidad No. 60/2016, petición 1742-13, consideración 76.

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

A LA SENTENCIA C-111/19

Referencia: Expediente D-12604/D-12605

Demandas de inconstitucionalidad en contra del artículo 45 (parcial) de la Ley 734 de 2002, “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”.

Magistrado ponente:

CARLOS BERNAL PULIDO

En esta ocasión, para la Corte, la destitución e inhabilidad de servidores públicos elegidos es constitucional porque (i) la CADH no puede interpretarse de manera aislada, sino que debe leerse conjuntamente con la Constitución Política, en donde existe un claro fundamento para la facultad administrativa disciplinaria, sin distinción respecto de la manera como el servidor público accede a la función; (ii) las normas de la CADH deben leerse de manera sistemática y no literal, razón por la cual, el artículo 23, que exige la intervención de un “juez competente, en proceso penal” para la privación de los derechos políticos, se matiza por el influjo del artículo 8, relativo a las garantías judiciales, exigibles incluso en el desarrollo de instancias procesales administrativas y el artículo 25 del mismo instrumento, que prevé el derecho al recurso judicial efectivo.

Por lo anterior, concluye la presente sentencia C-111 de 2019, que la destitución e inhabilidad de servidores públicos elegidos, no contraría el bloque de constitucionalidad porque la Procuraduría General de la Nación (en adelante “PGN”) es un órgano con suficientes garantías de independencia e imparcialidad; el proceso disciplinario es

ampliamente garantista y, en todo caso, los fallos disciplinarios proferidos por la PGN son controvertibles ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Igualmente afirmó esta sentencia que “El artículo 23 de la CADH debe interpretarse de manera coherente con otros tratados internacionales suscritos por Colombia” (subrayas originales), en particular, los convenios en materia de lucha contra la corrupción. El anterior razonamiento me fuerza a explicar mi posición en tres aspectos: (I) en lo referente a la necesidad de interpretar de manera sistemática la CADH, (II) en lo relativo a considerar que la facultad es constitucional, porque la PGN ofrece suficientes garantías, y (III) en cuanto a la utilización de los convenios anticorrupción, como argumentos de constitucionalidad.

I. LA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LA CADH, COMO FUNDAMENTO DE CONSTITUCIONALIDAD

1. La presente sentencia resalta la necesidad de interpretar el artículo 23 de la CADH de manera sistemática con las demás disposiciones de la convención. Dicho método de interpretación, contrario a una interpretación exegética de la convención, permite concebir (i) que la lista del numeral 2 del artículo 23, que contiene las causales para la restricción o reglamentación de los derechos políticos por parte de los Estados, es una enumeración flexible y no una lista taxativa o cerrada, y (ii) la condena en proceso penal no es la única posibilidad para establecer restricciones a los derechos políticos. Sin embargo, considero que la expresión “la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior” del citado artículo, puede interpretarse en el sentido de referirse únicamente a las condiciones electorales que deben gobernar el acceso a cargos públicos. Por lo tanto, esta norma no está dirigida a restringir los controles o sanciones disciplinarias que pueden ser impuestas sobre aquellos funcionarios que, habiendo sido elegidos democráticamente y en ejercicio de sus funciones, abusan de sus competencias o comprometen indebidamente los recursos del Estado.

II. LAS GARANTÍAS QUE OFRECE LA PGN, COMO FUNDAMENTO DE LA CONSTITUCIONALIDAD: reiteración de la aclaración de voto a la sentencia C-086 de 2019

2. La presente sentencia recurre al mismo argumento expuesto en la sentencia C-086 de 2019, en donde se juzgó la constitucionalidad de la facultad de suspender provisionalmente servidores públicos elegidos popularmente. En ambos casos, las

