



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA VEINTISÉIS (26) ESPECIAL DE DECISIÓN

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ (E)

Bogotá, D.C., (2) de octubre dos mil veintitrés (2023)

Expediente: 11001-03-15-000-2021-02148-00 (3361)
Demandante: Manuel Julián Mazenet Corrales
Demandado: Nación–Procuraduría General de la Nación
Referencia: Recurso extraordinario de revisión

Temas: RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN- numeral 5 del artículo 250 del CPACA- No se acreditaron los presupuestos necesarios para la procedencia de la causal-No procede para cuestionar la valoración probatoria.

Decide la Sala el recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la sentencia de 20 de febrero de 2020, proferida por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado, mediante la cual negó las pretensiones de la demanda, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el aquí demandante.

El recurrente plantea la configuración de la causal de revisión prevista en el numeral 5 del artículo 250 del CPACA.

I. ANTECEDENTES

Demanda inicial

1. El señor Manuel Julián Mazenet Corrales, presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho¹ en contra de la Nación-Procuraduría General de la Nación con el fin de que se declarara la nulidad de la decisión de 22 de diciembre de 2011² y la que la confirmó, proferidas por el Procurador General de la Nación, que lo declaró disciplinariamente responsable por irregularidades en la celebración de dos contratos para el suministro de kits escolares y lo sancionó con destitución de su cargo de Secretario del Despacho del Gobernador del Departamento del Magdalena e inhabilidad general para el ejercicio de funciones públicas por el término de doce (12) años. Solicitó a título de restablecimiento del derecho y pago de perjuicios, el reintegro al cargo, así como la totalidad de asignaciones dejadas de percibir, y la suma de 500 SMLMV, a título de daño moral.

¹ SAMAI, índice n.º 12, archivo 12, folios 74 a 134

² Expediente IUC 2010 650 252391, cuaderno n.º 5, folios 302 a 358.

2. Como sustento fáctico de sus pretensiones, indicó que el 30 de abril de 2010³, la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública abrió una indagación preliminar en contra de funcionarios de la Gobernación del Departamento del Magdalena por presuntas irregularidades en la celebración de los contratos de suministro n.º 125 de 28 de marzo de 2008, su adición de 23 de mayo siguiente y el n.º 245 de 23 de noviembre de 2009, suscritos entre el Departamento del Magdalena y la Fundación Instituto Baldo para el Desarrollo de las Organizaciones, para la compra de kits y textos escolares para los estudiantes de las instituciones educativas del departamento.

3. El señor Mazenet Corrales, quien para la época de los hechos motivo de la investigación (2008) ocupaba el cargo de secretario del despacho del Gobernador del Magdalena, fue elegido posteriormente Senador de la República para el periodo 2010-2014, por lo que la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública remitió al despacho del Procurador General de la Nación la actuación disciplinaria que adelantaba en su contra.

4. El Procurador General de la Nación, en decisión de 22 de diciembre de 2011, declaró disciplinariamente responsable al señor Mazenet Corrales y lo sancionó con destitución e inhabilidad general para el ejercicio de funciones públicas por el término de doce (12) años. El acto administrativo se demandó ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

5. El 20 de febrero de 2020⁴, la Sección Segunda, Subsección A, del Consejo de Estado negó las pretensiones de la demanda interpuesta por el señor Mazenet Corrales.

Sentencia objeto del recurso extraordinario de revisión

6. Corresponde a la decisión antes indicada, mediante la cual la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado negó las pretensiones de la demanda.

7. La Sección referida encontró que los supuestos advertidos por el juzgador disciplinario están conformes a la realidad fáctica, probatoria y jurídica del proceso; por lo tanto, los actos demandados no incurrieron en desviación de poder, ya que su finalidad estuvo dirigida a sancionar disciplinariamente al demandante por la comisión de una conducta prevista en la Ley 734 de 2002 como falta disciplinaria. Tampoco advirtió la configuración de una defectuosa imputación típica o que se haya desconocido el principio de legalidad.

