



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., ocho (8) de junio de dos mil veintidós (2022)

Expedientes acumulados con los números únicos de radicación: 2022-02623-00, 2022-02728-00, 2022-02618-00, 2022-02770-00 y 2022-02754-00.

Referencia: Acción de tutela

Actores: FREDY ESTEBAN RESTREPO TABORDA Y OTROS

Asunto: Admite demanda

AUTO INTERLOCUTORIO

Por ajustarse a las formalidades previstas en el Decreto Ley 2591 de 19 de noviembre de 1991¹, se admiten las acciones de tutela identificadas con los números únicos de radicación **2022-02728-00, 2022-02618-00, 2022-02770-00 y 2022-02754-00**, presentadas respectivamente, por los señores **JHON JAMES PARRA MONSALVE, DANIEL QUINTERO CALLE, JOSÉ LIBARDO VALLEJO BETANCUR y MATEO VÉLEZ SÁNCHEZ** contra la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**² y la **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**, por estimar que les fueron vulnerados sus derechos fundamentales, entre otros, al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a elegir y ser elegido, al haber

¹ "Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política".

² En adelante, la PGN.



Expedientes acumulados con los números únicos de radicación: 2022-02623-00, 2022-02728-00, 2022-02618-00, 2022-02770-00 y 2022-02754-00

Actores: FREDY ESTEBAN RESTREPO TABORDA Y OTROS.

expedido el auto de 10 de mayo de 2022³, dentro del proceso disciplinario identificado con el número único de radicación IUS E-2022154858 - IUC D-2022-234290⁴; y el Decreto 723 de 11 de mayo del presente año⁵, ***“Por el cual se hace efectiva la suspensión provisional del alcalde del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, ordenada por la Viceprocuraduría General de la Nación, y se hace un encargo”***, respectivamente.

En consecuencia, se dispone:

a): Notifíquese al señor Presidente de la República, al Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, al Ministro del Interior, a la Procuradora General de la Nación y al Viceprocurador (E) General de la Nación. Remítaseles copia de la solicitud de tutela, para que si a bien lo tienen rindan informes sobre el particular, contando para ello con un término de dos (2) días a partir de la notificación de esta providencia, los cuales podrán ser enviados a la dirección electrónica **secgeneral@consejodeestado.gov.co**.

b): Por tener interés directo en las resultas del proceso, vincúlense y notifíquese a los ciudadanos **SIMÓN MOLINA GÓMEZ** y **LUIS**

³ Suscrito por el Viceprocurador (E) General de la Nación.

⁴ Al cual le fue acumulado el expediente núms. IUS E 2022-202555 – IUC D-2022-2356749.

⁵ Suscrito por el Ministro del Interior de la República de Colombia, Delegatario de Funciones Presidenciales.



Expedientes acumulados con los números únicos de radicación: 2022-02623-00, 2022-02728-00, 2022-02618-00, 2022-02770-00 y 2022-02754-00

Actores: FREDY ESTEBAN RESTREPO TABORDA Y OTROS.

EDUARDO PELÁEZ JARAMILLO, quejosos dentro del proceso disciplinario objeto de la presente acción; asimismo, a la señora **JENNIFER ANDREE URIBE MONTOYA**, Alcaldesa encargada de dicho ente territorial. Remítaseles copia de la solicitud de tutela a los señores **SIMÓN MOLINA GÓMEZ, LUIS EDUARDO PELÁEZ JARAMILLO** y **JENNIFER ANDREE URIBE MONTOYA**, para que si a bien lo tienen rindan informes sobre el particular, contando para ello con un término de dos (2) días a partir de la notificación de esta providencia, los cuales podrán ser enviados a la dirección electrónica **secgeneral@consejodeestado.gov.co**.

c): Ténganse como pruebas, en cuanto fueren conducentes y por el valor que les corresponda en derecho, los documentos aportados por los actores con la solicitud de tutela.

d): Tiénese al doctor **HÉCTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO** como apoderado especial del señor **DANIEL QUINTERO CALLE**, de conformidad con el poder obrante en el expediente.

e): Ofíciase a la Procuraduría General de la Nación para que remita, en el término de la distancia, con destino al proceso de la referencia, copia física o digital del expediente identificado con el número único de



Expedientes acumulados con los números únicos de radicación: 2022-02623-00, 2022-02728-00, 2022-02618-00, 2022-02770-00 y 2022-02754-00

Actores: FREDY ESTEBAN RESTREPO TABORDA Y OTROS.

radicación IUS E-2022154858 – IUC D-2022-234290, contentivo del proceso disciplinario que se adelanta contra el señor **DANIEL QUINTERO CALLE**.

f): De las solicitudes de medidas provisionales:

El señor **DANIEL QUINTERO CALLE** solicita que se decrete la siguiente medida provisional:

"[...] Como medida provisional expresamente solicito suspender provisionalmente los efectos jurídicos del auto de apertura de investigación de suspensión en el ejercicio de mi cargo proferido por la Procuraduría General de la Nación en contra del suscrito alcalde de Medellín de fecha 10 mayo de 2022. Manteniendo exclusivamente su contenido en lo relativo a la apertura de la investigación disciplinaria para efectos de ejercer mi derecho a la defensa.

Igualmente solicito suspender provisionalmente el Decreto 727 del 11 de mayo de 2022 "Por el cual se hace efectiva la suspensión provisional del alcalde del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, ordenada por la Viceprocuraduría General de la Nación, y se hace un encargo".

Téngase en cuenta que de acuerdo con el régimen disciplinario hoy vigente, aunque en apariencia jurídica, la Procuraduría General de la Nación cuenta con funciones Jurisdiccionales, éstas decisiones están sometidas al control de legalidad de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por vía del recurso de revisión contemplado en la ley 2094, pero sin embargo este tipo de decisiones como lo es la suspensión provisional del cargo, por ser un auto de trámite no es susceptible de un medio de control que resulte eficaz para la protección de mis derechos, razón de más para que la presente tutela y las medidas cautelares que solicito estén llamadas a prosperar.

La medida provisional que solicito tiene como finalidad la tutela judicial efectiva, toda vez que como lo ha sostenido la Jurisprudencia de esta Alta Corporación y de la Corte Constitucional, cuando se trata de funcionarios elegidos popularmente, comoquiera que se está cumpliendo un cargo de período, el tiempo que permanezca por



Expedientes acumulados con los números únicos de radicación: 2022-02623-00, 2022-02728-00, 2022-02618-00, 2022-02770-00 y 2022-02754-00

Actores: FREDY ESTEBAN RESTREPO TABORDA Y OTROS.

fuera del mismo es absolutamente imposible de recuperar y por esta razón estamos frente a un perjuicio irremediable en la medida en que solamente se podrá compensar en dinero mi ausencia en el cargo.

