

SANCIONES DISCIPLINARIAS QUE LIMITAN DERECHOS POLITICOS DE SERVIDORES PÚBLICOS DE ELECCION POPULAR / COMPETENCIA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION / SENTENCIA SALA PLENA 15 DE NOVIEMBRE DE 2017 / ACTOS DE CORRUPCION

Mediante sentencia del 15 de noviembre de 2017, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado estudió la competencia de la Procuraduría General de la Nación para sancionar disciplinariamente a los servidores públicos de elección popular con destitución, suspensión e inhabilidad general y especial [...] [P]ara ese caso particular se adujo que, tratándose de faltas disciplinarias que no involucren actos de corrupción, la competencia de la Procuraduría General de la Nación respecto de funcionarios públicos de elección popular tan solo se encuentra restringida cuando la sanción a imponer suponga una limitante a los derechos políticos de aquellos [...] Si bien el fallo no ahondó en el concepto de corrupción, es preciso señalar que, en el contexto colombiano, el asunto supone la referencia obligada a dos instrumentos internacionales que fueron debidamente suscritos, aprobados y ratificados por Colombia. Se trata de la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción [...] Dicho lo anterior, es de vital importancia señalar que la sentencia del 15 de noviembre de 2017, proferida por esta Corporación, fue clara en el sentido de indicar que esta no implicaba en modo alguno despojar de competencia al órgano de control. En primer lugar, en virtud de los efectos *inter partes* de la decisión, pero además porque se exhortó «[...] al Gobierno Nacional, al Congreso de la República y a la Procuraduría General de la Nación, para que en un término razonable, de dos (2) años, procedan a responder ante dicho Sistema, a evaluar y a adoptar las medidas que fueren pertinentes, en orden a armonizar el derecho interno con el convencional y a poner en plena vigencia los preceptos normativos contenidos en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos [...]». Así las cosas, aunque eventualmente y de acuerdo a la regulación que se expida en cumplimiento de dicha orden llegare a cobrar gran importancia la identificación de aquellas conductas constitutivas de actos de corrupción, lo cierto del caso es que hoy en día, en punto a definir la competencia de la Procuraduría General de la Nación para sancionar disciplinariamente a los servidores públicos de elección popular, este órgano de control no ha visto modificadas las atribuciones que le asisten en la materia. Por el contrario, a raíz de los mencionados efectos y del plazo concedido, el Consejo de Estado concluyó que, mientras que se adoptan los ajustes en el ordenamiento interno, la competencia de la Procuraduría General de la Nación para destituir e inhabilitar servidores públicos de elección popular se mantiene incólume.

PROCESO DISCIPLINARIO – Senador de la Republica / CONDUCTA - promover y auspiciar grupos paramilitares / PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION – Competencia para investigar servidores con cargos de elección popular / DEBIDO PROCESO – No vulnerado / FALSA MOTIVACIÓN – Análisis probatorio / ANALISIS PROBATORIO –suficiente para demostrar los nexos que existieron entre algunos cabecillas del grupo al margen de la ley y el demandante / PRINCIPIO DE IGUALDAD – No vulnerado – Situaciones fácticas diferentes

Las pruebas debida y oportunamente aportadas y practicadas en el *sub lite* ilustraron con suficiencia el hecho de que las Autodefensas Unidas de Colombia, además de componerse de un frente militar que surgió a inicios de la década de 2000 con el propósito de combatir los actos de violencia de los que era víctima la población colombiana a manos de las diferentes organizaciones guerrilleras al margen de la ley, tenía un importante proyecto político que comenzó por la conquista de cargos de elección popular del orden regional hasta llegar a alcanzar altas esferas políticas como el caso de senadores y representantes a la Cámara, quienes desde sus cargos podían representar la causa paramilitar [...] [T]ras un análisis integral y en conjunto de las pruebas aportadas al proceso, se encuentra suficientemente acreditado que las Autodefensas Unidas de Colombia lograron

crear una verdadera estructura de poder que se infiltró en diferentes estamentos políticos, entre ellos, Convergencia Ciudadana, partido político que desde el año 2002 se financió con recursos de las AUC a cambio de colaborar en la ejecución del proyecto ideológico que pretendía llevar a cabo la organización paramilitar. En especial, se probó sin lugar a dudas que el señor Luis Alberto Gil Castillo recibió apoyo de este grupo al margen de la ley con el fin de obtener una curul en el Congreso de la República en las elecciones parlamentarias celebradas en 2002 y 2006. Lo anterior se encuentra demostrado a través de las siguientes declaraciones [...] En ellas se ubica al ex senador en una serie de reuniones que se presentaron con miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia, en las que se discutieron asuntos de índole político e incluso se suministraron recursos económicos para el financiamiento ilegal de las campañas electorales del partido Convergencia Ciudadana [...] Es importante recordar que en todo proceso judicial en el que se someta a control de legalidad una decisión administrativa sancionatoria, corresponde al demandante la carga de la prueba. En otras palabras, a efectos de sacar adelante sus pretensiones, el actor tiene que desvirtuar la presunción de legalidad de la que está revestida el acto administrativo acusado. En el *sublite*, el señor Luis Alberto Gil Castillo no aportó pruebas nuevas que permitieran controvertir aquellas que con contundencia demostraron la responsabilidad que le asiste en la comisión de la falta disciplinaria consagrada en el artículo 48, numeral 12, de la Ley 734 de 2002.

PROCESO DISCIPLINARIO / JUICIO INTEGRADO DE IGUALDAD / TERTIUM COMPARATIONIS / RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA PERSONAL E INDIVIDUAL / PROCESO DISCIPLINARIO – Graduación de la sanción / GRADUACION DE LA SANCION – Dolo y culpa / CONDUCTA COMETIDA A TITULO DE DOLO – grave afectación del deber funcional que ejercería en el cargo de senador de la República

En aquellos casos en que se pone en juicio la garantía del derecho a la igualdad, la jurisprudencia constitucional ha dispuesto la aplicación de una herramienta denominada «juicio integrado de igualdad» [...] El primer asunto que debe analizarse se refiere al carácter relacional del derecho a la igualdad. En otras palabras, determinar si existe igualdad entre una y otra situación fáctica supone la realización de un ejercicio comparativo, a efectos de definir, según el nivel de discrepancia o semejanza, si las cuestiones objeto de análisis son comparables entre sí, es decir, si existe un *tertium comparationis* [...] A juicio de esta Sala, entre los casos de los señores Luis Alberto Gil Castillo y José Manuel Herrera Cely no existe un patrón de igualdad que los haga comprables. Es cierto que ellos presentan similitudes pues la conducta enjuiciada en ambos casos fue la promoción y auspicio de grupos armados al margen de la ley a través de la creación de vínculos con el Bloque Central Bolívar de las AUC, en aras de acceder al Congreso de la República en las elecciones de 2002 y 2006. No obstante lo anterior, esto no es suficiente para aplicar el mandato de trato igualitario como quiera que los puntos en que se asemejan son generales y abstractos, lo que hace que la similitud sea apenas superficial. Si se tiene en cuenta que la responsabilidad disciplinaria es estrictamente personal e individual, es posible concluir que la amplitud que caracteriza las semejanzas anotadas impide que sirvan de fundamento a una *tertium comparationis* ya que, al analizar la conducta desplegada por cada uno de los disciplinados, el titular de la acción disciplinaria encontró diferencias fácticas sustanciales entre ambos casos, lo que condujo a la exoneración del señor José Manuel Herrera Cely [...] [E]l derecho a la igualdad de trato ante la ley que le asistía al demandante en el proceso disciplinario en cuestión no exigía igualdad entre los disciplinados en el sentido de la decisión, como sí en la aplicación de las normas procesales y sustanciales atendiendo a los supuestos de hecho que determinarían cada caso individualmente considerado”.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de agosto de dos mil dieciocho (2018) SE. 095

Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00276-00(1016-12)

Actor: LUIS ALBERTO GIL CASTILLO

Demandado NACIÓN - PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, Decreto 01 de 1984

ASUNTO

La Subsección A, Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dicta la sentencia que en derecho corresponda en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 85 del Decreto 01 de 1984¹, que se tramitó por demanda interpuesta por el señor Luis Alberto Gil Castillo en contra de la Nación, Procuraduría General de la Nación.

LA DEMANDA²

Pretensiones

1. Solicitó se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos en su integridad:
 - 1.1. Decisión de única instancia proferida el 6 de julio de 2011 por el procurador general de la Nación en el proceso radicado bajo el número 001-166090-07, a través del cual se sancionó al señor Luis Alberto Gil Castillo con destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos por el término de veinte años.
 - 1.2. Decisión del recurso de reposición proferida el 3 de noviembre de 2011 por el procurador general de la Nación dentro del mismo proceso, a través de la cual se confirmó la sanción impuesta.
2. Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, solicitó lo siguiente:

¹ Vigente para la época de la demanda.

² Ff. 124-139, cuaderno principal.

- 2.1. Privar de efectos jurídicos las decisiones antes referidas.
- 2.2. Declarar que el demandante se encuentra plenamente habilitado en sus derechos para el ejercicio de cargos públicos de cualquier naturaleza.
- 2.3. Ordenar a la entidad demandada que se abstenga de realizar anotación alguna en los antecedentes disciplinarios del señor Luis Alberto Gil Castillo.
- 2.4. Disponer que la sentencia se ejecute conforme a lo previsto en el artículo 176 del CCA.
- 2.5. Subsidiariamente, solicitó la modificación de la sanción disciplinaria impuesta al señor Luis Alberto Gil Castillo consistente en destitución del cargo e inhabilidad para ejercer cargos públicos por la de suspensión.

Fundamentos fácticos

1. Por medio de auto del 10 de septiembre de 2007, la Procuraduría General de la Nación ordenó abrir investigación disciplinaria contra el hoy demandante a efectos de determinar sus presuntos nexos con las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, específicamente con el bloque central Bolívar del Magdalena Medio.
2. El proceso fue sustanciado por el procurador delegado para aforados, quien el 21 de enero de 2007 realizó visita especial a la Fiscalía General de la Nación en la que revisó el proceso penal seguido contra el hoy demandante y solicitó copia de las piezas procesales para que hicieran parte del expediente disciplinario.
3. El 10 de marzo de 2008, el procurador general de la Nación dispuso la prórroga de la investigación por el término de tres meses en atención a lo previsto en el artículo 156 de la Ley 734 de 2002.
4. El 14 de enero de 2009, la Procuraduría General de la Nación formuló pliego de cargos contra el señor Luis Alberto Gil Castillo y al entonces representante a la Cámara José Manuel Herrera Cely por haber incurrido presuntamente en la falta disciplinaria gravísima del artículo 48, numeral 12 de la Ley 734 de 2002.
5. Una vez presentados los descargos respectivos y practicadas las pruebas, el procurador general de la Nación profirió decisión de única instancia fechada el 6 de julio de 2011 en la que declaró disciplinariamente responsable al señor Luis Alberto Gil Castillo, sancionándole con destitución e inhabilidad general para ejercer cargos públicos por veinte años, y absolvió al señor José Manuel Herrera Cely.
6. Ante su inconformidad, el señor Luis Alberto Gil Castillo interpuso recurso de

reposición, el cual fue resuelto el 3 de noviembre de 2011 confirmándose en su totalidad la decisión recurrida.

7. El hoy demandante presentó solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación, sin embargo, en el trámite de aquella petición el procurador segundo delegado ante el Consejo de Estado dispuso en auto del 23 de abril de 2012 que se trataba de un asunto no conciliable por carecer de contenido económico.

Normas violadas y concepto de violación

Para el demandante los actos administrativos sancionatorios acusados desconocen el preámbulo y los artículos 2, 6, 29, 83, 209 y 277 de la Constitución Política, así como los artículos 4, 5, 6, 8, 9, 13, 14, 15, 17, 18, 19 y 21 de la Ley 734 de 2002, actual Código Disciplinario Único, y el artículo 3 del Código Contencioso Administrativo.

Previo a la formulación de los cargos, la parte actora estimó relevante realizar ciertas consideraciones en relación con el proceso de responsabilidad disciplinaria, anotando al respecto que está compuesto por varias actuaciones administrativas que buscan determinar si existe o no responsabilidad de los servidores públicos o de particulares, cuando en el ejercicio de las funciones que les han sido asignadas, realizan actos o hechos que perturban el normal y adecuado cumplimiento de las mismas, lo que conlleva una responsabilidad y una sanción que debe ser gradual conforme a la gravedad o levedad de la falta.

Cargo 1. Falsa motivación: Luego de aludir a lo que la jurisprudencia de esta Corporación ha entendido por tal, adujo que el acto sancionatorio se dedica en un 98% a desarrollar temas históricos y de otra naturaleza ajenos al proceso, dejando de lado el tema principal, dentro del cual destaca el contexto sociopolítico que se vivía en ese entonces en el Magdalena Medio. Explicó que allí, a raíz de la ausencia de institucionalidad estatal, todas las personas se veían sometidas al acoso de grupos paramilitares, no por razones de afinidad ideológica ni por voluntad propia sino a efectos de conservar su propia vida o la de sus allegados. Con base en ello, fundamentó el hecho de que en un par de oportunidades hubiese tenido que hablar con el jefe paramilitar Ernesto Báez, en encuentros que calificó como fugaces y que, señaló, fueron la base para que en el proceso administrativo sancionatorio se predicara un acuerdo o pacto entre él y grupos al margen de la ley. Así mismo, destacó que la autoridad sancionadora confeccionó su teoría sobre elementos testimoniales descontextualizados.

Concluyó que no existen elementos de juicio suficientes que demuestren que el hoy demandante promovió o auspició a las autodefensas y agregó que, por el contrario, si hay claridad en las declaraciones de los máximos jefes paramilitares en el sentido que no le conocían personalmente. Indicó la demanda que el único que dijo haberse entrevistado con el señor Luis Alberto Gil Castillo fue Iván Roberto Duque Gaviria, alias Ernesto Báez, quien afirmó contundentemente que nunca hizo acuerdos políticos o de otra naturaleza con aquel.

Cargo 2. Violación de disposiciones normativas: Insistió en que los actos administrativos acusados desconocen las normas ya citadas y como ejemplo de

ello aludió al principio de igualdad que debe regir la actuación disciplinaria, el cual, a su modo de ver, resultó infringido por el trato diferencial que se le dio a su caso en relación con el que recibió el señor José Manuel Herrera Cely.

Así mismo, reprochó la trasgresión del artículo 18 de la Ley 734 de 2002 que consagra el principio de proporcionalidad, al estimar que la escasa motivación del fallo no resultaba coherente con la máxima sanción que le fue impuesta.

Cargo 3. Violación al debido proceso y al derecho de defensa: Tras aludir a la consagración constitucional del derecho al debido proceso y ahondar en su concepto con apoyo en jurisprudencia y doctrina, sostuvo que al señor Luis Alberto Gil Castillo le había sido desconocido a través de los actos administrativos demandados. Precisó que la Ley 734 de 2002 exige que la sanción disciplinaria que se imponga obedezca a hechos ciertos y pruebas debidamente recaudadas, lo que no ocurrió en el trámite adelantado en contra del hoy demandante pues hubo una ausencia e indebida valoración probatoria.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA³

La parte demandada se opuso a las pretensiones del escrito introductor al indicar que las decisiones disciplinarias fueron proferidas de acuerdo a la Constitución y la ley, con observancia de todas las garantías procesales y sustanciales.

