



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN B

Consejero de Estado: Jorge Portocarrero Banguera

Bogotá, D. C., veinticinco (25) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Radicado : 17001-23-33-000-2019-00613-01
Número Interno : 3704-2021
Demandante : Ronal Fabián Bonilla Ricardo
Demandada : Nación – Procuraduría General de la Nación
Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho
Tema : Disciplinario – Irregularidades en el procedimiento disciplinario y desconocimiento de principios constitucionales y convencionales.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 26 de marzo de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, que negó las pretensiones de la demanda instaurada por el señor Ronal Fabián Bonilla Ricardo en contra de la Nación – Procuraduría General de la Nación, y condenó en costas a la parte vencida.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda.

El señor Ronal Fabián Bonilla Ricardo, por conducto de apoderado, acudió a la jurisdicción en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), para solicitar lo siguiente:

1.1. Pretensiones¹.

Declarar la nulidad del fallo disciplinario de primera instancia del 28 de enero de 2019, suscrito por la procuradora primera delegada para la vigilancia administrativa de la Procuraduría General de la Nación, a través del cual declaró probado el cargo formulado al señor Ronal Fabián Bonilla Ricardo, en su condición de concejal del municipio de Manizales y, en consecuencia, fue sancionado² con destitución e

¹ Folios 6 a 43 del expediente virtual en Samai «EXPEDIENTE DIGITAL» en el archivo denominado "ED_01PARTE1(.PDF) NroActua 2".

² Como quiera que se encontró probado el siguiente cargo: "en su calidad de Concejal municipal de Manizales para la época de los hechos, actuar como tal, a pesar de recaer sobre él una inhabilidad para ello aparentemente, originada en el hecho de



inhabilidad general por el término de 12 años; del fallo disciplinario de segunda instancia del 28 de abril de 2019, mediante el cual la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación confirmó la declaratoria de responsabilidad disciplinaria y modificó la sanción, en cuanto redujo la inhabilidad a 10 años; y de la Resolución 5239 del 4 de septiembre de 2019, expedida por el gobernador del departamento de Caldas, mediante la cual se dio cumplimiento a los fallos disciplinarios.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó: **(i)** el reintegro al mismo cargo o a otro de categoría igual o superior; **(ii)** la eliminación de las sanciones de destitución e inhabilidad de su registro; **(iii)** el pago de salarios, primas, bonificaciones, subsidios e indemnizaciones correspondientes al período en que fue elegido; **(iv)** la aplicación de intereses comerciales o moratorios sobre dichas compensaciones, conforme al artículo 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA); **(v)** la actualización de las sumas mencionadas teniendo en cuenta para el efecto el Índice de Precios al Consumidor (IPC); y, **(vi)** la condena en costas y agencias en derecho.

Los hechos en que se fundan las pretensiones son los siguientes:

El señor Ronal Fabián Bonilla Ricardo inició su carrera profesional como docente de educación física en el año 2008 en el Colegio Mayor de Nuestra Señora-Colseñora, en Manizales³; posteriormente, en el año 2009, fue nombrado director de Deportes, responsabilidad que incluía la representación legal del Club Deportivo Semillas⁴ por delegación expresa del Padre Rector, según consta en el Manual de Funciones, rol que estaba limitado a la presentación de propuestas y a la firma de contratos en nombre del Club, sin involucrar manejo de recursos económicos ni toma de decisiones administrativas unilaterales.

Tras ser elegido concejal de Manizales el señor Ronal Fabián Bonilla Ricardo en las elecciones que se llevaron a cabo en el año 2015, tomó posesión el 2 de enero de 2016, no obstante, su elección fue demandada por haber quebrantado el régimen de inhabilidades, específicamente, porque firmó un contrato como representante del

haber contratado con el Municipio de Manizales seis meses antes de su elección llevada a cabo el día 25 de octubre de 2015, y la correspondiente declaración en acto proferido por la Registraduría Nacional del Estado Civil del 30 de octubre de 2015; de igual modo nueve (9) meses y diecinueve (19) días antes de su posesión del cargo, conforme al acta en sesión inaugural del Concejo de Manizales del dos (2) de enero de 2016”

³ Institución de educación formal, de carácter privado, propiedad de la Arquidiócesis de Manizales.

⁴ Creado como una extensión del colegio el cual tenía como fin desarrollar actividades deportivas complementarias sin ánimo de lucro.



Club Promotor Semillas del Colegio Mayor de Nuestra Señora en el año inmediatamente anterior a su elección.

Como resultado de la anterior decisión, fue decretada la pérdida de investidura por parte del Tribunal Administrativo de Caldas y confirmada por el Consejo de Estado en sentencia del 10 de mayo de 2018, bajo ese contexto, no podía volver aspirar a cargos de elección popular, aun cuando ya había renunciado el 7 de julio de 2017.

De otro lado, el 28 de enero de 2019 la procuradora primera delegada para la vigilancia administrativa de la Procuraduría General de la Nación declaró que se había probado el cargo imputado a Ronal Fabián Bonilla Ricardo en su función de concejal del municipio de Manizales, motivo por el cual se ordenó su destitución e inhabilidad general por un término de 12 años; posteriormente, este fallo fue modificado por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación el 28 de abril de 2019, dado que redujo la sanción a 10 años, ante tal situación, el gobernador del departamento de Caldas suscribió la Resolución 5239 del 4 de septiembre de 2019, por medio de la cual dio cumplimiento a los citados fallos disciplinarios.

A juicio del demandante, no fueron considerados algunos motivos determinantes por parte de la autoridad disciplinaria, como lo fue el hecho de carecer de antecedentes penales, disciplinarios, fiscales o de policía y, además, que su actuar estuvo fundado dentro de la legalidad, lo cual conllevó a que se le aplicara una sanción propia de quienes han cometido actos de corrupción, pese a que sus acciones estaban dirigidas a beneficiar a los niños de la comunidad a través del Club Deportivo del Colegio Colseñora.

1.2. Normas violadas y concepto de violación.

Constitución Política, artículos 2; 6; 13; 29; 209; Convención Interamericana de Derechos Humanos, artículos 23; Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), artículos 1 y 2; Ley 734 de 2002, artículos 129, 141, 143 y 163.

Como concepto de violación, el apoderado del actor señaló que los actos acusados se encuentran viciados de nulidad por los siguientes cargos:



1.2.1. Falta de competencia, en la medida en que la Procuraduría General de la Nación no puede destituir e inhabilitar a un funcionario elegido popularmente, específicamente, porque ello quebranta los tratados internacionales, como la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

En efecto, se ha incurrido en nulidades procesales y en la violación del debido proceso, comoquiera que se le cambió el juez competente para estudiar el procedimiento regular de las sanciones disciplinarias; es por ello, que se debe inaplicar las normas internas contrarias a la Convención Americana de Derechos Humanos, en especial aquellas que permiten a un órgano administrativo sancionar a un servidor público electo por votación.