Lo anterior implica que deban adoptarse medidas previas, que aunque coinciden con las pretensiones de la demanda de tutela, esto es, la suspensión provisional de los efectos de la decisión adoptada por la Procuraduría General de la Nación de suspenderme en el ejercicio de mi cargo como Alcalde, lo mismo que del decreto proferido por el Presidente de la República a través de su delegatario, para que en el evento de prosperar la presente acción no resulte inane la determinación que se adopte, toda vez que ya se habrán conculcado materialmente mis derechos políticos, lo mismo que el de mis electores, al permitirse que un grupo político al que pertenece el Presidente de la República y la misma Procuradora General de la Nación se tomen el Gobierno de nuestra ciudad cuando ese mismo movimiento fue derrotado en las elecciones en las que fui elegido por un movimiento INDEPENDIENTE.

Nótese igualmente que no es la primera vez que se produce un acto de persecución en mi contra, toda vez que así mismo este mismo grupo político apoyó al comité promotor de mi revocatoria de mandato con los resultados que ya son públicamente conocidos, que incluyeron compulsas de copias de carácter penal para establecer posibles hechos delictivos en su desarrollo.

Todo lo anterior, Honorables Magistrados, deja en evidencia que este asunto no es principalmente de carácter jurídico sino una abierta persecución política y por lo tanto al no ejecutarse al amparo de las disposiciones disciplinarias por las razones que ya he expresado requieren una URGENTE INTERVENCIÓN DEL JUEZ CONSTITUCIONAL para que ponga fin a estas vías de hecho y ordene los correctivos correspondientes así como el amparo de mis derechos fundamentales ya referidos en mis escritos anteriores [...]”⁶.

Asimismo, el ciudadano **VALLEJO BETANCUR**, solicita:

“[...] A pesar de la facultad oficiosa que tiene el juez de tutela y que puede ejercer a partir de la exposición de hechos y derechos ya expresada en este libelo; de nuestra parte, en forma expresa, se le solicita la suspensión provisional e inmediata del acto de la autoridad accionada y que se señala como vulnerador de derechos fundamentales, mientras se dicta el fallo de tutela que lo saque

⁶ Cfr. Expediente núm. 2022-02618-00.



Expedientes acumulados con los números únicos de radicación: 2022-02623-00, 2022-02728-00, 2022-02618-00, 2022-02770-00 y 2022-02754-00

Actores: FREDY ESTEBAN RESTREPO TABORDA Y OTROS.

definitivamente de vigencia, en tanto que es necesario y urgente hacerlo para preservar que el alcalde, en favor de nuestro derecho fundamental político de elector, permanezca cumpliendo con el mandato popular que se le dio, y que no se le impida hacerlo, vulnerándosele no sólo sus derechos fundamentales al debido proceso y del ejercicio pleno de sus derechos políticos de gobernar por elección popular, sino el mío como sufragante y elector, por el momento cercenados, todos esos derechos fundamentales, pero subrayo el mío como elector, por la medida de suspensión provisional disciplinaria artificialmente sustentada en una supuesta indebida participación en política cuya construcción carece de fundamento jurídico normativo constitucional y legal, al punto que resplandece la absoluta atipicidad de la conducta.

Es necesario: si no se suspende el acto disciplinario, seguirá la flagrante vulneración; y es urgente: no existe otro recurso eficaz, la consulta al interior de la Procuraduría no lo es, ya la Procuradora General de la Nación salió en medios de comunicación respaldando la medida de suspensión provisional disciplinaria, de manera que, dejar transcurrir el proceso disciplinario, supone un largo período de tiempo, casi que esperar la terminación del período del alcalde, consolidándose la vulneración de los citados derechos fundamentales. Al igual que pensar en demandar ante lo contencioso administrativo, es un despropósito, ya que se dirá que la suspensión provisional disciplinaria está habilitada por la Ley como mecanismo cautelar disciplinario al interior de los procesos de esta índole, y que cualquier demanda está supeditada al acto administrativo definitivo, ahora jurisdiccional sometido a recurso ante lo contencioso, pero al final.

En fin: la medida cautelar que se pide en esta demanda de tutela la consideramos necesaria y urgente. La parte actora en este caso carece de otro mecanismo de defensa judicial para proteger los derechos fundamentales ya mencionados [...]”.⁷

Por su parte, el señor **VÉLEZ SÁNCHEZ** solicita:

“[...] Se solicita de los H. Magistrados, como medida provisional, se ordene la suspensión de los efectos del numeral tercero (3) del auto del 10 de mayo de 2022, proferido por el Viceprocurador General de la Nación, dentro del Radicado IUS E 2022-154858 - IUC D - 2022-2342990, por medio del cual se decide la acumulación de actuaciones disciplinarias y se adoptan otras decisiones, y que tiene como fecha de los hechos de la medida “por establecer”, en el cual

⁷ Cfr. Expediente núm. 2022-02770-00.



Expedientes acumulados con los números únicos de radicación: 2022-02623-00, 2022-02728-00, 2022-02618-00, 2022-02770-00 y 2022-02754-00

Actores: FREDY ESTEBAN RESTREPO TABORDA Y OTROS.

se dispone "Suspende provisionalmente del ejercicio del cargo de alcalde de Medellín (Antioquia), señor DANIEL QUINTERO CALLE, por el término de tres (3) meses, en principio, o hasta que culmine el proceso electoral en Colombia, y solicitar al Presidente de la República que proceda a cumplir y hacer efectiva esta medida cautelar y una vez ejecutada la misma comunique a la Viceprocuraduría General de la Nación su cumplimiento. Contra la suspensión provisional no procede ningún recurso".

[...]

La anterior solicitud dado que la actuación del Viceprocurador General de la Nación constituye una manifiesta extralimitación en el ejercicio de sus funciones; que desconoce el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos; que fue adoptada por quien carecía de competencia para suspender o restringir derechos convencionales y fundamentales; y que se adoptó desbordando los límites establecidos para restringir en casos de corrupción, la adopción de la medida provisional se hace necesaria para evitar perjuicios irremediables.

Al ordenarse la suspensión del Alcalde de Medellín, Daniel Quintero Calle, son suspendidos mis derechos políticos, mediante un acto administrativo contra el cual no procede recurso alguno, razón por la cual el restablecimiento de mis atributos como constituyente primario y soberano, en donde se respete el derecho a ejercer oposición, así como a participar en en la definición de la conformación del poder político y tiene un carácter fundamental y necesario para la existencia de un Estado social de derecho, democrático y participativo [...]".⁸

Para resolver lo pertinente, se observa que las medidas provisionales en las acciones de tutela están previstas en el artículo 7º del Decreto 2591 de 1991, cuyo tenor dispone:

*"Artículo 7o. Medidas provisionales **para proteger un derecho**. Desde la presentación de la solicitud, cuando el juez expresamente lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, suspenderá la aplicación del acto concreto que lo amenace o vulnere.*

⁸ Cfr. Expediente núm. 2022-02754-00.



