

	<b>ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO</b>	<b>Código:</b> F-PI-28
		<b>Versión:</b> 01
		<b>Página</b> 1 de 11

## LÍMITES DE LA FACULTAD SANCIONATORIA DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN PARA DESTITUIR FUNCIONARIOS PÚBLICOS ELEGIDOS POR VOTO POPULAR

Presentado por:  
Milena Olaya López\*  
Beatriz Eugenia Rico Giraldo\*\*  
Diana Jimena Bernal Restrepo\*\*\*

2014

### SUMARIO:

- Resumen
- Palabras clave
- 1. Introducción
- 2. Función disciplinaria de la procuraduría general de la nación
  - 2.1 Referentes constitucionales y normativos
  - 2.2 Poder preferente
  - 2.3 Facultad sancionatoria del procurador general de la nación para destituir funcionarios públicos elegidos por voto popular
  - 2.4 El fallo de Alonso Salazar
- 3. Conclusiones
- 4. Recomendaciones
- Referencias

**Resumen:** La Procuraduría General de la Nación es un órgano independiente que desde 1991, con la Carta Política, tiene tanto atribuciones de policía judicial como la misión de interponer las sanciones disciplinarias que considere necesarias. Como puede verse, la Procuraduría General de la Nación, o más específicamente el Procurador General de la Nación, posee ciertas facultades que para muchos son exorbitantes y para otros no tanto: algunas se inclinan por afirmar que el Jefe del Ministerio Público profiere decisiones que desbordan el poder que tiene su investidura, mientras que otros argumentan que sus decisiones se ajustan a derecho y que su labor se enmarca dentro de los parámetros que le determinan la Constitución y la Ley. Desde esta perspectiva, en el presente artículo se busca analizar los límites de la facultad sancionatoria del Procurador General de la Nación para destituir funcionarios públicos elegidos por voto popular.

**Palabras clave:** Procurador General de la Nación, derecho disciplinario, administración pública, sanciones, funcionarios públicos, voto popular.

**Abstract:** The Attorney General's Office is an independent body that since 1991, with the Constitution, has both judicial police powers as the mission of bringing disciplinary sanctions it deems necessary. As can be seen, the Attorney General's Office, or more specifically the Attorney General's Office, has certain powers are exorbitant for many and for others not so: some are inclined to say that the Chief Public Prosecutor utters spilling decisions the power of his inauguration, while others argue that their decisions are in accordance with the law and that their work is part of the parameters that determine the Constitution and the Law from this perspective, this article seeks to analyze the limits sanctioning power of the Attorney General's Office to dismiss public officials elected by popular vote.

**Keywords:** Attorney General's Office, disciplinary law, public administration, penalties, civil servants, popular vote.

---

\* E-mail: mileola@hotmail.com

\*\* E-mail: beatrizrico17@hotmail.com

\*\*\* E-mail: dianajimena\_@hotmail.com

## 1. INTRODUCCIÓN

Las decisiones sancionatorias a nivel disciplinario que ha venido tomando el actual Procurador General de la Nación han sido objeto de debate debido al impacto social y político que han generado en las distintas esferas de la sociedad; sin embargo, para la Corte Constitucional colombiana se trata de “una competencia emanada directamente de la Constitución y delimitada por el legislador, que además es armónica y compatible con la ingeniería institucional y el sistema de frenos y contrapesos diseñado para el ejercicio de la función pública” (C-028/96 y T-544/04). Pero a pesar de dicho argumento de las altas cortes, no cabe duda que la facultad sancionatoria de la que goza la Procuraduría General de la Nación debe tener unos límites, pues es tal el factor discrecional que posee esta investidura que la regulación de su cargo ha permanecido casi incólume a lo largo de las últimas dos décadas de historia reciente colombiana.

Esta es una problemática que se centra, por tanto, no en una crítica al ejercicio de las funciones propias del Procurador, sino al análisis e identificación de los límites de las actuaciones de esta figura administrativa en el marco de un proceso de carácter disciplinario.

Los anteriores argumentos, sin lugar a dudas, resaltan tanto las funciones (de vigilancia, sancionatorias, de protección, etc.) que tiene la Procuraduría General de la Nación, así como las facultades en materia sancionatoria disciplinaria, es por ello entonces que vale la pena abordar el tema de los límites de la facultad sancionatoria del Procurador General de la Nación para destituir funcionarios públicos elegidos por voto popular.

