

La incidencia material del recurso extraordinario de revisión en las sanciones disciplinarias impuestas contra servidores de elección popular¹

The Material Impact of The Extraordinary Appeal for Review on The Disciplinary Sanctions Imposed against Popularly Elected Officials

Rafael Eduardo Polo Marulanda²

Juan Felipe Escalante Africano³

Resumen

Este trabajo de investigación analiza el impacto del recurso extraordinario de revisión en las sanciones disciplinarias impuestas a servidores de elección popular en Colombia. Este recurso, introducido en el Código General Disciplinario mediante la Ley 2094 de 2021, busca adaptar el ordenamiento jurídico colombiano a la Convención Americana de Derechos Humanos, en respuesta al fallo de la Corte Interamericana en el caso Petro vs. Colombia. La investigación se centra en cómo este recurso afecta la legitimidad y efectividad de las sanciones de la Procuraduría General de la Nación (PGN), al suspenderlas hasta que la jurisdicción contenciosa administrativa emita un fallo definitivo. Con un enfoque exploratorio y mixto, que incluye análisis documental y estadísticas del Ministerio Público, se examinan las implicaciones de este recurso en el sistema disciplinario. Los resultados sugieren que el recurso puede generar una congestión en los tribunales administrativos y poner en riesgo la efectividad de las sanciones disciplinarias, lo cual podría afectar la lucha contra la corrupción y la percepción de la autoridad de la PGN.

Palabras clave: derecho disciplinario, procuraduría general de la nación, recurso extraordinario de revisión, servidores de elección popular.

Abstract

This research study analyzes the impact of the extraordinary appeal for review on the disciplinary sanctions imposed on popularly elected officials in Colombia. This appeal, introduced in the General Disciplinary Code through Law 2094 of 2021, aims to align Colombia's legal framework with the American Convention on Human Rights in response to the Inter-American Court's ruling in the Petro vs. Colombia case. The study focuses on how this appeal affects the legitimacy and effectiveness of the sanctions issued by the Procuraduría General de la Nación (PGN), as they are suspended until the administrative contentious jurisdiction issues a definitive ruling. Using an exploratory and mixed

¹ Artículo de reflexión de investigación de la especialización en derecho constitucional de la Universidad Libre Seccional Barranquilla en el periodo académico 2024-2, adscrito a la línea de investigación “Educación, derecho, cultura y sociedad” y a la línea de facultad “Derecho, estado, cultura y sociedad” del grupo de investigación Poder Público y Ciudadanía. Docente asesor: Onna Hernández.

² Abogado de la Procuraduría General de la Nación. Correo electrónico: rpolo@procuraduria.gov.co.

³ Abogado de la Procuraduría General de la Nación Correo electrónico: jescalante@procuraduria.gov.co.

approach, which includes documentary analysis and statistics from the Public Ministry, the study examines the implications of this appeal on the disciplinary system. Findings suggest that the appeal may lead to congestion in administrative courts and jeopardize the effectiveness of disciplinary sanctions, potentially impacting the fight against corruption and the public perception of the PGN's authority.

Keywords: disciplinary law, procuraduría general de la nación, extraordinary appeal for review, popularly elected officials.

INTRODUCCIÓN

Una de las manifestaciones del *Ius Puniendi* del Estado se da a través de la acción disciplinaria encaminada a desplegar las acciones orientadas a las investigaciones y el enjuiciamiento de los servidores públicos y particulares que incurran en la comisión de faltas disciplinarias. La Procuraduría General de la Nación por mandato constitucional es el máximo órgano del Ministerio Público y por disposición legal le atribuyó la potestad disciplinaria preferente para adelantar la vigilancia superior de la conducta oficial de aquellos que desempeñan funciones públicas incluso los funcionarios de elección popular, e imponer sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad (Ley 1952 de 2019, Art. 1). Esta atribución se ejerce en armonía con el ordenamiento constitucional y suprallegal que ha sido adoptado y ratificado por Colombia, siendo uno de ellos, la Convención Americana, y con el acatamiento de las decisiones jurisdiccionales que produzcan los órganos que integran tanto el sistema judicial colombiano como el sistema interamericano.

Una de las decisiones que han tenido eco en el ordenamiento jurídico colombiano, particularmente en el derecho disciplinario fue el Fallo Petro vs. Colombia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ha sido innegable su importancia en la estructuración de esta disciplina jurídica y en las entidades que ejercitan su competencia en ella. Ejemplo de ello, se concretan en las circunstancias que rodearon la adopción, entrada en vigencia, reforma, control de constitucionalidad y convencionalidad difuso del Código General Disciplinario, pues la decisión del órgano interamericano marco además del precedente el derrotero del derecho disciplinario, principalmente frente a los alcances de las decisiones frente a los servidores de elección popular.

Es así, que el Código General Disciplinario previo dentro del proceso distintos mecanismos o instrumentos para controvertir las decisiones adoptadas por las autoridades disciplinarias, siendo uno de especial consideración, el Recurso extraordinario de revisión; el cual no solamente resulta novedoso por las particularidades en las que se ocupa, sino *sui generis* en cuanto a los efectos jurídicos que produce frente a las decisiones del máximo órgano del Ministerio Público.

Esta investigación hace una aproximación respecto a los aspectos contextuales, consecuenciales y de trascendencia legal respecto a la definición, alcances y utilización de recurso, pues el mismo comprende una temática de reciente auge y poco explorada en ámbito jurídico. El estudio no pretende despejar la multiplicidad de interrogantes que pueden suscitarse sobre la problemática, sino brindar elementos para una valoración respecto a la pertinencia de este instrumento e incluso la conveniencia de la adecuación ante nuevas exigencias en materia legal y judicial producto del dinamismo de la institución jurídica en el derecho disciplinario.