Expedientes acumulados con los números únicos de radicación: 2022-02623-00, 2022-02728-00, 2022-02618-00, 2022-02770-00 y 2022-02754-00

Actores: FREDY ESTEBAN RESTREPO TABORDA Y OTROS.

*Sin embargo, a petición de parte o de oficio, se podrá disponer la ejecución o la continuidad de la ejecución, **para evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público**. En todo caso el juez podrá ordenar lo que considere procedente para proteger los derechos y no hacer ilusorio el efecto de un eventual fallo a favor del solicitante [...]" (Resaltado fuera del texto).*

La normativa en mención faculta a los jueces de tutela para decretar medidas provisionales cuando se advierta la urgencia y necesidad de intervenir transitoriamente para precaver que: (i) se violen derechos fundamentales de manera irreversible o; (ii) se ocasionen graves e irreparables daños, especialmente al interés público⁹.

De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, son tres los requisitos que se deben satisfacer para decretar una medida provisional en los procesos de tutela, a saber:

"[...] (i) Que la medida provisional, para proteger un derecho fundamental o evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público, tenga vocación aparente de viabilidad por estar respaldada en fundamentos fácticos y jurídicos razonables, es decir, que tenga la apariencia de un buen derecho (*fumus boni iuris*);

(ii) Que exista un riesgo probable de que la protección del derecho invocado o la salvaguarda del interés público pueda verse afectado considerablemente por el tiempo transcurrido durante el trámite de revisión, esto es, que haya un peligro en la demora (*periculum in mora*); y

(iii) Que la medida provisional no genere un daño desproporcionado a quien afecta directamente [...]"¹⁰

⁹ Cfr. Corte Constitucional, Auto 680 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera.

¹⁰ Cfr. Corte Constitucional, Auto 416 de 2020. M.P. Cristina Pardo Schlesinger y Auto 259 de 2021. M.P. Diana Fajardo Rivera, entre otros.



Expedientes acumulados con los números únicos de radicación: 2022-02623-00, 2022-02728-00, 2022-02618-00, 2022-02770-00 y 2022-02754-00

Actores: FREDY ESTEBAN RESTREPO TABORDA Y OTROS.

Cabe señalar que la adopción de una medida provisional de protección no implica un prejuzgamiento del caso o una orientación acerca de la decisión de fondo que habrá de adoptarse, puesto que su finalidad es evitar la configuración de un daño irreparable, mientras se decide el asunto planteado en el proceso constitucional.

En el caso *sub judice*, el auto cuyos efectos piden los actores que se suspendan, resolvió:

"[...] TERCERO: Suspender provisionalmente del ejercicio del cargo de alcalde de Medellín (Antioquia), al señor DANIEL QUINTERO CALLE por el término de tres (3) meses, en principio, o hasta cuando culmine el proceso electoral en Colombia, y solicitar al Presidente de la República que proceda a cumplir y hacer efectiva esta medida cautelar y una vez ejecutada la misma comunique a la Viceprocuraduría General de la Nación su cumplimiento. Contra la suspensión provisional no procede ningún recurso [...]"

Por su parte, el Decreto cuyos efectos se solicita suspender, resolvió:

"[...] Artículo 1. Suspensión. Suspender provisionalmente del ejercicio del cargo de alcalde de Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín (Antioquia), al señor Daniel Quintero Calle, identificado con la cédula de ciudadanía número 71.386.360, por el término de tres (3) meses, en principio, o hasta cuando culmine el proceso electoral en Colombia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este decreto.

Artículo 2. Encargo. Encargar como alcalde del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín (Antioquia), al señor Juan Camilo Restrepo Gómez, identificado con la cédula de ciudadanía número 3.383.668, quien actualmente se desempeña en el cargo de Alto Comisionado para la Paz del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, separándose de las funciones del cargo del cual es titular, mientras se designa alcalde por el procedimiento de terna [...]"



Expedientes acumulados con los números únicos de radicación: 2022-02623-00, 2022-02728-00, 2022-02618-00, 2022-02770-00 y 2022-02754-00

Actores: FREDY ESTEBAN RESTREPO TABORDA Y OTROS.

En respaldo de la medida provisional, los señores **JOSÉ LIBARDO VALLEJO BETANCUR** y **MATEO VÉLEZ SÁNCHEZ** alegan que los actos administrativos expedidos por la Procuraduría General de la Nación y la Presidencia de la República vulneraron sus derechos fundamentales invocados, habida cuenta que al separar de manera provisional del ejercicio del cargo al señor **DANIEL QUINTERO CALLE**, como Alcalde del Distrito de Medellín, éste no podrá ejercer sus funciones por un lapso de tiempo significativo, a pesar de que le resta menos de la mitad de su período como mandatario de dicho ente territorial.

Revisadas las decisiones objeto de tutela y las razones que aducen los citados señores para solicitar la suspensión provisional de sus efectos, a juicio del Despacho, no resultan suficientes para decretar la medida cautelar en comento, pues, como se vio es necesario que se acredite la configuración de los requisitos de *fumus boni iuris*, *periculum in mora* y el examen de proporcionalidad, los cuales no fueron demostrados por los accionantes, lo que imposibilita determinar en esta etapa inicial del proceso la gravedad e inminencia del perjuicio irremediable que se cierne sobre sus derechos, por la suspensión provisional del señor **DANIEL QUINTERO CALLE** como Alcalde del Distrito de Medellín.



Expedientes acumulados con los números únicos de radicación: 2022-02623-00, 2022-02728-00, 2022-02618-00, 2022-02770-00 y 2022-02754-00

Actores: FREDY ESTEBAN RESTREPO TABORDA Y OTROS.

Ahora, respecto de la solicitud de medida cautelar presentada por el señor **DANIEL QUINTERO CALLE**, quien es el titular de los derechos fundamentales que se invocan como vulnerados, se argumentó lo siguiente:

(i) Que la decisión del Viceprocurador General de la Nación desconoció el debido proceso, por cuanto desplazó la competencia para la investigación y juzgamiento del disciplinable, la cual corresponde a la Sala Especial de Instrucción y a la Sala Especial de Juzgamiento de funcionarios elegidos popularmente.

(ii) Que el procedimiento adelantado por la **PGN** desconoció los principios de independencia y autonomía que rigen los procesos disciplinarios, pues tratándose de una entidad con una estructura jerárquica no es posible dar cumplimiento a los mencionados principios, de ahí que las disposiciones de la Ley 2094 de 29 de junio de 2021¹¹ sobre dicha materia no sean aplicables a la investigación que se sigue en su contra.

(iii) Que se desconoció la sentencia C-450 de 2003 de la Corte Constitucional, habida consideración que la medida de suspensión decretada por la demandada no satisface los requisitos exigidos en la citada providencia, en tanto los hechos materia de investigación no están

¹¹ "Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones".