1.2.2. Desconocimiento del principio de doble instancia, dado que al asignar de manera especial la competencia del caso a la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa, el ente demandado pasó por alto que la instrucción del caso correspondía al procurador regional de Caldas; lo anterior, porque así lo ha establecido el Decreto 262 de 2000, el cual señala que son las Procuradurías Regionales las que deben conocer de los casos, como el que se estudió.

En tal sentido, la intervención del Despacho del Procurador General para designar un procurador delegado transgredió este principio constitucional y desatendió las disposiciones que establecen que la competencia inicial corresponde al procurador regional.

1.2.3. Violación al principio *non bis in idem*, ya que fue sancionado en dos ocasiones por el mismo hecho: el primero, con la pérdida de investidura decretada por el Consejo de Estado, el cual le impidió de manera perpetua ocupar cargos de elección popular; y el segundo, con la destitución por diez años en un procedimiento disciplinario; en tal sentido, aunque son procedimientos distintos *«uno enfocado en la conducta funcional y el otro en la pérdida de una condición política»* su caso se adecuó con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia⁵, la cual ha reconocido que los principios del derecho penal se aplican al derecho administrativo sancionador como extensiones de la potestad punitiva del Estado.

⁵ Sala de Casación, sentencia del 23 de marzo de 2017.M.P. Patricia Salazar Cuellar. Proceso No. 45072



1.2.4. Falsa motivación y desviación de poder, en tanto, se asignó la competencia de forma inadecuada al no ser el procurador regional quien debía estudiar su caso en primera instancia y, además, cuando se usó indebidamente la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción como fundamento, ya que no existían actos de corrupción por parte del disciplinado.

Al respecto, precisó que, la investigación se centró en un contrato firmado seis meses antes de la elección del señor Ronal Fabián Bonilla Ricardo, pero la sanción se aplicó de manera objetiva sin considerar las circunstancias que rodeaban el contrato, y sin analizar los argumentos que éste propuso, lo que resultó en una sanción desproporcionada.

Además, según el Código Disciplinario Único, una falta grave cometida con culpa grave es equivalente a una falta grave, lo cual no se consideró adecuadamente en su caso, lo que redundó en que el proceso disciplinario haya estado marcado por una motivación falsa y una aplicación errónea de las normas, lo cual justifica la solicitud de nulidad del procedimiento sancionador.

Tampoco se puede desconocer la aplicación del principio de favorabilidad, ya que la inhabilidad general por falta gravísima a título de culpa gravísima, conforme al artículo 46 de la Ley 734 del 2002, tiene un mínimo de sanción de 10 años y un máximo de 20 años para desempeñar cargos públicos; mientras que el nuevo Código General Disciplinario «Ley 1952 del 2019» estableció en su artículo 48 que la sanción para faltas gravísimas realizadas con culpa gravísima tendría un mínimo de 5 años y un máximo de 10 años.

2. Contestación de la demanda.

Corrido el traslado de la demanda a la Procuraduría General de la Nación de conformidad con lo ordenado por auto del 21 de enero de 2020⁶, mediante notificación por correo efectuada el 29 del mismo mes y año⁷, no se efectuó manifestación alguna⁸.

⁶ Folios 12 y 13 del expediente virtual en Samai «EXPEDIENTE DIGITAL» en el archivo denominado «ED_02PARTE2(.PDF) NroActua 2».

⁷ Folios 18 del expediente virtual en Samai «EXPEDIENTE DIGITAL» en el archivo denominado «ED_02PARTE2(.PDF) NroActua 2».

⁸ Tal y como evidencia en la constancia secretarial que obra a folio 113 del expediente virtual en Samai «EXPEDIENTE DIGITAL» en el archivo denominado «ED_02PARTE2(.PDF) NroActua 2».



3. La sentencia de primera instancia⁹.

El Tribunal Administrativo de Caldas, mediante sentencia proferida el 26 de marzo de 2021, negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte demandante, por considerar:

En cuanto a la falta de competencia, precisó que ésta ya se había atribuido a la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa para actuar en primera instancia y de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación en segunda instancia, puesto que, en virtud de la Constitución Política y del Decreto 262 de 2000¹⁰, es dicho ente administrativo quien se encuentra plenamente facultado para destituir e inhabilitar al demandante.

Respecto a la valoración subjetiva, la Procuraduría formuló cargos al demandante por haber actuado como concejal pese a una inhabilidad relacionada con contratos firmados con el municipio antes de su elección, en tal sentido, aunque la Procuraduría inicialmente consideró la falta como gravísima y dolosa, lo cierto es que se calificó como gravísima y culposa.

A su juicio, en el análisis de la conducta y las pruebas presentadas, la Procuraduría clasificó de manera adecuada la conducta del demandante dentro de la falta gravísima tipificada en la ley, tan es así, que la decisión se adecuó con los requerimientos sustanciales del Código Único Disciplinario, máxime cuando las faltas gravísimas están taxativamente señaladas y no es jurídicamente viable modificar su calificación, por ende, le corresponde a la autoridad disciplinaria determinar la forma de culpabilidad según las evidencias del proceso.

En lo concerniente a la responsabilidad disciplinaria del señor Ronal Fabián Bonilla Ricardo, resulta evidente que actuó con culpa gravísima por desatención elemental, comoquiera que solo realizó una consulta en mayo de 2015 sobre su posibilidad de ser relevado de su condición de contratista, sin tomar más acciones para verificar si cumplía con los requisitos legales y constitucionales para ser concejal o si existían inhabilidades o incompatibilidades que pudieran afectar su elegibilidad.

⁹ Folios 1 a 34 del expediente virtual en Samai «EXPEDIENTE DIGITAL» en el archivo denominado «ED_03SENTENCIA(.PDF) NroActua 2».

¹⁰ «(...) Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos (...).».



Bajo ese contexto, agregó que aquel no buscó asesoramiento jurídico adecuado y solo se preocupó por las posibles inhabilidades después de que su elección se convirtiera en tema de discusión pública y fuera demandado.

Frente a la supuesta desviación de poder, no se encontraron pruebas ni argumentos que demostraran que el operador disciplinario actuó con fines diferentes a los establecidos por la ley, máxime cuando la acción disciplinaria buscaba asegurar el correcto comportamiento de los servidores públicos, con lo cual es dable concluir que no hubo falsa motivación ni desviación de poder en los actos sancionatorios.

Al examinar si era aplicable por favorabilidad la Ley 1952 de 2019¹¹, concluyó que no por no estar vigente en el momento de los hechos sancionados, pues, de conformidad con el principio de legalidad y favorabilidad, si bien no debe existir discriminación alguna entre normas sustantivas y procesales, su aplicación depende del juez en casos concretos, es por ello por lo que la ley a estudiar o a debatir debe estar en vigencia para ser aplicable.

4. El recurso de apelación¹².

La parte demandante interpuso recurso de apelación por considerar que existió: **(i)** falta de competencia por parte de la Procuraduría General de la Nación; **(ii)** falta de subjetividad en la conducta endilgada; **(iii)** ausencia de un sujeto disciplinable; y, **(iv)** desconocimiento del principio de favorabilidad.