correspondientes sentencias expusieron que la potestad de suspensión o de destitución e inhabilitación es constitucional, porque la PGN es un órgano suficientemente garantista, independiente e imparcial. Este argumento es doblemente peligroso, porque a más de olvidar que dentro de la estructura orgánica de la PGN, las garantías que rodean la independencia concreta son variables e, incluso discutibles respecto de servidores públicos de nombramiento y remoción discrecional, este razonamiento olvida que el poder disciplinario también es ejercido por la Defensoría del Pueblo, por las personerías y por las oficinas de control interno disciplinario, de las distintas entidades públicas. Esta realidad exige entonces que se analice si, en verdad, tales garantías de independencia e imparcialidad son incluso predicables de otros órganos respecto de los cuales la Procuraduría General de la Nación ejerce el poder preferente para desplazar su competencia, justamente cuando constata que no ofrecen, en concreto, suficientes garantías. Por lo tanto, considero respetuosamente que, si se pretende fundar la constitucionalidad de estas potestades en razón de las garantías que ofrece el órgano que las ejerce, no debe olvidarse que el asunto no es uniforme y que, sobre todo, la PGN dispone de un poder disciplinario preferente, pero no de un poder disciplinario exclusivo.

III. LOS CONVENIOS ANTICORRUPCIÓN, COMO PARÁMETRO DE CONSTITUCIONALIDAD: reiteración de la aclaración de voto a la sentencia C-086 de 2019

3. La sentencia C-086 de 2019 negó la solicitud del accionante quien afirmaba que, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado[69], debía condicionarse la potestad de suspensión provisional de servidores públicos en materia disciplinaria, en el entendido de que, cuando el investigado fuera un servidor público de elección popular, ésta procedía únicamente cuando la falta investigada constituyera un acto de corrupción. Aunque dicha sentencia no aclaró la equivocación en la interpretación de los precedentes constitucionales, al menos no profundizó la confusión, porque no acudió al argumento de la lucha contra la corrupción para juzgar la constitucionalidad de la norma del Código Disciplinario Único.

4. Por el contrario, la presente sentencia C-111 de 2019 sostuvo que “Lo cierto es que además de la CADH, existen otras normas internacionales suscritas por Colombia que sirven de parámetro para regular las competencias de la PGN en el ejercicio del control disciplinario. En particular, debe tenerse en cuenta lo dispuesto por la Convención de las

Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción. Según la jurisprudencia de esta Corte, de ambas convenciones se desprende el derecho de los Estados de establecer decisiones disciplinarias que puedan incidir en el ejercicio de los derechos políticos de los servidores de elección popular. En esos términos, el bloque de constitucionalidad, en su conjunto, consagra la posibilidad de que una autoridad administrativa –como lo es la PGN– inhabilite o destituya a un funcionario público de elección popular siempre que se respeten las garantías establecidas en los artículos 29 de la Constitución y 8 de la CADH” (negritas no originales). En cierta medida, esta sentencia reprodujo y agravó lo hecho por la sentencia C-028 de 1996 donde, como razón adicional dicha de paso (obiter dictum), se sostuvo que esta potestad administrativa también era coincidente con los compromisos internacionales adquiridos por Colombia en la lucha contra la corrupción.

5. Lo grave aquí es que pareciera decirse que dichos tratados hacen parte del bloque de constitucionalidad y, por lo tanto, conforman la ratio decidendi de la sentencia. Es cierto que una de las trabas más importantes para la efectividad de muchos derechos fundamentales e incluso causa frecuente de su violación, es la corrupción[70], pero los instrumentos suscritos por Colombia en la materia, no “reconocen (...) derechos humanos” ni “prohíben su limitación en los estados de excepción”, en los términos del artículo 93 de la Constitución, por lo que no integran el bloque de constitucionalidad y, por lo tanto, no pueden ser utilizados como parámetro de control de la exequibilidad de las leyes. Ni siquiera es posible utilizar estos convenios para interpretar la CADH, porque implicaría que una norma de derechos humanos, se leería a la luz de una norma muy importante, pero que no hace parte del bloque de constitucionalidad.

6. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de la cual Colombia hace parte, señala en su artículo 31(3)(c) que juntamente con el contexto, en la interpretación de los tratados habrá de tenerse en cuenta “(t)oda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes”. Allí cabrían las convenciones internacionales en la lucha contra la corrupción. Debo advertir entonces que, a más de la falta de técnica de utilizar, o al menos referir los convenios de lucha contra la corrupción, en una sentencia de control de constitucionalidad donde se alega el desconocimiento del bloque de constitucionalidad, no debe interpretarse que con la presente sentencia la Corte condicionó la exequibilidad de la destitución e inhabilidad de

servidores públicos elegidos popularmente, a que se trate de un acto de corrupción. Reitero: la exequibilidad declarada es simple.