Expedientes acumulados con los números únicos de radicación: 2022-02623-00, 2022-02728-00, 2022-02618-00, 2022-02770-00 y 2022-02754-00

Actores: FREDY ESTEBAN RESTREPO TABORDA Y OTROS.

causando un perjuicio a la Administración Pública ni guardan relación con el ejercicio del cargo de alcalde.

(iv) Que el Presidente de la República desconoció el mandato del artículo 32 de la Ley 1617 de 5 de febrero de 2013¹², por cuanto a través del Decreto 723 de 11 de mayo de 2022 procedió a encargar como alcalde del Distrito de Medellín a una persona que no pertenece al mismo movimiento político del alcalde suspendido.

(v) Finalmente, aduce que en los procesos disciplinarios solo se puede sancionar con suspensión del ejercicio del cargo a los funcionarios de elección popular cuando se trate de hechos de corrupción definidos en la Ley 412 de 6 de noviembre de 1997, "**Por la cual se aprueba la "Convención Interamericana contra la Corrupción"**", como lo sostuvo la Sala Plena del Consejo de Estado¹³ en la sentencia de 15 de noviembre de 2017, por lo que, a su juicio, la **PGN** violó dicha norma convencional, además del artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que fue objeto de análisis en la citada sentencia del Consejo de Estado.

¹² "Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales".

¹³ Cita para el efecto la sentencia de 15 de noviembre de 2017, número único de radicación 11001-03-25-000-2014-00360-00.



Expedientes acumulados con los números únicos de radicación: 2022-02623-00, 2022-02728-00, 2022-02618-00, 2022-02770-00 y 2022-02754-00

Actores: FREDY ESTEBAN RESTREPO TABORDA Y OTROS.

Con fundamento en los argumentos expuestos, procede el Despacho a examinar la viabilidad de la medida provisional solicitada por el señor **DANIEL QUINTERO CALLE** así:

(i) Frente al argumento relativo a la falta de competencia del Viceprocurador (E) General de la Nación para proferir el auto de 10 de mayo de 2022, que se pretende suspender, el Despacho advierte que:

Mediante la Ley 1952 de 28 de enero de 2019 se expidió el Código General Disciplinario -CGD-. Posteriormente, la Ley 2094 de 2021¹⁴ introdujo importantes reformas al proceso disciplinario, entre ellas la división de las etapas de instrucción y juzgamiento y la doble instancia, que hicieron necesario modificar las competencias de la Procuraduría General de la Nación, para lo cual el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1851 de 24 de diciembre de 2021¹⁵.

En lo que respecta a las funciones asignadas al Viceprocurador General, el citado Decreto 1851, en el parágrafo tercero de su artículo 7º, que modificó el artículo 17 del Decreto Ley 262 de 2000, estableció:

¹⁴ "Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones".

¹⁵ Por el cual se modifican los Decretos Ley 262 y 265 de 2000 con el fin de reconfigurar la planta de personal de la Procuraduría General de la Nación, modificar el régimen de competencias internas, crear, fusionar cargos y determinar los funcionarios que los ocupaban a donde pasarán a ocupar los nuevos cargos que se creen, así como la reasignación o cambio de la estructura de funcionamiento y asignación de las diferentes funciones y cargos de los empleados y se dictan otras disposiciones.



Expedientes acumulados con los números únicos de radicación: 2022-02623-00, 2022-02728-00, 2022-02618-00, 2022-02770-00 y 2022-02754-00

Actores: FREDY ESTEBAN RESTREPO TABORDA Y OTROS.

“[...] **Parágrafo Tercero.** El Viceprocurador tendrá competencia preferente para asumir el conocimiento de cualquier proceso disciplinario de competencia de la Sala Disciplinaria de Instrucción, de la Sala Disciplinaria Ordinaria de Juzgamiento, de los procuradores delegados, regionales, distritales y provinciales.

Cuando asuma el conocimiento en etapa de instrucción, el juzgamiento corresponderá a la Sala Disciplinaria Ordinaria de Juzgamiento o a la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular, según sea el caso [...]”.

Lo anterior pone de manifiesto que, en principio, el desplazamiento de la competencia asignada a la Sala Especial de Instrucción y a la Sala Especial de Juzgamiento de funcionarios elegidos popularmente, encuentra respaldo en la citada disposición normativa.

Ahora, es preciso resaltar que la procedencia de la medida cautelar está supeditada a la demostración de la apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*), esto es, la existencia de elementos de juicio suficientes que, sin prejuzgar el fondo del asunto, permitan vislumbrar la existencia y titularidad del derecho reclamado, para garantizarlo de modo provisional. En esta medida, es menester indicar que el accionante sustenta su petición cautelar en la transgresión de su derecho fundamental al debido proceso, por la falta de competencia de la dependencia de la **PGN** que adelanta la investigación y que desplazó a las Salas Disciplinarias de esa entidad, las cuales serían las competentes para conocer de los procesos disciplinarios contra los servidores públicos que se indican en el artículo 101 del CGD, modificado por el artículo 16 de la Ley 2094; no obstante



Expedientes acumulados con los números únicos de radicación: 2022-02623-00, 2022-02728-00, 2022-02618-00, 2022-02770-00 y 2022-02754-00

Actores: FREDY ESTEBAN RESTREPO TABORDA Y OTROS.

ello, de la lectura de la citada disposición no se advierte que entre los funcionarios enlistados en la norma se encuentren los alcaldes, salvo el Alcalde Mayor de Bogotá D.C.:

"Artículo 101. Competencia de las salas disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación. *La Procuraduría General de la Nación contará con tres (3) Salas Disciplinarias, encargadas de conocer, según sus competencias, de la etapa de instrucción y juzgamiento. Estas Salas serán competentes, en lo que les corresponda, para conocer de los procesos disciplinarios contra los siguientes servidores públicos.*

El Vicepresidente de la República, los Ministros del Despacho, los Congresistas, el Contralor General de la República, el Defensor del Pueblo, el Gerente del Banco de la República y demás miembros de su Junta Directiva, el Alcalde Mayor de Bogotá, D. C., los Magistrados del Consejo Nacional Electoral, el Auditor General de la República, el Registrador Nacional del Estado Civil, el Contador General, los Generales de la República y oficiales de rango equivalente, el Personero y el Contralor de Bogotá, D.C., los Directores de Departamentos Administrativos del orden nacional y del Distrito Capital, los miembros de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, el Viceprocurador, los Procuradores Delegados, los Procuradores Auxiliares, el Secretario General de la Procuraduría General de la Nación, el Veedor, el Director del Instituto de Estudios del Ministerio Público, el Director Nacional de Investigaciones Especiales y el Secretario Privado de la Procuraduría General.

También conocerán de los procesos disciplinarios de los demás servidores públicos del orden nacional de igual o superior categoría a los mencionados, siempre que la competencia no esté asignada a otra autoridad disciplinaria.