El recurso extraordinario de revisión

8. La parte recurrente solicita que se declare la nulidad de la sentencia antes mencionada por haber incurrido en la causal prevista en el numeral 5 del artículo 250

³ Expediente IUC 2010 650 252391, cuaderno n.º 1, folios 136 a 137.

⁴ SAMAI, índice n.º 12, archivo 12, folios 316 a 379.

del CPACA, esto es, por “[e]xistir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación”.

9. Afirmó que la decisión cuestionada incurrió en falta de motivación, al omitir pronunciarse sobre temas fundamentales para el desarrollo y la definición del litigio. Como ejemplos de los temas omitidos, citó los principios de “*trascendencia*” y del “*juez natural*” de los actos administrativos demandados. También indicó que la providencia no abordó dos aspectos del orden metodológico⁵ propuesto para resolver el problema jurídico planteado, como son: **(i)** la competencia del juez en materia de actos administrativos disciplinarios y **(iii)** la competencia de la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones disciplinarias a servidores públicos de elección popular. Alegó que, si se hubieran analizado estos presupuestos, se habría demostrado que la Procuraduría General de la Nación no tenía la competencia para imponer la sanción disciplinaria de destitución del cargo e inhabilidad general para ejercer cargos públicos por el término de doce (12) años, como servidor público de elección popular.

10. Finalmente consideró que la Sección Segunda, Subsección A, del Consejo de Estado vulneró sus derechos a la igualdad y al debido proceso, por apartarse de la línea jurisprudencial fijada en las sentencias de 15 de noviembre de 2017, Rad. 11001-03-25-000-2014-00360-00, y de 23 de agosto de 2018, Rad. 11001-03-25-000-2012-00276-00, en su sentir “*reiteradas y ampliadas*” en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) de 8 de julio de 2020, Caso Petro Urrego vs Colombia⁶.

Oposición e intervenciones

11. La Nación–Procuraduría General de la Nación solicitó declarar infundado el recurso. Señaló que la competencia del ente de control para sancionar disciplinariamente a los servidores públicos de elección popular no fue objeto de cuestionamiento en el proceso y afirmó que el recurrente busca sustentar su inconformidad en la falta de motivación de aspectos ajenos al problema jurídico a resolverse en el fallo de única instancia. Con relación a la sentencia de la Corte IDH, caso Petro Urrego vs Colombia, precisó que el fallo tiene efectos *inter partes*; por tanto, no puede invocarse para modificar sentencias ejecutoriadas como la del asunto. Aclaró que la competencia disciplinaria que le asiste a la Procuraduría General de la Nación para investigar y sancionar a servidores de elección popular, se encuentra vigente, pues la Corte IDH otorgó un *plazo razonable* para adecuar el ordenamiento jurídico colombiano en materia de derechos políticos, sin que ello quiera decir que deban revocarse las decisiones ya juzgadas o que deban limitarse las competencias de la Procuraduría General de la Nación⁷.

⁵ SAMAI, índice 12, archivo 12, folio 334.

⁶ Para ver esta sentencia consultar https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_406_esp.pdf

⁷ SAMAI, índice n.º 23, archivo 26, folios 1 a 26.

12. En su concepto, el Ministerio Público solicitó declarar infundado el recurso extraordinario de revisión, al estimar que no se encuentran acreditados los presupuestos fácticos y normativos de la causal invocada. Añadió que, si bien la providencia recurrida no desarrolló dos de los temas propuestos para el análisis del caso concreto –*la competencia del juez en materia de actos administrativos disciplinarios y la competencia de la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones disciplinarias a servidores públicos de elección popular*– en capítulos separados, ello no configura la falta de competencia del ente de control.

13. Finalmente, el Ministerio Público anotó que la sentencia de la Corte IDH no socavó las competencias de la Procuraduría General de la Nación para ejercer la función disciplinaria sobre los servidores públicos, ni para imponer sanciones disciplinarias –destitución, suspensión e inhabilidad– cuando las conductas reprochadas se originen en actos de corrupción⁸.

