



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**  
**SALA DIEZ ESPECIAL DE DECISIÓN**

Bogotá D. C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil veinticuatro (2024)

**Referencia:** Recurso extraordinario de revisión  
**Radicación:** 11001-03-15-000-2023-07089-00 (11159)  
**Demandante:** Walfrando Adolfo Forero Bejarano  
**Demandado:** Procuraduría General de la Nación, PGN  
**Asunto:** Admisión

---

### **Asunto**

1. El despacho decide sobre la admisión del recurso extraordinario de revisión previsto en los artículos 238A a 238G de la Ley 1952 de 2019<sup>1</sup>, presentado por Walfrando Adolfo Forero Bejarano en contra los fallos disciplinarios (i) de primera instancia del 16 de diciembre de 2021, emitido por la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública, por el cual fue sancionado con destitución e inhabilidad por 11 años, y (ii) de segunda instancia del 9 de noviembre de 2023, proferido por la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular, que mantuvo la destitución pero redujo la sanción de inhabilidad a 10 años y 6 meses.

### **I. Antecedentes**

#### **1. Hechos jurídicamente relevantes en esta etapa procesal**

2. El demandante se desempeñó como alcalde de Tocancipá (Cundinamarca), durante el periodo 2016-2019.
3. La PGN recibió una queja anónima el 6 de marzo de 2016 en la que se relataba que el demandante y su familia incrementaron su patrimonio injustificadamente, la cual fue asignada a la Procuraduría Provincial de Zipaquirá, dependencia que mediante auto del 10 de junio de 2016 inició indagación preliminar en su contra.
4. El procurador general de la Nación reasignó el expediente el 15 de enero de 2018 a la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Administrativa y la Policía Judicial, dependencia que mediante providencia del 8 de marzo del 2018 ordenó abrir investigación disciplinaria.
5. Por disposición del procurador general el expediente fue reasignado de nuevo el 28 de mayo de 2018 a la Procuraduría Delegada para la Defensa del Patrimonio

---

<sup>1</sup> Código General Disciplinario, CGD.



Demandante: Walfrando Adolfo Forero Bejarano  
Radicado: 11001-03-15-000-2023-07089-00 (11159)

Público, la Transparencia y la Integridad, autoridad que el 12 de junio de 2019 formuló los siguientes 3 cargos:

- Cometer a título de dolo, la falta gravísima establecida en el artículo 48.3.2 de la Ley 734 de 2002<sup>2</sup>, que alude a «incrementar injustificadamente el patrimonio, directa o indirectamente, en favor propio o de un tercero, permitir o tolerar que otro lo haga».
- Realizar a título de dolo, la falta grave<sup>3</sup> consistente en incumplir con el deber<sup>4</sup> señalado en el artículo 13 de la Ley 190 de 1995<sup>5</sup>, que establece que «será requisito para la posesión y para el desempeño del cargo la declaración bajo juramento del nombrado, donde conste la identificación de sus bienes. Tal información deberá ser actualizada cada año y, en todo caso, al momento de su retiro».
- Ejecutar a título de dolo, la falta grave consistente en incumplir con el deber señalado en el artículo 3 del Acuerdo municipal 016 de 2016, que coincide con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 190 de 1995.

6. En el pliego de cargos se ordenó compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación, FGN, para que se investigara el presunto incremento patrimonial injustificado del disciplinado y su grupo familiar.

7. El periodo constitucional para el cual fue electo como alcalde de Tocancipá culminó el 31 de diciembre de 2019.

8. En virtud de la entrada en vigencia del CGD y de la Ley 2094 de 2021 que lo reformó, el expediente fue remitido por competencia a la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública, dependencia que, mediante acto administrativo disciplinario de primera instancia del 16 de diciembre de 2021, sancionó al demandante con destitución e inhabilidad por 11 años porque no logró explicar o

---

<sup>2</sup> Código Disciplinario Único, CDU.

<sup>3</sup> El artículo 50 del CDU señala que «constituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley. La gravedad o levedad de la falta se establecerá de conformidad con los criterios señalados en el artículo 43 de este código».

<sup>4</sup> El artículo 34.1 del CDU establece como un deber de todo servidor público «cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código».

<sup>5</sup> Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad de la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa.