De manera, que aun en la actualidad no existe un panorama claro que dé cuenta respecto al horizonte que se tiene en cuenta a la efectividad de las sanciones disciplinarias impuestas a servidores de elección popular y frente a la utilización del Recurso extraordinario de revisión, pues no se trata de una cuestión de pacífica adopción, y en esta problemática cobran relevancia las decisiones a nivel judicial que se pueden adoptar en la materia, los cambios legislativos que puedan suscitarse, e incluso la atmosfera política e institucional, en un contexto actual fluctuante y dialéctico.

Es por ello por lo que resulta pertinente preguntarse ¿Cuál es la incidencia material del Recurso extraordinario de revisión en las sanciones disciplinarias impuestas contra servidores de elección popular? La investigación tuvo por objetivo general analizar la incidencia material del recurso extraordinario de revisión en las sanciones disciplinarias impuestas a funcionarios públicos de elección popular, para tal fin se fijaron como objetivos específicos: determinar la pertinencia de la creación de un estatuto disciplinario exclusivo para los funcionarios de elección popular, examinar el impacto del conocimiento del recurso extraordinario de revisión sobre la jurisdicción contenciosa administrativa y su correlación con la normativa en materia de descongestión judicial y establecer las consecuencias de la declaratoria de exequibilidad condicionada del artículo 54 de la Ley

2094 de 2021 en los procesos disciplinarios en trámite o con fallo ejecutoriado de segunda instancia.

METODOLOGÍA

Se utilizó un enfoque mixto que propicia la aproximación respecto a elementos objetivos y subjetivos de la problemática planteada, con una investigación de carácter exploratorio pues pretende obtener un mayor grado de familiaridad respecto a la temática de reciente origen, y mediante la contextualización sobre los conceptos, contenidos y circunstancias particulares que rodean la problemática se labra el terreno para la ejecución de investigaciones de mayor envergadura y profundidad. Tal como lo ha señalado Dankhe (1986) los estudios exploratorios por lo general determinan tendencias, identifican relaciones potenciales entre variables y establecen el 'tono' de investigaciones posteriores más rigurosas.

Entonces a partir de este estudio se procura explorar las distintas manifestaciones del fenómeno que se observa, a través de un método sistemático se seleccionaron como técnicas de instrumentos de recolección de datos el análisis documental a partir de la revisión de legislación existente, documentos institucionales y jurisprudencia, incluyendo la revisión de la bibliografía teórica disponible sobre la cuestión para enfrentar el problema cognoscitivo, combinándola con las técnicas de procesamiento y análisis de datos de deducción.

DESARROLLO DEL TEMA

Pertinencia de la creación de un estatuto disciplinario exclusivo para los funcionarios de elección popular

La Constitución Política (1991) establece en su artículo 6º la responsabilidad de los funcionarios públicos por infringir la Constitución y las Leyes, y, además, por la omisión y extralimitación en el ejercicio de las funciones, en desarrollo de ese principio fundamental la Carta Magna en su artículo 124 contempló la reserva legal para la determinación de la responsabilidad de los servidores públicos. Es por ello, que, en ejercicio de las facultades sancionadoras del Estado, el Congreso ha promulgado distintos cuerpos normativos que

reglamentan el catálogo de conductas disciplinables y los procedimientos para disciplinar a servidores públicos y particulares disciplinables ante la incursión en faltas de esa categoría.

Producto de los cambios legales y jurisprudenciales, adicional a las necesidades apremiantes de estructurar a la jurisdicción disciplinaria con mayores herramientas para contribuir como instrumento para la lucha anticorrupción, se fraguó lo que sería una de las reformas legales más accidentadas. En efecto, el proyecto de Ley que derogaría la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011 fue elaborado por la Procuraduría General de la Nación y propuesto ante el Congreso en el año 2014; dicho proyecto que fue aprobado en el año siguiente, estaba previsto su ingreso a partir del 01 de enero de 2017, sin embargo, solo hasta el 28 de enero de 2019 fue promulgado el nuevo estatuto disciplinario, no obstante, el 25 de mayo de 2019 se solicitó al Congreso la prórroga de la entrada en vigor, por vía de una adición normativa dentro del Plan Nacional de Desarrollo, aunado a esto fue presentado la Reforma al Código General Disciplinario (en adelante CGD).

En este entendido, el Código General Disciplinario entró en vigor paulatinamente, en unos aspectos sustanciales verbigracia, los principios rectores del derecho disciplinario a partir del 1 de julio de 2021, frente a casi la totalidad del articulado su vigencia inició a partir del 29 de marzo de 2022, salvo el artículo 33 pues entró a regir a partir del 29 de diciembre de 2023. Ello significa que el Código General Disciplinario pese a ser objeto de abundante debate, análisis y críticas su aplicación integral es reciente, y por ello, existen múltiples temas que despiertan interés y merecen examinarse. Ahora, a este escenario de vaivén legal se le suma las vicisitudes por cuenta de las decisiones judiciales que se han proferido, bien sea debido a la revisión de la norma o por las consecuencias que se produzcan en ellas por providencias de envergadura internacional. Es así, que el presupuesto principal para la reforma al Código General Disciplinario se produjo por el fallo de la Corte IDH en el caso *Petro vs. Colombia*.

De acuerdo con Echeverry y Meneses (2023) el fallo condenó al Estado Colombiano por violación al pacto de San José al restringir los derechos políticos de un servidor elegido popularmente, sin existir condena de un juez competente en proceso penal, y como una acción de reparación ordenó a Colombia adecuar el ordenamiento jurídico

interno acorde a las exigencias de la Convención Americana. Por ello, se produjo la reforma al Código General Disciplinario en cumplimiento de dicha exigencia, y, se propuso el otorgamiento de funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación, permitiendo que la competencia para disciplinar funcionarios de elección popular radique en cabeza del máximo órgano del Ministerio Público y dotando a las decisiones que esta entidad profiere como auténticas decisiones judiciales, y no actos administrativos, como venía ocurriendo.