La competencia de las Salas Disciplinarias se ejercerá respecto de las faltas cometidas con anterioridad a la adquisición de la calidad de los servidores enunciados en este artículo o durante su ejercicio, en este último caso, aunque hayan hecho dejación del cargo.

Parágrafo 1º. *Las Salas Disciplinarias estarán conformadas cada una por tres (3) integrantes. Según las competencias internas, las Salas Disciplinarias conocerán de la consulta de la suspensión provisional y de los recursos de apelación y queja interpuestos*



Expedientes acumulados con los números únicos de radicación: 2022-02623-00, 2022-02728-00, 2022-02618-00, 2022-02770-00 y 2022-02754-00

Actores: FREDY ESTEBAN RESTREPO TABORDA Y OTROS.

contra las decisiones de primera instancia de las procuradurías delegadas. Igualmente, de la segunda instancia y de la doble conformidad, en los procesos con asignación especial, siempre y cuando el funcionario desplazado tenga la competencia de procurador delegado y de las demás que le sean señaladas.

Parágrafo 2º. *La Procuraduría General de la Nación conocerá de los procesos disciplinarios contra los Congresistas, siempre y cuando no corresponda a conductas en ejercicio de la función congresional de conformidad ético disciplinaria incorporada a este”.*

Así pues, comoquiera que las normas de competencia son taxativas y no permiten una lectura análoga y extensiva como lo pretende el actor, no es de recibo su argumento relativo a que su proceso debe ser conocido por las Salas Disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación.

(ii) A juicio del accionante, el procedimiento adelantado por la **PGN** desconoce los principios de independencia y autonomía que rigen los procesos disciplinarios, pues tratándose de una entidad con una estructura jerárquica no es posible dar cumplimiento a los mencionados principios, de ahí que las disposiciones de la Ley 2094 de 29 de junio de 2021¹⁶ sobre dicha materia no sean aplicables a la investigación que se sigue en su contra.

Para la Sala unitaria, tal argumento corresponde al fondo del asunto que se plantea en los fundamentos de la acción constitucional, los cuales se dirigen a cuestionar las etapas del proceso disciplinario y los órganos

¹⁶ "Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones”.



Expedientes acumulados con los números únicos de radicación: 2022-02623-00, 2022-02728-00, 2022-02618-00, 2022-02770-00 y 2022-02754-00

Actores: FREDY ESTEBAN RESTREPO TABORDA Y OTROS.

encargados de la instrucción y el juzgamiento, regulados en la reciente reforma al CGD por la Ley 2094, lo que escapa del control constitucional que ocupa la atención de la Sala Unitaria, el cual radica en la Corte Constitucional, por vía de demanda de inconstitucionalidad.

(iii) Para el actor la medida de suspensión decretada por la demandada no satisface los requisitos exigidos en la sentencia C-450 de 2003 de la Corte Constitucional, habida consideración que los hechos materia de investigación no están causando un perjuicio a la Administración Pública ni guardan relación con el ejercicio del cargo de alcalde.

Al respecto, se observa que el ente investigador, con fundamento en el material probatorio obrante en el proceso disciplinario, decretó la suspensión provisional del ejercicio del cargo de alcalde del señor **QUINTERO CALLE**, bajo el argumento de que la medida cumple con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, tomando en consideración la posibilidad de que el funcionario incurra en reiteración de la conducta que dio lugar a la investigación por la presunta comisión de la falta descrita en el Libro II, Capítulo I (faltas gravísimas) del CGD, artículo 60:

*"[...] **Artículo 60.** Faltas relacionadas con la intervención en política.*



Expedientes acumulados con los números únicos de radicación: 2022-02623-00, 2022-02728-00, 2022-02618-00, 2022-02770-00 y 2022-02754-00

Actores: FREDY ESTEBAN RESTREPO TABORDA Y OTROS.

1. Utilizar el cargo para participar en las actividades de los partidos y movimientos políticos y en las controversias políticas, sin perjuicio de los derechos previstos en la Constitución y la ley [...]" (Resaltado fuera del texto original).

Merece destacarse que la suspensión provisional es una medida que hace parte del procedimiento disciplinario ordinario, que está sometida a unos presupuestos o condiciones objetivas, así como a controles dentro del proceso disciplinario. La medida está prevista en el artículo 217 del CGD, en los siguientes términos.

"Artículo 217. *Suspensión provisional. Durante la investigación disciplinaria o el juzgamiento por faltas calificadas como gravísimas o graves, el funcionario que la esté adelantando podrá ordenar motivadamente la suspensión provisional del servidor público, sin derecho a remuneración alguna, siempre y cuando se evidencien serios elementos de juicio que permitan establecer que la permanencia en el cargo, función o servicio público posibilita la interferencia del autor de la falta en el trámite de la investigación o permite que continúe cometiéndola o que la reitere.*

El término de la suspensión provisional será de tres meses, prorrogable hasta en otro tanto. Dicha suspensión podrá prorrogarse por otros tres meses, una vez proferido el fallo de primera o única instancia.

El auto que decreta la suspensión provisional y las decisiones de prórroga serán objeto de consulta, sin perjuicio de su inmediato cumplimiento.

Para los efectos propios de la consulta, el funcionario remitirá de inmediato el proceso al superior, previa comunicación de la decisión al afectado.

Recibido el expediente, el superior dispondrá que permanezca en Secretaría por el término de tres días, durante los cuales el disciplinado podrá presentar alegaciones en su favor, acompañadas de las pruebas en que las sustente. Vencido dicho término, se decidirá dentro de los diez días siguientes.



Expedientes acumulados con los números únicos de radicación: 2022-02623-00, 2022-02728-00, 2022-02618-00, 2022-02770-00 y 2022-02754-00

Actores: FREDY ESTEBAN RESTREPO TABORDA Y OTROS.

Cuando desaparezcan los motivos que dieron lugar a la medida, la suspensión provisional deberá ser revocada en cualquier momento por quien la profirió, o por el superior funcional del funcionario competente para dictar el fallo de primera instancia.

Parágrafo. *Cuando la sanción impuesta fuere de suspensión e inhabilidad o únicamente de suspensión, para su cumplimiento se tendrá en cuenta el lapso en que el disciplinado permaneció suspendido provisionalmente. Si la sanción fuere de suspensión inferior al término de la aplicada provisionalmente, tendrá derecho a percibir la diferencia”.*

De la lectura de la citada disposición y de los fundamentos que tuvo en cuenta la demandada para decretar la medida de suspensión del cargo, observa el Despacho, en un juicio preliminar que no implica prejuzgamiento, que la medida provisional no carece de idoneidad, necesidad ni proporcionalidad, en tanto se persigue un fin constitucionalmente legítimo, esto es, evitar que con la presunta participación en política por parte del señor **DANIEL QUINTERO CALLE**, en su condición de Alcalde del Distrito de Medellín, se pueda ver afectada la contienda electoral en el país, que aún no ha finalizado; es necesaria para alcanzar el objetivo propuesto; y la afectación de los derechos del funcionario investigado en todo caso no se presenta como superior a los beneficios que se obtienen con la medida.