Demandante: Walfrando Adolfo Forero Bejarano  
Radicado: 11001-03-15-000-2023-07089-00 (11159)

justificar el incremento patrimonial que él y su familia experimentaron entre 2016 y 2018.

9. El demandante interpuso recurso de apelación, el cual fue concedido por medio de auto del 12 de enero de 2023 ante la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular.

10. El 29 de julio de 2023, se inscribió como candidato a la alcaldía de Tocancipá para el periodo 2024-2027, avalado por la coalición «FAMILIA WALFRANDISTA» conformada por el grupo significativo de ciudadanos denominado «WALFRANDO FORERO» y el partido Liga Gobernantes Anticorrupción, LIGA.

11. El 24 de agosto de 2023, la Fiscal 26 de la Dirección Especializada contra la Corrupción ordenó el archivo de la indagación iniciada en contra del accionante por los mismos hechos investigados en el proceso disciplinario, al considerar «[...] que el señor Forero Bejarano no presentó incremento patrimonial por justificar durante el periodo 2016 al 2019». (sic).

12. El 29 de octubre de 2023 se realizaron las elecciones territoriales, en las que resultó electo como alcalde de Tocancipá para el periodo 2024-2027.

13. El 9 de noviembre de 2023, la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular confirmó parcialmente la decisión recurrida, ya que absolvió al disciplinado del segundo cargo formulado en su contra, pero mantuvo en firme la declaración de culpabilidad respecto de la primera acusación, relacionada con el incremento patrimonial injustificado, por lo que mantuvo la destitución y redujo la sanción de inhabilidad a 10 años y 6 meses.

14. El 21 de noviembre de 2023, a través de apoderado judicial, Walfrando Adolfo Forero Bejarano radicó recurso extraordinario de revisión a través de la ventanilla virtual de esta Corporación. El expediente fue repartido al día siguiente a este despacho. El 21 de enero de 2024, la parte demandante presentó escrito de complementación en el que amplió algunos de sus argumentos.

15. El 26 de enero de 2024, la PGN, a través del Procurador Delegado Presidente Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular, remitió el expediente disciplinario, en atención a que:

«La Corte Constitucional, en sentencia C-030 de 2023, moduló los efectos normativos del recurso extraordinario de revisión previsto en el artículo 54 de la Ley 2094 de 2021, señalando que la intervención del juez en la determinación e imposición de las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad de servidores públicos de elección popular, en ejercicio del cargo, debe ser obligatoria y no



Demandante: Walfrando Adolfo Forero Bejarano  
Radicado: 11001-03-15-000-2023-07089-00 (11159)

rogada, por lo cual el trámite del recurso operará de manera automática e inmediata. Para dicho efecto, entre otras garantías, señaló que el ciudadano disciplinado puede ejercer «todas las actividades procesales que estime pertinentes a su defensa, tales como presentar argumentos a su favor, solicitar pruebas y permitir su contradicción, lo cual podrá hacer dentro de los 30 días siguientes a la notificación de la providencia disciplinaria proferida por la PGN [...] Vencido este término, en el que el disciplinado puede ejercer de manera efectiva su derecho de defensa y todas sus garantías procesales, la PGN deberá enviar, inmediatamente, el proceso ante el juez de lo contencioso administrativo [...]».  
(Sic).

## 2. Causales alegadas por el demandante en el recurso extraordinario

16. Citó las señaladas en los numerales 1, 2, 4 y 8 del artículo 238C del CGD, a saber:

«1. Violación directa de la ley sustancial.

2. Violación indirecta de la ley sustancial por error de hecho o derecho en la apreciación de la prueba.

[...]

4. Por nulidad originada en el curso del proceso disciplinario.

[...]

8. Cuando por precedente de la Corte Constitucional o del Consejo de Estado se modifique favorablemente el criterio en el que se fundamentó la decisión recurrida».

17. En lo concerniente a la primera causal invocada, referida a la violación directa de la ley sustancial, señaló que la sanción que le fue impuesta desconoce: (i) el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>6</sup>, que establece que los derechos políticos solo pueden ser limitados por el juez penal, y (ii) el artículo 33.10 del CDU que señala que son derechos de todo servidor público los consignados, entre otras, en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por el Congreso, como lo es la Convención.