No obstante, esta facultad se planteó de forma exclusiva de la PGN y cobijaría incluso en las investigaciones que se adelantaban contra servidores de elección popular. En la citada decisión internacional se comprobó la restricción de los derechos políticos al demandante, y se prohibió a las autoridades administrativas aplicar sanciones que implicaran una restricción -como la inhabilitación o la destitución- para el ejercicio del derecho a elegir y ser elegido, salvo por condena de un juez competente en el marco de un proceso penal.

Paralelo al contexto que se comenta, en Colombia se venía adelantando unas modificaciones al Estatuto Disciplinario, que para la época era el Código Único Disciplinario, la Ley 734 de 2002, el cual consagraba el derecho disciplinario como una rama autónoma del derecho, pero en préstamo de distintas instituciones jurídicas del derecho penal y el derecho administrativo y con una estructura propia de los sistemas inquisitivos.

En la revisión al cumplimiento de la Sentencia del 8 de julio de 2020 del fallo Petro Urrego v. Colombia y contando dentro del análisis con la promulgación de la Ley 2094 de 2021, la Corte IDH (2021) señaló que la modificación legal propuesta por el Estado Colombiano permitía que un órgano distinto a un juez en proceso penal imponga restricciones a los derechos políticos de funcionarios elegidos democráticamente, siendo incompatible con la literalidad del artículo 23.3 (...) y, con el objeto y fines de la Convención Americana, y concluyó señalando que la PGN aún mantiene la facultad de imponer sanciones de destitución e inhabilitación a funcionarios públicos democráticamente electos, contraviniendo lo previsto en los artículos 23.2 y 2 de la Convención (Corte IDH, 2021, s.p.)

Esto ha abierto en este tema un debate jurídico que ha llevado a las altas Cortes a tomar distintas posturas en las cuales la Corte Constitucional, a través de Sentencia C-030 de 2023 del 16 de febrero de 2023 decidió someter a escrutinio el Estatuto Disciplinario a la luz de Constitución Política y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en especial en torno al ejercicio de las funciones jurisdiccionales, particularmente en lo concerniente a la potestad disciplinaria que recae sobre los servidores públicos de elección popular.

El resultado de la revisión de la Corte Constitucional (2023) trajo consigo la declaratoria de inexecutable de las expresiones “jurisdiccionales”, “jurisdiccional” y “ejecutoriadas” contenidas en el CGD, y la exequibilidad condicionada de varios artículos que precisaban que en primera medida la determinación de las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular corresponderá al juez contencioso administrativo. Esta decisión ha quedado sujeta a la abierta interpretación y, en consecuencia, se ha llegado a tomar como el retiro del derecho sancionatorio de la PGN como garante de la anticorrupción, dado que esta Corporación ha mencionado en segunda medida que las funciones disciplinarias que ejerce la PGN son de naturaleza administrativa y no jurisdiccional, ¿es decir que entonces no tiene fuerza material la decisión que tome en materia de derecho disciplinario?

Cabe resaltar que, el derecho disciplinario se constituye como expresión del *Ius puniendi* debido a que en palabras de Martínez (2022)

El principal fundamento y postulado dogmático jurídico en lo que respecta la justificación del derecho disciplinario en Colombia es la noción de función pública, este planteamiento establece que al ser la función pública el concepto que engloba el deber comportamental de los empleados del Estado, resulta necesaria la configuración de una jurisdicción sancionatoria que proteja dicho cometido. (p.3.)

De este modo, se concibe fundamental y necesario el derecho sancionatorio en las facultades jurisdiccionales de la PGN para brindar protección a los bienes públicos, el voto popular en el caso que nos atañe y la erradicación de las conductas de corrupción en los servidores públicos elegidos por el pueblo quienes cometen faltas tipificadas por CGD y es el derecho sancionatorio el vehículo más expedito para reprochar estos comportamientos

antiéticos y punibles que atentan contra los fines sociales del Estado, como lo plantea Gómez Pavajeau (2017) el derecho disciplinario es una disciplina jurídica autónoma que, aunque guarda similitudes con el derecho penal, sus características y manifestaciones particulares del *Ius Puniendi* lo convierten en un campo de estudio independiente y de importancia en la función pública.

Ahora bien, regresando a la decisión de la Corte Constitucional (2023) exhortó a la rama legislativa “para que adopte un estatuto de los servidores públicos de elección popular, incluido un régimen disciplinario especial, que materialice los más altos estándares nacionales e internacionales en materia de protección y garantía de los derechos políticos y electorales.” (s.p). para lo cual se entiende que no se entiende suficiente a la luz de lo esbozado por esta corporación el CGD a raíz de la decisión de CIDH, cuando la normativa es general por tanto las conductas se adecuan a todos los servidores públicos, ¿se debería hacer distinción de los elegidos popularmente?, si en principio de crea y reforma esta normativa con miras a dar cumplimiento al fallo antes mencionado, ya sea porque el servidor ha incumplido sus deberes, se desatiendan las prohibiciones, por no tener observancia en caso de encontrarse impedido, inhabilitado, en conflicto de intereses o en incompatibilidad (CGD, art 38, 39 y 40), o porque se ha extralimitado en sus funciones (Constitución política, 1991, art 6).