Período probatorio

14. En proveído del 11 de marzo de 2022⁹ se incorporaron como pruebas los documentos aportados con el recurso y el expediente digitalizado del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por Manuel Julián Mazenet Corrales contra la Nación–Procuraduría General de la Nación, identificado con radicado n.º. 11001-03-25-000-2012-00808-00.

CONSIDERACIONES

La causal de revisión consagrada en el numeral 5 del artículo 250 del CPACA

15. La causal 5ª de revisión determina que la sentencia será anulable cuando sea portadora de un vicio originado en el mismo acto de adopción, contra el que no proceda recurso de apelación. Sobre esta causal, la Sala Plena del Consejo de Estado¹⁰ ha manifestado, entre otras cosas, que para su estructuración el vicio debe configurarse al momento mismo de la expedición de la sentencia, de modo que no es procedente controvertir circunstancias que acaecieron con anterioridad a esta y que debieron ser alegadas cuando ocurrieron. Con esta exigencia, se requiere además que el vicio de cuenta de una irregularidad grave, con capacidad de variar la decisión en caso de no haber estado presente¹¹.

16. El Consejo de Estado, además de las nulidades procesales del artículo 133 del CGP, ha identificado otras hipótesis fácticas llamadas a configurar un vicio con el

⁸ SAMAI, índice n.º 24, archivo 30, folios 1 a 19.

⁹ SAMAI, índice n.º 26, archivo 22, folio 1.

¹⁰ Ver, entre otras, las siguientes providencias: de 20 de abril de 2004, expediente con número de radicado 11001-03-15-000-1996-0132-01, de 18 de octubre de 2005, expediente con número de radicado 11001-03-15-000-2000-00239-00, de 7 de febrero de 2006, expediente con número de radicado 11001-03-15-000-1997-00150-00, de 9 de marzo de 2010, expediente con número de radicado 1100103150002002-1024-01 y de 31 de mayo de 2011, expediente con número de radicado 1100103150002008-00294-00.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Catorce Especial de Decisión. Sentencia del 13 de octubre de 2020. Rad. 11001-03-15-000-2019-00119. C.P. Alberto Montaña Plata.

contenido y alcance ya referenciado¹², entre ellas: (i) haberse dictado fallo con sustento, únicamente, en una prueba obtenida con violación al debido proceso, (ii) haberse dictado fallo condenatorio contra una persona que no fue vinculada al proceso, (iii) proferir una sentencia sin motivarla, (iv) dictar un fallo inhibitorio injustificado, o (v) faltar al principio de congruencia.

Análisis del caso concreto con fundamento en la causal invocada

17. La Sala declarará infundado el recurso extraordinario de revisión, dado que la circunstancia fáctica que se alega no es una situación que configure un vicio de nulidad originado en la sentencia, en los términos de la causal 5ª del artículo 250 del CPACA.

18. En el presente caso, el recurrente expuso como sustento de la causal invocada que la sentencia omitió analizar temas esenciales para la definición del litigio como *la competencia del juez en materia de actos administrativos disciplinarios y la competencia de la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones disciplinarias a servidores públicos de elección popular*; en su criterio, estos aspectos eran fundamentales para demostrar que la Procuraduría General de la Nación no tenía competencia para declarar su responsabilidad disciplinaria e imponerle sanción de inhabilidad para ejercer cargos públicos.

19. De cara al texto de la sentencia que se cuestiona, observa la Sala que los aspectos que echa de menos el recurrente son los numerales i) y iii) de las consideraciones que la Sección Segunda propuso para la solución del problema jurídico: *“Para resolver el problema jurídico planteado, se desarrollará el siguiente orden metodológico: (i) la competencia del juez en materia de actos administrativos disciplinarios; (ii) de los elementos del debido proceso en materia disciplinaria; (iii) Competencia de la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones disciplinarias a servidores públicos de elección popular y (iv) análisis del caso concreto”*¹³.

20. Contrario a lo manifestado por el recurrente, los temas indicados no solo se enunciaron, sino que también se desarrollaron. Con relación al numeral i)¹⁴, abordó su análisis al explicar el alcance del juicio integral que el juez administrativo debe adelantar sobre el acto disciplinario y que en virtud de ese control integral está autorizado para realizar el análisis de racionalidad, razonabilidad y/o proporcionalidad de la falta disciplinaria, así como valorar los argumentos que sustenten la afectación sustancial del deber funcional y las justificaciones expuestas por el disciplinado.

¹² Consejo de Estado, Sala Cuarta Especial de Decisión, sentencia del 1 de septiembre de 2020, Exp. 11001-03-15-000-2020-00266-00(REV). C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Cuarta Especial de Decisión, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, sentencia de 7 de febrero de 2017, Exp. 11001-03-15-000-2013-02042-00(REV); Sentencia de 8 de mayo de 2018, Exp. 11001-03-15-000-1998-00153-01 (REV).

¹³ SAMAI, índice 12, archivo 12, folio 334.

¹⁴ SAMAI, índice 12, archivo 12, folio 334.

21. En cuanto al numeral *iii*), precisa esta Sala que este aspecto no era objeto de decisión de la Sección Segunda, por cuanto el demandante no cuestionó la competencia de la Procuraduría General de la Nación para investigar y sancionar disciplinariamente a funcionarios públicos de elección popular, a la par que -entre otras cosas- los hechos juzgados no ocurrieron durante el desempeño de un cargo de elección popular sino uno de libre nombramiento y remoción.

22. Bajo tal consideración, la providencia de 20 de febrero de 2020 se encuentra debidamente motivada, pues los temas necesarios para la resolución del caso fueron estudiados y, más importante, se decidieron todos los cargos de nulidad que se formularon en la demanda.

23. El recurrente aduce igualmente que la sentencia de 20 de febrero de 2020 vulneró sus derechos a la igualdad y al debido proceso, al apartarse de las providencias de 15 de noviembre de 2017, Rad. 11001-03-25-000-2014-00360-00 y de 23 de agosto de 2018, Rad. 11001-03-25-000-2012-00276-00, en su sentir, “*reiteradas y ampliadas*” en la sentencia de 8 de julio de 2020 de la Corte IDH, Caso *Petro Urrego vs Colombia*.

24. La Sala Plena de esta Corporación precisó que la sentencia de 15 de noviembre de 2017¹⁵ tenía efectos *inter partes*, y que con ella no despojaba a la Procuraduría General de la Nación de la competencia para imponer sanciones disciplinarias que comporten restricciones a los derechos políticos de servidores de elección popular, pues solo restringe la imposición de sanciones por conductas diferentes a las catalogadas como actos de corrupción, casos en los que debe ser la justicia penal quien imponga la condena correspondiente. En similar sentido, la sentencia de 23 de agosto de 2018¹⁶ explicó que la competencia de la Procuraduría General de la Nación no se derogó por el control de convencionalidad efectuado en la sentencia de 15 de noviembre de 2017, pues estas no fueron modificadas, restringidas o suprimidas en esta decisión.

25. Se aclara de todas maneras que la sentencia de la Corte IDH de 8 de julio de 2020, se emitió con posterioridad a la sentencia objeto de revisión. En ésta, se le otorgó al Estado un *plazo razonable* para que reforme el ordenamiento jurídico colombiano, en lo concerniente a la competencia de la Procuraduría General de la Nación para sancionar a servidores públicos elegidos popularmente por delitos diferentes a actos de corrupción; por consiguiente para las situaciones jurídicas definidas con anterioridad a la nueva regulación, las competencias de este órgano de control no se han modificado.

26. Sin perjuicio de lo anterior, en el caso particular del señor Mazenet Corrales, se observa que fue sancionado disciplinariamente por las faltas gravísimas en las que incurrió cuando se desempeñaba como Secretario del Despacho del Departamento

¹⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 15 de noviembre de 2017, Rad. 110010325000201400360 00 (1131-2014)

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia de 23 de agosto de 2018, Rad. 11001-03-25-000-2012-00276-00.

del Magdalena, al celebrar contratos de suministro para la compra de kits y textos escolares para las instituciones educativas de su departamento, acto que una vez en firme hizo efectivo su nominador, la Mesa Directiva del Senado de la República, mediante la Resolución n.º 163 de 10 de abril de 2012¹⁷, con destitución e inhabilidad por doce (12) años para el ejercicio de cargos públicos. Por tanto, la sanción disciplinaria no se le impuso en su calidad de Congresista sino por circunstancias antecedentes a su elección, cuando desempeñaba un cargo público de libre nombramiento y remoción.

27. Finalmente, recuerda la Sala que el recurso extraordinario de revisión no es una oportunidad para reabrir el debate propio de las instancias o para cuestionar la actividad interpretativa del juez, más aún cuando el análisis que echa de menos el recurrente no fue propuesto en el escrito de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho o, menos aún, cuando los motivos que se esgrimen para sustentar una “falta de motivación” son posteriores a la decisión que se cuestiona. El hecho de que el recurrente no comparta la decisión no implica que deba hacerse una revisión de fondo de lo decidido en el proceso, y sobre el cual no se advierte una ausencia de motivación que afecte la validez de la sentencia¹⁸. Resulta ajeno a la finalidad de este recurso extraordinario el planteamiento y estudio de argumentos nuevos que debieron formularse en las debidas oportunidades durante el trámite ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho.

28. Por tanto, de conformidad con lo expuesto y retomando la manifestación de partida de análisis del caso concreto, la Sala declarará infundado el recurso interpuesto.

Costas

29. El artículo 255 del CPACA, modificado por el artículo 70 de la Ley 2080 de 2021¹⁹, establece que “[s]i se declara infundado el recurso, se condenará en costas y perjuicios al recurrente”. Por su parte, el artículo 365 del Código General del Proceso (aplicable por remisión expresa del art. 188 del CPACA²⁰) prevé que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, siempre y cuando se demuestren causadas, y en la medida de su comprobación.

30. Para establecer las agencias en derecho, la Sala se remite a lo establecido en el artículo 5, numeral 9 del Acuerdo PSAA16-10554 de 5 de agosto de 2016, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, que dispone que la tarifa de agencias en derecho, tratándose de recursos extraordinarios, debe oscilar entre uno (1) y veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

¹⁷ SAMAI, índice 12, archivo 12, folios 6 a 7.

¹⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 1 de diciembre de 2010, expediente 00480-00.

¹⁹ Si bien el asunto de la referencia se formuló con anterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, lo cierto es que la misma es una norma de aplicación inmediata y a futuro, sin que se configure alguno de los supuestos contemplados en el artículo 86 de esta ley para aplicar la norma anterior a la reforma.

²⁰ “ARTÍCULO 188. CONDENA EN COSTAS. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil” (se resalta).

31. La Nación-Procuraduría General de la Nación actuó a través de apoderado, para contestar el recurso. Así, atendiendo a la naturaleza, calidad y gestión desarrollada por el profesional del derecho, se tasará, por concepto de agencias en derecho, la suma equivalente a un (1) SMLMV a favor de la demandada, a cargo del demandante.

PARTE RESOLUTIVA

32. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintiséis (26) Especial de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR INFUNDADO el recurso extraordinario de revisión interpuesto por Manuel Julián Mazenet Corrales contra la sentencia proferida por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado, dentro del expediente 11001-03-25-000-2012-00808-00.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la parte recurrente; **FIJAR** como agencias en derecho a cargo de la parte recurrente la suma equivalente a un (1) SMLMV, a favor de la demandada. Por Secretaría, **LIQUIDAR** lo correspondiente.

TERCERO: DEVOLVER el expediente 11001-03-25-000-2012-00808-00 a la Secretaría de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MILTON CHAVES GARCÍA

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Con salvamento parcial de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Con aclaración de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Expediente: 11001-03-15-000-2021-02148-00 (3361)
Demandante: Manuel Julián Mazenet Corrales
Demandado: Nación-Procuraduría General de la Nación
Referencia: Recurso extraordinario de revisión

Nota: se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha. Se recuerda que, con la finalidad de tener acceso al expediente, los abogados tienen la responsabilidad de registrarse en el sistema Samai.



VF