En los anteriores términos, con el debido respeto por la decisión de la mayoría de la Sala Plena, dejo expuesta mi aclaración de voto a la sentencia C-111 de 2019.

Fecha ut Supra,

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

[1] Lilian María Perea Benítez, Julia Edith Nieto Meneses, Helga Johanna Quiroga Landazábal, Mónica Lillyana Carranza Toro, Juan Carlos Arciniegas Rojas, Edison Rafael Venera Lora, Jorge Alejo Calderón Perilla, Nicolás Farfán Namén, Hugo Armando Forero Ortiz y Sixto Acuña Acevedo. Fls. 1-5.

[2] Luz Constanza Fierro Enciso, Carlos Ignacio González Jaramillo, Juan David Arenas González, Juan Manuel Heredia, Geydy Caballero Arenas, Claudia Marcela Márquez, Sandra Milena Sánchez, Martha Liliana Osorio Castro, Rosa María Agudelo González, María Cristina Pastor Candia y Mauricio Reina Molina. Fls. 7-10.

[3] Fls. 13-21.

[4] Fls. 24-28.

[5] “Artículo 93. 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.

El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución.

La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él”.

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

[7] En la Secretaría General de la Corte Constitucional presentaron sus escritos las siguientes personas: El 25 de abril de 2018, el decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás (Fls. 53-64); el 1 de mayo la Universidad Sergio Arboleda, por intermedio de su Director de Departamento de Derecho Público (Fls. 74-86); el 2 de mayo de 2018 la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República (Fls. 65-69); el 16 de mayo de 2018 el grupo de investigación en Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia (Fls. 78-86); el 16 de mayo la Universidad de la Sabana, por intermedio del director de la Clínica Jurídica de Interés Público y Derechos Humanos (Fls. 88-92). El 7 de febrero de 2019, de manera extemporánea, el ciudadano Roberto Mauricio Rodríguez Saavedra.

[8] La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República (Fls. 65-69). La Universidad Sergio Arboleda, por intermedio de su Director de Departamento de Derecho Público (Fls. 74-86). La Universidad de la Sabana, por intermedio del director de la Clínica Jurídica de Interés Público y Derechos Humanos (Fls. 88-92).

[9] Fl. 67.

[10] Fl. 68.

[11] *Ibíd.*

[12] Fls. 68-69.

[13] Ibídem.

[14] Fl. 90.

[15] El decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás. Fls. 53-64.

[17] Fls. 125-135.

[18] Intervenciones de Universidad de la Sabana (Fls. 88-92) y Universidad Externado de Colombia (Fls. 79-86).

[19] Ver Sentencia C-007 de 2016, entre otras.

[20] Sentencia C-774 de 2001.

[21] En Sentencia C-028 de 2006 la Corte Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad de las siguientes expresiones contenidas en la Ley 734 de 2002: “Artículo 44. Clases de Sanciones. El servidor público está sometido a las siguientes sanciones: 1. Destitución e inhabilidad general, para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima (...) Artículo 45. Definición de las Sanciones. 1. La destitución e inhabilidad general implica: d) En todos los casos anteriores, la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función, por el término señalado en el fallo, y la exclusión del escalafón o carrera.; Artículo 46. Límite de las Sanciones. La inhabilidad general será de diez a veinte años; la inhabilidad especial no será inferior a treinta días ni superior a doce meses; pero cuando la falta afecte el patrimonio económico del Estado la inhabilidad será permanente” (Se destaca).

En Sentencia C-500 de 2014, la Sala Plena resolvió la demanda en contra del artículo 44 de la Ley 734 de 2002. En concreto, se pronunció respecto de la expresión “inhabilidad general” contenida en el numeral primero.

[22] Ley 1952 de 2019, artículo 263: “Los procesos disciplinarios en los que se haya proferido acto de apertura de investigación disciplinaria o de citación a audiencia al entrar en vigencia la presente ley continuarán tramitándose de conformidad con las ritualidades

consagradas en el procedimiento anterior. Las indagaciones preliminares que estén en curso al momento de entrada de la vigencia de la presente ley, se ajustarán al trámite previsto en este código”.

[23] Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, artículo 8.6.

[24] Constitución, artículo 277.

[25] Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, artículo 8.6: “Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, medidas disciplinarias o de otra índole contra todo funcionario público que transgreda los códigos o normas establecidos de conformidad con el presente artículo”.

[26] Sentencia C-225 de 1995.

[27] Ver, por ejemplo: (i) la inhabilidad especial por cuenta de la pérdida de investidura decretada por el Consejo de Estado (artículos.183, 184 y 237.5); (ii) la inhabilidad general a quien ha dado lugar a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial (artículo 122); (iii) el control disciplinario interno ejercido por la propia administración (artículo 209); (v) el control fiscal asignado a la Contraloría General de la República (artículo 267).

[28] En particular, establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: (i) a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; (ii) a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores, y (iii) a acceder a las funciones públicas de su país.

[29] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 2 de febrero de 2001; Caso Vélez Loor Vs. Panamá, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 23 de noviembre de 2010.

[30] Sentencia C-028 de 2006.

[31] Ley 970 de 2005.

[32] Ley 412 de 1997.

[33] Sentencia C-500 de 2014.

[34] Sentencia C-310 de 1997. Ver también, Sentencia SU-712 de 2013.

[35] Sentencia C-028 de 2006.

[36] La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que las garantías del debido proceso contenidas en el artículo 8 de la CADH deben ser respetadas por todos los órganos que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional, sean penales o no. Ver Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 2 de febrero de 2001.

[37] Sentencias C-124 de 2003 y C-500 de 2014.

[38] Sentencia C-798 de 2003.

[39] Sentencia C-500 de 2014.

[40] Decreto 262 de 2000, artículo 1.

[41] Constitución, artículo 276.

[42] Artículos 37, 40.2, 40.22, 75 y 77.

[43] Artículos 23, 38.3 y 38.39.

[44] Ley 734 de 2002, artículo 4. Ley 1952 de 2019, artículo 4.

[45] Ley 734 de 2002, artículo 6. Ley 1952 de 2019, artículo 12.

[46] Ley 734 de 2002, artículo 9. Ley 1952 de 2019, artículo 14.

[47] Ley 734 de 2002, artículo 13. Ley 1952 de 2019, artículo 10.

- [48] Ley 734 de 2002, artículo 14. Ley 1952 de 2019, artículo 8.
- [49] Ley 734 de 2002, artículo 15. Ley 1952 de 2019, artículo 7.
- [50] Ley 734 de 2002, artículo 17. Ley 1952 de 2019, artículo 15.
- [51] Ley 734 de 2002, artículo 18. Ley 1952 de 2019, artículo 6.
- [52] Ley 734 de 2002, artículo 19. Ley 1952 de 2019, artículo 19.
- [53] Ley 734 de 2002, artículo 19. Ley 1952 de 2019, artículo 38.
- [54] Ley 1437 de 2011, artículo 138.
- [55] Ley 1437 de 2011, artículo 231.
- [56] Ley 1437 de 2011, artículo 234.
- [57] Sentencia C-500 de 2014.
- [58] Ver, Sentencia C-500 de 2014 que cita a las sentencias T-262 de 1998, T-215 de 2000, T-596 de 2001, T-743 de 2002, T-737 de 2004, T-1093 de 2004, T-1137 de 2004, T-954 de 2005, T-193 de 2007, T-191 de 2010.
- [59] Fl. 60.
- [60] Sentencia C-836 de 2001.
- [62] Sentencia C-228 de 2002.
- [63] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 6 de agosto de 2008.
- [64] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso López Mendoza vs Venezuela, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 1 de septiembre de 2011.
- [65] Artículo objeto de examen de constitucionalidad por unidad normativa.

[66] En sentencia C-631 de 2011 se indicó “En efecto, la competencia constitucional de la Corte establecida en el artículo 241, implica el ejercicio de decidir, entendiendo dicha actividad como el resultado de una discusión constitucional. En este orden de ideas, para que la Corte pueda determinar un resultado a la luz de la norma constitucional que le otorga competencia, es indispensable que se le plantee una discusión constitucional.”

[67] Sentencia C-631 de 2011.

[68] Sentencia C-447 de 1997.

[69] Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 15 de noviembre de 2017, rad. 110010325000201400360 00, (1131-2014), Gustavo Francisco Petro Urrego contra Procuraduría General de la Nación.

[70] El prefacio de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada mediante la Ley 970 de 2005, explica que “La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana”.