Sobre lo cual Estrada (2023) plantea el término de Derecho Administrativo sancionador el cual se traduce en derecho penal administrativo que se integra por todos aquellos y lineamientos normativos que le otorgan a la administración pública la facultad para sancionar las infracciones de tipo administrativo a través de funciones jurisdiccionales en una rama disciplinaria autónoma (como lo es el derecho disciplinario) para preservar y restaurar el ordenamiento jurídico, el cual en el caso de los servidores elegidos popularmente se justifica por el poder que sobreviene en el ejercicio de sus funciones, el cual debe estar ajustado al respeto de los derechos humanos y resultaría equilibrado la aplicación de una sanción proporcional la cual según el autor debe ser distinta a la sanción que impone el derecho penal, las cuales en el caso de la PGN impone las mismas.

En el análisis de este apartado, la problemática no se remonta directamente a lo establecido en el CGD, sino a que las funciones jurisdiccionales sean aplicadas por la PGN, lo cual es lo que ataca la CIDH, quien considera que a la luz de la Convención americana

y los preceptos constitucionales solo estará facultado el sistema penal acusatorio para destituir, suspender o inhabilitar a estos servidores públicos elegidos popularmente, dado que son sanciones que atañen a los delitos contra la administración pública y no deben ser aplicadas por órganos distintos del poder punitivo, lo cual no se vería solucionado con un nuevo estatuto disciplinario exclusivo para los servidores elegidos popularmente si no se le retiran (según lo dicho por la CIDH) estas funciones jurisdiccionales a la PGN, y, se abriría un nuevo debate en cuanto a la estructuración del derecho disciplinario en Colombia como el régimen de los abogados, médicos y contadores (Estrada, 2023, p. 129).

Por lo que, la Corte Constitucional (2023) finalmente estipuló que el recurso extraordinario de revisión operará solamente cuando se impongan sanciones de *destitución, suspensión e inhabilitación a servidores públicos de elección popular*, por ministerio de la ley, *de manera automática e inmediata* (...), precisando que las sanciones impuestas a los funcionarios de elección popular se suspenderán en su ejecución durante el trámite judicial de revisión, el cual finiquitará con una sentencia que determinará de manera definitiva la sanción aplicable (Corte Constitucional, 2023, Sentencia C-030 de 2023).

Impacto del conocimiento del recurso extraordinario de revisión sobre la jurisdicción contenciosa administrativa y su correlación con la normativa en materia de descongestión judicial.

El Recurso Extraordinario de Revisión es un instrumento de carácter legal que tiene dos acepciones, por un lado, en materia contenciosa administrativa el Consejo de Estado (2020) lo ha definido como

un medio de impugnación y una excepción al principio de inmutabilidad de las sentencias que hacen tránsito a cosa juzgada porque, a través de este, se abre la posibilidad de controvertir fallos ejecutoriados conforme con las causales del artículo 250 del CPACA (s.p.).

Y de otro lado, en materia disciplinaria la PGN (2022) lo define como un mecanismo para acudir ante la Jurisdicción contenciosa administrativa con el objetivo de controvertir los fallos sancionatorios ejecutoriados proferidos por la PGN en ejercicio de la potestad disciplinaria jurisdiccional, relacionadas con conductas violatorias de los

derechos humanos y las decisiones dictadas en resultado de la doble conformidad.

Este recurso ha sido introducido con algunas divergencias en el ámbito disciplinario administrativo en el CGD cuya incorporación tuvo lugar a partir de la promulgación de la Ley 2094 del 2021, como fórmula para el cumplimiento de las obligaciones del Estado Colombiano en la adecuación del ordenamiento jurídico interno en consonancia con la Convención Americana. Por lo que, la PGN (2023) en rendición de cuentas informa que realizó un ajuste de procedimiento especial dirigido a la doble instancia y conformidad a implementar en los procesos en contra de los servidores públicos de elección popular, manteniendo la competencia sobre estos funcionarios quienes usualmente son protagonistas de los casos con mayor censura en temas de corrupción pública (PGN, 2022, p.79). A su vez implementa un plan para descongestionar este órgano evitando el “88.64% del archivo” (p.100) de investigaciones en las que se acercaba la fecha de preinscripción y la disposición de una Sala disciplinaria para el juzgamiento exclusivo de estos.

En este orden de ideas, según cifras publicadas por la PGN (2022) en instrucción para ese año se hallan “6.195 investigaciones disciplinarias y 8.685 indagaciones preliminares (...) en etapa de juzgamiento, se abrieron 1.011 pliegos de cargos, 139 fallos absolutorios y 101 fallos sancionatorios” (p.22). (...) En segunda instancia, por su parte se decidieron 115 casos, de los cuales fueron confirmados el 52 % de los fallos de primera instancia y se revocaron alrededor del 25 % (PGN, 2022, p.23). Respecto del siguiente año PGN (2023) informa un incremento de la confianza en la gestión institucional reflejado en un 5% comparado con la vigencia 2022 más de quejas las cuales ascendieron a 57.460, en cuanto a las decisiones disciplinarias incrementaron en un 7% vs la vigencia anterior para un total de 46.239 (PGN, 2023, p.10).

El CGD introdujo una modificación extrapolando un instrumento jurídico del proceso administrativo judicial con características particulares; que lo dotan de una naturaleza especial que debe analizarse no solo a la luz de sus implicaciones en el proceso disciplinario, sino además su impacto en la jurisdicción contenciosa administrativa que se verá avocada al conocimiento de múltiples procesos en un contexto de actual congestión de esa jurisdicción.

Es precisamente, sobre la aplicación del recurso extraordinario de revisión de los fallos sancionatorios contra los funcionarios de elección popular, pues aun cuando la figura

se introdujo en la Ley 2094 del 2021 producto de las reformas al Código, la Sentencia de la Corte Constitucional (2023) conllevó cambios sustanciales en la aplicación de esa figura y en la efectividad de las sanciones disciplinarias impuestas a funcionarios de elección popular.