18. Respecto de la segunda causal alegada, que alude al error de hecho o derecho en la apreciación de la prueba, señaló que en el proceso disciplinario objeto del presente recurso extraordinario se evidencian deficiencias en la valoración probatoria por parte de los operadores disciplinarios de primera y segunda instancia, que determinan errores de hecho por falso juicio de raciocinio, porque no le dieron mérito demostrativo a la prueba pericial contable presentada por la

---

<sup>6</sup> En adelante «la Convención».



Demandante: Walfrando Adolfo Forero Bejarano  
Radicado: 11001-03-15-000-2023-07089-00 (11159)

defensa, al informe rendido por la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales, DNIE, de la PGN, y más de 40 elementos probatorios que acreditaron que además de su salario, recibe ingresos provenientes de las acciones que posee en la empresa de explotación maderera Cimitarra.

19. Sobre la tercera causal invocada, consistente en nulidad originada en el curso del proceso disciplinario, expresó que la PGN actuó de manera irregular porque: (i) en virtud de los parámetros convencionales elaborados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>7</sup> y acogidos por la jurisprudencia reciente del Consejo de Estado, a partir de lo dispuesto en el artículo 23 de la Convención, la PGN, por ser un órgano administrativo, no tiene competencia para limitar los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular, por lo que no está facultada para suspenderlos ni destituirlos, (ii) la PGN no sustentó adecuadamente los elementos culpabilidad e ilicitud sustancial, porque no se explicó de qué manera el supuesto incremento patrimonial injustificado afectó el principio de moralidad administrativa, y en últimas, el material probatorio demostró que su patrimonio está contable y financieramente justificado.

20. Finalmente, alegó la causal que alude a la modificación del precedente constitucional o contencioso, que en el artículo 238C del CGD corresponde a la causal octava, pero que en la demanda se señaló que correspondía a la cuarta. El recurrente expuso que los actos sancionatorios demandados desconocieron la reciente jurisprudencia de esta corporación contenida en las sentencias del 29 de junio, 27 de julio y 11 de agosto de 2023, que resolvieron los casos Merlano Morales (expediente 1093-2013), Abadía Campo (expediente 5471-2019) y González Villa (2194-2019), en las que se concluyó que en virtud de los parámetros convencionales elaborados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a partir de lo dispuesto en el artículo 23 de la Convención, la PGN, por ser un órgano administrativo, no tiene competencia para limitar los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular, por lo que no está facultada para suspenderlos ni destituirlos.

### **3. Trámite del recurso extraordinario**

21. El despacho inadmitió el recurso extraordinario el 7 de marzo de 2024 y le concedió al recurrente un término de 5 días para que, so pena de su rechazo, subsanara los siguientes aspectos:

«1. El domicilio y dirección de notificaciones física y el canal digital a donde puede ser notificado el recurrente; y

---

<sup>7</sup> En adelante «la Corte Interamericana».



Demandante: Walfrando Adolfo Forero Bejarano  
Radicado: 11001-03-15-000-2023-07089-00 (11159)

2. Señalar de manera precisa y razonada la causal de revisión, especialmente en relación con lo mencionado sobre la causal octava que fue invocada».

#### 4. Subsanación

22. El recurrente presentó el memorial de subsanación del recurso extraordinario de revisión el 20 de marzo de 2024, en el que se señaló que:

- Walfrando Adolfo Forero Bejarano cuenta con domicilio y dirección física de notificaciones en la Vereda Chuntame, Sector Santa Inés, Club Residencial Guarigua, Casa 12, del municipio de Cajicá, y su correo electrónico walfrandoaforero@gmail.com.
- Su apoderado, Juan Carlos Novoa Buendía, recibe notificaciones en la Calle 100 # 8A-49, torre B, oficina 502, y en los correos electrónicos novoabuendia@gmail.com y novoabuendiasas@gmail.com.
- En cuanto a las causales invocadas, el recurrente precisó que son las contenidas en los numerales 1, 2, 4, 6 y 8 del artículo 238C del CGD. En lo que tiene que ver con la causal contenida en el numeral 6, que refiere a «haberse encontrado o recobrado después de dictada la decisión, documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de tercero», alegó que no se tomó en consideración la decisión del 28 de junio de 2023 proferida por la Fiscal 26 de la Dirección Especializada contra la Corrupción en la que se investigó al recurrente por los mismos hechos estudiados en el proceso disciplinario, y en la cual se resolvió archivar la indagación previa porque «el señor FORERO BEJARANO no presentó incremento patrimonial por justificar durante el periodo 2016 al 2019».