En efecto, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado¹³ y la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁴, la Procuraduría no tiene competencia para restringir los derechos políticos de los funcionarios que han sido elegidos popularmente, excepto en casos de corrupción; adicionalmente, no es posible que se discuta la imputación de la conducta bajo la modalidad de culpa gravísima, específicamente, por desatención elemental, comoquiera que está demostrado que el disciplinado buscó asesoramiento legal antes de su candidatura.

¹¹ "(...) Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario (...)."

¹² Folios 1 a 4 del expediente virtual en Samai «Gestión en otros despachos» en el archivo denominado "60_RECIBEMEMORIALES_RECURSODEAPELACION(.pdf) NroActua 35".

¹³ CONSEJO DE ESTADO, Sentencia de 15 de noviembre de 2017; radicado 110010325000201400360 00, M.P. César Palomino Cortés.

¹⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, sentencia del 8 de julio de 2020.



A su juicio, para el momento en que se le imputó la conducta «*contratación previa a su elección*», el señor Ronal Fabián Bonilla Ricardo era un particular y, por tanto, no era sujeto disciplinable; tan es así que la naturaleza de la inhabilidad electoral constituye un impedimento para acceder a un cargo, lo cual no puede ser objeto de sanción disciplinaria retroactiva.

Solicitó que, en virtud del principio de favorabilidad, se aplique la Ley 1952 de 2019, comoquiera que establece sanciones menos severas para las faltas gravísimas cometidas con culpa gravísima, pues, aunque la ley aún no había entrado en vigencia, su existencia como instrumento jurídico debe considerarse.

5. Alegatos de conclusión¹⁵.

Mediante auto del 20 de mayo de 2022, el despacho sustanciador admitió el recurso de apelación interpuesto por el demandante, y en virtud del numeral 4 del artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)¹⁶ sólo la parte demandante se pronunció respecto al recurso de apelación que interpuso.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Subsección es competente para conocer en segunda instancia de este proceso de conformidad con lo establecido en el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). De igual forma, según el artículo 328 del Código General del Proceso (CGP)¹⁷, en esta instancia se emitirá pronunciamiento sobre los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

¹⁵ Expediente virtual en Samai «índice 004».

¹⁶ «(...) ARTÍCULO 247. TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIAS. <Artículo modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento:
(...)

4. Desde la notificación del auto que concede la apelación y hasta la ejecutoria del que la admite en segunda instancia, los sujetos procesales podrán pronunciarse en relación con el recurso de apelación formulado por los demás intervinientes.
(...)

¹⁷ «ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.
En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.



2. Problema jurídico

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, corresponde a la Sala establecer si revoca la sentencia del Tribunal Administrativo de Caldas, que negó las pretensiones. Para el efecto, la Sala deberá analizar el siguiente problema jurídico:

¿Fueron procedentes las sanciones disciplinarias impuestas al señor Ronal Fabián Bonilla Ricardo por parte de la Procuraduría General de la Nación, mediante las cuales fue destituido e inhabilitado, pese a que, aparentemente, existió una falta de competencia, no hubo la suficiente valoración subjetiva de la conducta, hubo ausencia en cuanto a la condición de sujeto disciplinable al momento de los hechos y, además, debió aplicarse la Ley 1952 de 2019 en virtud del principio de favorabilidad?

Con el propósito de desatar el problema jurídico, se abordarán los siguientes aspectos: 2.1. marco normativo y jurisprudencial; 2.2. hechos probados; y 2.3. análisis del caso concreto.

2.1. Marco normativo y jurisprudencial en materia de derecho disciplinario¹⁸.

El debido proceso comprende un conjunto de principios materiales y formales de obligatorio acatamiento por parte de los operadores disciplinarios, en cuanto constituyen derechos de los sujetos disciplinables que se traducen, entre otras cosas, en la posibilidad de defenderse, presentar y controvertir pruebas e impugnar las decisiones que los afecten; cuando ello no ocurre el sancionado puede acudir ante el juez de lo contencioso-administrativo en demanda de nulidad de las decisiones adoptadas por los funcionarios administrativos, si se evidencia una violación del debido proceso.

La Corte Constitucional¹⁹, al respecto, ha sostenido: «Las garantías establecidas en virtud del debido proceso administrativo, de acuerdo a la jurisprudencia sentada por este alto Tribunal, son las siguientes: “(i)ser oído durante toda la actuación,(ii) a la notificación

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia».

¹⁸ Estudio prohijado y adaptado de la sentencia de esta subsección en sentencia de 13 de agosto de 2018, Radicación: 11001-03-25-000-2011-00482-00 (1915-11), demandante: Julio Eduardo Vargas Sarmiento contra la Procuraduría General de la Nación y otro.

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia T-051 de 2016.



oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso».

En concordancia con lo anterior, la Corte Constitucional²⁰ también ha destacado los elementos constitutivos de la garantía del debido proceso en materia disciplinaria; se han señalado, entre otros: i) el principio de legalidad de la falta y de la sanción disciplinaria, ii) el principio de publicidad, iii) el derecho de defensa y, especialmente, el derecho de contradicción y de controversia de la prueba; iv) el principio de la doble instancia, v) la presunción de inocencia, vi) el principio de imparcialidad, vii) el principio de *non bis in idem*, viii) el principio de cosa juzgada y ix) la prohibición de *non reformatio in pejus*.

Por otra parte, en el derecho disciplinario, el principio de legalidad se encuentra consagrado en diversas disposiciones constitucionales: i) en los artículos 6° y 29, que establecen que los servidores públicos no pueden «ser juzgados sino conforme a las leyes preexistentes», y «sólo son responsables por infringir la Constitución y la ley»; ii) en los artículos 122 y 123, que prevén que los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones se someterán a los comportamientos descritos en la Constitución, la ley y el reglamento y, en todo caso, «no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento»; y iii) en el artículo 124, que le asigna al legislador la potestad normativa para crear, modificar o derogar el régimen de responsabilidad al que se someten los servidores del Estado. Esta última norma preceptúa que: «la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva»²¹.

Adicionalmente, en el campo del derecho disciplinario, la Corte Constitucional ha precisado que existen particularidades importantes respecto del alcance de dicho principio y, en esa medida, se ha admitido cierta flexibilidad²², la cual no es absoluta,

²⁰ Corte Constitucional, sentencia T-1034 de 2006, magistrado ponente: Humberto Antonio Sierra Porto. En igual sentido, las sentencias C-310 de 1997, magistrado ponente: Carlos Gaviria Díaz; C-555 de 2001, magistrado ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra; T-1102 de 2005, magistrado ponente: Jaime Araujo Rentería; y T-330 de 2007, magistrado ponente: Jaime Córdoba Triviño, entre otras.