Respecto del acápite de presunta violación al debido proceso y derecho de defensa que contiene la demanda, señaló que la parte actora omitió explicar la forma en que las consideraciones generales en torno a tales figuras se ajustaban a su caso, lo que hacía que el argumento fuese gaseoso y, por lo tanto, imposible de debatir.

Con base en ello, indicó que se exigía de quien funge como demandante en un proceso judicial una carga argumentativa mínima que permitiese al operador jurídico confrontar el hecho denunciado con las normas que se alegan vulneradas. Aludió a los numerales 2 y 4 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo, así como a la jurisprudencia del Consejo de Estado, a efectos de resaltar que el concepto de violación establece el marco para el ejercicio de control de legalidad como quiera que este no es un control general. En ese orden de ideas, solicitó que se declare probada la excepción de inepta demanda por insuficiencia en el concepto de violación.

Sin perjuicio de la anterior petición, afirmó que el proceso de responsabilidad disciplinaria adelantado en contra del señor Luis Alberto Gil Castillo se siguió con observancia plena del derecho de defensa y debido proceso, excluyendo el capricho del ente sancionador y garantizando la toma de decisiones fundadas y razonadas por la autoridad competente.

En cuanto al cargo de falsa motivación, expuso que la solicitud que en él se hacía para que se valoraran nuevamente las pruebas que obraban en el expediente disciplinario no era de recibo porque el control de legalidad que ejerce el juez administrativo sobre la decisión disciplinaria se limita a cuestiones formales,

³ Ff. 163-172, cuaderno principal.

desechando en todo caso la función de valoración de tales pruebas. En armonía con ello, anotó que esta no era una tercera instancia en la que pudiera revivirse el debate probatorio agotado en el procedimiento administrativo disciplinario.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Demandante⁴

Reiteró que fue declarado disciplinariamente responsable sin que hubiere suficientes pruebas que confirmaran lejos de toda duda razonable el haber incurrido en los hechos que se le atribuyeron. Agregó que tampoco se acreditaron cuales fueron los actos por medio de los cuales habría promovido o auspiciado a los grupos paramilitares.

Seguidamente, introdujo un nuevo argumento según el cual, para la época en que ocurrieron los hechos por los que fue hallado responsable, el señor Luis Alberto Gil Castillo no ostentaba la calidad de servidor público, cuestionando así que la falta imputada hubiese reunido todos los elementos estructurales.

De otro lado, insistió en que el desconocimiento del principio de igualdad ante la ley es violatorio del debido proceso y que este se evidencia en el hecho de que el señor José Manuel Herrera Cely haya sido absuelto cuando estaba siendo investigado por la misma causa y los mismos hechos.

Además, acusó al ente sancionatorio de aplicar una responsabilidad objetiva a pesar de que la misma se encuentre proscrita y criticó que se le hubiese impuesto la sanción máxima en desconocimiento de los principios de proporcionalidad y razonabilidad que deben guiar la acción disciplinaria, afirmaciones que apoyó en las sentencias C-1061 de 2003, T-391 de 2003 y T-963 de 2005, proferidas por la Corte Constitucional. En ese orden de ideas, solicitó en forma subsidiaria la disminución de la sanción dentro de los rangos legalmente establecidos.

Demandada⁵

La Procuraduría General de la Nación reiteró lo expuesto en la contestación de la demanda en relación con la denominada «insuficiencia en el concepto de violación», con base en la cual solicitó la declaratoria de inepta demanda.

Señaló que el operador disciplinario realizó un ejercicio juicioso del «Proyecto político paramilitar en el Magdalena Medio» a efectos de explicar la forma en que el señor Luis Alberto Gil Castillo hizo parte del mismo a través de su actividad política. De igual manera, adujo que se acreditó que el grupo paramilitar liderado por alias Ernesto Báez realizó alianzas con algunos candidatos, entre ellos el hoy demandante, con el propósito de poner a su servicio el aparato estatal a cambio de brindarle a aquellos el apoyo de las «bases sociales».

Seguidamente, sostuvo que el hoy demandante tenía una relación personal

⁴ Ff. 190-198, cuaderno principal.

⁵ Ff. 199-211, cuaderno principal.

motivada en intereses particulares con el señor alias Ernesto Báez y que prueba de tal acusación eran las múltiples reuniones políticas a las que asistieron los citados en compañía de otros políticos e integrantes de las autodefensas. Dentro de tales encuentros resaltó la reunión llevada a cabo en época previa a las elecciones parlamentarias de 2002 en zona rural del municipio de Puerto Berrio, Antioquia; la sostenida en igual periodo en San Rafael de Lebrija y otra celebrada en el año 2006 en Bucaramanga.

Explicó que los antecedentes políticos del señor Luis Alberto Gil Castillo llamaron poderosamente la atención de la autoridad disciplinaria puesto que el movimiento político que dirigió, «Convergencia Ciudadana», con un corto trasegar obtuvo unos resultados electorales asombrosos, cuando la realidad enseña que la labor política exige no solo un trabajo arduo y juicioso sino también un periodo de consolidación. Indicó que del análisis probatorio que se llevó a cabo en el procedimiento disciplinario se pudo establecer que los destacados resultados electorales que obtuvo el señor Luis Alberto Gil Castillo respondieron a las alianzas gestadas con el paramilitarismo.

De acuerdo con lo anterior, sostuvo que es clara la configuración de la falta disciplinaria de que trata el artículo 48 numeral 12 de la Ley 734 de 2002, la cual, al ser catalogada como gravísima, en la modalidad de dolo, es merecedora de las sanciones más drásticas en virtud del principio de proporcionalidad.

De otro lado, indicó que las reuniones a las que asistió el hoy demandante con jefes paramilitares cuando no ostentaba la condición de senador de la República para acordar la promoción y el auspicio del grupo paramilitar a cambio de favores económicos y electorales, y su posterior acceso y permanencia en la función pública a raíz de ello, hace posible la configuración de la falta disciplinaria.

Finalmente, no sin antes advertir la diferencia entre la responsabilidad penal y la disciplinaria, puso de presente que mediante fallo proferido el 18 de enero de 2005 por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia se condenó al señor Luis Alberto Gil Castillo a 90 meses de prisión y multa de 6.500 smlmv «[...] por el delito de concierto para delinquir en la modalidad de promover grupos armados al margen de la Ley [...]».

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO⁶

La procuradora tercera delegada ante el Consejo de Estado consideró que se debían denegar las pretensiones de la demanda.

Tras un breve recuento de las actuaciones procesales surtidas, destacó la importancia del proceso disciplinario para el logro de los fines esenciales del Estado. A renglón seguido, contrastó el contenido del artículo 136 del Código Disciplinario Único con el del auto de formulación de cargos del 14 de enero de 2009 y concluyó que la estructura de lo consignado en él se mantuvo al momento de adoptar las decisiones hoy demandadas, de manera que ese aspecto de índole sustancial no se vio afectado.

⁶ Ff. 213-218, cuaderno principal.

Respecto del cargo de falsa motivación, estimó que el ente sancionador si se ocupó de la conducta irregular del hoy demandante a través de una valoración probatoria de acuerdo a las reglas de la sana crítica y que el hecho de que se hubiera aludido a la realidad sociopolítica del país no tenía el alcance, *per se*, de ser una causal de anulación de los actos administrativos acusados.

En lo que tiene que ver con el desconocimiento de los principios de igualdad de trato ante la ley y proporcionalidad explicó, por un lado, que el demandante no cumplió con la carga procesal de demostrar, por medio de un test comparativo, en qué consistió la desigualdad alegada y, por el otro, que dado que la falta sancionada es gravísima dolosa no existe asomo de desproporcionalidad en la imposición de la sanción de inhabilidad más drástica.

Por último, consideró que debía descartarse el cargo de violación al derecho de defensa como quiera que la demanda se limitó a indicar que no hubo una debida acreditación probatoria, sin puntualizar los motivos en los que sustentaba su acusación.

CONSIDERACIONES

BREVE RECUENTO DEL PROCESO DISCIPLINARIO

Los cargos y la sanción disciplinaria

En la investigación que adelantó la Procuraduría General de la Nación en contra del señor Luis Alberto Gil Castillo se formuló un único cargo disciplinario, por el que fue sancionado al encontrársele responsable de la falta gravísima consagrada en el numeral 12 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002. En el siguiente cuadro se resume la concordancia entre el pliego de cargos y el acto administrativo sancionatorio.

| PLIEGO DE CARGOS -14 de enero de 2009⁷- | ACTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO DEL 6 DE JULIO DE 2011 – CONFIRMADO EL 3 DE NOVIEMBRE DE 2011 |
|---|---|
| Cargo único: «[...] el señor LUIS ALBERTO GIL BALLESTEROS, con ocasión del cargo de Senador y abusando de su investidura, faltó a sus deberes legales como Congresista, asociándose a actividades al margen de la ley, aproximadamente desde antes de las elecciones para el año 2002, con los cabecillas del Bloque Central Bolívar, Isidro Carreño y las Auto defensas del Bloque Norte, que operaban en la región del Magdalena Medio comprendido por los municipios ribereños de los departamentos de Antioquia, Santander, Cesar, Magdalena, | «[...] DECLARAR disciplinariamente responsable al doctor LUIS ALBERTO GIL CASTILLO [...] en su condición de Senador de la República para la época de los hechos, al encontrarlo autor responsable de la comisión de la falta disciplinaria gravísima prevista en el artículo 48 – numeral 12 – de la Ley 734 de 2002, en la modalidad de promover y auspiciar grupos “paramilitares”, imponiéndole como sanción la DESTITUCIÓN e INHABILIDAD GENERAL para el ejercicio de cargos públicos por el término de veinte (20) años, |

⁷ Ff. 176-205, cuaderno 4.

| | |
|--|--|
| <p>Bolívar y Boyacá. [...] De manera, que el disciplinado una vez que recibió el apoyo paramilitar para ocupar la curul en el cuerpo colegiado, tenía la condición de realizar acciones que beneficiaron a la organización criminal, entre ellas las relacionadas con sus funciones, como la de participar en las discusiones y deliberadamente sobre la aprobación de la Ley de Justicia y Paz, con el propósito de favorecer al grupo al margen de la ley con la decisión legislativa [...]»</p> | <p>por las razones plasmadas en la parte considerativa de esta decisión [...]»</p> |
| <p>Falta imputada: Artículo 48, numeral 12 de la Ley 734 de 2002, en la modalidad de promover, auspiciar grupos armados al margen de la ley. Falta gravísima a título de dolo.</p> | |

Estructura de la falta disciplinaria.

El acto sancionatorio argumentó que, conforme al numeral 12 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, la conducta reprochada consiste en promover y auspiciar grupos armados al margen de la ley, la cual está catalogada como gravísima.

La falta fue imputada a título de dolo y respecto de la ilicitud (art. 5 y 22 de la Ley 734 de 2002) consideró que la afectación del deber funcional fue sustancial, porque estuvo en contravía de la garantía de los principios que rigen la función pública (artículo 209 superior).

Comportamientos reprochados y fundamento probatorio.

El titular de la acción disciplinaria dio por probado, con base en las declaraciones recibidas y la documentación allegada al expediente, que el señor Luis Alberto Gil Castillo y el partido político que dirigía, Convergencia Ciudadana, recibieron apoyo de las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, con el fin de que aquel obtuviese una curul en el Congreso de la República en las elecciones parlamentarias celebradas en 2002 y 2006.

Explicó que las autodefensas comenzaron su intervención en la esfera política una vez habían logrado el dominio militar del territorio donde hacían presencia, para lo cual se valieron de lo que denominaron «bases sociales», que no era otra cosa que el apoyo que recibían de la población civil. Estas estructuras y las relaciones que comenzaron a tejer con dirigentes políticos de la zona les permitieron la consolidación de su proyecto político. Según el titular de la acción disciplinaria, los recursos políticos y económicos de que disponía el grupo ilegal, en particular el Bloque Central Bolívar, fueron usados en beneficio del señor Luis Alberto Gil Castillo y de su partido político en aras de que este fuera elegido senador de la República en las elecciones de 2002 y 2006.

En ese sentido, subrayó que el hoy demandante sostuvo una relación personal motivada por intereses particulares con el señor Iván Roberto Duque Gaviria, alias Ernesto Báez, líder político del Bloque Central Bolívar de las AUC, con quien se reunió en varias oportunidades. Expuso que aunque tal cabecilla tenía como

propósito principal el posicionamiento del señor Carlos Clavijo en calidad de senador, también era de su interés generar lazos con otros políticos, tal como sucedió con el señor Luis Alberto Gil Castillo.

En primer lugar, aludió a un encuentro que se presentó previo a las elecciones de 2002 al Congreso, el cual habría sido convocado por el señor Luis Alberto Gil Castillo, en calidad de candidato electoral, a efectos de conseguir una alianza política con algunos concejales de Barrancabermeja. Con base en sendas declaraciones, el ente sancionador estableció que la reunión se realizó en zona rural del municipio de Puerto Berrio, Antioquia, y que a ella asistieron, además, los líderes paramilitares alias Ernesto Báez y Julián Bolívar.

De otro lado, se refirió al corregimiento de San Rafael de Lebrija para destacar que, además de haber sido el asentamiento de alias Ernesto Báez y Julián Bolívar, era el sitio predilecto para concertar reuniones con la clase política del departamento de Santander. Al respecto, hizo énfasis en la declaración rendida por el señor Bonel Patiño Noreña, amigo personal de alias Ernesto Báez, quien sostuvo que este le había presentado al señor Luis Alberto Gil Castillo. Agregó que el hoy demandante visitaba ocasionalmente a alias Ernesto Báez en dicho corregimiento, que la relación entre estos dos no parecía ser tensa y que aquel solía llevarle dulces a este.

También mencionó un encuentro celebrado en Bucaramanga, en 2006, en el que estuvieron presentes algunos políticos de la región del Magdalena Medio, entre ellos la parte actora y miembros de las autodefensas.

Así las cosas, subrayó que el propósito de los nexos que se tejieron entre la clase dirigente y los miembros de las AUC era que esta apoyase a los candidatos políticos con dinero y votos, de manera que estos, en contraprestación, promovieran y apoyaran proyectos de ley que les beneficiaran.

Con asombro, advirtió sobre los notables resultados que obtuvo el partido Convergencia Ciudadana en las votaciones de los años 2002 y 2006 al Congreso, pues no obstante ser un partido político creado apenas en julio de 1997, con poco reconocimiento y trayectoria, el número de votantes que le apoyó fue inmenso, a lo que se suma que, para las elecciones de 2002, que eran las primeras en las que participaba, un poco más del doble de los votos a su favor se registraron en el departamento de Santander y, en el resto del país, donde no había ejercido política, obtuvo más de 40.000 votos.