## II. Consideraciones

### 1. Cuestión previa sobre la procedencia general del recurso extraordinario de revisión establecido en los artículos 238A a 238G del CGD

23. El despacho considera importante señalar que, a la fecha, en el Consejo de Estado existen dos posturas disímiles respecto de la procedencia del recurso extraordinario de revisión del CGD.

24. En efecto, en autos de ponente del 21<sup>8</sup> y 23<sup>9</sup> de febrero y 19<sup>10</sup> de mayo de 2023, y 8<sup>11</sup> de febrero de 2024, expedidos en los expedientes 2022-06702, 2022-

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión 25, auto del 21 de febrero de 2023, expediente 11001-03-15-000-2022-06702-00, C.P. Marta Nubia Velásquez.



Demandante: Walfrando Adolfo Forero Bejarano  
Radicado: 11001-03-15-000-2023-07089-00 (11159)

02207, 2023-00388 y 2024-00293, las salas especiales de decisión 25, 6, 13 y 7 de esta corporación, señalaron que sí es procedente dar trámite al recurso extraordinario porque es un mecanismo procesal que opera por mandato del legislador, Ley 2094 de 2021, y además, la Corte Constitucional lo avaló, aunque de manera condicionada, en sentencia C-030 de 2023.

25. Sin embargo, en auto de ponente del 19<sup>12</sup> de mayo de 2023, proferido en el expediente 2023-00871, la Sala Especial de Decisión 9 resolvió inaplicar con efectos inter partes, los artículos 54 a 60 de la Ley 2094 de 2021, y no avocar conocimiento del recurso extraordinario de revisión, porque dichas disposiciones: (i) son contrarias al ordenamiento jurídico superior, por desconocer los artículos 8.1, 23.2 y 68.1 de la Convención, (ii) desatienden la decisión adoptada por la Corte Interamericana en el caso Petro - Colombia, (iii) desconocen el principio de separación de poderes, (iv) el trámite previsto para el recurso viola las garantías inherentes al debido proceso, y (v) el trámite de la Ley 2094 debió ser estatutario.

26. En virtud de lo anterior y debido a que aún no se ha proferido una decisión que unifique la postura del Consejo de Estado, es necesario que el despacho explique y fije su posición en relación con este punto, en el que considera que el recurso extraordinario de revisión del CGD debe tramitarse porque la Corte Constitucional, en la sentencia C-030 de 2023, declaró su conformidad «condicionada» con la Constitución y con la Convención, providencia que en aplicación del artículo 243 Superior, en concordancia con los artículos 46 y 48 de la Ley 270 de 1996 y 22 del Decreto 2067 de 1991, es definitiva y obligatoria para todos, en atención a su efecto de cosa juzgada erga omnes, razón por la cual -de acuerdo con dicha sentencia- al juez contencioso le corresponde adelantar el trámite del referido recurso extraordinario y precisar las reglas procesales que permitan que el servidor sancionado ejerza sus derechos.

27. Esta interpretación se acompasa con los principios de (i) seguridad jurídica, (ii) tutela judicial efectiva, (iii) juez natural y (iv) reserva judicial para la imposición definitiva de las sanciones de suspensión, destitución e inhabilidad de los servidores públicos de elección popular, en ejercicio de su cargo, a través de una

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión 6, auto del 23 de febrero de 2023, expediente 11001-03-15-000-2022-02207-00, C.P. Jaime Enrique Rodríguez.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión 13, auto del 19 de mayo de 2023, expediente 11001-03-15-000-2023-00388-00, C.P. Myriam Stella Gutiérrez.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión 7, auto del 8 de febrero de 2024, expediente 11001-03-15-000-2024-00293-00, C.P. Martín Bermúdez Muñoz.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión 9, auto del 19 de mayo de 2023, expediente 11001-03-15-000-2023-00871-00, C.P. Gabriel Valbuena.