Es importante señalar que, como lo ha precisado la jurisprudencia de esta Corporación, la suspensión es una medida provisional de carácter preventivo que se adopta dentro de la investigación disciplinaria cuando



Expedientes acumulados con los números únicos de radicación: 2022-02623-00, 2022-02728-00, 2022-02618-00, 2022-02770-00 y 2022-02754-00

Actores: FREDY ESTEBAN RESTREPO TABORDA Y OTROS.

se evidencian serios elementos de juicio que permitan establecer que la permanencia en el cargo, función o servicio público posibiliten la interferencia del autor en el trámite de la investigación o que continúe cometiendo o reiterando la falta¹⁷.

De igual manera, la Corte Constitucional, al examinar la constitucionalidad de la figura de la suspensión provisional de los funcionarios públicos, ha sostenido que se trata de una carga legítima con consecuencias rigurosas que conscientemente debe soportar el funcionario implicado en unos hechos que constituyen en conjunto una posible falta o infracción disciplinaria al régimen correspondiente, precisando que es apenas provisional y no es una sanción¹⁸.

(iv) El Presidente de la República desconoció el mandato del artículo 32 de la Ley 1617 de 5 de febrero de 2013¹⁹, por cuanto a través del Decreto 723 de 11 de mayo de 2022 procedió a encargar como alcalde del Distrito de Medellín a una persona que no pertenece al mismo movimiento político del alcalde suspendido.

¹⁷ Ver, entre otras, providencias del Consejo de Estado de 22 de agosto de 2013 (número único de radicación 2011-0019500, C.P. Alfonso Vargas Rincón), 3 de noviembre de 2016 (número único de radicación 2016-02477-01, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés) y 10 de marzo de 2018 (número único de radicación 2017-01706-01, C.P. María Elizabeth García González).

¹⁸ Ver, entre otras, sentencias C-406 de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz y C-280 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁹ "Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales".



Expedientes acumulados con los números únicos de radicación: 2022-02623-00, 2022-02728-00, 2022-02618-00, 2022-02770-00 y 2022-02754-00

Actores: FREDY ESTEBAN RESTREPO TABORDA Y OTROS.

Frente a ello, la Sala Unitaria no hará pronunciamiento alguno, teniendo en cuenta que a través del Decreto 937 de 1o. de junio de 2022 el Presidente de la República designó como alcaldesa encargada del Distrito de Medellín a la señora **JENNIFER ANDREE URIBE MONTOYA**, quien hace parte de la terna presentada ante la Presidencia de la República por parte del movimiento político *independientes* al cual pertenece el alcalde suspendido.

(v) Finalmente, aduce que en los procesos disciplinarios solo se puede sancionar con suspensión del ejercicio del cargo a los funcionarios de elección popular cuando se trate de hechos de corrupción definidos en la Ley 412 de 6 de noviembre de 1997, "**Por la cual se aprueba la "Convención Interamericana contra la Corrupción"**", como lo sostuvo la Sala Plena del Consejo de Estado²⁰ en la sentencia de 15 de noviembre de 2017, por lo que, a su juicio, la **PGN** violó dicha norma convencional, además del artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que fue objeto de análisis en la citada sentencia del Consejo de Estado.

Para resolver, la Sala Unitaria se referirá a lo decidido por la Sala Plena de la Corporación en la sentencia invocada por el accionante, con el fin de

²⁰ Cita para el efecto la sentencia de 15 de noviembre de 2017, número único de radicación 11001-03-25-000-2014-00360-00.



Expedientes acumulados con los números únicos de radicación: 2022-02623-00, 2022-02728-00, 2022-02618-00, 2022-02770-00 y 2022-02754-00

Actores: FREDY ESTEBAN RESTREPO TABORDA Y OTROS.

determinar si contiene la regla de decisión judicial aplicable al caso *sub judice*.

Sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 15 de noviembre de 2017, número único de radicación 11001-03-25-000-2014-00360-00(IJ)

En esta sentencia, la Sala Plena se ocupó, por importancia jurídica, de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada contra los actos administrativos proferidos por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación el 9 de diciembre de 2013 y el 13 de enero de 2014, mediante los cuales se declaró responsable disciplinariamente al señor **GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO** y se le sancionó con destitución del cargo de Alcalde Mayor de Bogotá D.C. e inhabilidad general por quince (15) años.

La Sala consideró que de conformidad con el precedente fijado por la Corte Constitucional en la sentencia C-028 de 2006²¹, la competencia que se le atribuye a la Procuraduría General de la Nación para investigar y sancionar disciplinariamente a funcionarios públicos de elección popular se ajusta al artículo 23.2 de la CADH solo en cuanto a que la actuación del órgano de control se encamine a prevenir hechos de corrupción o a

²¹ M.P. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.



Expedientes acumulados con los números únicos de radicación: 2022-02623-00, 2022-02728-00, 2022-02618-00, 2022-02770-00 y 2022-02754-00

Actores: FREDY ESTEBAN RESTREPO TABORDA Y OTROS.

conjurar actos de servidores públicos que promuevan y constituyan casos reprochables de corrupción.

Asimismo, concluyó la Sala que para los casos de la sanción con destitución e inhabilidad para el ejercicio de derechos políticos a funcionarios de elección popular que se encuentren inmersos en conductas que no constituyen casos reprochables de corrupción, la competencia para imponer la respectiva sanción es de los jueces de la República.

De la lectura de la sentencia en mención es posible advertir que no se ocupa del asunto planteado en la presente acción, toda vez que lo estudiado por la Corporación, en esa ocasión, se refirió a la falta de competencia del Procurador General de la Nación para investigar y sancionar disciplinariamente con destitución e inhabilidad a un servidor público de elección popular, mientras que lo que se controvierte en el caso bajo examen es la competencia del Ministerio Público para suspender provisionalmente a dichos funcionarios.

Al respecto, se reitera que la suspensión provisional **no es una sanción**, ni implica definición alguna sobre la responsabilidad disciplinaria, sino que con ella se busca prevenir la afectación del proceso por interferencias del



Expedientes acumulados con los números únicos de radicación: 2022-02623-00, 2022-02728-00, 2022-02618-00, 2022-02770-00 y 2022-02754-00

Actores: FREDY ESTEBAN RESTREPO TABORDA Y OTROS.

procesado, la continuidad en la comisión de una falta disciplinaria o su reiteración.

En este orden, es claro que la sentencia de la Sala Plena de la Corporación difiere en cuanto a los elementos fácticos y jurídicos del caso *sub lite*, lo que impide prohiar la regla jurisprudencial allí definida, por tratarse de una *ratio decidendi* distinta que no hace posible la aplicación del precedente invocado por el accionante.