En efecto, pues el artículo cuarto de la mencionada sentencia generó dos escenarios, por un lado, estableció el recurso extraordinario de revisión de forma automática e inmediata, generando un incremento instantáneo y hasta el momento indeterminado de causas judiciales para el conocimiento de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en un panorama de congestión judicial, pues aún con la expedición de la Ley 2080 de 2021 como una medida de descongestión a los Despachos Judiciales de esa jurisdicción, y las competencias fortaleciendo al Consejo de Estado en calidad de tribunal de cierre de esta jurisdicción, llevando a cabo un proceso más ágil con el uso de las TICs, no obstante, los efectos esa estrategia aún no se advierten y ese nuevo volumen de asuntos, que en razón a la disposición legal con trámites perentorios, pondrían una vez más en presión a la ya saturada jurisdicción contenciosa.

Sobre estas cifras Barreto (2022) hace un seguimiento de los diferentes niveles jerárquicos de la Jurisdicción de lo Contencioso administrativo desde el año 2013 al 2021, en el cual se hallan variaciones anuales significativas pasando de un 11,7% en el inventario de 2.495 a -572,0 para 2021 en Consejo de Estado, y una variación en la demanda de justicia del 26,8% a 68,5% para 2021 y en el porcentaje de oferta del 161,6% a 129,8% para el 2021. En cuanto a los Tribunales Administrativos tuvieron una variación en el inventario de -21,7% en 2013 a 1,8% para el año 2021, en cuanto a la demanda de justicia inicia con -9,2% y finaliza en 2021 con 14,1%, y, la oferta de 71,7% a 147,6 duplicándose para el 2021. Y, en cuanto a los Juzgados administrativos se halló variación del inventario de 27,1% a -4,7 para 2021, en cuanto a la demanda de justicia inicia 26,0% a 18,4% para 2021 y, la oferta de 114,8% a 138,9% para 2021 (pp. 981-982).

De lo anterior infiere Barreto (2022) a pesar de que toda la jerarquía que conforma la jurisdicción de lo contencioso-administrativo se ve afectada por la congestión judicial se halla en mayor escala en los tribunales puesto que la oferta de Justicia asciende a 147,6%, secundándolo los juzgados con un 138,9% y finalmente la tasa más baja con 129,8% para

el Consejo de Estado. Por su parte, Rama judicial del poder público (2022) en informe ejecutivo con la implementación de lo previsto en la Ley 2080 de 2021, expone que la demanda de Justicia en esta jurisdicción tuvo un incremento respecto del año 2021 en un 48.3% (pp. 29-30).

Finalmente, según datos públicos de la Rama judicial del poder público (2023) en informe ejecutivo demuestra cifras alentadoras que corresponden al fortalecimiento en la entrada en vigor de la ley 2080 del 2021, dado que para el año 2023 hubo 157.730 ingreso de procesos, es decir, demanda de Justicia, lo que equivale a un 4,1% por debajo del año anterior, y, por otra parte, se ha incrementado en un 46,6% los egresos para lograr una evacuación del inventario final en un 3.1% en la Jurisdicción contencioso administrativa (Rama judicial del poder público, 2023, p.29). Estos resultados que se verían afectados en caso de colocar más asuntos a disposición de esta jurisdicción quien aún se encuentra lejos de descongestionarse.

Adicional a lo decidido por la Corte Constitucional en cuanto a este recurso, la Sala Especial de Decisión Núm. 9 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en auto del 19 de mayo de 2023 con ponencia del Consejero de Estado Gabriel Valbuena Hernández decidió inaplicar, con efectos *inter partes*, los artículos 54 a 60 de la Ley 2094 de 2021; por considerar que desconocía los artículos 8.1, 23.2 y 68.1 de la CADH; al desatender la decisión adoptada por la Corte IDH en el Caso Petro Urrego vs. Colombia; y finalmente, por violar los artículos 4, 6, 13, 29, 31, 93, 113, 121, 123, 152-b, 229, 237, 238, 277-6 y 278-1 de la Carta Política, y como consecuencia de ello, resolvió no avocar conocimiento del recurso extraordinario de revisión promovido por la señora Esther María Jalilie García, respecto de la decisión disciplinaria proferida en su contra el 6 de octubre de 2022 por parte de la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular de la Procuraduría General de la Nación. Posteriormente, mediante auto de fecha 8 de agosto de 2023 que resuelve el recurso de súplica formulado en contra de la providencia antes mencionada el Consejo de Estado (2023) decide avocar conocimiento puesto que se haya necesario sentar jurisprudencia dada “la importancia jurídica y la trascendencia social” (s.p) según lo dispone el artículo 271 del CPACA, ya sea a petición de parte o en este caso del Ministerio público. En lo que a este tema atañe la necesidad de construir un parámetro de interpretación normativa por la naturaleza pública

y el interés general inherente al asunto, trascendiendo la esfera del patrimonio público y el derecho de elección popular, ya sea porque no se halle pronunciamiento por parte de este órgano o porque sus posturas sean divergentes sobre las problemáticas esbozadas, a fin de garantizar la seguridad jurídica de las decisiones judiciales y la igualdad para los sujetos intervinientes.

De otra parte, Consejo de Estado (2024) Sala plena de lo Contencioso Administrativo, Sala especial de decisión nro. 7 de fecha 08 de febrero de 2024. C.P. Martín Bermúdez Muñoz, tampoco avoca conocimiento, puesto que en su interpretación de lo dicho por la Corte Constitucional (2023) en Sentencia 030 de 2023, solo se le concederá el recurso automático e inmediato cuando el disciplinado se encuentre en ejercicio de sus funciones, por tanto, en ninguno de estos casos se pronunció sobre los supuestos facticos de los recursos de revisión en la materia descrita.

Consecuencias de la declaratoria de exequibilidad condicionada del artículo 54 de la Ley 2094 de 2021 en los procesos disciplinarios en trámite o con fallo ejecutoriado de segunda instancia.

