

**REFLEXIONES SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD,
INCONVENCIONALIDAD E INCONVENIENCIA DEL CÓDIGO GENERAL
DISCIPLINARIO**

1



**Reflexiones sobre la inconstitucionalidad, inconvencionalidad e inconveniencia
del código general disciplinario**

Beatriz Eugenia Serna Monsalve

Trabajo de grado presentado para optar al título de Especialista en Derecho
Administrativo

Asesor

Saul Martínez Salas, Magíster (MSc) en
Derecho

Universidad de Antioquia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Especialización en Derecho Administrativo
Medellín, Antioquia, Colombia

2023

REFLEXIONES SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD, INCONVENCIONALIDAD E INCONVENIENCIA DEL CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO

2

cita	(Serna Monsalve, 2023)
Referencia	Serna Monsalve, B.E. (2023). <i>Reflexiones sobre la inconstitucionalidad, inconvencionalidad e inconveniencia del código general disciplinario</i> . [Trabajo de grado especialización]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
Estilo APA 7 (2020)	



Especialización en Derecho Administrativo, Cohorte XVII.



Biblioteca Carlos Gaviria Díaz

Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

Rector: John Jairo Arboleda Céspedes.

Decano/Director: Luquegi Gil Neira.

Coordinadora de Posgrados: Juliana Pérez Restrepo.

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

REFLEXIONES SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD, INCONVENCIONALIDAD E INCONVENIENCIA DEL CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO

3

Beatriz Eugenia Serna Monsalve ¹

“La Ley injusta es en sí misma un tipo de violencia”

Mahatma Gandhi.

Resumen

El propósito de este artículo es analizar algunos aspectos puntuales de la Ley 1952 de 2019 y de su reforma que introdujo la Ley 2094 de 2021, la cual, a juicio de muchos doctrinantes y expertos en la materia, asigna funciones y confiere atribuciones “exorbitantes”, muchas de ellas de naturaleza jurisdiccional, a la cabeza del Ministerio Público en nuestro país. Para lograr el objetivo propuesto, se efectúa una revisión de las disposiciones normativas objeto de estudio, de igual manera, se revisan algunos pronunciamientos efectuados por las altas cortes, doctrinantes y expertos en la materia. Como consecuencia de este análisis se concluye que algunas disposiciones del Código General Disciplinario son inconstitucionales.

Palabras Clave: (i) Competencia; (ii) Atribuciones Exorbitantes; (iii) Inconstitucionalidad; (iv) Ministerio Público; (v) Norma Disciplinaria

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. ORIGEN Y ANTECEDENTES DE LA LEY 2094 DE 2021. 3. ¿ES CONSTITUCIONAL LA ATRIBUCIÓN DE FUNCIONES JURISDICCIONALES A UN ENTE DE CONTROL?. 4. ¿CUMPLIÓ EL ESTADO COLOMBIANO CON LAS OBLIGACIONES DERIVADAS DEL FALLO DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN EL CASO PETRO URREGO CONTRA COLOMBIA?. 5. ESTADO ACTUAL Y PANORAMA A FUTURO

¹ Abogada egresada de la Universidad Católica de Colombia. Abogada de la Coordinación de Asuntos Disciplinarios– Emvarias S.A. E.S.P. Especialista en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Universidad de Antioquia. bettyserna@hotmail.com. Artículo para optar al título de Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Políticas.

REFLEXIONES SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD, INCONVENCIONALIDAD E INCONVENIENCIA DEL CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO

4

DE LA LEY 2094 DE 2021, QUE REFORMA EL CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO. 6. CONCLUSIÓN. 7. REFERENCIAS

1 INTRODUCCIÓN

“La política es el arte de buscar problemas, encontrarlos, hacer un diagnóstico falso y aplicar después los remedios equivocados” Groucho Marx.

La Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario, presentó tanto a los operadores de la norma disciplinaria como, a los destinatarios de la misma, un número importante de modificaciones a la Ley 734 de 2002, las cuales buscaban fundamentalmente generar una conciencia de autocontrol y responsabilidad en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y los principios de la función pública por parte, no solo por parte de los servidores públicos, sino también de algunos particulares que, por la naturaleza de su labor, prestan ciertas funciones específicas al Estado colombiano.