CUESTIONES PREVIAS

1. Competencia de la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones disciplinarias que comporten restricciones a los derechos políticos de servidores públicos de elección popular

Mediante sentencia del 15 de noviembre de 2017, la Sala Plena de lo Contencioso

Administrativo del Consejo de Estado⁸ estudió la competencia de la Procuraduría General de la Nación para sancionar disciplinariamente a los servidores públicos de elección popular con destitución, suspensión e inhabilidad general y especial.

En dicha oportunidad, la Corporación concluyó que la sentencia C-028 de 2006 proferida por la Corte Constitucional constituyó cosa juzgada constitucional de manera parcial en cuanto dispuso que la competencia del mentado órgano de control para investigar y sancionar disciplinariamente a servidores públicos de elección popular se acompasa con el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos en cuanto el objeto de su actuación sea prevenir hechos de corrupción o conjurar actos que promuevan o constituyan casos de tal naturaleza.

De esta forma, el Consejo de Estado advirtió que la atribución de sancionar inhabilitando el ejercicio de derechos políticos a funcionarios de elección popular por conductas no constitutivas de corrupción no había sido objeto de análisis por el máximo juez constitucional, asunto que procedió a revisar, concluyendo lo siguiente:

[...] [A] la luz de las facultades otorgadas por la Constitución de 1991 al poder judicial, y de la integración de estas con la salvaguarda a los derechos políticos que ostentan los servidores públicos de elección popular, es dable establecer que, a la luz del artículo 23 convencional, solo los jueces de la República resultan competentes para imponer las sanciones que impliquen la destitución y la inhabilidad general de derechos políticos cuando quiera que estas provengan de acciones u omisiones que, no obstante ser contrarias a derecho, no constituyan casos de corrupción.

En este sentido, la interpretación que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado hace del artículo 277 de la Constitución Política, en su numeral 6, que dispone como una de las funciones del Procurador General de la Nación la de “ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley”, debe corresponder a una hermenéutica que mejor armonice con la protección de los derechos humanos, en aplicación del principio de favorabilidad o *pro hominem*, en este caso, de los derechos políticos de los servidores de elección popular. Derechos que, conforme con el artículo 23.2 de la CADH, no pueden ser restringidos sino por un funcionario con jurisdicción, mediante una sentencia judicial dictada dentro de un proceso de la misma naturaleza.

De acuerdo con lo anterior, el numeral 6 del artículo 277 de la Constitución Política debe interpretarse así: **“las respectivas sanciones” que puede imponer el Procurador General de la Nación “conforme a la Ley”, tratándose de servidores públicos de elección popular, como resultado de una investigación disciplinaria cuyo origen no se trate de conductas constitutivas de actos de corrupción, son todas aquellas establecidas en el ordenamiento interno, distintas a las señaladas en el artículo 44 del CDU, que implican restricción de derechos políticos de tales servidores, como la destitución e inhabilidad general (numeral 1) y la suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial (numeral 2)** [...]

Según puede observarse, para ese caso particular se adujo que, tratándose de faltas disciplinarias que no involucren actos de corrupción, la competencia de la Procuraduría General de la Nación respecto de funcionarios públicos de elección popular tan solo se encuentra restringida cuando la sanción a imponer suponga una limitante a los derechos políticos de aquellos, lo que sucede con la destitución e inhabilidad general, así como con la suspensión en el ejercicio del cargo y la inhabilidad especial.

⁸ Sentencia del 15 de noviembre de 2017, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, expediente 1131-2014, radicado 11001032500020140036000, demandante: Gustavo Francisco Petro Urrego.

Si bien el fallo no ahondó en el concepto de corrupción, es preciso señalar que, en el contexto colombiano, el asunto supone la referencia obligada a dos instrumentos internacionales que fueron debidamente suscritos, aprobados y ratificados por Colombia. Se trata de la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Su aporte en la materia es incuestionable en la medida en que ambas disponen mecanismos normativos con los cuales ha sido posible reforzar el compromiso de los Estados parte en la lucha contra este crimen que socava tanto la democracia y la institucionalidad como la realización efectiva de los fines esenciales del Estado, generando condiciones propicias para el estancamiento y el subdesarrollo político, económico y social de los países que se ven afectados por él.

En relación con los efectos nocivos de este fenómeno delictivo, el secretario general de la Organización de las Naciones Unidas, Kofi A. Annan, anotó lo siguiente:

[...] La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana. Este fenómeno maligno se da en todos los países —grandes y pequeños, ricos y pobres— pero sus efectos son especialmente devastadores en el mundo en desarrollo. La corrupción afecta infinitamente más a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo, socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras. La corrupción es un factor clave del bajo rendimiento y un obstáculo muy importante para el alivio de la pobreza y el desarrollo [...]⁹

En el ámbito colombiano, aunque los avances en esta materia han sido significativos en relación con épocas pasadas, los retos actuales han demostrado la ineficacia de las medidas tomadas para combatir este fenómeno, el cual se sigue mostrando como un problema estructural con un alto impacto en las finanzas del Estado y, en consecuencia, en las posibilidades de desarrollo, bienestar y justicia social. En efecto, según estudios de la Procuraduría General de la Nación por esta vía se pierde alrededor del 1,6% del producto interno bruto.

Sobre el particular, una reciente investigación realizada por la Universidad Externado, denominada «La corrupción en Colombia», concluyó que este mal

[...] enriquece a unos pocos en detrimento del bienestar de muchos, en especial de los más vulnerables; aumenta la pobreza y la exclusión social. También —sostiene el estudio— mina la confianza en los demás y en las instituciones, lo que, en últimas, conduce a un estado de cosas en el que la única ley es la del más fuerte y solo puede imperar el ‘sálvese quien pueda’. Crea un círculo vicioso que debilita progresivamente al Estado, el responsable de mantenerla a raya [...]¹⁰

Establecido lo anterior, es importante señalar que la Convención Interamericana contra la Corrupción¹¹, incorporó varias normas dentro de las cuales identifica los

⁹⁹ Prólogo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

¹⁰ Periódico El Tiempo. Radiografía de la corrupción. [revisado 21 de agosto de 2018]. Disponible en internet: <https://www.eltiempo.com/opinion/editorial/radiografia-de-la-corrupcion-editorial-257648>

¹¹ Este instrumento internacional fue suscrito por el Estado colombiano el 29 de marzo de 1996, aprobado mediante la Ley 412 de 1997, la cual fue declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-397 de 1998. El 19 de enero de 1999, Colombia depositó el documento de ratificación.

actos de corrupción a los que le es aplicable. En tal sentido, los artículos VI, VIII y IX *ibidem* disponen:

[...]

Artículo VI Actos de corrupción

1. La presente Convención es aplicable a los siguientes actos de corrupción:

a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;

d. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y

e. La participación como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.

2. La presente Convención también será aplicable, de mutuo acuerdo entre dos o más Estados Partes, en relación con cualquier otro acto de corrupción no contemplado en ella.

[...]

Artículo VIII Soborno transnacional

Con sujeción a su Constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada Estado Parte prohibirá y sancionará el acto de ofrecer u otorgar a un funcionario público de otro Estado, directa o indirectamente, por parte de sus nacionales, personas que tengan residencia habitual en su territorio y empresas domiciliadas en él, cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios, como dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice u omita cualquier acto, en el ejercicio de sus funciones públicas, relacionado con una transacción de naturaleza económica o comercial.

Entre aquellos Estados Partes que hayan tipificado el delito de soborno transnacional, éste será considerado un acto de corrupción para los propósitos de esta Convención.

Aquel Estado Parte que no haya tipificado el soborno transnacional brindará la asistencia y cooperación previstas en esta Convención, en relación con este delito, en la medida en que sus leyes lo permitan.

Artículo IX Enriquecimiento ilícito

Con sujeción a su Constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, los Estados Partes que aún no lo hayan hecho adoptarán las medidas necesarias para tipificar en su legislación como delito, el incremento del patrimonio de un funcionario público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones y que no pueda ser razonablemente justificado por él.

Entre aquellos Estados Partes que hayan tipificado el delito de enriquecimiento

ilícito, éste será considerado un acto de corrupción para los propósitos de la presente Convención.

Aquel Estado Parte que no haya tipificado el enriquecimiento ilícito brindará la asistencia y cooperación previstas en esta Convención, en relación con este delito, en la medida en que sus leyes lo permitan [...]

De conformidad con el artículo VII de este instrumento normativo, los Estados Parte se encuentran en la obligación de tipificar como delitos en su derecho interno los actos de corrupción descritos en el citado artículo VI.1., mientras que, en virtud del artículo XI, con el fin de propender por el avance progresivo en la lucha contra la corrupción, se obligan a considerar la tipificación a nivel legislativo de las siguientes conductas, las que, en caso de normativizarse como delitos, deben ser consideradas como actos de esa naturaleza:

[...] a. El aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas, de cualquier tipo de información reservada o privilegiada de la cual ha tenido conocimiento en razón o con ocasión de la función desempeñada.

b. El uso o aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas de cualquier tipo de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte, a los cuales ha tenido acceso en razón o con ocasión de la función desempeñada.

c. Toda acción u omisión efectuada por cualquier persona que, por sí misma o por persona interpuesta o actuando como intermediaria, procure la adopción, por parte de la autoridad pública, de una decisión en virtud de la cual obtenga ilícitamente para sí o para otra persona, cualquier beneficio o provecho, haya o no detrimento del patrimonio del Estado.

d. La desviación ajena a su objeto que, para beneficio propio o de terceros, hagan los funcionarios públicos, de bienes muebles o inmuebles, dinero o valores, pertenecientes al Estado, a un organismo descentralizado o a un particular, que los hubieran percibido por razón de su cargo, en administración, depósito o por otra causa [...]

De otro lado, se encuentra la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, la cual se celebró el 31 de octubre de 2003, entró en vigencia el 14 de diciembre de 2005 y de la que Colombia se hizo Estado Parte el 27 de octubre de 2007¹². Este instrumento internacional aborda de una manera extensa y detallada la regulación relativa a la prevención, investigación y enjuiciamiento de la corrupción, así como las medidas para combatirla, tales como los embargos preventivos, la incautación, el decomiso y la restitución del producto de conductas que puedan calificarse como tal.

Al estudiar la constitucionalidad de la Ley 970 de 2005, aprobatoria de esta Convención, la Corte Constitucional concluyó en sentencia C-172 de 2006 que:

[...] el contenido del instrumento internacional sujeto a estudio es compatible con la Carta Política y, en buena medida, constituye un desarrollo acertado de distintos principios y valores constitucionales, especialmente el adecuado ejercicio de la función administrativa, la protección del patrimonio del Estado y el fortalecimiento de las instancias democráticas de participación ciudadana [...]

De acuerdo con esta norma, constituyen actos corrupción el soborno de funcionarios públicos nacionales¹³, funcionarios públicos extranjeros y

¹² En Colombia, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción fue aprobada a través de la Ley 970 de 2005, la cual fue declarada exequible en sentencia C-172 de 2006. El 27 de octubre de 2007, por su parte, se depositó el documento de ratificación, con lo que el Estado colombiano se constituyó en parte del instrumento internacional en cuestión.

¹³ Artículo 15.

funcionarios de organizaciones internacionales públicas¹⁴; la malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público¹⁵; el tráfico de influencias¹⁶; el abuso de funciones¹⁷; el enriquecimiento ilícito¹⁸; el soborno en el sector privado¹⁹; la malversación o peculado de bienes en el sector privado²⁰; el blanqueo del producto del delito²¹; el encubrimiento²²; y la obstrucción de la justicia²³.

Dicho lo anterior, es de vital importancia señalar que la sentencia del 15 de noviembre de 2017, proferida por esta Corporación, fue clara en el sentido de indicar que esta no implicaba en modo alguno despojar de competencia al órgano de control. En primer lugar, en virtud de los efectos *inter partes* de la decisión, pero además porque se exhortó «[...] al Gobierno Nacional, al Congreso de la República y a la Procuraduría General de la Nación, para que en un término razonable, de dos (2) años, procedan a responder ante dicho Sistema, a evaluar y a adoptar las medidas que fueren pertinentes, en orden a armonizar el derecho interno con el convencional y a poner en plena vigencia los preceptos normativos contenidos en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos [...]».

Así las cosas, aunque eventualmente y de acuerdo a la regulación que se expida en cumplimiento de dicha orden llegare a cobrar gran importancia la identificación de aquellas conductas constitutivas de actos de corrupción, lo cierto del caso es que hoy en día, en punto a definir la competencia de la Procuraduría General de la Nación para sancionar disciplinariamente a los servidores públicos de elección popular, este órgano de control no ha visto modificadas las atribuciones que le asisten en la materia.

Por el contrario, a raíz de los mencionados efectos y del plazo concedido, el Consejo de Estado concluyó que, mientras que se adoptan los ajustes en el ordenamiento interno, la competencia de la Procuraduría General de la Nación para destituir e inhabilitar servidores públicos de elección popular se mantiene incólume.

En el mismo sentido, en auto del 13 de febrero de 2018, por medio del cual se resolvió la solicitud de aclaración que formuló la Procuraduría General de la Nación respecto del mencionado fallo, la Corporación, aunque negó tal petición, expuso lo siguiente en los considerandos de la providencia:

[...] El control de convencionalidad solo surte efecto directo entre las partes de este proceso, lo que quiere decir, que el criterio hermenéutico que adoptó la Sala sobre la interpretación del artículo 44.1 de la Ley 734 de 2002 conforme a la norma convencional, no puede significar que esta hubiere hecho un pronunciamiento con vocación erga omnes respecto de la pérdida de vigencia de las normas de derecho interno que fijan la competencia a la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones que comporten restricción a los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular [...]²⁴

¹⁴ Artículo 16.

¹⁵ Artículo 17.

¹⁶ Artículo 18.

¹⁷ Artículo 19.

¹⁸ Artículo 20.

¹⁹ Artículo 21.

²⁰ Artículo 22.

²¹ Artículo 23.

²² Artículo 24.

²³ Artículo 25.

²⁴ Auto del 13 de febrero de 2018, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, radicado 11001032500020140036000, expediente 1131-2014, demandante: Gustavo Francisco Petro Urrego.

Así las cosas, a pesar de que en el caso objeto de estudio se revisa la legalidad de la sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad para el ejercicio de un cargo de elección popular, como lo es el de congresista de la República, la competencia del ente sancionador no podría ponerse en entredicho bajo el hipotético argumento de que la conducta estudiada no envuelve un acto de corrupción. Lo anterior porque las atribuciones de la Procuraduría General de la Nación para investigar y sancionar disciplinariamente a servidores públicos de elección popular no fueron restringidas, modificadas ni suprimidas mediante la sentencia del 15 de noviembre de 2017.

2. Control judicial integral respecto de las decisiones administrativas sancionatorias

Con la sentencia de unificación proferida el 9 de agosto de 2016 por la Sala Plena del Consejo de Estado²⁵, se dio inicio a una nueva línea interpretativa en torno al control que ejerce la jurisdicción de lo contencioso administrativo sobre los actos administrativos de naturaleza disciplinaria.

Al respecto, señaló la providencia que, con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva, ese control es de carácter integral por cuanto exige una revisión legal y constitucional de las actuaciones surtidas ante los titulares de la acción disciplinaria, sin que, para tales efectos, el juez se encuentre sometido a alguna limitante que restrinja su competencia. En dicha oportunidad, la corporación fue enfática en explicar que, siendo la función disciplinaria una manifestación de la potestad sancionadora que busca mantener la actividad estatal sujeta a los límites legales y constitucionales, no es dable restringir las facultades de que goza la jurisdicción en la realización de dicho estudio.

Esta integralidad se proyecta en múltiples aspectos que son destacados en la providencia en los siguientes términos:

[...] 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 [...]

Así pues, el control judicial que ha de efectuarse en el presente caso tiene como hoja de ruta los parámetros dispuestos en aquella decisión judicial, lo que desde ya implica descartar los argumentos con los que la entidad demandada pretende desconocer las amplísimas facultades de que goza el juez para efectuar una revisión seria y profunda de todas las actuaciones y etapas surtidas en el proceso disciplinario.

²⁵ Sentencia del 9 de agosto de 2016; Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado; Radicado 110010325000201100316 00, expediente 1210-11.

En particular, la postura asumida por la Sala Plena de la Corporación lleva a dejar de lado las razones de defensa de la Procuraduría General de la Nación según las cuales el escenario judicial no es una instancia en la que el juez pueda calificar el ejercicio de valoración probatoria realizado por la autoridad administrativa sancionadora. Bajo la misma lógica, conduce a concluir que, al no existir restricción para que el funcionario judicial analice a fondo el trámite administrativo, su competencia no está limitada a los reproches que en tal sentido formule la parte demandante y es por ello que las irregularidades que *motu proprio* advierta dentro del mismo, que se traduzcan en la afectación sustancial del derecho de defensa del entonces disciplinado, han de servir de sustento para desvirtuar la legalidad de la sanción acusada. Luego no le asiste razón a la entidad demandada al pretender la declaratoria de inepta demanda por el hecho de que el demandante no hubiese detallado la forma en que consideró vulnerado su derecho de defensa por indebida valoración probatoria.

Con este panorama de por medio, es innegable que la solicitud de la parte demandada para que, por tal motivo, se profiera un fallo inhibitorio está llamada a un rotundo fracaso pues, como quedó anotado, el juez de lo contencioso administrativo no solo no tiene límites en su competencia de revisión del procedimiento administrativo sancionatorio sino que, además, está llamado a garantizar la tutela judicial efectiva, los principios y derechos constitucionales y legales.

Al respecto, debe anotarse que el Código Contencioso Administrativo, en el artículo 3, consagra como uno de los principios orientadores en materia contenciosa, el de eficacia, el cual tiene como fin que los procedimientos logren su finalidad, removiendo de oficio los obstáculos puramente formales y evitando decisiones inhibitorias.

Al efecto, la Corte Constitucional²⁶ definió la sentencia inhibitoria como la antítesis de la función judicial, la cual está dirigida a resolver los conflictos que surgen en el seno de la sociedad, pues en aplicación de los artículos 228 y 229 de la Constitución Política los jueces tienen la obligación de adoptar decisiones de fondo en los asuntos materia de proceso; y sólo en casos excepcionales en los que el juez tenga certeza que no hay otra alternativa procederá la inhibición.

Por su parte, esta Subsección²⁷ ha manifestado que «[...] cuando un asunto litigioso de cualquier naturaleza es llevado a los estrados judiciales, la regla general es que debe culminar con una decisión fondo (sic), declarando o negando el derecho, y que lo excepcional son las sentencias inhibitorias, con las cuales el derecho queda en indefinición [...]».

Así las cosas, queda claro que no existe mérito en los argumentos con los que la parte demandada propone se profiera un fallo inhibitorio o se limite la competencia de esta Sala para estudiar el caso.

²⁶ C-666 del 28 de noviembre de 1996. Véase también la sentencia C-258 del 11 de marzo de 2008 en la que se indicó que: «Decisiones judiciales **inhibitorias** son aquellas que, por diversas causas, ponen fin a una etapa procesal sin decidir de fondo el asunto que se le plantea al juez, es decir, sin adoptar resolución de mérito; por tanto, el problema que ha sido llevado a la justicia queda sin resolver, lo que implica que puede presentarse nuevamente ante la jurisdicción del Estado para su solución, salvo eventos especiales de caducidad o prescripción [...]».

²⁷ Sentencia del 13 de febrero de 2014. Número interno: 1338-2011. Actor: Luis Carlos Caicedo. Demandado: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC.

PROBLEMAS JURÍDICOS

Definido lo anterior, los problemas jurídicos que se deben resolver en esta instancia se resumen en las siguientes preguntas:

1. ¿Se respetaron las garantías propias del derecho al debido proceso en el trámite disciplinario seguido contra el señor Luis Alberto Gil Castillo?
2. En caso afirmativo, ¿La entidad demandada incurrió en falsa motivación al sancionar al señor Luis Alberto Gil Castillo, en su calidad ex senador de la República, por incurrir en la falta disciplinaria que consagra el numeral 12 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, bajo la modalidad de promover y auspiciar grupos paramilitares?

De encontrar que la respuesta a dicho interrogante es negativa, se estudiará si en el procedimiento administrativo sancionatorio que se siguió en contra del señor Luis Alberto Gil Castillo:

3. ¿La exoneración de responsabilidad disciplinaria del señor José Manuel Herrera Cely supuso la vulneración del principio de igualdad de trato ante la ley en relación con el demandante?
4. ¿Se respetó el principio de proporcionalidad en el ejercicio de graduación de la sanción?

Primer problema jurídico

¿Se respetaron las garantías propias del derecho al debido proceso en el trámite disciplinario seguido contra el señor Luis Alberto Gil Castillo?

El debido proceso es un derecho de rango superior que busca la protección de las garantías que instituye el ordenamiento jurídico a favor de quienes se ven llamados a hacer parte de una actuación judicial o administrativa. Siendo el proceso disciplinario un trámite de naturaleza administrativa, es claro que las partes que en él intervienen se encuentran provistas de tales amparos a lo largo de todas sus etapas. Sobre el particular, el doctor Carlos Mario Isaza Serrano ha dicho:

[...] El sujeto disciplinable deberá ser investigado por funcionario competente y con la observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos del Código Disciplinario y de la ley que establezca la estructura y organización del ministerio público [...]²⁸

En la demanda, el señor Luis Alberto Gil Castillo consideró conculcado su derecho al debido proceso en el trámite que terminó con la sanción disciplinaria que es objeto de censura en el *sub lite*. Sin embargo, el actor se limitó a indicar que la vulneración de tal derecho se había producido por cuenta del indebido ejercicio de

²⁸ Carlos Mario Isaza Serrano. Teoría General del Derecho Disciplinario: Aspectos históricos, sustanciales y procesales. Segunda edición, Editorial Temis, Bogotá, 2009, p. 255.

valoración probatoria que hizo el titular de la acción disciplinaria, sin enrostrar de manera específica la forma en que se habría producido tal equivocación.

Lo primero que debe indicarse en relación con las irregularidades procesales es que para que puedan afectar la validez de todo actuado en el procedimiento disciplinario tienen que ser determinantes, de manera que cuando se resguardan las garantías sustanciales con que cuentan los disciplinados para ejercer su derecho de defensa, los yerros procesales de menor entidad no pueden aducirse a efectos de anular el acto administrativo sancionatorio. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

[...] no toda irregularidad se puede calificar como violación al debido proceso, sino que éste se afecta cuando hay privación o limitación del derecho de defensa, que se produce en virtud de concretos actos de los órganos jurisdiccionales que entraña mengua del derecho de intervenir en el proceso en que se ventilan intereses al sujeto, respecto de los cuales las decisiones judiciales han de suponer modificación de una situación jurídica individualizada. Si bien es cierto "toda clase de actuaciones judiciales", pueden acarrear una violación al debido proceso, la connotación constitucional se da si alguna de las partes es ubicada en tal condición de indefensión que afectaría el orden justo, violándolo ostensiblemente [...] ²⁹

Ante la falta de una acusación puntual de la demanda respecto del motivo de violación del derecho al debido proceso, hay que anotar que, revisada la totalidad del expediente, la Sala no observa ningún yerro de esta naturaleza que pudiera predicarse dentro del trámite administrativo de carácter disciplinario que adelantó la Procuraduría General de la Nación en contra del señor Luis Alberto Gil Castillo. Por el contrario, la competencia en el ejercicio de la acción, el cauce, los términos y las oportunidades procesales están exentos de reproche alguno pues se ajustan a lo normado en la Constitución y a Ley 734 de 2002.

Ahora bien, lo que tiene que ver con la apreciación probatoria que hizo el ente sancionador se encuentra íntimamente relacionado con el cargo de falsa motivación que será abordado en el siguiente problema jurídico por lo que, en este acápite, bastará con señalar que no existe evidencia de que una o algunas de las pruebas que reposan en el expediente, decretadas de oficio o a petición de parte, hayan sido excluidas del análisis que llevó a cabo la autoridad disciplinaria.

En conclusión, la Sala encuentra que en el trámite disciplinario en cuestión se respetaron a cabalidad las garantías procesales del señor Luis Alberto Gil Castillo.

Segundo problema jurídico

¿La entidad demandada incurrió en falsa motivación al sancionar al señor Luis Alberto Gil Castillo, en su calidad ex senador de la República, por incurrir en la falta disciplinaria que consagra el numeral 12 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, bajo la modalidad de promover y auspiciar grupos paramilitares?

2.1. Falsa motivación y valoración probatoria en derecho disciplinario

Entendida como el deber que tienen todas las autoridades de expresar las razones que conducen a la toma de una determinada decisión o a la expedición

²⁹ Sentencia T-267 del 7 de marzo de 2000, Corte Constitucional.

de un acto, la motivación de las decisiones judiciales y administrativas se proyecta como una manifestación y garantía del derecho fundamental al debido proceso que prevé el artículo 29 constitucional.

Aunque el Código Contencioso Administrativo no consagró expresamente este deber, sí estipuló la consecuencia de su incumplimiento en su artículo 84, al disponer que la nulidad de los actos administrativos procede, entre otros casos, cuando han sido expedidos con falsa motivación, lo que puede suceder en uno de dos eventos. Cuando los motivos determinantes de la decisión adoptada por la administración fueron hechos que no se encontraban debidamente acreditados o cuando, por el contrario, habiéndose probado unos hechos, estos no son tenidos en consideración aunque habrían podido llevar a que se tomara una decisión sustancialmente distinta.

El régimen probatorio que regula los procesos disciplinarios que se adelantan contra los servidores públicos es el fijado en el título VI de la Ley 734 de 2002. Precisamente, el artículo 128 de esta disposición consagra la necesidad de que toda decisión interlocutoria y decisión disciplinaria se fundamente en pruebas legalmente producidas y aportadas por petición de cualquier sujeto procesal o de manera oficiosa. La norma es clara en determinar que la carga de la prueba en estos procesos le corresponde al Estado.

Así mismo, es deber de la autoridad disciplinaria encontrar la verdad real de lo sucedido, para lo cual es su obligación efectuar una valoración ponderada y razonada de las pruebas recaudadas durante el trámite administrativo. El artículo 129 de la Ley 734 de 2002 fija esta postura en los siguientes términos:

[...] Artículo 129. Imparcialidad del funcionario en la búsqueda de la prueba. El funcionario buscará la verdad real. Para ello deberá investigar con igual rigor los hechos y circunstancias que demuestren la existencia de la falta disciplinaria y la responsabilidad del investigado, y los que tiendan a demostrar su inexistencia o lo eximan de responsabilidad. Para tal efecto, el funcionario podrá decretar pruebas de oficio [...] (Resaltado de la Sala)

La norma desarrolla el principio de investigación integral, según el cual, la pesquisa que se efectúe dentro del proceso disciplinario, no solo debe apuntar a probar la falta del servidor público, sino además, a encontrar las pruebas que desvirtúen o eximan de responsabilidad al mismo. Lo anterior, en todo caso, no exime a la parte investigada de presentar o solicitar las pruebas que pretenda hacer valer en su favor³⁰.

En cuanto a la apreciación del material probatorio, la Ley 734 de 2002 en el artículo 141 señaló también, que esta debe hacerse según las reglas de la sana crítica³¹, de manera conjunta y explicando en la respectiva decisión el mérito de las pruebas en que esta se fundamenta. Sobre el particular la Subsección A advirtió³²:

³⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. 15 de mayo de 2013. Radicación: 11001-03-25-000-2011-00571-00(2196-11). Actor: Jorge Eduardo Serna Sánchez. Demandado: Procuraduría General de la Nación.

³¹ En sentencia del 8 de abril de 1999, expediente 15258, el Consejo de Estado sostuvo que la valoración probatoria corresponde a las operaciones mentales que hace el juzgador al momento de tomar la decisión para conocer el mérito y la convicción de determinada prueba. Por su parte la sana crítica, es la comprobación hecha por el operador jurídico que de acuerdo con la ciencia, la experiencia y la costumbre sugieren un grado determinado de certeza de lo indicado por la prueba.

³² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. 13 de febrero de dos mil catorce (2014). Radicación: 11001-03-25-000-2011-00207-00(0722-11).

[...] No puede perderse de vista que en los procesos disciplinarios, como lo ha precisado en reiteradas ocasiones la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, el operador disciplinario cuenta con una potestad de valoración probatoria más amplia que la del mismo operador judicial penal³³, que le autoriza para determinar, en ejercicio de una discrecionalidad razonada, **cuándo obran en un determinado proceso pruebas suficientes para moldear la convicción respecto de la ocurrencia o no de los hechos, los que, a su vez, le conducen a la certidumbre de la comisión de la falta y de la responsabilidad del investigado**. Así se colige del texto mismo de las disposiciones sobre el recaudo y valoración de pruebas consagradas en la Ley 734 de 2002, tales como el artículo 128, 129, 141 y 142, entre otros [...] (Subraya la Sala).

Finalmente, el artículo 142 *ibidem*, indica, de manera precisa que «[...] No se podrá proferir fallo sancionatorio sin que obre en el proceso prueba que conduzca a la certeza sobre la existencia de la falta y de la responsabilidad del investigado [...]». De esta manera, la autoridad disciplinaria en el momento de emitir la decisión condenatoria, debe tener la convicción y la certeza probatoria de que efectivamente el servidor público incurrió en la falta que se le imputa. La existencia de dudas al respecto, implica necesariamente que estas se resuelvan en favor del investigado, en aplicación del principio *in dubio pro disciplinado*, toda vez que no logró desvirtuarse su presunción de inocencia. Al respecto la Subsección B de esta corporación señaló³⁴:

[...] Ahora bien, la garantía de la presunción de inocencia aplica en todas las actuaciones que engloban el ámbito sancionador del Estado y, por consiguiente, también en materia disciplinaria, en la medida en que se encuentra consagrada en el inciso cuarto del artículo 29 de la Constitución Política y reiterada por el artículo 9º de la Ley 734 de 2002, que establece: “*Presunción de inocencia. A quien se atribuya una falta disciplinaria se presume inocente mientras no se declare su responsabilidad en fallo ejecutoriado. Durante la actuación toda duda razonable se resolverá a favor del investigado cuando no haya modo de eliminarla*”.

De esta forma, como lo ha establecido la Corte Constitucional³⁵, quien adelante la actuación disciplinaria **deberá conforme a las reglas del debido proceso, demostrar que la conducta de que se acusa a una persona, está establecida como disciplinable; se encuentra efectivamente probada; y, que la autoría y responsabilidad de ésta se encuentra en cabeza del sujeto pasivo de la acción disciplinaria. Sólo después de superados los tres momentos, la presunción de inocencia queda desvirtuada, como expresión de las garantías mínimas dentro de un Estado Constitucional** (sic)³⁶ [...] (Resalta la Sala).

2.2. Caso concreto

Para el demandante, el cargo de falsa motivación se configuró puesto que el titular de la acción disciplinaria se extendió y prácticamente se limitó al desarrollo

Actor: Plinio Mauricio Rueda Guerrero. Demandado: Fiscalía General de La Nación.

³³ Al respecto en sentencia T-161 de 2009, ha precisado la Corte: «[...] En cuanto a la autoridad pública encargada de adelantar el proceso penal es evidente que se trata de funcionarios investidos de poder jurisdiccional cuyas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada, mientras, por regla general, el proceso disciplinario está a cargo de autoridades administrativas cuyas decisiones pueden ser impugnadas ante la jurisdicción contencioso administrativa; además, en materia de tipicidad la descripción de la conducta señalada en la legislación penal no atiende a los mismos parámetros de aquella descrita por la legislación disciplinaria, pues en ésta última el operador jurídico cuenta con un margen mayor de apreciación, por cuanto se trata de proteger un bien jurídico que, como la buena marcha, la buena imagen y el prestigio de la administración pública, permite al “juez disciplinario” apreciar una conducta y valorar las pruebas con criterio jurídico distinto al empleado por el funcionario judicial, teniendo en cuenta, además, que en el proceso disciplinario se interpreta y aplica una norma administrativa de carácter ético [...]».

³⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. 9 de julio 2015. Radicación: 11001-03-25-000-2012-00189-00(0777-12). Actor: José Libardo Moreno Rodríguez. Demandado: Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional.

³⁵ Corte Constitucional, sentencia T-969 de 2009.

de un antecedente histórico en relación con las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, específicamente con el Bloque Central Bolívar del Magdalena Medio. Anotó que fue un desacierto que el fallo acusado no advirtiera la forma en que quienes ejercían actividades comerciales, ganaderas, agrícolas e incluso políticas estuvieron sometidos bajo la intimidación de los grupos al margen de la ley, lo que explica que en un par de ocasiones hubiere tenido que hablar con el jefe paramilitar Ernesto Báez. Reprochó que la entidad demandada se valiera de esos «fugaces» encuentros para sostener que se había gestado un acuerdo con las autodefensas. Señaló que la mentada reunión en San Rafael de Lébrija no existió y que, si en efecto tuvo lugar, a aquella no asistió el demandante.

Además, solicitó puntualmente que se tuvieran en consideración las siguientes declaraciones rendidas dentro del procedimiento administrativo disciplinario, a lo que la Sala procede:

- En declaración rendida el 17 de marzo de 2008 por el señor Rodrigo Tovar Pupo, alias Jorge 40³⁷, este aseguró no conocer al hoy demandante más que por los medios de comunicación e indicó que

[...] no podría negar o afirmar si los acumulados solidarios comunitarios que conformaban los territorios donde hicimos ingerencia (sic) de norte (sic) de Santander hicieron o no hicieron acuerdos políticos con esta persona [...] El representante de la estructura política del frente resistencia motilona que tenía jurisdicción en norte (sic) de Santander lo conocía con el nombre de HAROL. Este era quien representaba y defendía las ideas políticas de las autodefensas en los diferentes talleres que hacía con los acumulados políticos [...]

- En declaración rendida el 3 de marzo de 2008 por Ramiro Vanoy Murillo³⁸, al preguntársele por los señores Luis Alberto Gil Castillo y José Manuel Herrera Cely, señaló

[...] no conozco a ninguno de los dos señores, mi área de influencia siempre fue el Bajo Cauca Antioqueño, la zona de Tarazá y estos señores Senadores no los he escuchado mentar, solamente por noticias, tengo entendido que son de los Santanderes y yo no tuve ingerencia (sic) en esa zona, ni conozco esa zona [...]

- En declaración rendida el 3 de marzo de 2008 por el señor Carlos Mario Jiménez Naranjo³⁹, este afirmó

[...] que yo recuerde se del senador pero personalmente nunca lo conocí [...] mi zona de influencia era la zona del bajo cauca [...] en mi organización había un estamento político, el cual desde su fundación el Bloque Central Bolívar, hoy desmovilizado respetábamos todo lo que tenía que ver con las directrices de cualquier comandante y para el Bloque Central Bolívar el comandante político de este Bloque era ERNESTO BAEZ, el cual era encargado de manejar esta clase de relaciones [...]

- En declaración rendida el 3 de marzo de 2008 por el señor Salvatore Mancuso Gómez⁴⁰, al preguntársele por los señores Luis Alberto Gil Castillo y José Manuel Herrera Cely, indicó: «[...] No los conozco, he escuchado por noticias que son si mal no recuerdo de la zona del departamento de Santander, que además nunca fue área de responsabilidad mía [...]».

De los anteriores testimonios, se destaca que los señores Rodrigo Tovar Pupo,

³⁶ La ortografía y gramática corresponden al texto original.

³⁷ Ff. 110-112, cuaderno 3.

³⁸ Ff. 11-12, cuaderno 3.

³⁹ Ff. 13-15, cuaderno 3.

⁴⁰ Ff. 20-21, cuaderno 3.

Ramiro Vanoy Murillo, Carlos Mario Jiménez Naranjo y Salvatore Mancuso Gómez no conocieron personalmente al señor Luis Alberto Gil Castillo ni tuvieron algún tipo de trato con él. Sin embargo, todos coincidieron en explicar que ello se debió a que sus comandancias no operaban sobre el territorio en que se habrían generado los vínculos del demandante con este grupo armado al margen de la ley, esto es, en el Norte de Santander, donde el líder político era el señor Iván Roberto Duque Gaviria, alias Ernesto Báez.

2.2.1. Análisis probatorio

Las pruebas debida y oportunamente aportadas y practicadas en el *sub lite* ilustraron con suficiencia el hecho de que las Autodefensas Unidas de Colombia, además de componerse de un frente militar que surgió a inicios de la década de 2000 con el propósito de combatir los actos de violencia de los que era víctima la población colombiana a manos de las diferentes organizaciones guerrilleras al margen de la ley, tenía un importante proyecto político que comenzó por la conquista de cargos de elección popular del orden regional hasta llegar a alcanzar altas esferas políticas como el caso de senadores y representantes a la Cámara, quienes desde sus cargos podían representar la causa paramilitar.

Los pactos entre estos líderes políticos y las Autodefensas Unidas de Colombia se basaban en un compromiso de reciprocidad a partir del cual los primeros recibían apoyo económico y electoral a cambio de reflejar en el ejercicio de sus funciones la doctrina e intereses paramilitares.

Ahora bien, el fortalecimiento de este grupo armado en materia política se dio a partir de lo que sus miembros denominaban «bases sociales», concepto que alude a sectores de la comunidad en los que las AUC centraban su atención para brindarles apoyo en materia de salud, educación, seguridad, empleo, entre otras, con el fin de ganar su confianza, legitimar su autoridad de facto y así poder contar con su voto en época de elecciones.

Tal dinámica resultó llamativa para varios políticos que con la intención de obtener beneficios personales, decidieron unirse a esta causa ilegal ante la dificultad de impulsar su carrera por medios legítimos y democráticos.

Debe anotarse que el fenómeno descrito estuvo muy de la mano del surgimiento de nuevos partidos políticos creados con el propósito de participar en las elecciones del año 2002 al Congreso de la República, varios de ellos financiados por las Autodefensas Unidas de Colombia.

En el departamento de Santander, la presencia de esta organización paramilitar estuvo a cargo de las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio (ACMM) y principalmente del Bloque Central Bolívar (BCB). La estructura de este último grupo se conformaba por un frente militar, cuyo comandante general era Carlos Mario Jiménez Naranjo, alias Javier Montañez o Macaco, y su subcomandante, Rodrigo Pérez Alzate, conocido por el alias de Julián Bolívar.

Por otra parte, había un frente político que estaba a cargo de Iván Roberto Duque Gaviria, alias Ernesto Báez, quien en el desarrollo de sus funciones era acompañado por lo que denominaban «comisarios políticos», esto es, miembros

del grupo paramilitar que cursaban y aprobaban satisfactoriamente los cursos de formación política que se dictaban al interior de la organización criminal, dedicados exclusivamente a actividades de dicha naturaleza, sin que pudieran ejercer algún tipo de labor militar.

La principal función de los comisarios políticos era lograr el acercamiento con la clase política de la región, a la que, como se dijo, apoyaban a través de las llamadas «bases sociales». Entre quienes desempeñaron dicho rol se encuentra el señor David Hernández López, alias Diego Rivera, a quien la Sala considera testigo esencial para esclarecer los hechos que rodean el presente proceso.

En punto a la actividad política del hoy demandante, hay que señalar que en los años 2000 y 2001 no ejerció ningún cargo de representación popular, a pesar de lo cual y de dirigir un partido político recién creado fue elegido senador de la República en los periodos constitucionales de 2002-2006 con un impresionante resultado de 82.053⁴¹ votos y 2006-2010, cuando sería electo con la poco despreciable suma de 73.742⁴² votos.

Establecido lo anterior, la Sala considera pertinente anunciar que, tras un análisis integral y en conjunto de las pruebas aportadas al proceso, se encuentra suficientemente acreditado que las Autodefensas Unidas de Colombia lograron crear una verdadera estructura de poder que se infiltró en diferentes estamentos políticos, entre ellos, Convergencia Ciudadana, partido político que desde el año 2002 se financió con recursos de las AUC a cambio de colaborar en la ejecución del proyecto ideológico que pretendía llevar a cabo la organización paramilitar. En especial, se probó sin lugar a dudas que el señor Luis Alberto Gil Castillo recibió apoyo de este grupo al margen de la ley con el fin de obtener una curul en el Congreso de la República en las elecciones parlamentarias celebradas en 2002 y 2006.

Lo anterior se encuentra demostrado a través de las siguientes declaraciones que se rindieron dentro del proceso disciplinario y las que se trasladaron del proceso penal seguido en contra del demandante ante la Corte Suprema de Justicia⁴³. En ellas se ubica al ex senador en una serie de reuniones que se presentaron con miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia, en las que se discutieron asuntos de índole político e incluso se suministraron recursos económicos para el financiamiento ilegal de las campañas electorales del partido Convergencia Ciudadana.

En ese sentido, llaman la atención de la Corporación los siguientes testimonios:

- Declaración rendida el 3 de marzo de 2008 por el señor Iván Roberto Duque Gaviria, alias Ernesto Báez⁴⁴:

[...] PREGUNTADO: Dígame al despacho si conoce a los señores LUIS ALBERTO GIL CASTILLO y JOSÉ MANUEL HERRERA CELY, Senador y Representante a la Cámara, respectivamente? CONTESTO: Si los conozco, hace unos 6 años más o menos, tuve oportunidad de conocer primero a GIL y posteriormente a HERRERA, no recuerdo en detalle por medio de quién los conocí. Ellos desarrollaban una campaña política para el Congreso en el departamento de Santander en el periodo 2002-2006.
En alguna ocasión alguien me dijo que LUIS ALBERTO necesitaba hablar

⁴¹ F. 126, cuaderno 2.

⁴²F. 54, cuaderno 2.

⁴³ Radicado 32.764.

⁴⁴ Ff. 16-19, cuaderno 3.

conmigo, en efecto conversé con él en una finca del municipio de Puerto Berrío previa cita. Allí me encontraba yo con otra gente y apareció el doctor GIL, en la conversación me hizo hincapié sobre una serie de situaciones de las autodefensas que estaban abiertamente interfiriéndole la campaña política, se quejaba que le destruían la propaganda publicitaria y que en algunos municipios de la región de mares en Santander y del Bajo Rionegro varios líderes de su movimiento habían sido molestados para que votaran por el candidato nuestro al Senado, que era el doctor CARLOS ARTURO CLAVIJO. **En otra ocasión en Medellín previa cita también me expresó esa misma queja,** yo de todas maneras le manifesté que iría a dar instrucciones muy precisas con el fin de evitar esas interferencias para que ellos pudieran libremente adelantar la campaña en las zonas donde las Autodefensas tenían influencia [...] la solicitud de entrevista siempre fueron (sic) de iniciativa de ellos [...] las citas fueron con el Senador y él hablaba a nombre de su movimiento, que se llamaba Convergencia Ciudadana [...] PREGUNTADO: Se logró establecer, y si bien no se realizó ninguna acción para favorecerlo en la campaña electoral como lo acaba de afirmar, algún acuerdo en el que se estableciera qué hacía el grupo Autodefensas y que realizaba el movimiento del Senador GIL CASTILLO? CONTESTO: Hubo un compromiso formal mío para intervenir ante los comisarios políticos de las Autodefensas, principalmente con el fin de atender el asunto que constituía su queja principal: La destrucción de la propaganda política [...] **Yo vi al senador GIL en dos o tres ocasiones, no más, entre ellas recuerdo perfectamente la de Puerto Berrío donde había mucho dirigente político de Santander y del Magdalena Medio Antioqueño.** [...] PREGUNTADO: Concretamente el doctor LUIS ALBERTO GIL CASTILLO y su movimiento Convergencia Ciudadana se beneficiaron electoralmente con el acercamiento que tuvieron con las Autodefensas? CONTESTO: Para mí es muy riesgoso dar una respuesta categóricamente afirmativa o negativa por cuento que las zonas donde intervino el Bloque Central Bolívar eran sumamente extensas. En la actualidad estoy empeñado en recoger la más completa información por parte de los comisarios políticos locales con el fin de establecer si hubo esa ayuda, en qué términos se dio y a favor de quién [...] PREGUNTADO: El senador LUIS ALBERTO GIL CASTILLO y el doctor JOSÉ MANUEL HERRERA auspiciaron, promovieron, financiaron o en cualquier otra forma colaboraron con las Autodefensas? CONTESTO: No me consta que ellos hayan realizado acciones que los haga figurar como militantes de esta organización, si eventualmente derivaron alguna colaboración de las Autodefensas hacia ellos entonces me remito a la respuesta anterior [...] Negrilla fuera del texto

- Declaración rendida el 29 de enero de 2008 por David Hernández López, alias Diego Rivera, como desmovilizado del Bloque Central Bolívar ⁴⁵:

[...] PREGUNTADO: Usted manifestó haber asistido como miembro de las autodefensas a una reunión que se celebró en el año 2006 en el Hotel Chicamocha a la que concurrieron varios políticos, sírvase por favor relatar los detalles de la misma [...] CONTESTO: Como no. Esta reunión se hizo ya no como miembro activo de las Autodefensas sino como desmovilizado de las Autodefensas, como secretario de alias Julián Bolívar, para ese entonces miembro representante del estado mayor negociador de las Autodefensas, nos encontrábamos para esa fecha, finales de febrero, comienzos de marzo, nos encontrábamos en Copacabana, Antioquia, en una casa asignada por el gobierno, llamada Villa La Esperanza, una casa que otorgó el gobierno como escenario de reconciliación para que las Autodefensas se desmovilizaran y le mostraran a la sociedad civil los avances en el proceso de negociación y en los proyectos productivos designados por el gobierno a las autodefensas para la realización de toda la tropa desmovilizada. El motivo del viaje a la ciudad de Bucaramanga a finales de febrero, comienzos, mediados de marzo del año 2006, el motivo eran dos, uno ir a la inauguración de la Fundación Semillas de Paz de Bucaramanga, una ONG cuyo objetivo era agrupar a todos los desmovilizados, a todos los reinsertados de las Autodefensas [...] y el segundo motivo de mi viaje a la ciudad de Bucaramanga que era el encuentro con unos personajes en la ciudad, eso me lo dijo Julián Bolívar en Villa La Esperanza, me dijo «[...] usted va a Bucaramanga, antes de que inauguren la fundación se reúne allá en Bucaramanga con alias Alfonso, cuyo nombre es José Danilo Camelo, y con alias Jairo Tarazá». Jairo Tarazá había sido un político de las autodefensas que manejó toda la parte de acercamiento hacia los líderes políticos de la región durante la ilegalidad y alias Alfonso, había sido la persona, también desmovilizado, la persona que había manejado todo el bloque Héroes Lancero [ininteligible] todo el bloque que operó en la zona de San Gil, Vélez y toda la provincia de Guanentá, allá en Santander. Alfonso es la persona de confianza de alias Julián Bolívar, Rodrigo Pérez Alzate, actualmente recluido en la cárcel de máxima seguridad de Itagüí, es la persona que en Bucaramanga le estaba, la persona

⁴⁵ Prueba trasladada del proceso seguido por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia contra Luis Alberto Gil Castillo, radicado 32.764. CD-8.

de absoluta confianza de Julián Bolívar que le manejaba para ese entonces, 2006, ya desmovilizado, los acercamientos con la gobernación, con los [ininteligible] Políticos y con las autoridades de Santander. Me dijo Julián Bolívar «usted va a Bucaramanga» [...] **yo me hospedé en el Hotel Chicamocha, ahí pueden verificar los registros de mi estadía para esa fecha [...] el día que llegué yo me reuní con Alfonso [...] en horas de la noche, a las 8 de la noche en la terraza, en la piscina del Hotel Chicamocha [...] cuando yo bajé, ya estaban ahí las personas me había encargado Julián Bolívar que hablara con ellos. Estaba pues obviamente Alfonso, estaba Tarazá, estaba el doctor el «tuerdo Gil», de Convergencia Ciudadana, Oscar Reyes, Oscar Suárez y Alfonso [ininteligible] fueron las personas que asistieron a la reunión. El motivo de la reunión que me había dicho Julián Bolívar: «Usted les presenta un saludo, dícales que nos encontramos en Villa La Esperanza, que los invitamos a Villa La Esperanza a la inauguración, ah no, la inauguración ya había sucedido, los invitamos a Villa La Esperanza a que participen y debatan todo el proceso de negociación para que apoyaran los proyectos productivos que se pensaban desarrollar en el municipio de Puerto Berrio, zona de concentración de las Autodefensas, del Bloque Central Bolívar [...] que contaran con todo el apoyo de Julián Bolívar, con todo el apoyo de las autodefensas desmovilizadas del Bloque Central Bolívar, como siempre lo habían tenido, fueron las palabras que yo expresé a ellos [...] más que todo dirigido a los de Convergencia Ciudadana que se encontraban ahí en la mesa [...] Las expectativas que se tenían en cuanto a la elección, y que contaran con todo el apoyo para las próximas elecciones [...] y una vez terminada la reunión, la reunión duró entre 20 minutos, 30 minutos [...] yo les manifesté a ellos que la parte de recursos la iban a manejar con Alfonso, que se encontraba ahí en la mesa, que eso le competía era a él, porque ellos me preguntaron al final, al final «el tuerdo Gil» fue el que me preguntó a nombre de todos que si don Julián había manifestado algo de recursos económicos [...] yo le dije «si doctor, eso lo van a tratar ahorita con Alfonso que es la persona encargada de entregar los recursos aquí la ciudad de Bucaramanga» [...] Negrilla fuera del texto.**

En cuanto al apoyo económico que recibirían estos dirigentes políticos, el señor David Hernández López precisó que se hizo efectivo esa misma noche con posterioridad a la reunión pues así se lo dio a saber alias Alfonso mientras desayunaban el día siguiente. Al respecto sostuvo lo siguiente:

[...] Exactamente le dije a Alfonso «Vea como estaban de apurados con la platica, **¿Si se les pudo dar?» Me dijo «sí, anoche mismo se les entregó la plata [...] ahí mismo en el hotel tengo entendido que Alfonso les entregó la plata».** PREGUNTADO: ¿Y Alfonso le comentó qué cantidad les entregó? No, no me comentó la cantidad que les había entregado en ese momento, se que fue una suma gruesa de dinero que sobrepasa, yo se que sobrepasaba los mil millones de pesos en ese momento [...] PREGUNTADO **¿Cuál era el propósito concreto o específico por la (sic) cual los comandantes de las autodefensas les entregaban este dinero a los candidatos al Congreso?** RESPONDIÓ. **En contraprestación deberían ellos apoyar un proyecto de ley [ininteligible] o en su defecto apoyar el referendo esa era la contraprestación y pues obviamente otros: contratos, licitaciones [...] Negrilla fuera del texto.**

Al ahondar sobre el contenido de la reunión, señaló lo siguiente:

[...] prácticamente fue lo que más me hizo énfasis Julián Bolívar de que **si el proyecto, que si no se arreglaba lo de la sedición, se tenía visualizado llevar a cabo un referendo para que el pueblo colombiano manifestara en ese referendo la voluntad de que se otorgara la sedición**, que para ello se debía contar pues con un apoyo político y que don Julián les manifestaba que ojala una vez ellos estuvieran ubicados tanto en cámara o en Senado se gozara de ese apoyo o esa prebenda de los recursos que les iba a entregar Julián, la prebenda era de que hubiera un apoyo al proyecto de ley de la sedición o si fuese llevado a referendo, no me hicieron ningunas preguntas, me dijeron **«dícale a don Julián que estamos con él, que vamos a ganar»**[...], aclarando que tales manifestaciones provinieron de Alfonso Riaño y de «el tuerdo», para referirse al señor Luis Alberto Gil Castillo. Negrilla fuera del texto.

- Declaración rendida el 19 de noviembre de 2007 por el señor Bonel Patiño

Noreña, amigo cercano de Iván Roberto Duque Gaviria, alias Ernesto Báez ⁴⁶

[...] Llegué a Santander el 30 de diciembre de 2003, a un hotel de Bucaramanga, sin conocer a nadie con excepción del senador Luis Alberto Gil, jefe del movimiento de Convergencia Ciudadana, el principal patrocinador de la campaña que llevó a la gobernación de Santander al coronel Aguilar. **¿Por qué conocía a Luis Alberto? Porque Iván Roberto me lo presentó, creo que en San Rafael de Lebrija, casi estoy seguro, sí, estoy seguro, en San Rafael de Lebrija. Dialogué con él sobre generalidades en unas tres oportunidades más en que coincidimos, tal vez en Puerto Berrío o en Santa Fé de Ralito** [...] En mis entrevistas con Iván Roberto, que yo iba era a visitar a Iván Roberto, no a las autodefensas, entonces como Iván Roberto fungía como jefe político del grupo central bolívar y la actividad política eso sí yo lo sabía, que la actividad política de Iván Roberto era muy variada, en Santander, especialmente en el magdalena medio y en el sur de Bolívar, entonces cuando yo iba a visitarlo, por ejemplo me encontré y allá conocí a Luis Alberto Gil. PREGUNTADO. ¿Dónde fue eso? **RESPONDIÓ. La primera vez fue en San Rafael de Lebrija, por eso a mí me pareció extraño cuando Yidis, a quien no conozco, Yidis Medina hizo esa declaración que lo había visto en San Rafael de Lebrija, hizo esa declaración, y sale Luis Alberto a negar, que eso no era cierto, cuando yo lo vi allá.** PREGUNTADO. ¿Lo vio allá en qué circunstancias? RESPONDIÓ. No, lo vi allá simplemente, fue a visitar a Iván Roberto, incluso, incluso, incluso, yo no lo conocía sino de que a mí me pareció tan extraño el personaje, las características físicas que yo inicialmente pensé que era un cura, un sacerdote, entonces yo le pregunté a don Roberto «¿este señor quién es?» y me dijo «ese es el senador Luis Alberto Gil» «¿Y es que es muy importante?» «sí, es el jefe de convergencia ciudadana». Y entonces Iván Roberto me lo presentó [...] Negrita fuera del texto

Al ser preguntado sobre otras circunstancias en las que vio al señor Luis Alberto Gil Castillo, precisó que lo hizo en Puerto Berrio y Santa Fe de Ralito, que no eran encuentros casuales sino que el ex senador iba a visitar al señor Iván Roberto, agregando al respecto que:

[...] Incluso hubo algo que me llamó mucho la atención, las veces en que lo vi que llegó a visitar a Iván Roberto se aparecía con una bolsa llena de esos turronecillos que venden en san Andresito, turronecillos finos, se los llevaba como obsequio, entonces no era que se encontraban ocasionalmente sino que él iba a visitarlo [...]

Por su parte, varios testigos, entre ellos Jesús Alonso Sanabria Araque y José Agustín Quecho Angarita⁴⁷, coincidieron en señalar que, previo a las elecciones del año 2002 para el Congreso de la República, el hoy demandante convocó a los dirigentes políticos de la región a una reunión que fue celebrada en el área rural del municipio de Puerto Berrio, con el fin de que apoyaran como primer renglón de la lista a la Cámara de representantes la candidatura del señor Nelson Naranjo Cabarique, militante del partido Convergencia Ciudadana. Se agregó en las declaraciones que la propuesta fue realizada por alias Ernesto Báez y que el señor Luis Alberto Gil Castillo estuvo presente compartiendo mesa con este y otros cabecillas de la organización paramilitar que estaban presidiendo en encuentro.

De igual forma, el 25 de septiembre de 2007 se recibió la declaración del señor Morgan Egea Sánchez, gerente de la Empresa de Desarrollo Urbano de Barrancabermeja, quien, refiriéndose a la reunión en Puerto Berrio, afirmó lo siguiente⁴⁸:

PREGUNTADO. ¿Cuál fue la participación de Raúl Rubio en esa reunión en Puerto Berrio? RESPONDIÓ. Pues esto, Buscando el apoyo a Nelson Naranjo.

⁴⁶ Prueba trasladada del proceso seguido por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia contra Luis Alberto Gil Castillo. CD-12.

⁴⁷ Prueba trasladada del proceso seguido por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia contra Luis Alberto Gil Castillo, radicado 32.764. CD-12.

⁴⁸ Prueba trasladada del proceso seguido por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia contra Luis Alberto Gil Castillo, radicado 32.764. CD-12.

PREGUNTADO. ¿Y todos ellos fueron muy participativos? ¿Naranjo, Rubio, Gil Aguilar, fueron también muy participativos? RESPONDIÓ. Sí, claro, es que ellos tenían era la función de convencernos a nosotros de que, de que participáramos. PREGUNTADO. ¿O sea, entre ellos, Báez y Bolívar eran los que pretendían convencernos a ustedes? RESPONDIÓ. Convencernos a nosotros, yo por ejemplo recuerdo que Rubio fue muy despectivo contra nosotros [...]. PREGUNTADO. **¿y cómo trató Gil de convencerlos a ustedes?** RESPONDIÓ. **Pues de las palabras en este momento no me acuerdo.** PREGUNTADO. **Pero si en términos generales.** RESPONDIÓ. **Pues buscando el apoyo, palabras normales que se utilizan en ese tipo de reuniones, que es la mejor persona, que puede servir a la región; si, como hablando bien de las personas para que las otras personas apoyemos [...]** eran palabras de elogio para apoyar al candidato [...]. Negrilla de la Sala

Todo lo anterior denota, como bien lo señaló la Procuraduría General de la Nación, el auspicio y cercanía que tenían las Autodefensas Unidas de Colombia con el partido político Convergencia Ciudadana y en particular con su director Luis Alberto Gil Castillo, además de llamar la atención el hecho de que el señor Ernesto Báez refirió como sitio frecuente de sus reuniones una finca situada en el área rural del municipio de Puerto Berrio y otra locación en San Rafael de Lebrija, corregimiento en el que los testigos señalados también ubicaron al hoy demandante en encuentros con aquel jefe paramilitar.

En este punto es pertinente anotar que, para la Sala, el hecho de que testigos como alias Ernesto Báez y Julián Bolívar no admitieran la estrecha relación que tejieron con el partido político Convergencia Ciudadana se debe a intereses personales pues esconder la actividad política y su infiltración en las altas esferas de la clase burocrática del país permitiría la evasión de responsabilidad legal de los dirigentes involucrados y, con ello, la posibilidad de que estos continuasen favoreciendo sus intereses. Lo anterior, sumado a la existencia de otras pruebas que evidencian lo contrario, resulta suficiente para no dar crédito al dicho de tales cabecillas.

En efecto, entre las pruebas testimoniales de mayor relevancia destaca la del señor David Hernández López, quien además de fungir como la mano derecha de alias Ernesto Báez en su calidad de comisario político, con gran espontaneidad, demostró tener suficiente conocimiento de la organización paramilitar, sus principales miembros, actividades, proyectos y demás temas relacionados. En ese orden de ideas, se otorga plena credibilidad a lo sostenido por aquel en los términos ya anunciados, resultando por ende incuestionable la presencia del señor Luis Alberto Gil Castillo en la reunión que se llevó a cabo en el Hotel Chicamocha en el año 2006 entre el este, el testigo referido, los señores José Danilo Camelo, alias Alfonso, Jairo Ignacio Orozco, alias Jairo Tarazá, y otros dirigentes políticos regionales.

Este encuentro pone de presente los compromisos recíprocos asumidos por las AUC y el partido político Convergencia Ciudadana, en virtud de los cuales el primero de ellos suministraba ayuda financiera y electoral al segundo, debiendo este último apoyar el proyecto político y demás intereses de la organización al margen de la ley.

De igual forma, obra en el expediente el Informe SIA 2003-015 de 13 de enero de 2002⁴⁹ que recoge el análisis de una serie de información (documentos, disquetes, agendas, videos...) incautada en un allanamiento realizado en el corregimiento de Vijagual, Santander, la cual da cuenta de las actividades,

⁴⁹ Ff. 138 vuelto-176, cuaderno 11.

movimientos y operaciones del grupo ilegal. En dicho informe puede leerse:

[...] se evidencia la relación que existe de este grupo delincencial con algunos políticos de la región, quienes según la documentación, sus candidaturas fueron apoyadas para poder salir elegidos, como senadores, representantes, concejales y alcaldes, entre ellos CARLOS CLAVIJO y JUAN MANUEL HERRERA CELYS, la participación del movimiento CONVERGENCIA CIUDADANA, con LUIS ALBERTO GIL y otros políticos de la región [...] así mismo se muestra como este grupo adelantó proselitismo político en la región donde ejercen presencia militar como lo es Rionegro, El Playón, Sabana de Torres, Puerto Wilchez, Barrancabermeja, Bucaramanga, Cimitarra y Vélez en Santander, municipios en los que se realizó trasteo de votos, inscripción de cédulas y pago de viáticos a las personas votantes, reuniones con los jurados de votación y delegados de la registraduría [...]

De esta forma, la Sala concluye que el ente sancionador demostró con pruebas suficientes y contundentes los nexos que existieron entre algunos cabecillas del grupo al margen de la ley y el hoy demandante, a efectos de que el último alcanzara una de las más altas esferas políticas del país, como es el Congreso de la República, para, en retribución, poner sus funciones al servicio de aquellos.

Tan contundentes son las pruebas en tal sentido que la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, en sentencia del 18 de enero de 2012 proferida dentro del proceso 32.764 que se siguió en contra del hoy demandante, decidió, por los mismos hechos, declararlo responsable del delito de concierto para delinquir en la modalidad de promover grupos armados al margen de la ley, condenándolo a 90 meses de prisión y multa de 6.500 salarios mínimos legales mensuales vigentes. En dicha providencia, la corporación concluyó que:

[...] la presteza de los acusados para acudir a esos pérfidos encuentros en conexión directa con miembros de grupos de autodefensa, fue el motivo que tuvieron los miembros de las comunidades para denunciar soterradamente los hechos, luego de que se dieron cuenta que el mal no estaba en el mensaje sino en los mensajeros que utilizaron la actividad política no como un fin, sino como un medio para ir de un lado para otro en escenarios hostiles al Estado de Derecho: el uno en su doble dimensión de *sedicioso* y *derechista* y el otro a su lado, sin ningún linaje ideológico, buscando satisfacer intereses particulares dentro de un conglomerado político que le prodigó a **Gil Castillo** lo que no cuando tuvo el barniz revolucionario.

Al final, lo que resulta evidente es que los paramilitares sí incidieron en la conformación de las listas y resultados en las campañas legislativas de 2002-2006, elecciones regionales de 2003 y 2007 y legislativas 2006-2010, en las que estuvieron involucrados los acusados para poner a su servicio la función ejercida, lo que por todos los medios trataron de negar y justificar infructuosamente.

Así se demostraba entonces el propósito del dirigente **Luis Alberto Gil** para acceder masivamente al Congreso de la República; tarea que al no poder garantizar por sus propios medios salió a conseguir en la ilegalidad como un fanático obsesivo, sin ningún enfoque intelectual o programa social legítimo y, lo más grave, sin importarle las injusticias cometidas por los señores de la guerra que lo patrocinaron en ese objetivo y otras que la Fiscalía ordenó investigar, como los presuntos punibles contra el orden económico y social [...]⁵⁰

Es importante recordar que en todo proceso judicial en el que se someta a control de legalidad una decisión administrativa sancionatoria, corresponde al demandante la carga de la prueba. En otras palabras, a efectos de sacar adelante sus pretensiones, el actor tiene que desvirtuar la presunción de legalidad de la que está revestida el acto administrativo acusado. En el *sublite*, el señor Luis Alberto Gil Castillo no aportó pruebas nuevas que permitieran controvertir aquellas que con contundencia demostraron la responsabilidad que le asiste en la comisión de la falta disciplinaria consagrada en el artículo 48, numeral 12, de la Ley 734 de

⁵⁰ Sentencia del 18 de enero de 2012, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, proceso 32764, procesados: Luis Alberto gil Castillo y Alfonso Riaño.

Finalmente, es preciso señalar que si bien la decisión sancionatoria destina un acápite al nacimiento y evolución de las autodefensas, ello no puede verse como una irregularidad puesto que tal explicación no fue óbice para que la decisión abarcara todo el contenido que conforme al artículo 170 de la Ley 734 de 2002 debe comprender. Por el contrario, al dibujar este panorama, ofrece una importante contextualización que permite advertir la forma en que este grupo ilegal penetró a profundidad las esferas políticas y dirigentes en los niveles nacional, departamental y local, lo que se traduce en un soporte fáctico de que la injerencia de las AUC, lejos de obedecer a una realidad aislada, representó un verdadero y lamentable capítulo en la historia de nuestro país.

En ese orden de ideas, el relato resulta ser de la mayor pertinencia y utilidad para luego abordar el caso concreto del señor Luis Alberto Gil Castillo, en el que, a juicio de esta Sala, no existe reparo que formular al titular de la acción disciplinaria en el ejercicio de la valoración probatoria ya que la prueba testimonial y documental que sirvió de sustento a su decisión fue analizada en forma coherente y sistemática, conectando la información que ofrecían los diferentes medios de prueba para así llegar a una conclusión cuya solidez no merece cuestionamiento.

En conclusión, la entidad demandada no incurrió en falsa motivación al sancionar al señor Luis Alberto Gil Castillo en su calidad de ex senador de la República por haber cometido la falta disciplinaria que consagra el artículo 48, numeral 12, de la Ley 734 de 2002, pues las razones determinantes para adoptar tal decisión se encuentran suficiente y debidamente acreditadas con las pruebas que se allegaron al plenario.

Tercer problema jurídico

¿La exoneración de responsabilidad disciplinaria del señor José Manuel Herrera Cely supuso la vulneración del principio de igualdad de trato ante la ley en relación con el demandante?

El principio de la igualdad constituye un derecho fundamental, consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, que goza de eficacia normativa directa en atención a lo dispuesto en el artículo 85 *ibidem*. De acuerdo con la primera de tales disposiciones:

[...] ARTICULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.
El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.
El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan [...]

Adicionalmente, el derecho a la igualdad tiene consagración en la Convención Americana de Derechos Humanos, integrada al bloque de constitucionalidad en virtud del artículo 93 de la Carta Política. Al respecto, este instrumento internacional dispone en su artículo 24 que «[...] Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley [...]».

Este derecho busca la realización de un orden justo mediante la garantía de un trato idéntico para todos aquellos que se encuentran en las mismas condiciones, lo que lleva a concluir que en ciertas situaciones lo procedente a efectos de garantizar tal derecho es una discriminación positiva. Tal concepto, que corresponde a lo que se conoce como igualdad material, permitió la superación de la teoría clásica liberal que, al predicar una igualdad absoluta y abstracta, promovía situaciones de profunda inequidad.

En armonía con las normas de rango superior anotadas, en materia disciplinaria, el legislador dispuso en el artículo 15 de la Ley 734 de 2002 que «[...] Las autoridades disciplinarias tratarán de modo igual a los destinatarios de la ley disciplinaria, sin establecer discriminación alguna por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica [...]».

El demandante acusó al titular de la acción disciplinaria de haber vulnerado su derecho a la igualdad de trato ante la ley pues, a su juicio, si el señor José Manuel Herrera Cely estaba siendo investigado por la misma causa y los mismos hechos y fue absuelto, en su caso también debió proferirse una decisión que le exonerase de responsabilidad.

En aquellos casos en que se pone en juicio la garantía del derecho a la igualdad, la jurisprudencia constitucional ha dispuesto la aplicación de una herramienta denominada «juicio integrado de igualdad»⁵¹, que se agota en las siguientes etapas:

[...] (i) establecer el criterio de comparación: patrón de igualdad o *tertium comparationis*, valga decir, precisar si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se comparan sujetos de la misma naturaleza; (ii) definir si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales; y (iii) averiguar si la diferencia de trato está constitucionalmente justificada, es decir, si las situaciones objeto de la comparación ameritan un trato diferente desde la Constitución. [...] ⁵²

De acuerdo con lo anterior, para resolver el presente cargo se procederá a hacer uso de dicho método no sin antes advertir que ello no habilita en modo alguno a la Corporación a escrutar de fondo la legalidad del juicio de responsabilidad disciplinaria que adelantó la entidad demandada contra el señor José Manuel Herrera Cely, pues un estudio de esa naturaleza escaparía a la competencia de esta Sala.

El primer asunto que debe analizarse se refiere al carácter relacional del derecho a la igualdad. En otras palabras, determinar si existe igualdad entre una y otra situación fáctica supone la realización de un ejercicio comparativo, a efectos de definir, según el nivel de discrepancia o semejanza, si las cuestiones objeto de análisis son comparables entre sí, es decir, si existe un *tertium comparationis*.

Este ejercicio es importante porque de acuerdo con lo que se concluya en él, debe seguirse uno de los siguientes cuatro mandatos:

[...] (i) el de dar el mismo trato a situaciones de hecho idénticas; (ii) el de dar un trato diferente a situaciones de hecho que no tienen ningún elemento en común; (iii) el de dar un trato paritario o semejante a situaciones de hecho que presenten similitudes y

⁵¹ Sobre el test de igualdad, entre otras, ver las sentencias de la Corte Constitucional C-093 de 2001, C-250 de 2012 y C-015 de 2014.

⁵² Sentencia C-015 de 2014.

diferencias, cuando las primeras sean más relevantes que las segundas; y (iv) el de dar un trato diferente a situaciones de hecho que presentes similitudes y diferencias, cuando las segundas más relevantes que las primeras [...]⁵³

A juicio de esta Sala, entre los casos de los señores Luis Alberto Gil Castillo y José Manuel Herrera Cely no existe un patrón de igualdad que los haga comprables. Es cierto que ellos presentan similitudes pues la conducta enjuiciada en ambos casos fue la promoción y auspicio de grupos armados al margen de la ley a través de la creación de vínculos con el Bloque Central Bolívar de las AUC, en aras de acceder al Congreso de la República en las elecciones de 2002 y 2006. No obstante lo anterior, esto no es suficiente para aplicar el mandato de trato igualitario como quiera que los puntos en que se asemejan son generales y abstractos, lo que hace que la similitud sea apenas superficial.

Si se tiene en cuenta que la responsabilidad disciplinaria es estrictamente personal e individual, es posible concluir que la amplitud que caracteriza las semejanzas anotadas impide que sirvan de fundamento a una *tertium comparationis* ya que, al analizar la conducta desplegada por cada uno de los disciplinados, el titular de la acción disciplinaria encontró diferencias fácticas sustanciales entre ambos casos, lo que condujo a la exoneración del señor José Manuel Herrera Cely con apoyo en las siguientes consideraciones:

[...] por no lograr probar el señalamiento formulado, el despacho no tendrá opción distinta a la de proferir fallo absolutorio a favor del disciplinado, por cuanto surgen serias dudas sobre la responsabilidad, y el artículo 142 del Código Disciplinario Único ya citado exige certeza para proferir fallo sancionatorio, de donde se desprende que en ausencia de ella sólo procede la absolución del disciplinado [...]⁵⁴.

Esta determinación se encuentra exenta de cualquier reproche puesto que el derecho a la igualdad de trato ante la ley que le asistía al demandante en el proceso disciplinario en cuestión no exigía igualdad entre los disciplinados en el sentido de la decisión, como sí en la aplicación de las normas procesales y sustanciales atendiendo a los supuestos de hecho que determinaran cada caso individualmente considerado. En ese orden de ideas, no ofrece duda el hecho que, al encontrar que las situaciones fácticas de los disciplinarios diferían entre sí, la entidad sancionadora se encontraba facultada para fallar de manera disímil.

Así las cosas, al no existir un patrón de igualdad que permita la comparación de uno y otro caso, resulta improcedente agotar los siguientes pasos del juicio integral.

En conclusión, la exoneración de responsabilidad disciplinaria del señor José Manuel Herrera Cely no se tradujo en el desconocimiento del principio de igualdad de trato ante la ley en relación con el demandante, motivo por el cual se deniega la prosperidad del cargo.

Cuarto problema jurídico

¿Se respetó el principio de proporcionalidad en el ejercicio de graduación de la sanción?

⁵³ Corte Constitucional, sentencia C-015 del 23 de enero de 2014. Expediente D-9737.

⁵⁴ F. 63, cuaderno 1.

- **La culpabilidad en materia disciplinaria y su relación con la sanción a imponer.**

Para que un servidor sea declarado disciplinariamente responsable de una falta descrita previamente por la ley, se requiere necesariamente la existencia de un elemento subjetivo de la conducta, es decir, que haya sido cometida a título de dolo o culpa, lo cual se deriva del contenido mismo del artículo 29 de la Constitución Política al establecer «[...] toda persona se presume inocente mientras no se haya declarado judicialmente culpable [...]».

De esta forma, está excluida toda forma de responsabilidad objetiva⁵⁵, como un simple juicio de reproche por la coincidencia del comportamiento desplegado con el tipo disciplinario, la infracción del deber impuesto o de la prohibición decretada.

Este principio de culpabilidad fue definido por la Corte Constitucional como «[...] la misma responsabilidad plena, la cual comporta un juicio de exigibilidad en virtud del cual se le imputa al servidor estatal la realización de un comportamiento disciplinario contrario a las normas jurídicas que lo rigen, dentro de un proceso que se ha de adelantar con la observancia de las reglas constitucionales y legales que lo regulan, garantizando siempre un debido proceso y el ejercicio pleno del derecho de defensa que le asiste al imputado [...]»⁵⁶, y tiene aplicación dentro del derecho disciplinario, al igual que en el derecho penal, en el cual se consagran garantías sustanciales y procesales en favor del investigado en aras del respeto de sus derechos fundamentales, y además, para controlar la potestad sancionadora del Estado⁵⁷.

Es relevante igualmente señalar que la culpabilidad tiene incidencia directa en la imposición de la sanción⁵⁸, relación respecto de la cual esta Subsección precisó⁵⁹

[...] El principio de dolo o culpa, nos permite distinguir diversos grados de culpabilidad en la comisión de la infracción, los cuales deben ser considerados por el órgano administrativo competente en el momento de individualizar la sanción. De este modo, el principio de culpabilidad coadyuva a la correcta aplicación del principio de proporcionalidad, pues permite una mayor adecuación entre la gravedad de la sanción y la del hecho cometido.

Una sanción proporcionada exigiría, por tanto, la previa consideración de si el ilícito ha sido cometido a título de dolo o culpa, así como del grado en que estos elementos han concurrido. Es notorio que el principio de proporcionalidad impide que por la comisión imprudente de una infracción, se imponga la sanción en su grado máximo [...] pues ese límite máximo correspondería a la misión dolosa⁶⁰ [...]

De esta manera, las autoridades deben verificar si la conducta que se atribuye al encartado fue cometida con dolo o culpa, es decir de forma intencional o por descuido. La Ley 734 de 2002, en el párrafo del artículo 44, definió los conceptos de culpa grave y culpa gravísima así

[...] Habrá culpa gravísima cuando se incurra en falta disciplinaria por ignorancia

⁵⁵ Artículo 13 de la Ley 734 de 2002.

⁵⁶ Sentencia C-310 de 199

⁵⁷ En este sentido ver las sentencias C-195 de 1993, C-280 de 1996, C-306 de 1996, C-310 de 1997, entre otras.

⁵⁸ Artículo 44 de la Ley 734 de 2002.