Precisado ello y teniendo en cuenta que el actor fundamenta la medida provisional en que la decisión de la **PGN** desconoce el artículo 23 de la CADH, procede la Sala Unitaria a examinar el correspondiente argumento.

El citado artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece lo siguiente:

“Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.



Expedientes acumulados con los números únicos de radicación: 2022-02623-00, 2022-02728-00, 2022-02618-00, 2022-02770-00 y 2022-02754-00

Actores: FREDY ESTEBAN RESTREPO TABORDA Y OTROS.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal". (Resaltado fuera del texto original).

Sobre la interpretación de este artículo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en adelante la **CIDH**, en el caso **PETRO URREGO vs. COLOMBIA**²², sostuvo:

" [...] La Corte reitera que el artículo 23.2 de la Convención Americana es claro en el sentido de que dicho instrumento no permite que órgano administrativo alguno pueda aplicar una sanción que implique una restricción (por ejemplo, imponer una pena de inhabilitación o destitución) a una persona por su conducta social (en el ejercicio de la función pública o fuera de ella) para el ejercicio de los derechos políticos a elegir y ser elegido: sólo puede serlo por acto jurisdiccional (sentencia) del juez competente en el correspondiente proceso penal. El Tribunal considera que la interpretación literal de este precepto permite arribar a esta conclusión, pues tanto la destitución como la inhabilitación son restricciones a los derechos políticos, no sólo de aquellos funcionarios públicos elegidos popularmente, sino también de sus electores [...]"

En ese caso la **CIDH** concluyó que los derechos políticos del señor **PETRO URREGO** se vieron afectados por la sanción de destitución e inhabilitación impuesta por la Procuraduría General de la Nación, mediante los actos administrativos proferidos el 9 de diciembre de 2013 y 13 de enero de 2014.

²² Sentencia de 8 de julio de 2020. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.



Expedientes acumulados con los números únicos de radicación: 2022-02623-00, 2022-02728-00, 2022-02618-00, 2022-02770-00 y 2022-02754-00

Actores: FREDY ESTEBAN RESTREPO TABORDA Y OTROS.

Por su parte, la Corte Constitucional, con ocasión del estudio de constitucionalidad de la medida de suspensión provisional en procesos disciplinarios, prevista en el artículo 157 de la Ley 734 de 2002²³ y reproducida en el artículo 217 de la Ley 1952 de 2019²⁴, en la sentencia C-086 de 2019, se pronunció sobre la compatibilidad entre la medida y el artículo 23 de la CADH, con las siguientes consideraciones que por ser relevantes para el caso en estudio se traen a colación:

"[...] 3. Problema jurídico por resolver y metodología de la decisión

*A partir de los antecedentes expuestos y sobre la base de la integración de la unidad normativa realizada, corresponde a este tribunal establecer **si la norma contenida en los artículos 157 de la Ley 734 de 2002 y 217 de la Ley 1952 de 2019**, en tanto faculta al operador que adelanta el proceso disciplinario para suspender provisionalmente al servidor público, incluso si es de elección popular, **es compatible con la norma superior prevista en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos**.*

(...)

Debe destacarse que la competencia para investigar y sancionar, en el contexto del proceso disciplinario, a servidores públicos de elección popular corresponde a la Procuraduría General de la Nación. Esta entidad es un organismo de control: forma parte del ministerio público, que no se encuentra dentro de ninguna rama del poder público y, por tanto, no está sometida en modo alguno a interferencias políticas. En tanto órgano autónomo responsable de adelantar el proceso disciplinario, **la Procuraduría General de la Nación es independiente de los demás órganos del Estado, de manera semejante a como lo son los jueces, como lo ha destacado este tribunal, al momento de interpretar de manera sistemática y armónica con la Constitución el**

²³ Anterior Código Disciplinario Único.

²⁴ En esa ocasión la Corte procedió a integrar la unidad normativa de ambos artículos, para su examen constitucional.



Expedientes acumulados con los números únicos de radicación: 2022-02623-00, 2022-02728-00, 2022-02618-00, 2022-02770-00 y 2022-02754-00

Actores: FREDY ESTEBAN RESTREPO TABORDA Y OTROS.

artículo 23 de la CADH. Además, sus actos son susceptibles de control judicial, por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

4.9.4. Por tanto, **dado que la competencia para suspender provisionalmente a un servidor público, incluso de elección popular, se funda en la competencia del operador disciplinario para investigar y sancionar disciplinariamente a los servidores públicos, conforme al antedicho precedente, debe concluirse que la norma demandada es compatible con las normas previstas en el artículo 23 de la CADH y en el artículo 40 de la Constitución [...].**" (Resaltado fuera del texto original).²⁵

De acuerdo con el análisis de la Corte en la sentencia transcrita, es posible advertir las siguientes situaciones:

(i) Existe un precedente constitucional cuya *ratio decidendi* resulta aplicable al caso en estudio, comoquiera que se refiere a la interpretación del artículo 23 de la CADH frente a la medida de suspensión provisional de los servidores públicos, dentro de los procesos disciplinarios, prevista en el artículo 217 del CGD.

(ii) La Corte Constitucional fijó en este precedente la siguiente regla: la competencia para suspender provisionalmente a un servidor público, incluso de elección popular, se funda en la facultad del operador disciplinario para investigar y sancionar disciplinariamente a los servidores públicos; en consecuencia, la medida de suspensión provisional prevista en el artículo 217 del CGD es compatible con las

²⁵ Sentencia C-086 de 2019, M.P LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.



Expedientes acumulados con los números únicos de radicación: 2022-02623-00, 2022-02728-00, 2022-02618-00, 2022-02770-00 y 2022-02754-00

Actores: FREDY ESTEBAN RESTREPO TABORDA Y OTROS.

normas previstas en el artículo 23 de la CADH y en el artículo 40 de la Constitución.

Conviene traer a colación el fallo de 28 de marzo de 2019 en el cual la Sección Tercera -Subsección A- de la Corporación se pronunció en un caso de similares presupuestos al que se estudia, en el cual se examinaba la decisión de la Procuraduría General de la Nación de suspender de manera provisional al alcalde del Municipio de Bucaramanga, con fundamento en el artículo 157 de la Ley 734. En esa ocasión, la Corporación indicó:

"[...] En el caso que nos ocupa, la Sala debe determinar si la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con el artículo 157 del Código Único Disciplinario, tiene competencia para suspender provisionalmente en el ejercicio del cargo como alcalde del municipio de Bucaramanga, al señor Rodolfo Hernández Suárez.

De acuerdo con la legislación y la jurisprudencia colombiana, un servidor público puede ser suspendido en el ejercicio de su cargo: i) por medio de sanción impuesta en un fallo judicial o ii) como medida cautelar decretada en el trámite de una investigación disciplinaria.