No obstante, la nueva codificación en materia disciplinaria, sufrió modificaciones por la Ley 2094 de 2021, incluso antes de entrar en vigencia, lo cual genera una serie de planteamientos e interrogantes que permiten concluir que ella presenta serios vicios que la hacen adolecer de inconveniencias, no necesariamente de todo su articulado, pero si algunos apartes claramente definidos.

Es así como se observa que, en principio, la modificación al estatuto disciplinario de nuestro país responde a criterios de necesidad de adecuación legislativa y armonización de las normas internas que rigen dicha materia, no solo entre ellas, sino también de cara a los diferentes tratados internacionales suscritos y aprobados por Colombia. Sin embargo, la iniciativa legislativa, sus orígenes, metodología y posterior trámite del proyecto de ley en el Congreso de la República vulneran ciertas normas de rango constitucional. Por tanto, se cuestiona la

REFLEXIONES SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD, INCONVENCIONALIDAD E INCONVENIENCIA DEL CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO

5

constitucionalidad de la pluricitada Ley 1952 de 2019 y su modificación a través de la Ley 2094 de 2021, problema jurídico que pretende solucionarse a lo largo de este artículo.

Para cumplir con este propósito se procederá, en primer lugar, a presentar un recuento del origen y antecedentes de la Ley 2094 de 2021, acto seguido y, partiendo de dicho ejercicio, se procederá a realizar un análisis de la citada norma a la luz de las disposiciones contenidas en la Constitución Política de Colombia; posteriormente se presentará el panorama actual del Código General Disciplinario de cara a la demanda de inconstitucionalidad que se adelanta en la Corte Constitucional. Por último, se ofrecerán unas conclusiones formuladas desde una perspectiva académica sobre el particular.

2. ORIGEN Y ANTECEDENTES DE LA LEY 2094 DE 2021.

La Ley 2094 de 2021 tiene un origen claramente definido en dos decisiones, que por su trascendencia e impacto, se han convertido en hitos y precedentes obligados para quienes deseen entender la dinámica de la norma disciplinaria vigente, éstas son: la sentencia de julio 8 de 2020 emanada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos dentro del caso Petro Urrego vs. Colombia, y la sentencia de noviembre 15 de 2017 expedida por el Consejo de Estado, dentro del radicado 1131-2014, mediante la cual el órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa exhorta al Estado colombiano para que en un plazo de dos años adopte las acciones necesarias para la implementación en nuestro ordenamiento de los preceptos contenidos en el artículo 23 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

Con base en estas dos decisiones, la Procuradora General de la Nación presentó, el 25 de marzo de 2021, proyecto de iniciativa legislativa ante el Congreso de la República, en ejercicio de las atribuciones consagradas en el artículo 156 de la Carta, con el objeto de dar cumplimiento a los fallos mencionados en párrafo que antecede, y con fundamento en: “[...] la

REFLEXIONES SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD, INCONVENCIONALIDAD E INCONVENIENCIA DEL CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO

6

necesidad de generar mayores garantías para los destinatarios de la ley disciplinaria, en aplicación del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos [...]”.

En consonancia con este argumento la Procuraduría General de la Nación, en el mismo escrito, indica que lo que se pretende con la propuesta de modificación de la Ley 1952 de 2019 se resume en tres puntos principales:

“[...] i) el reconocimiento de funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación para investigar y juzgar a todos los servidores públicos, incluidos los de elección popular; ii) garantizar la distinción entre la etapa de instrucción o investigación y el juzgamiento en el proceso disciplinario y; iii) garantizar la doble instancia y conformidad. (Ley 1952 de 2019, Arts. 2, 12 y 93).”

El resultado de esta iniciativa se materializó a través de la expedición de la Ley 2094 de 2021, la cual se tramitó como una ley ordinaria pese a que confirió atribuciones y funciones jurisdiccionales a un ente de control, situación que, tal y como se expondrá más adelante, genera bastantes dudas e interrogantes sobre su constitucionalidad.

En adición a lo anterior, se evidencia un vicio de procedimiento consistente en que la reforma disciplinaria, en cumplimiento de las disposiciones de la Constitución Política de Colombia, debió tramitarse mediante una ley estatutaria, argumento que se desarrollará y discutirá en párrafos posteriores del presente escrito.