²¹ Corte Constitucional, sentencia C-818-2005, magistrado ponente: Rodrigo Escobar Gil

²² Corte Constitucional, sentencia T-1039 de 2006, magistrado ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.



pues no puede ser ilimitada de forma que conduzca a la arbitrariedad de la Administración en la imposición de las sanciones, por lo cual se vulnera este principio «cuando se advierta vaguedad, generalidad e indeterminación en la actuación del legislador, en la identificación de la conducta o en la sanción a imponer, de manera que no permitan establecer con certeza las consecuencias de una conducta»²³.

En conclusión, el principio de legalidad no puede analizarse de manera abstracta, sino que se manifiesta a su vez en tres principios: (i) reserva de ley²⁴, (ii) tipicidad²⁵ y (iii) *lex praevia*²⁶.

Por otro lado, la jurisprudencia del Consejo de Estado había indicado que el control judicial de los procedimientos disciplinarios no se trata de una tercera instancia, en la cual se pudieran practicar pruebas que no fueron pedidas en el procedimiento disciplinario y que sirvieron de sustento para la decisión en sede administrativa; se impone la valoración de las practicadas, para desentrañar si se presentó un defecto fáctico que amerite la anulación de los actos sancionatorios, puesto que si en el procedimiento disciplinario se burló el derecho de defensa o el debido proceso al encartado, aquel no tiene otro recurso distinto para demostrar tal vulneración, tal como lo señaló el Consejo de Estado, en la sentencia de 18 de marzo de 2010²⁷, en los siguientes términos:

«[...] la relación entre el proceso disciplinario y el procedimiento contencioso administrativo, esto es, las cargas argumentativas del demandante en el enjuiciamiento contencioso administrativo y el papel del juez frente al proceso.

Partiendo de que el control del juez administrativo sobre el acto disciplinario es pleno, como ya lo ha resaltado la Sala, la especificidad del proceso disciplinario conduce a que la presunción de legalidad que se predica de todo acto administrativo adquiera particular relevancia frente al acto sancionatorio disciplinario.

El juez de la legalidad del acto debe verificar si la interpretación jurídica efectuada por el titular de la acción disciplinaria se enmarcó dentro de los parámetros hermenéuticos, o si excedió los límites de la actividad

²³ Corte Constitucional, sentencia C-853 de 2005, magistrado ponente: Jaime Córdoba Triviño. Ver también las sentencias C-343 de 2006 y C-507 de 2006, magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁴ En materia disciplinaria, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado ha establecido que el señalamiento de los comportamientos reprochables disciplinariamente, así como las sanciones, los criterios para su fijación y los procedimientos para adelantar su imposición, corresponden a una materia que compete desarrollar de manera exclusiva a la ley, y a disposiciones con fuerza de ley.

²⁵ En aras de preservar el principio de reserva de ley, es para el legislador un imperativo constitucional fijar en la ley disciplinaria, como mínimo: (i) los presupuestos básicos de la conducta típica que será sancionada, (ii) las remisiones normativas o los elementos determinables cuando se haya previsto un tipo en blanco, (iii) los criterios por medio de los cuales se puede precisar con claridad y exactitud la conducta, (iv) las sanciones y las pautas mínimas que permitan su imposición y (v) los procedimientos que se adelanten para garantizar que su establecimiento se hará conforme a las exigencias mínimas del debido proceso

²⁶ Adicionalmente, a las personas no se les puede aplicar una descripción de la conducta sancionada efectuada con posterioridad a la realización de la misma, porque ello desconocería el principio de *lex praevia*.

²⁷ Consejo de Estado, sentencia de 3 de febrero de 2011, expediente: 250002325000200402982-01 (1384-06). Además, de la sala plena de lo contencioso administrativo, sentencia de 11 de diciembre 2012, expediente: 11001-03-25-000-2005-00012-00.



disciplinaria. No se trata de que el control de legalidad de ese acto administrativo de naturaleza especial sea un control restringido, pero siendo el procedimiento disciplinario un verdadero procedimiento, con etapas, partes, formulación de cargos, descargos, etapa probatoria, fallo, etc., el control judicial contencioso administrativo de ese acto definitivo no puede constituir una instancia más dentro de la actuación. [...]».

Esta tesis fue reiterada por esta Sección en fallo de 5 de septiembre de 2012²⁸, en la que indicó:

«[...] Corresponde entonces a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, entre otras cosas, verificar que la prueba recaudada en el trámite disciplinario se haya ajustado a las garantías constitucionales y legales, es decir, la acción de nulidad resulta ser un momento propicio para la exclusión de la prueba manifiestamente ilícita o producida con violación al debido proceso o de las garantías fundamentales, o sea, para aquella en cuya práctica se han trasgredido los principios básicos rectores de esa actividad imprescindible para el ejercicio del derecho de defensa. Entonces, en línea de principio puede predicarse que el control que a la jurisdicción corresponde sobre los actos de la administración, cuando ésta se expresa en ejercicio de la potestad disciplinaria, debe mantenerse al margen de erigirse en un nuevo momento para valorar la prueba, salvo que en su decreto y práctica se hubiere violado flagrantemente el debido proceso, o que la apreciación que de esa pruebas haya hecho el órgano disciplinario resulte ser totalmente contra evidente, es decir, reñida con el sentido común y alejada de toda razonabilidad. Por lo mismo, el control judicial del poder correccional que ejerce la Procuraduría General de la Nación, no puede ser el reclamo para que se haga una nueva lectura de la prueba que pretenda hacer más aguda y de mayor alcance, pues esa tarea corresponde a las instancias previstas en el C.D.U. y es en principio ajena a la actividad de la jurisdicción. En síntesis, debe distinguirse radicalmente la tarea del Juez Contencioso que no puede ser una tercera instancia del juicio disciplinario, y tal cosa se ha pretendido con la demanda contencioso-administrativa de que hoy se ocupa la Corporación, demanda que por tanto está condenada al fracaso [...]».

Sin embargo, desde la sentencia del 26 de marzo de 2014²⁹, el Consejo de Estado ha precisado el anterior criterio jurisprudencial respecto del control judicial ejercido por esta jurisdicción, sobre los actos y procedimientos administrativos disciplinarios en sede de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho, en los siguientes términos:

«[...] Por mandato de la Constitución Política y la ley, el control judicial ejercido por la jurisdicción contencioso-administrativa sobre los actos y procedimientos administrativos disciplinarios en sede de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho es un control integral y pleno, que se aplica a la luz de la Constitución y del sistema legal como un todo, en los aspectos tanto formales como materiales de las actuaciones y decisiones sujetas a revisión, y no se encuentra limitado ni por las pretensiones o alegaciones de las partes. Como se recalcará más adelante, el mandato constitucional de

²⁸ Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, subsección A, sentencia del 5 de septiembre de 2012, expediente: 11001 0325000 2010 00183 00 (1305-2010), magistrado ponente: Gustavo Eduardo Gómez.