El artículo objeto de análisis adiciona el artículo 238 a, el cual estipula:

Procedencia. El recurso extraordinario de revisión procede contra las decisiones sancionatorias *ejecutoriadas* dictadas por la Procuraduría General de la Nación en ejercicio de la potestad disciplinaria jurisdiccional. Igualmente, *contra los fallos absolutorios y los archivos*, cuando se trate de violaciones a los derechos humanos o, el derecho internacional humanitario. Igualmente, contra las decisiones producto de la doble conformidad dictadas por el Procurador General de la Nación (Congreso de la República, Ley 2094 de 2021, art 54). (Negrillas y cursiva fuera de texto)

En este entendido, esta regulación trae consigo la procedencia automática del recurso extraordinario de revisión aplicado a todas decisiones sancionatorias ejecutoriadas, fallos absolutorios y procesos archivados dictados por la Procuraduría General de la Nación en ejercicio de la potestad disciplinaria jurisdiccional, cuando se trate de violaciones a los derechos humanos o, el derecho internacional humanitario, lo que implica un desgaste de

los funcionarios públicos de los órganos de control ya que exige un despliegue de todo tipo de labores investigativas y de tareas de enjuiciamiento, a casos ya resueltos por los funcionarios jurisdiccionales delegados por la Procuraduría General De la Nación.

Esta disposición más que doble conformidad causa una violación al principio de seguridad jurídica debido a que produciría un fenómeno de ineficacia para la sanciones impuestas en los casos avocados por la procedencia por el recurso especial de revisión, dando como resultado escenarios donde se podría llegar a deslegitimar las instituciones del Estado, al haber posible enmiendas de posturas en los diferentes procesos a revisar, teniendo como efectos el debilitamiento de las estructuras de los Estados Democráticos de Derecho y, en realidad de poco a nada serviría la función “jurisdiccional” de la PCG si sus decisiones son ineficaces y se encuentran siempre supeditadas de manera automática y sin excepción a la jurisdicción de lo contencioso administrativa en los casos que recaen sobre los funcionarios de elección popular.

Por ello, no es menor carácter los alcances que a nivel de legitimidad de la PGN y en cuanto a efectividad de las decisiones que profiera este organismo de control, respecto a los servidores públicos de elección popular, cuando esté en uso ese mecanismo judicial, pues sus fallos, incluso decisiones de archivo estarían suspendidas hasta que la jurisdicción contenciosa profiera una resolución definitiva sobre la procedencia del recurso extraordinario de revisión, dando competencia a la Salas Especiales de Decisión del Consejo de Estado mediante el artículo 55 para conocer los recursos por “doble conformidad”.

De otra parte, si bien la doble conformidad constituye una garantía producto del derecho al debido proceso consagrada tanto en la Carta Política como en diferentes tratados internacionales de DIDH, que consiste en que un condenado tenga la posibilidad de apelar la primera sentencia que lo declaró penalmente responsable; según Castillo (2021) la materialización de esta figura se produjo con la Sentencia C-792 de 2014 que estudió la constitucionalidad de algunos artículos del Código de Procedimiento Penal y, en materia disciplinaria, se introdujo esta garantía en el Código General Disciplinario y se entiende como la posibilidad que tiene el sujeto disciplinable de impugnar la decisión que en una primera instancia fue absolutoria pero que en segunda instancia revocara la decisión, y en su defecto pasaba a ser condenatoria, quedando la sanción en firme luego de adoptarse en

segunda instancia. Por ello, de acuerdo con Gómez Pavajeau (2013) es importante al evaluar los alcances que las decisiones judiciales tienen en el ejercicio de la potestad disciplinaria, particularmente de la PGN.

En este sentido, Fajardo (2015) ha analizado los países que hacen parte de la comisión americana y la forma en la que incorporó el derecho disciplinario en consonancia con las disposiciones resalta por la CIDH la que en primer lugar, se halla a Venezuela quien descentraliza el poder sancionador en una entidad aparte “control ciudadano” la cual es la Contraloría general de la República quien no se encuentra adscrita a la rama judicial y ejerce un control externo e independiente de la administración y éste se aplica a todos los funcionarios públicos. Por su parte México incorpora una ley de responsabilidades administrativas que incluye la dependencia del Poder Ejecutivo federal quien vigila y ejerce control disciplinario sin embargo incluye el recurso de revocación permite una doble conformidad puesto que será competencia del juez contencioso administrativo evaluar la legalidad que contiene la decisión impugnada, lo cual se trató de incorporar en nuestro ordenamiento jurídico.

Y finalmente, Fajardo (2015) analiza el régimen disciplinario de Argentina el cual se encuentra descentralizado y aplica régimen similar al penal, sin embargo, no se les aplica a los funcionarios de la administración pública de elección popular ya que contienen un procedimiento con las garantías del proceso penal, pero a menor escala y, las sanciones de inhabilitación aplicables son temporales y no permanentes, solo el órgano inquisitivo impone definitivas y a largo plazo.

En consonancia de lo anterior, la Sentencia C-030 de 2023 trajo otro escenario, como lo es la suspensión de las sanciones impuestas a los servidores de elección popular mientras se encuentre en trámite el plurimencionado recurso judicial. Es decir, que sin tener en consideración la tiempos procesales que tarde la jurisdicción contenciosa en definir si se aplicará o no definitivamente la sanción impuesta por la PGN, lo cierto es que mientras eso ocurre, la decisión adoptada por la Procuraduría no tendría efectos jurídicos, conllevando a la desnaturalización del proceso disciplinario, pues aun cuando se moviliza todo el aparato administrativo ejerciendo labores de instrucción y juzgamiento a un servidor público de elección popular, y se encuentre que el servidor de esa categoría incurrió en una falta disciplinaria, aquel no recibirá una sanción hasta que no se decida su procedencia en

forma definitiva por la jurisdicción contenciosa.