Teniendo en cuenta lo anterior se pretende, en primer lugar, identificar los orígenes, antecedentes y precedentes jurisprudenciales que motivan a la Procuraduría General de la Nación, a presentar un proyecto de ley para modificar la Ley 1952 de 2019, mediante la cual se adoptó el Código General Disciplinario.

REFLEXIONES SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD, INCONVENCIONALIDAD E INCONVENIENCIA DEL CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO

7

Posteriormente, se analiza la constitucionalidad de la Ley 2094 de 2021, modificatoria del citado Código, y su situación actual de cara a la demanda de inconstitucionalidad que pesa en su contra.

Finalmente se plantean varias hipótesis sobre lo que, a juicio de la autora, pudiera ocurrir en nuestro ordenamiento jurídico como consecuencia de la entrada en vigencia y aplicación por los operadores disciplinarios de la Ley 1952 de 2019, desde el 29 de marzo de 2022, a saber: i) ¿es constitucional la atribución de funciones jurisdiccionales a un ente de control?; ii) ¿Esta reforma a la ley disciplinaria debió tramitarse a través de una ley estatutaria? iii) ¿La Ley 2094 de 2021 cumple lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia *Petro Urrego vs. Colombia*?

Se considera que uno de los grandes avances que ha logrado el Estado Social y Democrático de Derecho en desarrollo de su capacidad de autorregularse, es la implementación, desarrollo y evolución del derecho administrativo sancionatorio. Éste se materializa a través de diferentes procedimientos especiales, el derecho disciplinario es uno de ellos.

En tal sentido, la potestad sancionatoria del Estado se convierte no sólo en una forma de controlar y corregir las prácticas de sus servidores. También constituye una herramienta de prevención que pretende evitar la comisión de conductas impropias por parte de los encargados de cumplir la función pública, fortalecer el cumplimiento de los principios de moralidad y eficiencia. De esta manera se garantizan la obediencia, disciplina y comportamiento ético de los funcionarios públicos.

Actualmente, Colombia se encuentra en el punto de partida para cumplir la Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario, norma que, pese a haber sido expedida hace más de tres años, sólo entró en vigencia en el mes de marzo de 2022. Entre otras razones, por las diversas

REFLEXIONES SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD, INCONVENCIONALIDAD E INCONVENIENCIA DEL CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO

8

objeciones, oposición y demandas que en contra de ella se interpusieron, las cuales principalmente atacaban su carencia de constitucionalidad.

En este orden de ideas, es claro que el panorama de aplicación de esta norma aún se encuentra bajo un velo que impide anticipar cuál será su curso, máxime si se tiene en cuenta que, por su juventud, aún falta mucho desarrollo jurisprudencial y doctrinario sobre ella. Por tanto, se está a la espera de los precedentes judiciales y administrativos que, tal y como se ha podido observar en otras áreas del derecho colombiano, son una de las principales fuentes de interpretación de la norma.

3. ¿ES CONSTITUCIONAL LA ATRIBUCIÓN DE FUNCIONES JURISDICCIONALES A UN ENTE DE CONTROL?

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 117, establece que el Ministerio Público y la Contraloría General de la República son órganos de control, disposición que, en relación con las funciones a cargo del Procurador General de la Nación desarrolla en el artículo 277 ibidem. Para los efectos del presente escrito cabe resaltar el numeral 6 de dicha disposición, el cual indica que una de tales funciones consiste en ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas inclusive las de elección popular, además ejercer preferentemente el poder disciplinario, adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.

Por su parte, el artículo 116 de la Constitución Política dispone que la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, inclusive los de la justicia penal militar, administran justicia, además, en su inciso tercero agrega que excepcionalmente la ley podrá atribuir funciones jurisdiccionales en materias precisas a

REFLEXIONES SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD, INCONVENCIONALIDAD E INCONVENIENCIA DEL CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO

9

determinadas autoridades administrativas, sin que les sea permitido adelantar la instrucción de sumarios o el juzgamiento de delitos.

En consonancia con las anteriores disposiciones, el artículo 118 de la Constitución Política dispone que el Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los procuradores delegados, los agentes del Ministerio Público ante las autoridades jurisdiccionales, los personeros municipales y demás funcionarios que determine la ley, y finaliza indicando que su función es la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

De cara a las disposiciones constitucionales mencionadas en los párrafos que anteceden, se observa que la Ley 2094 de 2021, desde su etapa más incipiente, la cual se materializa en el proyecto de ley presentado por la Procuraduría General de la Nación al Congreso de la República el 25 de marzo de 2021, pretende bajo el argumento de dar cumplimiento al fallo proferido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, investir a la Procuraduría General de la Nación de facultades jurisdiccionales, situación que constituye un claro intento por permitir el acceso a facultades propias de la rama judicial a un organismo de control.

Sobre este aspecto, los ponentes del proyecto de ponencia negativa a la reforma al Código General Disciplinario manifiestan lo siguiente en el documento de fecha 31 de mayo de 2021, presentado ante el Presidente de la Comisión Primera del Senado de la República:

[...] Bajo este contexto, se considera que el proyecto de ley incumple con lo estipulado tanto en la parte motiva como resolutive de la sentencia *Petro vs Colombia* porque es claro que son los jueces competentes de un proceso penal quienes mediante una sentencia condenatoria pueden limitar los derechos políticos. Revestir de facultades jurisdiccionales a la procuraduría es contradictorio con lo señalado por la Corte pues sigue siendo una autoridad administrativa que, bajo el manto de una función jurisdiccional, restringiría los derechos políticos. En la división de poderes contemplada en la carta

REFLEXIONES SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD, INCONVENCIONALIDAD E INCONVENIENCIA DEL CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO

10

política de 1991, la Procuraduría no hace parte de la rama judicial, sino que ella es vigilante de la misma con el fin de proteger el interés general y los derechos fundamentales, de suerte que atribuirle dichas facultades dejaría que su administración de justicia quede desprovista de un ministerio público que proteja a la decisión judicial de cualquier arbitrariedad.

Se tiene entonces que la Ley 2094 de 2021 ha sido objeto de amplio debate y estudio desde antes de su expedición, y es fácil concluir, de la lectura y análisis de los documentos preliminares que anteceden su promulgación, que la Procuraduría General de la Nación, desde el momento en el que presenta el proyecto de ley modificador de la Ley 1952 de 2019, pretendió que se le atribuyeran funciones que no sólo corresponden a la rama judicial sino que además adelantó el trámite de dicha ley como si fuese una ley ordinaria, cuando su contenido es propio de una ley estatutaria la cual, por su naturaleza y alcance requiere un trámite especial dentro del cual cobra especial relevancia la revisión previa por parte de la Corte Constitucional, tal y como indica el artículo 153 de la Constitución Política.

No obstante, la disposición contenida en el citado artículo 116, el aparte del mismo que se refiere a la atribución excepcional de dichas funciones jurisdiccionales, ha sido objeto de desarrollo jurisprudencial en aras de delimitar los requisitos y alcances de ésta, frente a lo cual la Corte Constitucional mediante sentencia C-156 de 2013, dispuso que para la entrega de dichas facultades deben respetarse un conjunto de condiciones, a saber:

“[...] En primer término, debe respetar un principio de excepcionalidad, asociado a (i) la reserva de ley en la definición de funciones (incluidos los decretos con fuerza de ley), (ii) la precisión en la regulación o definición de tales competencias; y (iii) el principio de interpretación restringida o restrictiva de esas excepciones. En segundo lugar, la regulación debe ser armónica con los principios de la administración de justicia, entre los que se destacan (iv) la autonomía e independencia judicial; (v) la imparcialidad del juzgador; y (vi) un sistema de acceso a los cargos que prevea un nivel determinado de estabilidad para los funcionarios judiciales. Y, por último, debe ajustarse al principio de asignación eficiente de las competencias, el cual se concreta en un respeto mínimo por la especialidad o la existencia de un nivel mínimo de conexión entre las materias jurisdiccionales y las materias administrativas en las que potencialmente interviene el

REFLEXIONES SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD, INCONVENCIONALIDAD E INCONVENIENCIA DEL CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO

11

órgano. Esa conexión debe ser de tal naturaleza, que asegure el derecho a acceder a un juez competente, y que, a la vez, brinde garantías suficientes de independencia de ese juzgador.”

En consonancia con lo anterior la Corte Constitucional, en sentencia C- 193 de 2020, reconoce la naturaleza administrativa de las funciones de la Procuraduría General de la Nación, de la siguiente manera:

“[...] es claro que es una autoridad administrativa (inciso 3° del artículo 116 de la C.P.) por lo que excepcionalmente la ley podría atribuir le funciones jurisdiccionales. Sin embargo, la PGN, como órgano de control autónomo e independiente de carácter administrativo, no hace parte de ninguna de las ramas del poder público”

En este orden de ideas, con fundamento en los requisitos exigidos por la Constitución Política, la ley y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, es claro que las funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas, como las que se incorporaron al Código General Disciplinario a través de la Ley 2094 de 2021, no cumplen con dichos presupuestos de ley para la materialización efectiva y legítima de dicha figura y por tanto, dichas atribuciones carecen de validez al contraponerse de manera directa a los lineamientos que sobre el particular ha proferido dicho cuerpo colegiado.

4. ¿CUMPLIÓ LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN CON LAS OBLIGACIONES DERIVADAS DEL FALLO DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN EL CASO PETRO URREGO CONTRA COLOMBIA?

Una de las decisiones que puede considerarse “hito” en los anales jurídicos colombianos del siglo XX es la sentencia de julio 8 de 2020, proferida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso de Gustavo Petro Urrego vs. Colombia, pronunciamiento en el cual la CIDH declaró la responsabilidad internacional del Estado Colombiano, por la

REFLEXIONES SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD, INCONVENCIONALIDAD E INCONVENIENCIA DEL CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO

12

violación de derechos del señor Gustavo Francisco Petro Urrego, la cual acaeció como consecuencia del fallo de fecha 9 de diciembre de 2013, mediante el cual la Procuraduría General de la Nación le impuso una sanción disciplinaria consistente en destitución de su cargo de Alcalde de Bogotá y una inhabilidad para ocupar cargos públicos por 15 años.

Los argumentos principales que motivaron el fallo de la CIDH que dejó sin efectos la sanción impuesta y a la vez restituyó los derechos políticos del señor Petro Urrego fueron resumidos de la siguiente manera: i) violación a los derechos políticos, y ii) violación a las garantías judiciales y a la protección judicial.

En primer lugar, y en relación con la violación de derechos políticos del citado servidor, la Corte consideró que estos se vieron conculcados como consecuencia del fallo proferido por el ente de control. Se considera como fundamento el precedente de la aplicación del artículo 23 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *López Mendoza vs. Venezuela*, en el sentido de que no le es posible a un órgano administrativo imponer una sanción que limite los derechos políticos, sentencia que resulta aún más avanzada que la sentencia del caso *Petro Urrego vs. Colombia*.

Asimismo, la CIDH estimó que no hubo respeto por las garantías judiciales dado que la actuación disciplinaria que se adelantó en contra del señor Petro Urrego no respetó los principios de presunción de inocencia e imparcialidad. Esto aunado al hecho de que el mismo funcionario que profirió el pliego de cargos fue el encargado de emitir el fallo sancionatorio, situación que es vulneratoria de los derechos del investigado por la indebida concentración de funciones de investigación y juzgamiento.

Sobre el particular, en Informe de Ponencia Negativa para primer debate presentado el día 31 de mayo de 2021, ante los presidentes de Senado y Cámara del Congreso de la República, por un grupo de miembros de dicho cuerpo legislativo, se indicó que tanto el Consejo de Estado

REFLEXIONES SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD, INCONVENCIONALIDAD E INCONVENIENCIA DEL CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO

13

como la CIDH identificaron “arbitrariedad y desconocimiento” de la Convención Americana de Derechos Humanos por parte del Estado Colombiano en el citado caso “Petro Urrego vs. Colombia”, en lo atinente al respeto de derechos Políticos.

Se concluye que el proyecto de ley por medio de la cual se pretendía reformar el Código General Disciplinario, en cumplimiento de dicho fallo, no cumplía con las disposiciones contenidas en éste. Además, se afirma que desconoce criterios interpretativos en la medida que los derechos políticos no pueden someterse a ejercicios absolutos y mucho menos sujetarse a regulaciones o restricciones, máxime si se tiene en cuenta el artículo 29 de la referida Convención,

“[...] ninguna norma de dicha disposición puede ser interpretada en sentido de limitar los derechos en mayor medida que la prevista en ella”.

5. ESTADO ACTUAL Y PANORAMA A FUTURO DE LA LEY 2094 DE 2021, QUE REFORMA EL CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO.

La Ley 2094 de 2021, pese a ser una norma joven, ha sido objeto de estudio, debate y controversia comoquiera que desde antes de su expedición han sido múltiples y públicas las inconformidades que agremiaciones profesionales, académicos y representantes de las diferentes ramas del poder público han presentado en relación con la inconstitucionalidad de dicha norma.

En la actualidad, como consecuencia de la entrada en vigencia del Código General Disciplinario el día 29 de marzo de 2022, los operadores disciplinarios han debido enfrentar una situación de “empalme normativo” para lo cual han debido aplicar, dependiendo de la etapa procesal en la que se encontraren las actuaciones a su cargo al momento de empezar a regir la nueva norma regulatoria en materia disciplinaria, tanto el Código Disciplinario Único contenido en la Ley 734 de 2002, como el Código General Disciplinario promulgado mediante la Ley

REFLEXIONES SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD, INCONVENCIONALIDAD E INCONVENIENCIA DEL CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO

14

1952 de 2019, modificado antes de entrar en vigencia por la Ley 2094 de 2021, situación que, además de haber sido objeto de debates, controversias y ejercicios académicos liderados por expertos en la materia, ha generado rechazo en un amplio sector de la población académica y profesional en el área por cuanto ella ha sido considerada contraria a los preceptos constitucionales.

Un claro ejemplo de esta situación es la demanda radicada por un grupo de ciudadanos, entre ellos varios profesionales del derecho, quienes presentaron acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1, 13, 16, 17, 18, 54, 55, 56, 57, 58, 59 y 60 de la Ley 2094 de 2021 por considerar que éstos vulneran las disposiciones contenidas en los artículos 29, 93, 113, 116, 117, 118, 152, 277.6 y 278.1 de la Constitución y 8 y 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), demanda que fue admitida por la Corte Constitucional mediante auto de fecha 20 de enero de 2022 y que, a la fecha, es objeto de estudio por parte de los integrantes de dicho cuerpo colegiado.

En el marco de la citada acción de inconstitucionalidad, pese a que aún no se ha proferido dentro de ésta una decisión de fondo, se han generado diversos debates y controversias dentro de los cuales sobresalen las diferentes peticiones que han elevado la Procuradora General de la Nación, el Viceprocurador y el Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales, -designado por la primera para actuar como representante del Ministerio Público en dicho proceso de inconstitucionalidad-, quienes manifestaron encontrarse impedidos para rendir concepto en dicho trámite por el hecho de haber intervenido en la expedición de la norma demandada los dos primeros, y que su participación en dicho trámite podía afectar la objetividad y neutralidad del Ministerio Público por haber participado su progenitor en el trámite de la Ley 2094 de 2021, en su calidad de decano de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, el último.

En respuesta a dichas solicitudes de impedimento, la Corte Constitucional mediante Auto 984 de julio 13 de 2022 rechazó el impedimento presentado por el Procurador Auxiliar

REFLEXIONES SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD, INCONVENCIONALIDAD E INCONVENIENCIA DEL CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO

15

para Asuntos Constitucionales y ordenó que la Procuraduría General de la Nación rindiera el concepto correspondiente en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales.

En cumplimiento a la orden emanada de la Corte Constitucional, la Procuraduría General de la Nación, mediante documento de fecha 22 de agosto de 2022, rindió concepto dentro del trámite de inconstitucionalidad, documento en el cual eleva petición en los siguientes términos:

[...] El Ministerio Público considera que la demanda de la referencia no está llamada a prosperar, porque: (a) los cargos planteados por los actores son ineptos para generar un pronunciamiento de fondo debido al incumplimiento de las exigencias argumentativas establecidas en la jurisprudencia constitucional (Parte A); y, en caso de llegar a ser examinados de fondo, (b) los reproches propuestos por los accionantes no desvirtúan la presunción de constitucionalidad del inciso segundo del artículo 1° de la Ley 2094 de 2021, pues se trata de un precepto que razonablemente armoniza los mandatos constitucionales sobre el control disciplinario de los funcionarios de elección popular a cargo de la Procuraduría con el artículo 23 de la CADH y la jurisprudencia de la Corte IDH (Parte B).

Por lo anterior, la Procuraduría le solicitará a la Corte Constitucional que profiera un fallo inhibitorio ante la ineptitud sustantiva de la demanda y, en su defecto, que, subsidiariamente, declare la exequibilidad del inciso segundo del artículo 1° de la Ley 2094 de 2021, según la argumentación que se desarrolla enseguida. [...]

A la fecha, la Corte Constitucional aún no ha efectuado un pronunciamiento de fondo en relación con la demanda de inconstitucionalidad presentada en contra de la Ley 2094 de 2021 y, por lo tanto, cualquier afirmación que pueda hacerse frente a la validez de la norma demandada entra en el universo de las hipótesis y, en consecuencia, deberá esperarse el pronunciamiento de fondo que el órgano de cierre de la jurisdicción constitucional profiera sobre el asunto para determinar cuál es el camino que deberemos seguir quienes tenemos la función de administrar justicia en materia disciplinaria.

REFLEXIONES SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD, INCONVENCIONALIDAD E INCONVENIENCIA DEL CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO

16

6. CONCLUSIÓN

A lo largo de este artículo se efectuó un análisis de la Ley 2094 de 2021, análisis que incluyó un estudio sobre sus antecedentes, de constitucionalidad, atribuciones de la Procuraduría General de la Nación, revisión del fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Gustavo Petro Urrego contra Colombia y evaluación de cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 23 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos – Pacto de San José-, el cual tuvo como pilar argumentativo la violación de los derechos políticos del señor Petro Urrego como consecuencia de la sanción de destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos que le impuso la Procuraduría General de la Nación.

Con fundamento en el análisis normativo y jurisprudencial efectuado a lo largo del presente artículo, puede concluirse en primer lugar que el trámite que se imprimió a la Ley 2094 de 2019 por parte del Congreso de la República fue inadecuado, como quiera que si bien es cierto el artículo 116 de la Constitución Política de Colombia faculta al legislador para conferir funciones jurisdiccionales a autoridades distintas a la rama judicial, no lo es menos que dicho trámite por su naturaleza debe adelantarse bajo los lineamientos del artículo 152 ibidem, que define qué asuntos deben ser tramitados con los requisitos de una ley estatutaria, situación que a todas luces no se cumplió con la Ley 2094 de 2021.

De otra parte, y en relación con el fallo proferido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Gustavo Petro Urrego contra Colombia, se considera que, aunque una de las decisiones que dicho Tribunal adoptó en tal actuación consiste en exhortar a la Procuraduría General de la Nación a que se adelanten las gestiones necesarias para que se tomen los correctivos normativos que impidan la vulneración de los derechos políticos de funcionarios elegidos popularmente, entre otros, dicho mandato no se ha cumplido por parte de

REFLEXIONES SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD, INCONVENCIONALIDAD E INCONVENIENCIA DEL CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO

17

Colombia en la medida que la norma que supuestamente debería sanear tales inconsistencias no cumple con los postulados y el espíritu de lo ordenado por la CIDH.

Tomando como base los argumentos expuestos a lo largo del presente escrito, se concluye que la Ley 2094 de 2021, mediante la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 adolece de vicios sustanciales de fondo y de forma que conllevan a que su aplicación no sólo ponga en riesgo la seguridad de la justicia disciplinaria en el país, sino que además expone al estado colombiano a incumplir el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que originó su promulgación, esto sin mencionar que, paradójicamente, se convierte en una herramienta que permite que sea la Procuraduría General de la Nación, entidad cuya actuación generó la imposición de una condena en contra del Estado Colombiano por la violación de un tratado internacional, la que sea investida de funciones exorbitantes y contrarias a los preceptos constitucionales sin mencionar la carga presupuestal que impone la creación de cargos al interior de dicho ente de control que se requieren para dar aplicación a la pluricitada Ley 2094 de 2021.

El panorama a la fecha no es del todo desalentador, hay que aguardar el pronunciamiento de fondo de la Corte Constitucional frente a la constitucionalidad o no de la Ley 2094 de 2021, y esperar con optimismo que dicho ejercicio en cabeza del órgano de cierre de la jurisdicción constitucional deje sin valor esta norma y devuelva la seguridad jurídica y la independencia de poderes a los operadores de justicia disciplinaria en el país.

7. REFERENCIAS

Cámara de Representantes de Colombia (31 de mayo de 2021). Ponencia negativa de reforma al Código General Disciplinario. Recuperado de: <https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2021-05/Ponencia%20Negativa%20Reforma%20CGD%20Procuraduri%CC%81a%20%28PL%20423-21S%29%20CON%20FIRMAS.pdf>

**REFLEXIONES SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD,
INCONVENCIONALIDAD E INCONVENIENCIA DEL CÓDIGO GENERAL
DISCIPLINARIO**

18

-
- 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. Recuperado de:
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. Recuperado de:
chromeextension://efaidnbmninnibpacjpcglclefindmkaj/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. Recuperado de:
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. Recuperado de:
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1952_2019.html#1
- Congreso de la República de Colombia (12 de julio de 2011). Ley 1474 de 2011. Diario Oficial No. 48.128 de 12 de julio de 2011. Recuperado de:
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html
- Congreso de la República de Colombia (05 de febrero de 2002). Ley 734 de 2002. Diario Oficial No. 44.708 de 13 de febrero de 2002. Recuperado de:
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0734_2002.html
- Congreso de la República de Colombia (20 de julio de 1991). Constitución Política de Colombia. Gaceta Constitucional N° 116 de 20 de julio de 1991. Recuperado de:
<http://www.secretariasenado.gov.co/constitucion-politica>
- Congreso de la República de Colombia (30 de diciembre de 1972). Ley 16 de 1972.
Recuperado de:
http://efaidnbmninnibpacjpcglclefindmkaj/https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=37204
- Consejo de Estado. Sentencia 1131-2014. (15 de noviembre de 2017). Recuperado de:
<https://www.google.com/search?q=Sentencia+1131>

**REFLEXIONES SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD,
INCONVENCIONALIDAD E INCONVENIENCIA DEL CÓDIGO GENERAL
DISCIPLINARIO**

19

2014&rlz=1C1SQJL_esCO910CO910&sxsrf=AOaemvIhtI8DtnPSXetbMGLfMfhk
nQhUNg%3A1636425369054&ei=md6JYYrVAviXwbkP_tyD0AU&oq=Sentencia
+1131-

2014&gs_lcp=Cgdnd3Mtd2l6EAMyBAgjECc6BwgAEEcQsAM6BwgjEOoCECc6
BwguEOoCECdKBAhBGABQyxdYyxdgxB1oAXADeACAAY4BiAGOAZIBAz
AuMZgBAKABAaABArABCsgBCMABAQ&sclient=gws-
wiz&ved=0ahUKEwjKhcvGn4r0AhX4SzABHX7uAFoQ4dUDCA4&uact=5&she
m=ssmd#

Corte Constitucional. Auto 984 de julio 13 de 2022. Magistrada sustanciadora Cristina Pardo Schlesinger Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2022/A984-22.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-193 de 2020. Magistrada Ponente Gloria Stella Ortiz Delgado. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-193-20.htm#:~:text=Indica%20que%20toda%20medida%20contenida,o%20agravaci%C3%B3n%20de%20sus%20efectos.>

Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2013. Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-156-13.htm>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Petro Urrego vs. Colombia. Sentencia de 8 de Julio de 2020 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Recuperado de: http://efaidnbmnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_406_esp.pdf

Organización de Estados Americanos. Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos. Convención Americana sobre Derechos Humanos. 22 de noviembre de 1969. Recuperado de:

**REFLEXIONES SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD,
INCONVENCIONALIDAD E INCONVENIENCIA DEL CÓDIGO GENERAL
DISCIPLINARIO**

20

<http://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.corteidh.or.cr/tablas/17229a.pdf>

Procuraduría General de la Nación. Concepto N° 7102. Acción pública de inconstitucionalidad. 22 de agosto de 2022. Recuperado de: <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/conceptos-del-procurador.aspx..>