En relación con la primera forma de suspensión (sanción), la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, a la luz del artículo 23.2 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, definieron la competencia de la Procuraduría General de la Nación para imponerla en contra de servidores públicos y para restringir los derechos políticos a los funcionarios públicos de elección popular.

Unos de los pronunciamientos más importantes al respecto, de cada una de estas Corporaciones, son la sentencias C-028 de 2006, proferida por el máximo tribunal de lo constitucional, y el fallo del 15 de noviembre de 2017, dictado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en los que se concluyó que la Procuraduría General de la Nación tiene competencia para investigar a todos los servidores públicos e imponerles las sanciones de



Expedientes acumulados con los números únicos de radicación: 2022-02623-00, 2022-02728-00, 2022-02618-00, 2022-02770-00 y 2022-02754-00

Actores: FREDY ESTEBAN RESTREPO TABORDA Y OTROS.

suspensión, destitución e inhabilidad general; no obstante, cuando se trate de un funcionario público elegido popularmente, dichas medidas le pueden ser impuestas por ese organismo siempre que sean el resultado de una investigación disciplinaria adelantada por hechos de corrupción o encaminada a conjurar actos que promuevan o constituyan actos de esa naturaleza.

(...)

Ahora bien, la segunda forma de suspensión, esto es, la que obedece a una medida cautelar y provisional (que fue lo que impuso la Procuraduría al alcalde de Bucaramanga, acá demandante), puede ser decretada en el trámite de la investigación disciplinaria, siempre y cuando dicha decisión este motivada y existan elementos que sugieran que la permanencia del servidor público en el cargo le permitirá continuar realizando la conducta por la que es investigado, o que la reiterará, o que eventualmente puede llegar a interferir en el trámite del proceso disciplinario.

*La parte actora aseguró que dicha medida cautelar contraviene el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (...). Conforme al citado artículo, los derechos políticos pueden ser restringidos, entre otras cosas, por una condena impuesta por un juez competente dentro de un proceso penal; **no obstante, si se tiene en cuenta que la medida cautelar de suspensión provisional es un instrumento con el que se pretende garantizar el debido proceso, la eficacia, la celeridad y la imparcialidad, pero que por su naturaleza no se erige como un fallo ni define la culpabilidad del enjuiciado, ni mucho menos su responsabilidad y tampoco es una sanción disciplinaria, sino una mera medida provisional que, como tal, se adopta mientras se profiere una decisión definitiva, dable es concluir que no se contrapone a lo reglado en artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y que, por lo mismo, la Procuraduría General de la Nación tiene competencia para suspender provisionalmente en el ejercicio del cargo a un servidor público, inclusive de elección popular, pues la limitación que al respecto tiene ese órgano de control tiene que ver es con la imposición de la suspensión como sanción definitiva.***

Bajo este escenario, se tiene que una cosa es la facultad con la que cuenta la Procuraduría General de la Nación para imponer, como resultado de una investigación disciplinaria adelantada por hechos de corrupción, la sanción de destitución, inhabilidad o suspensión en el ejercicio del cargo a servidores públicos de elección popular (en virtud del precedente jurisprudencial fijado por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado), y otra muy diferente es la facultad de que goza para decretar, durante la investigación disciplinaria, una medida cautelar de suspensión provisional en el



Expedientes acumulados con los números únicos de radicación: 2022-02623-00, 2022-02728-00, 2022-02618-00, 2022-02770-00 y 2022-02754-00

Actores: FREDY ESTEBAN RESTREPO TABORDA Y OTROS.

ejercicio del cargo a servidores públicos, inclusive de elección popular, cuando se evidencien elementos que permitan concluir que la permanencia en el cargo del investigado puede interferir en el trámite del proceso disciplinario o que puede continuar realizando la conducta por la que está siendo investigado o que la reitera.

(...)

De lo anterior, surge con claridad que la investigación disciplinaria que adelanta la Procuraduría General de la Nación en contra del señor Rodolfo Hernández Suárez obedece a conductas que atentaron contra el buen trato y el respeto que todo servidor público debe tener hacia las demás personas y que la medida de suspensión provisional en el ejercicio de su cargo como alcalde del municipio de Bucaramanga se tomó con el fin de que no siga incurriendo en ellas, pues son varias las quejas y las investigaciones disciplinarias que existen en su contra por los mismos motivos.

Teniendo en cuenta lo anterior, para la Sala es claro que la Procuraduría no desbordó su competencia al suspender provisionalmente en el ejercicio del cargo al alcalde del municipio de Bucaramanga, el señor Rodolfo Hernández Suárez, pues, como se dijo anteriormente y se explicó, tal medida es admisible dentro del proceso disciplinario, de conformidad con el artículo 157 de la Ley 734 de 2002, sin desmedro de la limitante surgida del artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que aplica, se reitera, para la imposición de la suspensión como sanción definitiva". (Resaltado fuera del texto original).

Finalmente, en lo concerniente al argumento de la configuración de un perjuicio irremediable, se precisa que la suspensión provisional de los servidores investigados disciplinariamente es una medida legítima de carácter preventivo, la cual fue adoptada en el caso particular bajo los criterios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad, a fin de evitar que el señor **QUINTERO CALLE** reiterara la conducta constitutiva de falta.

Aunado a lo anterior, conforme lo señaló el auto de 10 de mayo de 2022 que decretó la suspensión provisional del ejercicio del cargo del alcalde, el



Expedientes acumulados con los números únicos de radicación: 2022-02623-00, 2022-02728-00, 2022-02618-00, 2022-02770-00 y 2022-02754-00

Actores: FREDY ESTEBAN RESTREPO TABORDA Y OTROS.

señor **QUINTERO CALLE** permanecerá suspendido por un período de tres (3) meses o hasta que finalice la contienda electoral de las presidenciales, lo cual sucederá el próximo 19 de junio. Así lo precisó el citado auto:

*“[...] **TERCERO:** Suspende provisionalmente del ejercicio del cargo de alcalde de Medellín (Antioquia), señor DANIEL QUINTERO CALLE, por el término de tres (3) meses, en principio, **o hasta cuando culmine el proceso electoral en Colombia**, y solicitar al Presidente de la República que proceda a cumplir y hacer efectiva esta medida cautelar y una vez ejecutada la misma comunique a la Viceprocuraduría General de la Nación su cumplimiento. Contra la suspensión provisional no procede ningún recurso [...]”.*

En este orden de ideas, el Despacho advierte que a partir de un juicio *a priori* propio de la etapa en la que se encuentra el proceso, del estudio del precedente constitucional sobre el alcance del artículo 217 de la Ley 1952 frente al artículo 23 de la CADH, no es viable arribar a la conclusión de la violación de normas convencionales que sustentan la medida deprecada.

Por lo precedente, no queda posibilidad distinta que denegar las medidas cautelares solicitadas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

(Firmado electrónicamente)
NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera