



# Sentencia 111 de 2019 Corte Constitucional

SENTENCIA C-111 DE 2019

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<sup>1</sup> y D-12605<sup>2</sup>) 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”*)<sup>3</sup>.

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<sup>4</sup>

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:

*LEY 734 DE 2002*

*(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.

### 3. Las demandas

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<sup>5</sup>, que incorpora al bloque de constitucionalidad el artículo 23 de la CADH<sup>6</sup>, 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 inexecutable de la expresión demandada.

### 4. Intervenciones

12. Durante el trámite del presente asunto se recibieron oportunamente cinco escritos de intervención<sup>7</sup>. Tres de estas intervenciones le solicitaron a la Corte que se inhibiera de pronunciarse de fondo, una le solicitó declarar la inexecutable de la norma y la otra, que declarara su executable.

13. Solicitud de fallo inhibitorio<sup>8</sup>. 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”<sup>9</sup>; (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”<sup>10</sup>; (iii) especificidad, pues “no se demuestra cómo la función del Procurador General de la Nación afecta los derechos políticos de quien fue elegido popularmente”<sup>11</sup> 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”<sup>12</sup>. 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”<sup>13</sup>.

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”<sup>14</sup>. 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 inexecutableidad*<sup>15</sup>. 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*<sup>16</sup>. 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<sup>17</sup>. 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.	Solicitud 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
Universidad Externado de Colombia	La norma es executable porque (I) la Corte ha declarado la executibilidad de las competencias de la PGN para sancionar funcionarios públicos de elección popular, y (II) los demandantes hacen una errada interpretación del artículo 23 de la CADH al restringir la posibilidad de limitar derechos políticos únicamente al juez penal.	Executable
PGN	(I) El artículo 45 de la Ley 734 de 2002 está relacionado con <i>la competencia para ejercer la acción disciplinaria</i> ; (II) el “ <i>parámetro de control expuesto en las demandas es equivocado, dado que [no tiene] en cuenta las disposiciones constitucionales que otorgan competencia a la Procuraduría</i> ”, y (III) la Corte Constitucional “ <i>ha reiterado que el Procurador General de la Nación es competente para destituir e inhabilitar a servidores de elección popular</i> ”.	Executable

## 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<sup>18</sup> 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<sup>19</sup>. En particular, no encuentra acreditada la identidad de objeto ya que la demanda no versa sobre “*la misma pretensión material o inmaterial*”<sup>20</sup>, pues los contenidos normativos son disímiles<sup>21</sup>. 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<sup>22</sup>.

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  
*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 (...)*

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 (...)*

## 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<sup>23</sup>; (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<sup>24</sup>; (ii) toda la Convención y (iii) otros tratados internacionales<sup>25</sup>.*

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<sup>26</sup>, 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<sup>27</sup>. 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<sup>28</sup>. 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<sup>29</sup>. 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<sup>30</sup>. 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<sup>31</sup> y la Convención Interamericana contra la Corrupción<sup>32</sup>. 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<sup>33</sup>. 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<sup>34</sup>. 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<sup>35</sup> siempre que dicha autoridad sea (i) autónoma e independiente y (ii) asegure las garantías judiciales establecidas en su artículo 8<sup>36</sup>.

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<sup>37</sup>. 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<sup>38</sup> 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<sup>39</sup> 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<sup>40</sup>. 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<sup>41</sup>. Tercero, el PGN tiene el deber legal de ser imparcial tal como se precisa en la Ley 734 de 2003<sup>42</sup> y en la 1952 de 2013<sup>43</sup>. 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<sup>44</sup>; (ii) el pleno respeto al debido proceso<sup>45</sup>; (iii) la presunción de inocencia<sup>46</sup>; (iv) la proscripción de toda forma de responsabilidad objetiva<sup>47</sup>; (v) la aplicación de la ley más favorable<sup>48</sup>; (vi) la igualdad ante la ley<sup>49</sup>; (vii) el derecho a la defensa<sup>50</sup>; (viii) la proporcionalidad entre la sanción y la gravedad de la falta cometida<sup>51</sup>; (ix) el deber de la autoridad de motivar las decisiones de fondo<sup>52</sup>; (x) la aplicación de los principios constitucionales y de los tratados internacionales sobre derechos humanos<sup>53</sup>, 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<sup>54</sup>. 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<sup>55</sup>. Es más, incluso el mismo magistrado puede tomar cualquier otra medida cautelar para asegurar la garantía de los derechos de la persona<sup>56</sup>.

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<sup>57</sup>. 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<sup>58</sup> 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*<sup>59</sup>. 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”<sup>60</sup>; (ii) que la jurisprudencia resulta errónea por ser contraria a los valores, objetivos, principios y derechos en los que se fundamenta el ordenamiento jurídico<sup>61</sup>, y (iii) si hubo un cambio en el ordenamiento jurídico positivo<sup>62</sup>.

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”<sup>63</sup>; (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”<sup>64</sup> 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

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.

1. En esta ocasión, la Sala Plena de esta Corporación resolvió declarar exequible la expresión “elección” contenida en el artículo 45, numeral 1, literal a) de la Ley 734 de 2002 y en el artículo 49, numeral 1, literal a) de la Ley 1952 de 2019<sup>65</sup>.

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 la 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 afrontan 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<sup>66</sup>.

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"*<sup>67</sup>. 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<sup>68</sup>.

6. En el presente asunto, ni siquiera aplicando el *pro actione*, la Corte contaba con los presupuestos esenciales para adelantar el juicio de control abstracto y adoptar un pronunciamiento de mérito en el presente asunto, comoquiera que la función de esta Corporación no se puede desarrollar de manera oficiosa, pues parte de la configuración de los cargos por los ciudadanos de cara al estudio de constitucionalidad.

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

#### NOTAS DE PIE DE PAGINA

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 Secretaria 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 Secretaria 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. Ibídem.

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.

16.El grupo de investigación en Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia. Fls. 78-86.

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 Loo 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.

61. Sentencia C-228 de 2002.

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.

---

Fecha y hora de creación: 2026-07-08 03:07:23