²⁹ Consejo de Estado, sala plena, sección segunda, subsección A, sentencia del 26 de marzo de 2014, Radicación 263 de 2013, magistrado ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.



prevalencia del derecho sustancial en las actuaciones de la administración de justicia (art. 228, C.P.), aunado a la prevalencia normativa absoluta de la Constitución Política en tanto norma de normas (art. 4, C.P.) y al postulado de primacía de los derechos fundamentales de la persona (art. 5, C.P.), obliga en forma imperativa a los Jueces de la República -incluyendo al Consejo de Estado y a la totalidad de la jurisdicción contencioso-administrativa- a dar una implementación práctica integral a los mandatos del constituyente, y al sistema jurídico-legal vigente como un todo, en cada caso individual que se someta a su conocimiento a través de los medios ordinarios de control que consagra el CPACA. [...]».

Al respecto, esta Colegiatura en la sentencia de unificación del 9 de agosto de 2016 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo³⁰ sostuvo que «[n]o es comparable, ni de lejos, el titular de la acción disciplinaria de naturaleza administrativa con el rango y la investidura de un juez de la República», providencia que igualmente marcó el afianzamiento de la pauta interpretativa de 2014 en el sentido de que el control ejercido por la jurisdicción de lo contencioso-administrativo sobre los actos administrativos de naturaleza disciplinaria es de carácter integral, el cual comporta una revisión legal y constitucional, sin que alguna limitante restrinja la competencia del juez, entre otras razones, porque la presunción de legalidad del acto administrativo sancionatorio es similar a la de cualquier acto administrativo y porque la interpretación normativa y la valoración probatoria hecha en sede disciplinaria es controlable judicialmente en el marco que impone la Constitución y la ley. El control integral a que alude el citado fallo se enuncia así:

«[...] 1) La competencia del juez administrativo es plena, sin “deferencia especial” respecto de las decisiones adoptadas por los titulares de la acción disciplinaria. 2) La presunción de legalidad del acto administrativo sancionatorio es similar a la de cualquier acto administrativo. 3) La existencia de un procedimiento disciplinario extensamente regulado por la ley, de ningún modo restringe el control judicial. 4) La interpretación normativa y la valoración probatoria hecha en sede disciplinaria, es controlable judicialmente en el marco que impone la Constitución y la ley. 5) Las irregularidades del trámite procesal, serán valoradas por el juez de lo contencioso administrativo, bajo el amparo de la independencia e imparcialidad que lo caracteriza. 6) El juez de lo contencioso administrativo no sólo es de control de la legalidad, sino también garante de los derechos. 7) El control judicial integral involucra todos los principios que rigen la acción disciplinaria. 8) El juez de lo contencioso administrativo es garante de la tutela judicial efectiva [...]».

Con base en estas orientaciones jurisprudenciales, debe la Sala examinar si los actos de carácter sancionatorio proferidos por la Procuraduría General de la Nación en ejercicio del poder disciplinario, demandados en este proceso, deben revisarse bajo el tamiz de los cargos de anulación propuestos, el recurso de apelación y, si

³⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 9 de agosto de 2016, radicado 11001-03-25-000-2011-00316-00 (1210-2011), magistrado ponente: William Hernández Gómez (E).



eventualmente existe una vulneración de los derechos fundamentales del disciplinado, bajo la tutela judicial efectiva, ejerciendo un control integral de la actuación sancionatoria.

2.2. Hechos probados.

Se hará referencia a las pruebas que guardan relación con el problema jurídico derivado de las causales de nulidad invocadas en el escrito de apelación de la sentencia de primera instancia:

2.2.1. Resolución 041 de 7 de julio de 2017, por medio de la cual el presidente del Concejo de Manizales le aceptó la renuncia al señor Ronal Fabian Bonilla Ricardo como concejal a partir del 8 del mismo mes y año³¹.

2.2.2. De acuerdo con lo expuesto en el fallo disciplinario de primera instancia³², la Procuraduría Regional de Caldas adelantó una actuación preventiva en aras a establecer la posible inhabilidad que incurrió el entonces concejal, el señor Ronal Fabian Bonilla Ricardo. La citada acción se inició, luego de haber tenido conocimiento de una publicación realizada en medios de prensa y por una queja instaurada en su contra, que el disciplinado «elegido el 25 de octubre de 2015 y posesionado el 2 de enero de 2016», siendo representante legal del Club Promotor Semillas, contrató con el municipio de Manizales dentro del año inmediatamente anterior, específicamente, el 17 de abril de 2015.

Una vez fue agotada la investigación disciplinaria, le fue imputado al señor Ronal Fabian Bonilla Ricardo el siguiente cargo:

«[...] Se le señala al señor RONAL FABIAN BONILLA RICARDO en su calidad de Concejal municipal de Manizales para la época de los hechos, actuar como tal, a pesar de recaer sobre él una inhabilidad para ello aparentemente, originada en el hecho de haber contratado con el Municipio de Manizales seis meses antes de su elección llevada a cabo el día 25 de octubre de 2015, y la correspondiente declaración en acto proferido por la Registraduría Nacional del Estado Civil del 30 de octubre de 2015; de igual modo nueve (9) meses y diecinueve (19) días antes de su posesión del cargo, conforme al acta en sesión inaugural del Concejo de Manizales del dos (2) de enero de 2016.

³¹ Folios 107 a 110 del expediente virtual en Samai «EXPEDIENTE DIGITAL» en el archivo denominado «ED_ONEDRIVE_1_2511202(.zip) NroActua 2».

³² Folios 44 a 83 del expediente virtual en Samai «EXPEDIENTE DIGITAL» en el archivo denominado «ED_01PARTE1(.PDF) NroActua 2».



"Lo anterior, como quiera que celebró el contrato 1504170297 del 24 de abril de 2015 con el Municipio de Manizales según Carta de aceptación de oferta y acta de iniciación del veinticuatro (24) de abril de 2015, en su calidad de Representante Legal del Club Semillas según consta en Resolución de la Alcaldía Municipal de Manizales No. 0400 del 09 de marzo de 2009: dentro del proceso MIC-SSA-064-2015, transgrediendo el numeral 17 del artículo 48 del Código Disciplinario Único-Ley 7.34 de 2002, y lo normado por el numeral 3 del artículo 40 de la Ley 617 de 2000, como quiera que el señor BONILLA intervino en la celebración del contrato precitado dentro del año anterior a la elección, debiéndose ejecutar dicho contrato en el respectivo municipio, esto es, la ciudad de Manizales [...]»

El 28 de enero de 2019 la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa declaró probado y no desvirtuado el cargo formulado en contra del señor Ronal Fabian Bonilla Ricardo en su condición de concejal del municipio de Manizales, por ende, lo sancionó con la destitución e inhabilidad general por el término de 12 años; lo anterior por considerar que se había demostrado:

«[...] 4.3.4. Pero se plantea entonces, en segundo término, que el investigado RONAL FABIÁN BONILLA RICARDO si buscó salir de su ignorancia jurídica. Que cuando decidió participar en la contienda electoral a desarrollarse en el año 2015 a fin de poder hacer parte del concejo municipal de Manizales, acudió a expertos en derecho electoral; y como estos les dieron concepto favorable a sus pretensiones, quedó desde entonces inmerso en un error de apreciación jurídica del cual naturalmente no salió, lo cual le exoneraría de responsabilidad disciplinaria.

Sin embargo, la realidad probatoria desmiente en forma tajante esta tesis expuesta por la defensa técnica. Nótese que pese a haber sido citadas cuatro personas a declarar en este proceso, quienes supuestamente habrían ofrecido esos conceptos jurídicos al hoy investigado, sus relatos no dan razón de esa actividad de BONILLA RICARDO, que debía ser previa a inscribirse como candidato al concejo (...) el cargo imputado al momento de dictarse el auto de citación a audiencia, con la única variación en relación con el grado de la culpabilidad atribuible a RONAL FABIAN BONILLA OSORIO, que pasa de una imputación dolosa a una culpa gravísima. En consecuencia, la determinación a adoptar será la de sancionar al disciplinado por estar incurso en una falta disciplinaria gravísima como es la descrita en el numeral 17 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 44 de la misma normatividad, en su numeral primero, la concreta sanción a imponer a quien está incurso en una falta gravísima cometida con culpa gravísima es la de destitución e inhabilidad general. Y precisa el artículo 46 ibidem que la habilidad será por un término que va de diez (10) a veinte (20) años.

Y dentro de tal marco temporal, puede moverse entonces el funcionario de conocimiento, acudiendo a los criterios que en la materia contempla el artículo 47 de la misma Ley 734, encontrando pertinente el Despacho emplear el contenido en el literal g) de su numeral 1, pues es evidente el grave daño social que se genera con conductas como aquella en la cual incurrió el investigado BONILLA OSORIO, puesto que la sociedad espera de quienes aspiran a representarlos en los cargos de elección popular que se actúe con la mayor transparencia, moralidad y rectitud. En autos, en cambio, por la elemental desatención del futuro concejal, se terminó causando traumatismo en la actividad electoral, en la actividad de los votantes, así como en la conformación supuestamente definitiva del concejo



municipal de Manizales. Por consiguiente, se encuentra pertinente que la inhabilidad general lo será por un término de doce (12) años [...]».

2.2.3. El 28 de abril de 2019 la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación confirmó el numeral primero del fallo disciplinario proferido el 28 de enero de 2019 en cuanto se declaró disciplinariamente responsable al señor Ronal Fabian Bonilla Ricardo, sin embargo, modificó el numeral segundo del citado fallo en cuanto redujo la inhabilidad a 10 años; lo anterior en atención a:

«[...] Siendo, así las cosas, jurídicamente está claro que, además de no haberse quebrantado el derecho al debido proceso, quien dictó el fallo de primera instancia tenía competencia legalmente asignada y sólo se configura irregularidad ante "[l]a falta de competencia del funcionario para proferir el fallo en los términos del artículo 143 de la Ley 734 de 2002, situación que no ocurrió en este proceso.

Por otra parte, es pertinente indicar que todo el acervo probatorio que acopió la dependencia regional fue el mismo que conoció, apreció y valoró en conjunto la Procuraduría Delegada a quo y tuvo como fundamento para emitir el fallo hoy recurrido. sin excluir algún elemento de prueba para adoptar la decisión de fondo, y en estas circunstancias no prosperan los argumentos de la defensa.

[...] para la Sala no son de recibo los planteamientos de la defensa acerca de que en el comportamiento del disciplinado sobrevino un error invencible, toda vez que en las circunstancias que se encontraba el investigado, quien incluso aseguró que había consultado respecto de ser relevado de su intervención en el contrato ya referido, así como también por su formación académica, experiencia laboral y su aspiración a un cargo de elección popular tenía el deber de informarse acerca de las exigencias legales para inscribirse como candidato, ser elegido y tomar posesión como concejal; motivos por los cuales debió tomar las medidas necesarias para actualizar su conocimiento, superar las dudas y su ignorancia en esos temas, mas no hizo lo suficiente para actualizarse, lo cual si lo hubiera hecho habría podido vencer el error que se predica y por ello actuó con "culpa gravísima ... por desatención elemental

conforme el parágrafo del artículo (sic) 44 de la Ley 734 de 2002, y en estas circunstancias, los argumentos de la apelación carecen de razones que lleven a revocar o modificar la decisión de primera instancia.

[...]

Para esta Sala, el disciplinado con su comportamiento vulneró el principio de la moralidad administrativa por cuanto suscribió un contrato en interés de un tercero y a la vez inscribió su candidatura al Concejo del municipio de Manizales, encontrándose inhabilitado para ello, como está demostrado a lo largo del proceso, conducta que va en contravía de este principio constitucional y legal y de ahí que se haga merecedor de la sanción disciplinaria.

[...]».

2.2.4. Resolución 5239 de 4 de septiembre de 2019, a través de la cual el gobernador del departamento de Caldas hizo efectiva la sanción impuesta por la Procuraduría General de la Nación al señor Ronal Fabian Bonilla Ricardo y, en



consecuencia, lo destituyó del cargo de secretario de Despacho de la Secretaría de Deportes³³, con fundamento en las siguientes consideraciones:

«[...] Que mediante el Decreto No. 0153 del 10 de julio de 2017, se nombró al señor RONAL FABIÁN BONILLA RICARDO, identificado con la cédula de ciudadanía No. 16.077 .8534, en el cargo de Secretario de Despacho de la Secretaría de Deportes, cargo de libre nombramiento y remoción, Código 020 Grado 01, cargo en el cual se posesionó en la misma fecha, según consta en el Acta de Posesión N.º. 070.

Que, mediante fallo de primera instancia del 28 de enero de 2019, la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa en proceso radicado bajo el número IUS-2016-213302 / IUC-D-2016-43-864158, sancionó a RONAL FABIÁN BONILLA RICARDO, en su condición de Concejal del Municipio de Manizales, con medida de DESTITUCIÓN E INHABILIDAD GENERAL EN EL CARGO POR EL TÉRMINO DOCE (12) AÑOS.

Que, en fallo de segunda instancia del 28 de abril de 2019, la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, al resolver el recurso de apelación interpuesto al fallo de primera instancia, modificó el numeral segundo de la parte resolutoria del fallo proferido el 28 de enero de 2019, sancionando al disciplinado RONAL FABIÁN BONILLA RICARDO, con DESTITUCIÓN E INHABILIDAD GENERAL POR EL TÉRMINO DE DIEZ (10) AÑOS.

Que la anterior decisión quedó debidamente ejecutoriada y en firme el 28 de abril de 2019, según constancia de ejecutoria del 25 de julio de 2019, suscrita por la Secretaria Ejecutiva de la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa de la Procuraduría General de la Nación.

[...]

Que teniendo en cuenta las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia y de conformidad con el literal a) del artículo 45 de la Ley 734 de 2002, "la destitución implica la terminación de la relación del servidor público con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o de elección".