Esto genera dos consecuencias, por una parte, existe una alta probabilidad en que se configure el fenómeno de la prescripción dentro de esos tipos de procesos disciplinarios, pues aún en los casos de una debida diligencia en las distintas fases del proceso disciplinario, por el nivel de congestión de la jurisdicción contenciosa, la actividad litigiosa de los sujetos procesales y los tiempos de prescripción de las faltas disciplinarias, no es irrisorio pensar se pueda incrementar la prescripción de los asuntos mientras se surte el trámite de los mismos, bien ante la autoridad disciplinaria o ante los Despachos Judiciales.

Y otra consecuencia, y aún más importante, es la construcción en el imaginario colectivo respecto a la ineficacia de los procesos disciplinarios y las entidades que los adelantan frente a la lucha contra la corrupción, empero en palabras de Maya (2021) “existe un sinsabor elocuente entre los ciudadanos que contribuyen al desarrollo del Estado, que ven que el producto de su esfuerzo y sacrificio queda en manos de los corruptos” (p. 45), pues, pese a desplegarse toda serie de actividades investigativas y de enjuiciamiento, los resultados no serán más que el desgaste de los funcionarios públicos de los órganos de control; quienes no tendrán herramientas adecuadas para desincentivar la incursión en las conductas disciplinarias que incurran los servidores de elección popular, dotándolos de una suerte de respaldo a la corrupción y demás conductas reprochables, amparados en el manto de las prerrogativas políticas.

Este escenario es más peligroso, pues puede deslegitimar las instituciones del Estado y el papel que ejercen, amen que son caldo de cultivo para reformas institucionales que producen el debilitamiento de las estructuras de los Estados Democráticos de Derecho.

En este mismo sentido, el Consejo de Estado (2024) Sección quinta de la Sala de lo Contencioso administrativo decide revocar la sentencia esta misma corporación mediante la cual se declara la improcedencia de acción constitucional de tutela promovida por la Procuraduría General de la nación en contra de la Sección Segunda de este órgano, al considerar que se estaba dando una aplicación equívoca de la decisión de la Corte Constitucional en Sentencia C-030 de 2023.

Esta Sala establece que se encuentra ante un defecto sustantivo ya que no se podría dar aplicación al artículo 23.2 de la CADH de tal forma tan “irrestricta y automática”, dejando de lado la competencia instruccional de la Procuraduría General de la nación para

impartir sanciones a los funcionarios públicos de elección popular, dando a entender que todas las sanciones disciplinarias impuestas por el órgano supremo del Ministerio público dejarían de surtir efecto y, en consecuencia, deja sin efecto alrededor de 10 sentencias que anulaban sanciones impuestas por la PGN, puesto que, considera que estas incurrieron en error, dado que se daba aplicación a la ley 734 con un carácter retroactivo, desconociendo los precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional y el principio de favorabilidad, dejando en firme las decisiones adoptadas por la PGN y tutelando el derecho al debido proceso de esta entidad.

Al respecto, WRadio Colombia (2024), mediante entrevista a exprocurador delegado Iván Darío Gómez, afirma que el Consejo de Estado no ha unificado la jurisprudencia en el tema, sin embargo, la Sección Quinta y Segunda del Consejo de Estado unificaran posturas para que la PGN continúe ejerciendo sus funciones jurisdiccionales dando aplicación a las sanciones de su competencia y, adicionalmente, considera que revocar los casos que ya han sido fallados en cuanto a servidores de elección popular desestabilizaría la seguridad jurídica del régimen disciplinario y retrocedería en cuestión de avances en la lucha contra la corrupción.

CONCLUSIÓN

La implementación del recurso extraordinario de revisión en el sistema disciplinario colombiano, aunque motivada por compromisos internacionales, evidencia limitaciones y desafíos que ponen en riesgo la efectividad de las sanciones contra servidores de elección popular. La suspensión de las sanciones disciplinarias durante la tramitación de este recurso debilita la capacidad de la Procuraduría General de la Nación para imponer correctivos efectivos, afectando negativamente la percepción pública de la autoridad de esta entidad y del sistema disciplinario en general. Además, la congestión que este recurso genera en los tribunales administrativos resalta la necesidad de mejorar la infraestructura judicial para gestionar el aumento de casos.

Por otro lado, aunque el recurso extraordinario de revisión busca proteger los derechos políticos de los funcionarios de elección popular, su aplicación ha suscitado críticas respecto a su impacto en la lucha anticorrupción y en la efectividad de las

sanciones. Para equilibrar la protección de derechos y el cumplimiento disciplinario, sería conveniente que el legislador evalúe reformas a este recurso, buscando reducir su impacto negativo en el sistema judicial y garantizar que las sanciones disciplinarias se apliquen de manera oportuna. Así, se fortalecería la capacidad del Estado para mantener el orden disciplinario sin comprometer el derecho a una revisión justa.