⁵⁹ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda, Subsección B Sentencia del 19 de mayo de 2011, Radicación: 25000-23-25-000-2000-00281-01(2157-2005) Actor: Remberto Enrique Corena Silva Demandado: La Nación, Ministerio de Defensa, Policía Nacional. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección B, sentencia del 20 de marzo de 2014. Radicación: 11001-03-25-000-2012-00902-00(2746-12) Actor: Víctor Virgilio Valle Tapia Demandado: Nación, Ministerio de Defensa, Policía Nacional.

⁶⁰ De Palma del Teso, Ángeles, «El Principio de Culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador». Editorial Tecnos. Madrid (España), 1996. Páginas 45 y 46.

supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento. La culpa será grave cuando se incurra en falta disciplinaria por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones [...]

Por otro lado, se ha definido que el dolo está integrado: i) por el conocimiento de que los hechos son constitutivos de infracción disciplinaria y, ii) por la voluntad en la realización de la conducta. Por tanto, cuando estas dos circunstancias concurren es dable afirmar que la conducta fue realizada a título de dolo. Sobre el particular la jurisprudencia ha indicado⁶¹:

[...] Por otra parte por la vía de la jurisprudencia constitucional y de la doctrina se ha aceptado que el dolo se entiende configurado, en principio, cuando el disciplinado conoce la tipicidad de su conducta y, pese a ello, actúa en contra de sus deberes funcionales, con lo cual el conocer involucra el querer, ya que si se tiene conocimiento y pese a ello se realiza la conducta es porque efectivamente quiere el resultado [...]

- **Criterios para la clasificación y graduación de las faltas.**

La Ley 734 de 2002, en su artículo 42, prevé que las faltas pueden ser gravísimas, graves y leves. Las primeras se encuentran taxativamente señaladas en el artículo 48 *ibidem*, y las demás, conforme al artículo 43 de dicha normativa están sujetas al análisis de ciertas pautas, a efectos de determinar cuándo es grave o leve, así:

- [...] 1. El grado de culpabilidad.
2. La naturaleza esencial del servicio.
3. El grado de perturbación del servicio.
4. La jerarquía y mando que el servidor público tenga en la respectiva institución.
5. La trascendencia social de la falta o el perjuicio causado.
6. Las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta, que se apreciarán teniendo en cuenta el cuidado empleado en su preparación, el nivel de aprovechamiento de la confianza depositada en el investigado o de la que se derive de la naturaleza del cargo o función, el grado de participación en la comisión de la falta, si fue inducido por un superior a cometerla, o si la cometió en estado de ofuscación originado en circunstancias o condiciones de difícil prevención y gravedad extrema, debidamente comprobadas.
7. Los motivos determinantes del comportamiento.
8. Cuando la falta se realice con la intervención de varias personas, sean particulares o servidores públicos.
9. La realización típica de una falta objetivamente gravísima cometida con culpa grave, será considerada falta grave [...]

Nótese que una cosa es la clasificación de las faltas y otra distinta las diferentes manifestaciones de la culpa. Es decir, el servidor público puede actuar con dolo o con culpa (gravísima o grave). En relación con la culpa, el parágrafo del artículo 44 *ejusdem*, establece que la culpa gravísima tiene lugar cuando el funcionario incurre en la falta disciplinaria por ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento. A su vez, la culpa grave se presenta cuando se comete la falta por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona común le imprime a sus actuaciones.

Ahora bien es importante resaltar que si la conducta reprochable (falta gravísima, grave o leve) es cometida con culpa leve o levísima, la misma no será punible.

- **Clasificación y límite de las sanciones.**

⁶¹ Sentencia del Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Radicado: 11001-03-25-000-2013-00190-00(0449-13), del 29 de enero de 2015. Ver también sentencia T- 319 a de 2012 proferida por la Corte Constitucional.

En atención a que la imposición de la sanción trae consigo una disminución en los derechos del disciplinado, la graduación de esta debe hacerse a luz del principio de proporcionalidad, tal y como lo prevén los artículos 44 a 47 de la Ley 734 de 2002.

De conformidad con dichos artículos, las faltas gravísimas cometidas con dolo o culpa gravísima, dan lugar a la sanción principal de destitución y por consiguiente a la inhabilidad general para ejercer cargos y funciones públicas. Pero si la falta es gravísima cometida con culpa grave, la sanción es la de suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial.

En el caso de las faltas graves y leves, la sanción dependerá de los siguientes parámetros:

- Si la falta es grave y fue cometida con dolo, la sanción es la de suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial.
- Si la falta es grave culposa, la sanción será la suspensión del cargo, solamente y,
- Para las faltas leves culposas, la sanción es amonestación escrita.

Por su parte, el artículo 46 *ibidem* prevé los mínimos y los máximos de las sanciones, dentro de los cuales la autoridad disciplinaria debe moverse para imponer el correctivo, en armonía con los parámetros establecidos en el artículo 47 *ejusdem*.

- Límite de las sanciones

| Sanción | Límites |
|--------------------------------------|--|
| Inhabilidad general | De 10 a 20 años |
| Inhabilidad especial | De 30 días a 12 meses. (Cuando la falta afecte el patrimonio económico del Estado la inhabilidad será permanente.) |
| Suspensión en el ejercicio del cargo | De un mes a 12 meses. |
| Multa | De 10 a 180 salarios |
| Amonestación escrita | Se anota en la hoja de vida. |

Por último, se resalta que en virtud del artículo 46 inciso 3 de la referida normativa, en el caso de la sanción de suspensión en el ejercicio del cargo, si el disciplinado ha cesado en sus funciones para el momento de la ejecutoria del fallo o durante la ejecución del mismo y no es posible ejecutar la sanción, o parte de ella; el término de la suspensión o el que falte, según el caso, se debe convertir en salarios, de acuerdo al monto de lo devengado para el momento de la comisión de la falta.

- Criterios para graduar la sanción

El operador disciplinario por regla general para efectos de establecer el término de la inhabilidad o de la suspensión del funcionario y la cuantía de la multa, deberá

tener en cuenta los presupuestos establecidos en el ordinal 1.º del artículo 47 de la Ley 734 de 2002, que expresamente señala:

Artículo 47. Criterios para la graduación de la sanción.

1. La cuantía de la multa y el término de duración de la suspensión e inhabilidad se fijarán de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) Haber sido sancionado fiscal o disciplinariamente dentro de los cinco años anteriores a la comisión de la conducta que se investiga;
- b) La diligencia y eficiencia demostrada en el desempeño del cargo o de la función;
- c) Atribuir la responsabilidad infundadamente a un tercero;
- d) La confesión de la falta antes de la formulación de cargos;
- e) Haber procurado, por iniciativa propia, resarcir el daño o compensar el perjuicio causado;
- f) Haber devuelto, restituido o reparado, según el caso, el bien afectado con la conducta constitutiva de la falta, siempre que la devolución, restitución o reparación no se hubieren decretado en otro proceso;
- g) El grave daño social de la conducta;
- h) La afectación a derechos fundamentales;
- i) El conocimiento de la ilicitud
- j) Pertener el servidor público al nivel directivo o ejecutivo de la entidad. [...]

Sin embargo, en los eventos en que el individuo con una o varias acciones u omisiones infrinja varias disposiciones de la ley disciplinaria o varias veces la misma disposición, para graduar la sanción se deberán tener en cuenta los criterios descritos en el ordinal 2 del referido artículo, los cuales son:

[...] Si la sanción más grave es la destitución e inhabilidad general, esta última se incrementará hasta en otro tanto, sin exceder el máximo legal;

b) Si la sanción más grave es la suspensión e inhabilidad especial, se incrementará hasta en otro tanto, sin exceder el máximo legal;

c) Si la sanción más grave es la suspensión, esta se incrementará hasta en otro tanto, sin exceder el máximo legal;

d) Si las sanciones son de multa se impondrá la más grave aumentada en otro tanto, sin exceder el máximo legal [...]

De los artículos transcritos se advierte que el legislador estableció unos lineamientos que permiten efectivizar el principio de proporcionalidad, como quiera que de un lado, determinó cuáles son las sanciones que corresponden a los distintos tipos de faltas y al grado de culpa con el que las mismas son cometidas y, de otro, fijó unos límites dentro de los cuales el juez disciplinario debe moverse.

- **Caso concreto.**

En la decisión sancionatoria objeto de censura, la entidad demandada concluyó que el señor Luis Alberto Gil Castillo incurrió en una falta disciplinaria gravísima que está taxativamente consagrada como tal en el numeral 12 del artículo 48 *ibidem*, circunstancia que condujo al titular de la acción disciplinaria a sancionarlo con destitución del cargo e inhabilidad general. Según el ordinal 1.º del artículo 45 de la norma en comento:

[...] 1. La destitución e inhabilidad general implica:

a) La terminación de la relación del servidor público con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o elección, o

b) La desvinculación del cargo, en los casos previstos en los artículos 110 y 278, numeral 1, de la Constitución Política, o

c) La terminación del contrato de trabajo, y

d) En todos los casos anteriores, la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función, por el término señalado en el fallo, y la exclusión del escalafón o carrera [...]

Así pues, la sanción de inhabilitación general supone la prohibición del ejercicio de la función pública en cualquiera que sea el cargo, durante el tiempo que señale el fallo disciplinario. De conformidad con el artículo 46 *ejusdem*, el rango entre el que puede moverse esta inhabilitación es de 10 a 20 años, sin embargo esta será permanente en los casos en que «[...] la falta afecte el patrimonio económico del Estado [...]», supuesto último que según la sentencia C-948 de 2002 debe aplicarse, exclusivamente, cuando la falta sea la comisión de un delito contra el patrimonio del Estado, conforme a lo dispuesto en el inciso final del artículo 122 de la Constitución Política.

Bajo la vigencia de la Ley 734 de 2002, no se habla, como se hacía otrora, del carácter accesorio de la sanción de inhabilitación general respecto de la de destitución. Así lo estimó la Corte Constitucional en la sentencia C-1076 de 2002⁶², en la que agregó que se trata dos sanciones inseparables y concurrentes, que se aplican a una misma persona y obedecen a distintas finalidades. Aunque la inhabilitación general cumple una función sancionatoria o de represión de la falta, el objetivo primordial de la misma no es este sino la defensa del interés público, excluyendo la posibilidad que quienes han probado no tener un comportamiento íntegro y recto que permita la realización de los principios de moralidad, transparencia, eficiencia e imparcialidad, desempeñen cargos que impliquen el ejercicio de la función pública.

En cuanto a la sanción de inhabilitación general por el término de 20 años que le fue impuesta, el demandante adujo que vulneró el principio de proporcionalidad pues, a su modo de ver, la imposición de la máxima pena posible constituye un exceso.

En materia disciplinaria, la proporcionalidad alude a la correspondencia o al equilibrio que debe existir entre la sanción disciplinaria y la falta en que se incurre, tal y como lo prevé el artículo 18 del Código Disciplinario Único, estatuto que, a efectos de lograr esa correspondencia, prevé en su artículo 47 la serie de criterios de graduación de la sanción ya señalados.

En el caso del demandante, la Sala no encuentra que la sanción de inhabilitación general que se le impuso por el término de veinte años resulte desproporcional a la falta disciplinaria por la que se le responsabilizó. En primer lugar, porque, como se pudo acreditar en el procedimiento administrativo sancionatorio, el señor Luis Alberto Gil Castillo fue plenamente consciente de que las negociaciones y alianzas políticas que celebró en beneficio suyo y del partido político que dirigía estaban siendo realizadas con los cabecillas de las autodefensas, lo que de suyo implica que tenía conocimiento de que su proceder se traduciría en la grave afectación del deber funcional que ejercería en el cargo de senador de la República.

Adicionalmente, ha de tenerse en cuenta que la promoción o auspicio de grupos al margen de la ley se proyecta de manera indiscutible en un daño social de hondo calado. La historia de nuestro país da cuenta de un largo conflicto armado, con inicio a finales de los años cuarenta, protagonizado por diferentes asociaciones guerrilleras y el posterior surgimiento de grupos paramilitares. Las consecuencias del mismo se han expandido a todo nivel, con repercusiones nefastas que han truncado el desarrollo de nuestra Nación e impedido avanzar civilizadamente a estadios que ofrezcan mejores condiciones de vida a la

⁶² Corte Constitucional; sentencia C-1076 del 5 de diciembre de 2002. Expedientes D-3954 y D-3955 (acumulados).

población.

Bajo este panorama, resulta incuestionable que el gran perdedor de esta guerra ha sido la sociedad colombiana y, por ende, a juicio de esta Sala, todo acto dirigido a promover, facilitar, aumentar o empoderar dicho conflicto tiene que ser juzgado con el mayor rigor, más aún cuando se incurre en semejantes conductas a efectos de satisfacer intereses particulares mediante la instrumentalización de la función legislativa, la cual resulta ser, nada más y nada menos, que la proyección del principio democrático que se erige como uno de los cimientos y propósitos esenciales del Estado Social de Derecho.

En ese orden de ideas, al incurrir en la falta por la que se le sancionó, la parte actora desconoció frontal y descaradamente el preámbulo de nuestra Constitución Política, así como sus artículos 1, 2 y 209, lo que conduce a aseverar que, no habiendo una causal de atenuación de la sanción, esta no podía ser otra que la máxima legalmente permitida.

En conclusión, en el proceso disciplinario seguido en contra del señor Luis Alberto Gil Castillo se respetaron los criterios legalmente definidos para la graduación de la sanción. La inhabilidad general por el término de veinte años de que fue objeto el hoy demandante cumple con el principio de proporcionalidad puesto que, entre ella y la conducta reprochada existe plena correlación, de manera que, atendiendo a los criterios ya señalados, no es posible advertir que resulte excesiva ni insignificante. En consecuencia, se descartará la prosperidad del cargo.

DECISIÓN

Conforme a lo expuesto, se procederá a resolver negativamente las pretensiones de la demanda.

No hay lugar a condenar en costas porque no se demostró temeridad o mala fe de las partes, tal y como lo regulaba el artículo 171 del CCA, vigente para este proceso, que consagraba un criterio subjetivo para efectos de la imposición de costas.

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

Aceptación de impedimento

El consejero Rafael Francisco Suárez Vargas manifestó su impedimento respecto del asunto *sub examine* al considerar que estaba incurso en la causal contenida en el numeral 9 del artículo 141 del Código General del Proceso, toda vez que los actos sancionatorios fueron suscritos por el señor Alejandro Ordoñez Maldonado, en su calidad de procurador general de la Nación, con quien le unen vínculos de amistad íntima desde hace varios años.

En consecuencia, se acepta el impedimento presentado por el consejero Rafael

Francisco Suárez Vargas al considerarlo fundado.

FALLA

Primero: Deniéguense las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por Luis Alberto Gil Castillo en contra de la Procuraduría General de la Nación, por lo expuesto *ut supra*.

Segundo: Sin condena en costas en esta instancia.

Tercero: Declarar fundado el impedimento presentado por el Consejero Rafael Francisco Suárez Vargas, por lo señalado en la parte motiva.

Cuarto: Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente y háganse las anotaciones pertinentes en el programa informático «Justicia Siglo XXI».

Notifíquese y cúmplase

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
(Con impedimento)

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Relatoria JORM/DCSG