[...]

Que es del caso señalar, que si bien el artículo 38 de la ley 996 de 2005, prohíbe la modificación de la nómina estatal dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones a cargos de elección popular, en el presente caso, nos encontramos frente al cumplimiento de un deber legal y no ante un acto discrecional, dado que es la norma la que impone y señala el término perentorio dentro del cual se debe hacer efectiva la sanción impuesta en un proceso disciplinario.

Que a la fecha el señor RONAL FABIÁN BONILLA RICARDO, desempeña el cargo para el que fue nombrado en el Decreto No. 0153 del 10 de julio de 2017, o sea en el de Secretario de Despacho de la Secretaría de Deportes, cargo de libre nombramiento y remoción, Código 020 Grado 01.

Que se hace necesario señalar que por medio de la Resolución No. 5043 - 5 del 27 de agosto de 2019, se legalizó la licencia por paternidad concedida al señor RONAL FABIÁN BONILLA RICARDO, del 27 de agosto de 2019 al 05 de septiembre del mismo año, inclusive.

Que, de acuerdo con lo señalado, la sanción impuesta, se hará efectiva a partir del día siguiente al vencimiento de la licencia de paternidad, es decir, a partir del 06 de septiembre de 2019.

Que en ese orden de ideas y en razón a que la sanción Impuesta implica inhabilidad general, decisión de autoridad que comporta la terminación de la relación del servidor público con la administración, sin importar el tipo de

³³ Cargo de libre nombramiento y remoción, código 020, grado 01.



vinculación y en todo caso, la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función por el término señalado en el fallo.
[...]».

2.3. Caso concreto.

En el *sub-lite* el señor Ronal Fabián Bonilla Ricardo alegó en el recurso de apelación que los actos acusados se encuentran viciados de nulidad porque existieron irregularidades en el procedimiento disciplinario y desconocimiento de principios constitucionales, concretamente, falta de competencia, no hubo la suficiente valoración subjetiva de la conducta, existió ausencia en cuanto a la condición de sujeto disciplinable al momento de los hechos y, además, se debió aplicar la Ley 1952 de 2019 en virtud del principio de favorabilidad.

Bajo ese contexto, la Sala se dispone a analizar cada uno de los argumentos planteados por el apelante, con el propósito de determinar la veracidad de sus afirmaciones y de establecer si, en efecto, los actos administrativos en cuestión adolecen de los vicios que se les atribuyen y, por ende, si se justifica una anulación de éstos.

2.3.1. Falta de competencia.

En el análisis del alegato de falta de competencia, es esencial comprender las facultades otorgadas a los funcionarios y entidades que emiten actos administrativos según el marco jurídico aplicable, que comprende la Constitución, las leyes vigentes y los reglamentos pertinentes, pues son éstas las que permiten establecer de manera clara el ámbito de actuación y los límites dentro de los cuales deben operar dichos funcionarios y entidades.

Al respecto, la doctrina ha definido esta causal de nulidad como aquel acto administrativo que es «[...] expedido por quien ostenta la condición de funcionario público o por particular autorizado por la ley para ejercer función administrativa, pero lo hace por fuera de la esfera de atribuciones que la Constitución, la ley o el reglamento le han asignado; o no corresponde a los asuntos que por razón de la materia, el territorio, la



persona, el grado funcional o jerárquico, o el tiempo inclusive, le son dables resolver [...]»³⁴.

Por su parte, esta Corporación ha sostenido sobre el particular que³⁵:

«[...] la competencia tiene como notas características la taxatividad; la irrenunciabilidad; y, en principio, la indelegabilidad. Por su parte, los factores objetivos de la competencia están dados por: el territorio, ratio loci; la materia, ratio materie; y, el tiempo, ratio temporis.

De conformidad con lo establecido en el artículo 84 del C.C.A., la vulneración de este pilar fundamental en el ejercicio del poder público, por la carencia de esta atribución para el actuar, implica la configuración de una causal de nulidad, y, en consecuencia, la invalidación del acto objeto de cuestionamiento.

A su turno, cabe resaltar que nuestra Constitución Política se ocupó en varias disposiciones de regular el tema del ejercicio de la función pública, dejando bien en claro que la competencia al momento de proferir un pronunciamiento que encarne la voluntad del Estado está sometida al principio de legalidad. Veamos:

“Artículo 6º. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Artículo 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento [...]

Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben.

[...]

Artículo 123. [...] Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunicad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

[...]».

Sin perder de vista lo expuesto, se tiene que, a juicio del recurrente, los actos acusados se encuentran inmersos en esta causal de nulidad en la medida en que de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado³⁶ y la Corte Interamericana de Derechos Humanos³⁷, la Procuraduría General de la Nación no tiene la competencia para restringir los derechos políticos de los funcionarios que han sido elegidos popularmente.

Sobre el particular, es necesario señalar que si bien se reconoce la facultad de vigilancia de la Procuraduría General de la Nación sobre los funcionarios de elección popular, según la jurisprudencia constitucional y las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dicha facultad debe ejercerse en armonía con las normas supranacionales y el principio de separación de poderes, es por ello

³⁴ BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. (2016). Manual del Acto Administrativo. (7ª Ed., p. 548). Bogotá: Librería Ediciones del Profesional.

³⁵ CONSEJO DE ESTADO, sentencia de 31 de mayo de 2012, radicado 680012331000200001382 01, C. P. Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila

³⁶ CONSEJO DE ESTADO, Sentencia de 15 de noviembre de 2017; radicado 110010325000201400360 00, M.P. César Palomino Cortés.

³⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, sentencia del 8 de julio de 2020.



que la competencia del ente demandado para investigar no se extiende automáticamente al ámbito punitivo cuando se trata de restricciones de derechos políticos, lo cual, según se ha interpretado incluso por esta Corporación³⁸, recae en la esfera de las autoridades judiciales.

En efecto, la Procuraduría General de la Nación, por mandato de la Constitución Política, goza de la facultad de ejercer vigilancia superior sobre la conducta oficial de los servidores de elección popular (numeral 6 del artículo 277³⁹ Superior), tal como lo precisó esa misma Corte, en la sentencia de 8 de julio de 2020, en el caso Petro Urrego vs. Colombia, al encontrar que dicha potestad y la contenida en el numeral 1 del artículo 178⁴⁰ constitucional, por sí solas, no contrarían el artículo 23⁴¹ de la Convención Americana de Derechos Humanos, al precisar que:

«[...] el primer período del inciso 6º del artículo 277 y el numeral primero del artículo 278 de la Constitución de Colombia admiten la posibilidad de ser interpretados de modo compatible con la Convención Americana y con el modelo de Estado de derecho establecido por el artículo 1º de la propia Constitución⁴², a condición de entender que la referencia a los funcionarios de elección popular está limitada únicamente a la potestad de vigilancia del Procurador. Conforme a la regla de que no debe declararse una norma violatoria de la Convención en tanto admita una interpretación compatible con ésta, la Corte encuentra que el inciso 6º del artículo 277, y el numeral