REFERENCIAS

- Barreto Cifuentes, S. (2022). *La congestión y la mora en la jurisdicción de lo contencioso administrativo: descripción y análisis del fenómeno y una evaluación de las medidas implementadas para combatirlo*. Universidad Externado de Colombia. DOI: <https://doi.org/10.57998/bdigital.handle.001.13105>
- Castillo Vanegas, N. (2021). *El derecho a la doble conformidad judicial como garantía convencional en el ordenamiento jurídico colombiano*. Universidad Externado de Colombia. DOI: 10.57998/bdigital.handle.001.4278
- Congreso de la República de Colombia (29 de junio de 2021). *Ley 2094 de 2021*. Diario Oficial N° 51.720 de 29 de junio de 2021.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2094_2021.html#inicio
- Congreso de la República de Colombia (07 de abril de 2021). *Gaceta del Congreso N° 234. Proyecto de Ley N° 2094 de 2021*.
http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2021/gaceta_234.pdf
- Congreso de la República de Colombia (25 de enero de 2021). *Ley 2080 de 2021*. Diario Oficial No. 51.568 de 25 de enero de 2021.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2080_2021.html
- Congreso de la República de Colombia (28 de enero de 2019). *Ley 1952 de 2019*. Diario Oficial No. 50.850 de 28 de enero de 2019.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1952_2019.html#1
- Constitución Política de Colombia (1991).
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>
- Consejo de Estado (2020). Sala Catorce Especial de Decisión de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto del 13 de octubre de 2020 dentro del Recurso

- Extraordinario de Revisión del expediente Radicado: 11001-03-15-000-2019-00119-00(REV) Demandante: Misleny Nieto Ojeda. C.P. Alberto Montaña Plata
- Consejo de Estado (2023). Auto de fecha 8 de agosto de 2023 que resuelve el recurso de súplica formulado en contra de la providencia de 19 de mayo de 2023 de Consejo de Estado. Radicado: 11001031500020230087100. Accionante: Esther María Jalilie García.
- <https://samaicore.consejodeestado.gov.co/api/DescargarProvidenciaPublica/1100103/11001031500020230087100/80E9C125ED7F762429B4D5E41F838E20378F80D6C5CC2396A84D69D63B97EA16/2>
- Consejo de Estado (2024) Sala plena de lo Contencioso Administrativo, Sala especial de decisión nro. 7 de fecha 08 de febrero de 2024. C.P. Martín Bermúdez Muñoz.
- <https://www.consejodeestado.gov.co/news/2024/14-Mar-2024.php>
- Consejo de Estado (2024). Sección quinta de la Sala de lo Contencioso administrativo. Sentencia de segunda instancia del 31 de octubre del 2024 dentro de la impugnación contra la sentencia proferida el 8 de agosto de 2024 la sala cuarta del Consejo de Estado. Accionante: Procuraduría General de la nación. Radicado: 11001-03-15-000-2021-03021-01. C.P. Pedro Pablo Vanegas Gil.
- <https://www.infobae.com/colombia/2024/11/06/consejo-de-estado-ratifico-sanciones-impuestas-por-la-procuraduria-a-diez-funcionarios-de-eleccion-popular/>
- Corte Constitucional (2023). Sentencia C-030 de 2023. Expediente D-14503. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1 de la Ley 2094 de 2021 “Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones” M.P. José Fernando Reyes Cuartas y Juan Carlos Cortés González.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Petro Urrego v. Colombia. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y Costas. Sentencia del 8 de julio de 2020.
- Dankhe, G L. (1986). *Investigación y comunicación*. McGraw Hill. Madrid (España).
- Echeverry, J. y Meneses, L. C. (2023). *Análisis del caso Petro Urrego vs. Colombia y el choque jurídico entre el derecho interno colombiano y el derecho internacional público*.
- <http://hdl.handle.net/10554/65749>
- Estrada, M. (2023). El Derecho Disciplinario y su carácter de disciplina autónoma en el ordenamiento jurídico colombiano. *Advocatus*, 20(40), 123-144. DOI:

<https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.39.9764>

Fajardo Peña, S. (2015) *El control disciplinario de los servidores públicos elegidos por voto popular: una propuesta de reforma*. Tesis para optar el título Abogado. Universidad de los Andes. Recuperado de <https://repositorio.uniandes.edu.co/entities/publication/2616f5b5-4bc0-43cd-a5eb-9182fee0ba7f>

Gómez Pavajeau, C. (2013) *Jurisprudencia y dogmática disciplinarias*. Ediciones Nueva Jurídica, Bogotá.

Gómez Pavajeau, C. (2017) *Fundamentos del derecho disciplinario colombiano*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Martínez, I. (2022). Procedencia o improcedencia de la sanción disciplinaria a contratistas públicos conforme a la Ley 1474/2011. *Derectum* 7(22). DOI: <https://doi.org/10.18041/2538-9505/derectum.2.2022.11095>

Maya, J. A. (2021). El derecho disciplinario como herramienta para la lucha contra la corrupción. *Advocatus*, 18(36), 43-63. DOI: <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.36.7476>

Procuraduría General de la Nación (2022). *Pensamiento Disciplinario – Reflexiones de la Ley 2094 de 2021*. Instituto de Estudios del Ministerio Público – IEMP. ISBN: 978-958-734-310-6 Procuraduría General de la Nación (2022). Informe de Rendición de cuentas. Vigencia 2022.

https://www.procuraduria.gov.co/Documents/Mayo%202023/informe_Gestion_V_6.pdf

Procuraduría General de la Nación (2023). Informe de Rendición de cuentas. Vigencia 2023.

https://www.procuraduria.gov.co/Documents/2024/Mayo/informe_Rendicion_2023_V9.pdf

Rama judicial del poder público (2022). Informe ejecutivo de la rama judicial al Congreso de la República 2022.

<https://portalhistorico.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/5597675/Informe+Ejecutivo+Informe+al+congreso+2022+22062022.pdf/b116edc9-c830-4b64-aecd-899104f0eeda>

Rama judicial del poder público (2023). Informe ejecutivo de la rama judicial al

Congreso de la República 2023.

https://portalhistorico.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/172817390/Informe+al+Cong+reso+Ejecutivo_V6_27_03_2024.pdf/3e810062-2760-4b4f-8899-7c3783ea6e11

Rama judicial del poder público (2023). Informe ejecutivo de la rama judicial al Congreso de la República 2023.

WRadio Colombia (2024). [WRadio Colombia] (06 de noviembre de 2024) *Se reafirma competencia de PGN para sancionar a elegidos por voto popular: exprocurador*. [Video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=xKAY-KO5mlo>