De esta manera, en el presente artículo se aborda de manera general el tema de la función disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, identificando, en primer lugar, los referentes constitucionales y normativos; en segundo lugar, desarrollando la noción de poder preferente que recae sobre la figura de la Procuraduría; en tercer lugar, se identifica desde la jurisprudencia constitucional la facultad sancionatoria del Procurador General de la Nación para destituir funcionarios públicos elegidos por voto popular; y por último, se aborda de manera sucinta la inhabilidad proferida por la Procuraduría sobre el exalcalde de Medellín Alonso Salazar y el

posterior fallo dictado por el Consejo de Estado en contra del fallo inicial.

## 2. FUNCIÓN DISCIPLINARIA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

### 2.1 REFERENTES CONSTITUCIONALES Y NORMATIVOS

La Constitución de 1991 trajo consigo la estructuración de un Estado Social de Derecho en el cual prevalecieran las garantías y los derechos sociales, entendidos éstos como consecuencia ineludible del cumplimiento de los fines estatales; siendo así, con el establecimiento de las ramas del poder público (ejecutiva, legislativa y judicial) surgen órganos de control, cuya función es ejercer vigilancia a las actuaciones de los operadores estatales, consagrando el constituyente de 1991, instituciones de carácter constitucional, como la Procuraduría General de la Nación, a la cual taxativamente faculta para el ejercicio de la función disciplinaria en cabeza del Estado a través del establecimiento de sus funciones consagradas en el artículo 277, el cual reza así:

El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la Ley.

Igualmente, radica en cabeza de quien fuese Procurador General de La Nación unas funciones propias e inherentes al cargo, referentes al ejercicio de la acción disciplinaria; en el artículo 278 expresa en forma clara e inequívoca que el procurador ejercerá en forma directa, es decir, no podrá delegar las siguientes funciones:

a) La desvinculación del cargo, tras audiencia y por medio de una decisión motivada, al servidor público que incurra en una cualquiera de las causales

previstas en el numeral 1 del artículo 278 de la Constitución así:

1. Infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley.
2. Derivar evidente e indebido provecho patrimonial en ejercicio de su cargo o funciones.
3. Obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad.
4. Obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias.
5. Obrar con manifiesta negligencia en la denuncia de hechos punibles de que tenga conocimiento.

Cabe hacer alusión al artículo 279 de la Constitución Nacional, en cuanto preceptúa que:

la Ley determinará lo relativo a la estructura y al funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación, regulará lo atinente al ingreso y concurso de méritos y al retiro del servicio, a las inhabilidades, incompatibilidades, denominación, calidades, remuneración y al régimen disciplinario de todos los funcionarios y empleados de dicho organismo.

En tal sentido, fue expedida la Ley 201 de 1995 y, posteriormente, el Decreto 262 de 2000, el cual derogó la anterior y, en consecuencia, modificó la estructura y organización de este ente de control y el régimen de competencias interno; se dictaron, además, normas para su funcionamiento, se modificó el régimen de carrera, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regularon las diversas situaciones administrativas, dejando a salvo tan solo unas pocas disposiciones de la ley derogada.

El Decreto 262 de 2000 adscribe el ejercicio de la potestad disciplinaria, en primer orden, al Procurador General de la Nación, al regular sus funciones en el artículo 7° a saber: en el numeral 5° contempla el ejercicio directo de las funciones señaladas en el artículo 278 de la C. N., entre las que se cuenta la transcrita, prevista en el ordinal 1o; en los numerales 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 y 25 prevé el ejercicio del poder disciplinario propiamente dicho y del poder disciplinario preferente; la facultad de asumir el conocimiento directo de los asuntos disciplinarios, cuando la importancia y trascendencia

requieran su atención personal; realizar la coordinación y control de la función disciplinaria; otorgar comisiones disciplinarias especiales o efectuar la designación especial de un funcionario para adelantar y fallar procesos disciplinarios; comisiones para instruir; conocer en única instancia de asuntos contra algunos altos funcionarios del Estado; y tramitar la segunda instancia de los procesos que en primera corresponden al señor Viceprocurador, facultades disciplinarias que se pueden ejercitar de distintas formas, de acuerdo con lo dispuesto en párrafo de este precepto.

Dentro de este marco, a las Procuradurías Delegadas les son asignadas las funciones disciplinarias en la forma y términos señalados en los artículos 23 y 25 ídem, este último desarrollado por la Resolución No. 0017 de 2000 a través de la cual se delegan competencias disciplinarias en las Procuradurías Delegadas enumeradas en su artículo 4°; se distribuyen éstas por razón de la materia y la calidad de los funcionarios investigados, así como también se establecen las instancias, el poder preferente y otras facultades; se reglamenta la delegación de funciones disciplinarias a los Procuradores judiciales por necesidades del servicio y se indican las competencias que estos ejercerán temporal o permanentemente (art. 39); y por último, se prescribe lo relativo a las competencias de las Procuradurías Regionales, Distritales y Provinciales en materia disciplinaria, dentro de su circunscripción territorial (arts. 75-1 y 76-1).

Igualmente, el Código Disciplinario Único o Ley 734 de 2002, en su articulado establece:

La acción disciplinaria se ejerce por la Procuraduría General de la Nación; los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura; la Superintendencia de Notariado y Registro; los personeros distritales y municipales; las oficinas de control disciplinario interno establecidas en todas las ramas, órganos y entidades del Estado; y los nominadores y superiores jerárquicos inmediatos, en los casos a los cuales se refiere la presente ley (art. 67).

El particular disciplinable conforme a este código lo será exclusivamente por

la Procuraduría General de la Nación, salvo lo dispuesto en el artículo 59 de este código, cualquiera que sea la forma de vinculación y la naturaleza de la acción u omisión.

Cuando en la comisión de una o varias faltas disciplinarias conexas intervengan servidores públicos y particulares disciplinables la competencia radicará exclusivamente en la Procuraduría General de la Nación y se determinará conforme a las reglas de competencia que gobiernan a los primeros.

Las personerías municipales y distritales se organizarán de tal forma que cumplan con el principio de la doble instancia, correspondiendo la segunda en todo caso al respectivo personero. Donde ello no fuere posible la segunda instancia le corresponderá al respectivo Procurador Regional (art. 75).

Los procesos disciplinarios que adelante la Procuraduría General de la Nación y las personerías distritales y municipales se tramitarán de conformidad con las competencias establecidas en la ley que determina su estructura y funcionamiento y resoluciones que la desarrollen, con observancia del procedimiento establecido en este código (art. 78).

Cuando en la comisión de una o varias faltas conexas hubieren participado servidores públicos pertenecientes a distintas entidades, el servidor público competente de la que primero haya tenido conocimiento del hecho, informará a las demás para que inicien la respectiva acción disciplinaria.

Cuando la investigación sea asumida por la Procuraduría o la Personería se conservará la unidad procesal (art. 79).

Al asunto en referencia, la Honorable Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-996 de 2001 señaló lo siguiente:

El Estado Colombiano se encuentra fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (art. 1 C.P.), así, entre sus fines se encuentran el de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes que consagra la Constitución (art. 2 C.P.). Para hacer efectivos esos postulados y asegurar el cumplimiento de las funciones del Estado, además de las tres ramas del poder público, existen otros órganos autónomos e independientes (art. 113 ibídem), como lo es la Procuraduría General de la Nación.

El artículo 118 de la Constitución Política, establece que al Ministerio Público le corresponde "la guarda y la promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas", y que será ejercido por el Procurador General, los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales, el Defensor del Pueblo "y por los demás funcionarios que determine la ley".

Ahora bien, la Procuraduría General de la Nación es un organismo de control, independiente y autónomo, de carácter administrativo. Sentencia C-244 de 1996, y, en ese orden de ideas, no puede desconocer los principios de orden constitucional que rigen la función administrativa y el presupuesto, según el cual esa función se encuentra al servicio de los intereses generales. De ahí, que se hayan establecido controles para que la actividad de los servidores

del Estado, se enmarque dentro de los imperativos de la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad "mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones" (CP. Art. 209).

En síntesis, la Procuraduría General de la Nación es la encargada de iniciar, adelantar y fallar las investigaciones que por faltas disciplinarias se adelanten contra los servidores públicos y contra los particulares que ejercen funciones públicas o manejan dineros del Estado, de conformidad con lo establecido en el Código Único Disciplinario o Ley 734 de 2002; de esta manera, la Procuraduría se concibe como órgano de control del Estado en la cual recae la calidad de Ministerio Público y como tal se le asignan constitucionalmente funciones de carácter disciplinario, recalando la importancia en cuanto al poder preferente que la misma Constitución le otorga respecto a la potestad disciplinaria del Estado.

El artículo 117 de la Carta, sobre el que se hicieron algunas alusiones en líneas anteriores, erige a la Procuraduría General de la Nación en un organismo de control, colocándolo por fuera de la esfera de la rama ejecutiva y al otorgarle fisonomía, autonomía, funciones y atribuciones propias. Esto elimina cualquier equívoco que se pudiera presentar, como ocurría en el pasado, en sus relaciones con las otras ramas del poder público, en especial la ejecutiva.

Dentro de esta nueva dimensión, esta entidad pasa a ocupar un lugar destacado, no sólo en materia de vigilancia y control, sino dentro del concepto mismo de estructura del Estado, lo que la convierte en un ente privilegiado para velar por el debido desempeño de las actividades de los servidores públicos.

Los constituyentes del año 1991 se propusieron convertir a la Procuraduría y a la Contraloría en órganos de control, confiriéndoles un carácter autónomo, creado constitucionalmente, independientes de las otras ramas del poder, con normas y procedimientos propios y específicos, integrados directamente por el Congreso de la República, lo cual permite afirmar que la Carta entroniza un nuevo modelo de reparto de las funciones del Estado, que supera los esquemas tradicionales de organización tripartita, acentuando los principios propios de un

Estado de derecho, con miras a lograr que se cumplan las tareas de cada una de las ramas del poder público.

Al respecto de ello, la Corte Constitucional colombiana se ha pronunciado en diversas ocasiones, entre ellas a través de la Sentencia C-057 de 1998 de la siguiente manera:

Este control tiene dos grandes ámbitos de aplicación. Por un lado existe la potestad disciplinaria interna, que es ejercida por el nominador o el superior jerárquico del servidor estatal. Por el otro, existe un control disciplinario externo, que de acuerdo con la Constitución (arts. 118 y 277-6) les corresponde al Procurador General de la Nación, sus delegados y agentes, y en virtud del cual deben "ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive los de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes; e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.

La potestad de la Procuraduría para ejercer el poder disciplinario sobre cualquier empleado estatal, cualquiera que sea su vinculación, tiene el carácter de prevalente o preferente. En consecuencia, dicho organismo está autorizado para desplazar al funcionario público que esté adelantando la investigación, quien deberá suspenderla en el estado en que se encuentre y entregar el expediente a la Procuraduría. Como es obvio, si la Procuraduría decide no intervenir en el proceso disciplinario interno que adelanta la entidad a la que presta sus servicios el investigado, será ésta última la que tramite y decida el proceso correspondiente.

La Corte después de explicar que en materia disciplinaria existen dos ámbitos de control, el interno a cargo de la entidad a la que presta sus servicios el

empleado y el externo que corresponde ejercer a la Procuraduría General de la Nación, y cuya prevalencia es reconocida constitucionalmente, señaló que en la Carta de 1991, a diferencia de lo que ocurría bajo la vigencia de la de 1886, el Ministerio Público se instituyó como un organismo autónomo e independiente, no sometido a la dirección gubernamental. En consecuencia, la facultad que le asignó el Constituyente de "imponer sanciones" a los servidores del Estado, implica adoptar directamente la medida respectiva. Significa esto que la Procuraduría ya no debe solicitar la suspensión o la destitución, pues ello implicaba dependencia o subordinación del Gobierno Nacional, lo cual quedó proscrito. Así las cosas, la Procuraduría a la luz de la normatividad constitucional que hoy rige, tiene la potestad de suspender o destituir, según el caso y previo el adelantamiento del proceso disciplinario correspondiente, a cualquier servidor estatal y no como sucedía antes que solamente podía solicitar la destitución o la suspensión al nominador del sancionado.

## 2.2 PODER PREFERENTE

Solano (2003) ha definido el poder preferente en los siguientes términos:

Atribución de supervigilancia que ejerce el procurador general de la Nación, por sí mismo o por conducto de sus delegados o agentes, como órgano de control disciplinario externo de carácter autónomo en su competencia prevalente, desplazando al funcionario titular de la potestad disciplinaria, para investigar la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive la de los funcionarios de elección popular, salvo los de fuero constitucional especial, e imponer, conforme a la ley, las sanciones a que hubiere lugar (Conc. .C.P., arts. 118, in

fine, y 277- '(6°). "Los personeros tendrán competencia preferente frente a la administración distrital o municipal" (L. 734/02, art. 69, inciso 2°). "Las personerías municipales y distritales tendrán frente a la administración poder disciplinario preferente" (ibídem, art. 30., inciso final) (p. 26).

Brito (2006) brinda una breve introducción respecto al poder preferente de la Procuraduría General de la Nación y las Personerías Municipales igualmente de las características y trámites para su ejercicio, sin desconocer la posibilidad de actuación oficiosa por parte de los organismos antes citados, de la siguiente forma:

La Procuraduría General de la Nación y las Personerías gozan del denominado poder preferente en materia disciplinaria, previsión de orden constitucional que coloca a estos órganos de control por encima de las oficinas de control disciplinario interno. Con fundamento en él, pueden asumir cualquier investigación que adelanten dichas oficinas, decisión que no admite oposición y contra la que no procede recurso alguno.

Debe advertirse que la Procuraduría no goza de poder preferente en relación con las investigaciones que se adelantan sobre los funcionarios judiciales, recayendo en el Consejo Superior de la Judicatura la competencia exclusiva para investigar y sancionar a estos funcionarios (p. 359).

## 2.3 FACULTAD SANCIONATORIA DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN PARA DESTITUIR FUNCIONARIOS PÚBLICOS ELEGIDOS POR VOTO POPULAR

A través de diferentes pronunciamientos, la Corte Constitucional Colombiana ha ratificado la facultad que tiene la Procuraduría General de la Nación, en virtud de su poder preferente, para sancionar con destitución a funcionarios públicos elegidos por voto popular.



	<b>ARTÍCULO DEL TRABAJO DE GRADO</b>	<b>Código:</b> F-PI-28
		<b>Versión:</b> 01
		<b>Página</b> 7 de 11

Esto lo ha hecho manifiesto en la Sentencia T-544 de 2004 la Sala Cuarta de Revisión conoció de la acción de tutela interpuesta por un Senador de la República, quien fue suspendido por el Procurador General de la Nación en el curso de una investigación disciplinaria.

En esa ocasión, al examinar si el Procurador podía ejercer la potestad disciplinaria sobre un congresista, dijo la Corte que en efecto, según lo dispone el artículo 277 numeral 6 de la Constitución Política, el Procurador General de la Nación está facultado para ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.

Este es un mandato superior que debe entenderse en su conjunto y no separando cada uno de los componentes para afirmar que se trata de asuntos inconexos entre sí y de ello deducir infundadamente que el Procurador no podrá ejercer el control disciplinario preferente sobre los servidores públicos de elección popular. Por el contrario, constitucionalmente es comprensible que en determinadas circunstancias la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, dé lugar a la iniciación de investigaciones disciplinarias y a la imposición de las correspondientes sanciones por parte del Director del Ministerio Público.

Por ende, es razonable que los congresistas, como miembros de una corporación pública de elección popular, titulares del cumplimiento de funciones públicas, puedan ser investigados disciplinariamente por el Procurador General de la Nación, como suprema autoridad disciplinaria.

Sin embargo, se destaca particularmente la Sentencia SU-712 de 2013, en la cual la Corte Constitucional confirmó la sentencia de tutela proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en el sentido de denegar el amparo solicitado por la ciudadana Piedad Esneda Córdoba Ruiz contra la decisión de la Procuraduría General de la Nación de sancionarla con destitución e inhabilidad general para ejercer cargos públicos por el

término de dieciocho (18) años. La peticionaria considera que con esta decisión se habrían vulnerado sus derechos fundamentales al debido proceso (art. 29 C.Po.), acceso y desempeño de funciones públicas (art. 40 C.Po.), así como a elegir y ser elegida (art. 183 C.Po.), toda vez que en su concepto, el Procurador General de la Nación carecía por completo de competencia para investigar y sancionar disciplinariamente a los miembros del Congreso y en particular, a ella como senadora de la República. Al mismo tiempo, consideró que la Viceprocuradora carecía de competencia para decidir la recusación formulada contra el señor Procurador de la Nación, de manera que este último no podía continuar conociendo de la investigación por encontrarse incurso en una causal de impedimento.

La Sala Plena encontró que una interpretación armónica de los artículos 118 (C.Po.), que asigna a la Procuraduría General de la Nación el deber de vigilar la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas; 123 (C.Po.), el cual incluye en la categoría de servidores públicos a los funcionarios elegidos popularmente; 277, numeral 6 de la Carta, que asigna de manera específica al Procurador General de la Nación, la potestad disciplinaria y 266 del Reglamento del Congreso (Ley Orgánica 5ª de 1992), que ratifica esta competencia en relación con los senadores y representantes a la Cámara, permite concluir de manera clara, que el Procurador General de la Nación es el competente para investigar y sancionar disciplinariamente a los miembros del Congreso de la República. A juicio de la Corte, un ejercicio hermenéutico entre las normas constitucionales que atribuyen al Procurador General la potestad disciplinaria, con las normas del mismo rango que regulan las garantías institucionales para el ejercicio de la actividad parlamentaria, conduce a establecer que en su condición de servidores públicos de elección popular, los congresistas en el ordenamiento jurídico colombiano pueden ser investigados y sancionados disciplinariamente por el Jefe del Ministerio Público. De igual manera, la jurisprudencia constitucional así lo ha establecido, tanto en sede de tutela como de control abstracto de constitucionalidad y se corrobora al examinar los debates realizados en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

La Corte recordó que, como lo ha precisado la jurisprudencia, el ejercicio del poder disciplinario ha sido calificado como consustancial a la organización

política y absolutamente necesario en un Estado de derecho, que entre otras cosas, no podría alcanzar sus fines si careciera de un sistema jurídico enderezado a regular el comportamiento disciplinario de sus servidores, fijando los deberes y obligaciones de quienes lo integran, las faltas, las sanciones correspondientes y los procedimientos para aplicarlas. Su objetivo primordial no es otro que garantizar la buena marcha y buen nombre de la administración pública, así como asegurar a los gobernados que la función pública sea ejercida en beneficio de la comunidad y para la protección de los derechos y libertades de los asociados. En concreto, el artículo 277 numeral 6 de la Constitución confiere al Procurador General de la Nación, entre otras, la función de “Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley”. Es una de las manifestaciones del *ius puniendi* del estado, encaminada a prevenir y a sancionar aquellas conductas derivadas del incumplimiento de los deberes en ejercicio de la función pública, lo que naturalmente comprende a todos y cada uno de los servidores públicos, “independientemente de cuál sea el órgano o la rama a la que pertenezcan” (sentencia C-417/93). De ese modo, es claro que en el caso de los congresistas de la República, es la propia Constitución la que prevé que, en su calidad de servidores públicos de elección popular, su conducta sea vigilada disciplinariamente, por el Procurador General de la Nación.

De otro lado, la Corte reiteró que para la regulación de las competencias disciplinarias del Ministerio Público, la Constitución no consagró la reserva de ley orgánica. La reserva a que hace referencia el artículo 171 superior, se refiere a regular el ejercicio de la función legislativa a cargo del Congreso, más no a las competencias disciplinarias del Procurador, algunas de las cuales emanan directamente de la propia Carta Política. Advirtió, que ese fue el diseño institucional adoptado por el constituyente y responde a su coherencia interna, de manera que el tribunal constitucional carece de atribuciones para corregir eventuales imperfecciones – como las que se aducen por ser el Procurador elegido por el Senado de la República- adoptar los correctivos o implementar reformas estructurales con el fin de que

sea directamente una autoridad judicial la encargada de ejercer el control disciplinario de los parlamentarios.

En relación con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que alude a la “condena, por juez competente, en proceso penal”, la Corte Constitucional recabó que la misma Corte Interamericana también avala las sanciones administrativas bajo las garantías del debido proceso. Indicó que la aplicación de dicha Convención debe partir del diseño institucional de cada Estado, como lo reconoce el instrumento internacional al indicar que corresponde a la ley reglamentar el ejercicio de los derechos políticos y el mecanismo de sanción. Esta Corporación resaltó la importancia de armonizar los tratados internacionales de derechos humanos con la Constitución, a partir de una interpretación coherente, sistemática y teleológica.

De otra parte, el Tribunal consideró que resulta constitucionalmente válido que el legislador atribuya competencia al Viceprocurador General de la Nación para asumir el conocimiento de un proceso, no solo cuando el Procurador General se declara impedido o cuando acepta la recusación presentada en su contra, sino también cuando no acepta la recusación por considerar que no se está incurrido en la causal de impedimento que se le atribuye por el recusante. Al respecto, reiteró que, como ya lo ha señalado esta Corte al examinar el artículo 88 de la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único), resulta conforme con la Constitución que el Viceprocurador General de la Nación asuma esa competencia, toda vez que le fue conferida genéricamente, cuando quiera que el Procurador se declare impedido o sea recusado.

La Corte Constitucional aclaró que la presente decisión se circunscribe únicamente a los dos problemas jurídicos anteriores, de manera que no comprende la valoración sobre cualquier otro aspecto de orden procedimental, sustantivo, probatorio o de cualquier otra índole relacionado con el proceso disciplinario adelantado en contra de la ciudadana Piedad Esneda Córdoba Ruiz, ni versa sobre la eventual invalidez de las pruebas recaudadas o la proporcionalidad de las sanciones impuestas a la peticionaria, asuntos que además de no haber sido objeto de cuestionamiento en sede de tutela, habrán de ser debatidos al interior del proceso contencioso



	<b>ARTÍCULO DEL TRABAJO DE GRADO</b>	<b>Código:</b> F-PI-28
		<b>Versión:</b> 01
		<b>Página</b> 9 de 11

administrativo que se encuentra en curso en el Consejo de Estado.

## 2.4 EL FALLO DE ALONSO SALAZAR

Las decisiones de primera y segunda instancia dictadas, respectivamente, por la Procuradora Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública el 29 de febrero de 2012, y por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación el 26 de abril de 2012, mediante las cuales se le sancionó con destitución del cargo de Alcalde del Municipio de Medellín e inhabilidad general para desempeñar cargos públicos por 12 años, se dictaron en virtud de habersele encontrado responsable disciplinariamente de violar los artículos 48 numeral 39 y 48 numeral 40 de la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único (en adelante, CDU), y 38-2 de la Ley 996 de 2005.

Los hechos que dieron lugar al procedimiento administrativo disciplinario demandado se basaron en que el entonces Alcalde de Medellín, Alonso Salazar, realizó una serie de conductas, que fueron aceptadas por él en el curso del proceso disciplinario. Dichas conductas se relacionaban con una serie de comentarios realizados en Twitter, así como la entrega de fotografías y realización de declaraciones al periódico El Colombiano.

En virtud de estos hechos, la Procuraduría le imputó el cargo de participación en política, falta tipificada en los artículos 2° de la Ley 130 de 1994, 38-2 de la Ley 996 de 2005, 48-39 del CDU, y por la Directiva Unificada 005 del 5 de abril de 2011 del Despacho del Procurador General de la Nación.

A través de fallo proferido por el Consejo de Estado en Sentencia del 26 de marzo de 2014, declaró la nulidad del fallo de la Procuraduría y en lugar de la destitución e inhabilidad, este tribunal le dio a Salazar una amonestación:

Mediante la presente providencia, se amonesta por escrito al señor Salazar por haber cometido la falta disciplinaria leve culposa consistente en haber incumplido su deber de guarda y custodia de información y documentación no reservada a la que

tuvo acceso como Alcalde de Medellín, cuando hizo entrega de dicha información y documentación al periódico El Colombiano. Se le advierte, sin que ello implique anotación en su hoja de vida, que no vuelva a incurrir en esta imprudencia en cualesquiera cargos públicos que llegase a desempeñar en el futuro (C.E., Radicación número: 11001 03 25 000 2013 00117 00 (0263-13)).

Lo que hizo el Consejo de Estado fue un control de legalidad integral a la decisión de la Procuraduría, que como ejecución del poder disciplinario se reflejó en un acto administrativo de sanción, que ahora queda anulado por varias causales, y que rehabilita los derechos políticos del exalcalde. Esta situación evidentemente abre el debate sobre la facultad del Consejo de Estado para calificar la falta y reformar la sanción, lo que deja abierto el debate en futuras investigaciones.

## 3. CONCLUSIONES

En el sentir de la Corte Constitucional, la destitución de un funcionario público elegido por voto popular por parte del Procurador General de la Nación no resulta violatoria de los derechos fundamentales al debido proceso (art. 29 C. Po.), acceso y desempeño de funciones públicas (art. 40 C.Po.), así como a elegir y ser elegida (art. 183 C.Po.). La Corte también estima, a través de la Sentencia SU-712 de 2013 que el Procurador General de la Nación es el órgano competente para investigar y sancionar disciplinariamente a los miembros del Congreso.

Para la Corte es claro que una interpretación conforme a los artículos 118 de la Constitución Nacional, la cual imputa a la Procuraduría General de la Nación el deber de vigilar la conducta de aquellas personas que desempeñan funciones públicas; 123, el cual incluye en la categoría de servidores públicos a los funcionarios que son elegidos popularmente; numeral 6 del artículo 277, el cual asigna de forma puntual al Procurador General de la Nación la potestad disciplinaria; y 266 del Reglamento del Congreso o Ley Orgánica 5 de 1992, que corrobora esta competencia en relación con los senadores y representantes a la Cámara y admite señalar claramente que el Procurador General de la Nación es

	<b>ARTÍCULO DEL TRABAJO DE GRADO</b>	<b>Código: F-PI-28</b>
		<b>Versión: 01</b>
		<b>Página 10 de 11</b>

la figura competente para investigar y sancionar disciplinariamente a los miembros del Congreso de la República.

Un ejercicio interpretativo entre las normas constitucionales que le confieren al Procurador General de la Nación la potestad disciplinaria, con las normas de la misma categoría que reglamentan las garantías institucionales para el ejercicio de la actividad parlamentaria, lleva a establecer que en su situación de servidores públicos de elección popular, los congresistas en el ordenamiento jurídico colombiano pueden ser investigados y sancionados disciplinariamente por el Jefe del Ministerio Público; de igual forma, la jurisprudencia constitucional así lo ha determinado, tanto en sede de tutela como de control abstracto de constitucionalidad.

Finalmente, es necesario establecer que el ejercicio del poder disciplinario ha sido tipificado como consustancial a la organización política e indiscutiblemente necesario en un Estado de Derecho que, entre otras cosas, no puede lograr sus fines si no tuviese un sistema jurídico orientado a reglamentar el comportamiento disciplinario de sus servidores, fijando los deberes y obligaciones de aquellos que lo integran, las faltas, las sanciones que corresponden y los procedimientos para aplicarlas.

#### 4. RECOMENDACIONES

A través del análisis realizado en el presente artículo es posible vislumbrar futuros debates políticos y jurídicos en torno a los límites de la facultad sancionatoria del Procurador General de la Nación para destituir funcionarios públicos elegidos por voto popular. Evidentemente, se seguirán surtiendo nuevas sanciones a esta clase de funcionarios, por lo cual, la dinámica legislativa del Congreso de la República de Colombia, probablemente entre a discutir y replantear los límites de discrecionalidad que ostenta hoy en día la Procuraduría.

Dicha situación abre la puerta al desarrollo de posteriores ejercicios investigativos que pueden versar sobre el análisis y estudio de casos específicos, ahondando sobre el real alcance de las facultades del Procurador en la actualidad.

#### REFERENCIAS

- Arias G., H. (2004). Código Disciplinario Único. Bogotá: Personería de Bogotá.
- Brito R., F. (2006). Poder preferente. Procurando: Boletín informativo mensual de la Procuraduría General de la Nación, República de Colombia, (45), 359-360.
- Bulla R., J. (2006). Derecho Disciplinario. Bogotá: Temis S.A.
- Caracol Radio. (2010). La decisión de la Procuraduría criminaliza la gestión por la paz: Piedad Córdoba. Recuperado en febrero de 2014 de <http://www.caracol.com.co/noticias/judiciales/la-decision-de-la-procuraduria-criminaliza-la-gestion-por-la-paz-piedad-cordoba/20100927/nota/1363535.aspx>
- Cepeda U., F. (2013). La potestad disciplinaria de la Procuraduría General. Recuperado en febrero de 2014 de [http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-13277872.html](http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-13277872.html)
- Congreso de la República. Código Penal Colombiano – Ley 599 de 2000. Recuperado en febrero de 2014 de [http://www.cntv.org.co/cntv\\_bop/basedoc/ley/2000/ley\\_0599\\_2000.html](http://www.cntv.org.co/cntv_bop/basedoc/ley/2000/ley_0599_2000.html)
- Congreso de la República. Constitución Política de 1991. Recuperado en febrero de 2014 de [http://www.cntv.org.co/cntv\\_bop/basedoc/cp/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.cntv.org.co/cntv_bop/basedoc/cp/constitucion_politica_1991.html)
- Gómez P., C. A. (2007). Dogmática del Derecho Disciplinario. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Solano S., J. E. (2003). Código Disciplinario Único. Ley 734 de febrero 5 de 2002. Bogotá: Doctrina y Ley.

#### Jurisprudencia

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia

 <p><b>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</b></p> <p>Ciencia, educación y desarrollo</p>	<p><b>ARTÍCULO DEL TRABAJO DE GRADO</b></p>	<p><b>Código: F-PI-28</b></p>
		<p><b>Versión: 01</b></p>
		<p><b>Página 11 de 11</b></p>

del 26 de marzo de 2014, Radicación número: 11001 03 25 000 2013 00117 00 (0263-13). Actor: Fabio Alonso Salazar Jaramillo. Demandado: Nación – Procuraduría General de la Nación. C.P.: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Corte Constitucional. Sentencia C-417 de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Corte Constitucional. Sentencia C-028 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

Corte Constitucional. Sentencia C-280 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia C-057 de 1998. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional. Sentencia C-996 de 2001. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

Corte Constitucional. Sentencia T-544 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

Corte Constitucional. Sentencia SU-712 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.