³⁸ En sentencia del 11 de octubre de 2023, expediente 15001-23-33-000-2014-00564-01 (5828-2018), C. P. César Palomino Cortés, se determinó que, siguiendo los lineamientos planteados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 1º de septiembre de 2011 (al resolver el caso López Mendoza vs. Venezuela) y 8 de julio de 2020 (al desatar el caso Petro Urrego contra Colombia) sobre la interpretación del artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, «*la interpretación que debe darse al concepto de “condena, por juez competente, en proceso penal”, contenido en el artículo 23.2 de la Convención, está referido no solo al proceso regulado en el Código de Procedimiento Penal, sino a cualquier tipo de proceso desarrollado en ejercicio del poder punitivo del Estado, que sea de carácter judicial, como lo es la pérdida de investidura, por ejemplo, en el que su fin, además de ser una medida sancionadora, correctiva y restablecedora de la ética en las corporaciones públicas de elección popular, es connaturalmente ejemplarizante*». Por lo tanto, «*dentro de la actuación disciplinaria debe garantizarse una independencia e imparcialidad de parte de quien investiga como de quien sanciona y no que se constituya al mismo tiempo en juez y parte, como sucede en el proceso disciplinario previsto en la Ley 734 de 2002*».

³⁹ ARTICULO 277. 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

[...]».

⁴⁰ « El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones:

1. Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo».

⁴¹ «Artículo 23. Derechos Políticos

[...]

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».

⁴² Cfr. Constitución Política de Colombia, artículo 1. Dicho artículo señala lo siguiente: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada 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”.



primero del artículo 278 de la Constitución Política de Colombia, no son incompatibles con el artículo 23 de la Convención Americana [...]».

Por lo tanto, si bien es cierto no resulta incompatible la función constitucional de la Procuraduría General de la Nación de investigar la conducta oficial de los servidores públicos de elección popular con lo establecido en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, también lo es que, ello no implica despojar a ese órgano de control de dicha potestad supralegal respecto de otros asuntos de contornos similares, diferente a la propiamente legal de imponer sanción que implique retiro temporal o definitivo «suspensión o destitución» a tales servidores, que en criterio de la Corte Interamericana, solo es dable por parte de un juez de la República, lo que le está vedado a las autoridades administrativas «*naturaleza que comporta la Procuraduría*» por conllevar la restricción de derechos políticos.

Es por lo anterior que resulta de vital importancia demarcar las potestades de investigación y sanción, pues mientras que la primera puede ejercerse para supervisar y evaluar la conducta, asegurando que los funcionarios cumplan con sus deberes y no incurran en conductas impropias, la segunda «*específicamente la imposición de sanciones que afectan los derechos políticos como la destitución y la suspensión*» debe ser manejada por el poder judicial, dado que ello estaría acorde con la protección de los derechos políticos y con la necesidad de un juicio con todas las garantías procesales.

Tan es así que, la Corte Constitucional en sentencia C-030 de 2023 expresó que cualquier medida que tenga el efecto de retirar temporal o definitivamente a un servidor público de su cargo, como resultado de un proceso disciplinario, debe provenir de un juez y no de una autoridad administrativa, en la medida que ello resguarda la naturaleza jurídica de la Procuraduría General de la Nación dentro del marco del derecho administrativo y, por demás, respeta la autonomía y los derechos inherentes a los funcionarios elegidos democráticamente.

De manera que, se insiste, es necesario distinguir las responsabilidades administrativas de vigilancia de la Procuraduría con las protecciones constitucionales y convencionales que salvaguardan la función y los derechos de los servidores de elección popular, pues dicha facultad investigativa debe ser ejercida sin transgredir el ámbito reservado al poder judicial.

Por consiguiente, en el caso concreto prospera el cargo invocado respecto a la falta de competencia por parte de la Procuraduría General de la Nación para haberle



impuesto la sanción de destitución e inhabilidad general por 10 años al aquí demandante; razón suficiente para abstenerse del análisis de los demás cargos invocados.

En virtud de lo anterior, se declarará la nulidad de los actos administrativos impugnados, debido a que la sanción disciplinaria impuesta, resultó en la restricción de los derechos políticos del señor Ronal Fabián Bonilla Ricardo, quien había sido elegido democráticamente como concejal en el municipio de Manizales, lo cual está en contravía de lo estipulado en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos⁴³.

En cuanto al restablecimiento del derecho se deberá señalar que para cuando se expidieron los actos acusados, esto es, 20 de enero de 2019 y 28 de abril de 2019, el señor Ronal Fabián Bonilla Ricardo ya no ejercía como concejal de Manizales, por cuanto había renunciado al cargo el 7 de julio de 2017, por lo mismo, no es dable reconocer suma alguna por salarios o prestaciones dejados de percibir.

En atención a lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, solo se ordenará a la Procuraduría General de la Nación la eliminación de las bases de datos del antecedente disciplinario anotado por cuenta de la presente sanción que se anula.

2.4. Condena en costas.

Sobre la condena en costas, es importante destacar que no procede de manera automática, pues tal y como se indica en el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso, «[...] *solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación* [...]». Siendo así, teniendo en cuenta que en el trámite no se observa que se hayan causado, ni de las partes un actuar temerario, esta Sala no condenará en costas a la parte vencida y procederá a revocar la condena en costas ordenada en la primera instancia.

III. DECISIÓN

⁴³ "(...) 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. 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. (...)".



En atención a lo anterior, la Sala revocará la sentencia del Tribunal Administrativo de Caldas y, en su lugar, declarará la nulidad de los actos acusados y ordenará a la Procuraduría General de la Nación, la eliminación en las bases de datos del registro de la sanción impuesta al señor Ronal Fabián Bonilla Ricardo.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 26 de marzo de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, que negó las pretensiones de la demanda instaurada por el señor Ronal Fabián Bonilla Ricardo en contra de la Nación – Procuraduría General de la Nación, por las razones esbozadas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Como consecuencia de la decisión anterior, **declarar la nulidad de** los fallos disciplinarios del 28 de enero de 2019 y 28 de abril de 2019, proferidos por la Procuraduría General de la Nación, que destituyeron e inhabilitaron al señor Ronal Fabián Bonilla Ricardo por el término de 10 años.

TERCERO: ORDENAR a la Procuraduría General de la Nación, la eliminación en las bases de datos del registro de la sanción impuesta al señor Ronal Fabián Bonilla Ricardo, al quedar desvirtuada su presunción de legalidad.

CUARTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

QUINTO: Sin condena en costas en ambas instancias.

SEXTO: Por Secretaría, devolver el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

Firmado electrónicamente
JORGE PORTOCARRERO BANGUERA



Número Interno: 3704-2021.
Demandante: Ronal Fabián Bonilla Ricardo.
Demandado: Nación – Procuraduría General de la Nación.

Firmado electrónicamente
JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR

Firmado electrónicamente
CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Constancia: La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada Samai. En consecuencia, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.