Demandante: Walfrando Adolfo Forero Bejarano  
Radicado: 11001-03-15-000-2023-07089-00 (11159)

sentencia, todo ello en la medida en que se evita una situación de indefinición no solo respecto del disciplinado a quien se le permitiría el ejercicio de las garantías sustanciales del debido proceso reclamadas por la Corte Interamericana, sino también a la PGN que activó y desarrolló su potestad administrativa punitiva disciplinaria.

## 2. Requisitos del recurso extraordinario de revisión del CGD

28. En lo que tiene que ver con la procedencia, causales de revisión, término para interponerlo y requisitos, los artículos 238A, 238C, 238D y 238E del CGD establecen lo siguiente:

«Artículo 238A. Procedencia. El recurso extraordinario de revisión procede contra las decisiones sancionatorias dictadas por la Procuraduría General de la Nación en ejercicio de la potestad disciplinaria. Igualmente, contra los fallos absolutorios y los archivos, cuando se trate de violaciones a los derechos humanos o, el derecho internacional humanitario. Igualmente, contra las decisiones producto de la doble conformidad dictadas por el Procurador General de la Nación.

[...]

Artículo 238 C. Causales de Revisión. Son causales de revisión.

1. Violación directa de la ley sustancial.
2. Violación indirecta de la ley sustancial por error de hecho o derecho en la apreciación de la prueba.
3. Incongruencia entre el pliego de cargos y el fallo.
4. Por nulidad originada en el curso del proceso disciplinario.
5. Error en la dosificación de la sanción disciplinaria por violación de los principios de proporcionalidad, razonabilidad, o indebida apreciación probatoria.
6. Haberse encontrado o recobrado después de dictada la decisión documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de tercero.
7. Haberse dictado la decisión con fundamento en documentos falsos.
8. Cuando por precedente de la Corte Constitucional o del Consejo de Estado se modifique favorablemente el criterio en el que se fundamentó la decisión recurrida

Artículo 238 D. Término para interponer el recurso extraordinario de revisión. El recurso extraordinario de revisión podrá interponerse dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de la respectiva decisión disciplinaria por el disciplinado en el caso de las decisiones sancionatorias o por el quejoso, víctima o perjudicado en el caso de las decisiones absolutorias o de archivo cuando se trate de conductas contrarias a los derechos humanos o el derecho internacional humanitario.

En el caso de las causales contempladas en los numerales 6 a 9, el término de los treinta (30) días se contará una vez se produzca el hecho en que se fundamenta la causal.

En todos los casos relacionados con servidores públicos de elección popular, la ejecución de la decisión en su contra quedará suspendida hasta que se resuelva el





Demandante: Walfrando Adolfo Forero Bejarano  
Radicado: 11001-03-15-000-2023-07089-00 (11159)

recurso correspondiente, si es que se presentase y fuere admitido, o hasta que se venza el término de Ley para la radicación y admisión del mismo.

En los demás procesos disciplinarios, las partes podrán solicitar ante la autoridad judicial correspondiente la suspensión de la ejecución de la sanción, en calidad de medida cautelar, cumpliendo los requisitos previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Esta solicitud deberá ser resuelta en el auto admisorio.

Artículo 238E. Requisitos del recurso extraordinario de revisión. El recurso extraordinario de revisión debe interponerse mediante escrito que deberá contener:

1. La designación de las partes, sus apoderados o representantes.
2. Nombre y domicilio del recurrente.
3. La causal invocada y los fundamentos de hecho y de derecho en que se apoya la solicitud.
4. Pretensión resarcitoria debidamente fundamentada, cuando sea procedente.

Con el recurso se deberá acompañar poder para su presentación y las pruebas que el recurrente tenga en su poder. Igualmente solicitará las que pretende hacer valer».

29. Es importante reiterar, que la Corte Constitucional en la sentencia C-030 de 2023 declaró la exequibilidad del recurso extraordinario de revisión, con los siguientes condicionamientos:

«337. Se aclara que, dado el espíritu del artículo 23.2 de la CADH y su pretensión de impedir la posibilidad de que un funcionario de elección popular sea retirado por una entidad que ejerce funciones administrativas, es necesario entender que la activación del recurso automático de revisión exige que el sancionado esté en ejercicio del mandato popular, pues, de no ser así, deberá acudir a los medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

[...]

339. Ante las incompatibilidades o limitaciones advertidas sobre dicho medio judicial, que afectan su idoneidad y eficacia plena para garantizar los derechos políticos de los servidores de elección popular en el ejercicio de la acción disciplinaria por parte de la Procuraduría General de la Nación, es necesario proferir una sentencia que module los efectos normativos del mencionado recurso en el siguiente sentido:

a) El estándar de garantía constitucional exige que la intervención de juez en la determinación e imposición de las sanciones analizadas a los servidores de elección popular sea obligatoria y no rogada. También, debe ser ordinario y siempre estar presente en la imposición de dichas sanciones, para que estas se concreten en una sentencia judicial. Por lo tanto, el trámite del recurso de revisión operará de manera automática e inmediata y no está supeditado a las causales taxativas de procedencia, permitiéndosele al ciudadano disciplinado el ejercicio de todas las actividades procesales que estime pertinentes a su defensa, tales como presentar argumentos a su favor, solicitar pruebas y permitir su contradicción, lo cual podrá hacer dentro de los 30 días siguientes a la notificación de la providencia disciplinaria proferida por la PGN, tal como lo establece el artículo 57 de la Ley



Demandante: Walfrando Adolfo Forero Bejarano  
Radicado: 11001-03-15-000-2023-07089-00 (11159)

2094 de 2021, el cual creó el artículo 238 D de la Ley 1952 de 2019. Vencido este término, en el que el disciplinado puede ejercer de manera efectiva su derecho de defensa y todas sus garantías procesales, la PGN deberá enviar, inmediatamente, el proceso ante el juez de lo contencioso administrativo, quien deberá hacer un examen integral de la actuación disciplinaria adelantada por la PGN, no solo de corrección de legalidad.

b) Las decisiones de la PGN que se refieran a la destitución, suspensión e inhabilidad de funcionarios de elección popular, no podrán, en ningún caso, ser impuestas de manera definitiva sin la intervención del juez de lo contencioso administrativo.

c) Contra la sentencia del juez de lo contencioso administrativo procederán los recursos de ley consagrados en el CPACA. El sistema de investigación y juzgamiento disciplinario de servidores de elección popular se complementará con las normas que se enuncian en el artículo 22 de la Ley 1952 de 2019, entre las que está el artículo 179 y siguientes del CPACA y las reglas supletivas del Código General del Proceso».

### 3. Caso concreto

30. Al estudiar de manera integral y detallada el recurso extraordinario de revisión presentado por Walfrando Adolfo Forero Bejarano el 21 de noviembre de 2023, así como los escritos de complementación y subsanación del 21 de enero y 20 de marzo de 2024, el consejero ponente encuentra que cumple con los requisitos señalados por los referidos artículos del CGD (ver fundamento jurídico, fj, 28), por lo que se ordenará su admisión. En efecto:

- El recurso extraordinario de revisión se presentó contra decisiones sancionatorias dictadas por la PGN en ejercicio de la potestad disciplinaria, como lo son los fallos disciplinarios (i) de primera instancia del 16 de diciembre de 2021, emitido por la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública, por el que fue sancionado con destitución e inhabilidad por 11 años, y (ii) de segunda instancia del 9 de noviembre de 2023, proferido por la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular, que mantuvo la destitución pero redujo la sanción de inhabilidad a 10 años y 6 meses (ver fj 1, 8 y 13).
- El recurso extraordinario de revisión se presentó en término, es decir, dentro de los 30 días siguientes a la ejecutoria de la respectiva decisión disciplinaria, que fue proferida el 9 de noviembre de 2023 y el recurso fue presentado el 21 de noviembre de ese mismo mes y año (ver fj 13 y 14).
- Si bien el demandante no se encontraba en el ejercicio del cargo de elección popular al momento de la expedición de los actos administrativos



Demandante: Walfrando Adolfo Forero Bejarano  
Radicado: 11001-03-15-000-2023-07089-00 (11159)

sancionatorios, no puede aplicarse el criterio auxiliar establecido en el considerando 337 de la sentencia C-030 de 2023, según el cual «la activación del recurso automático de revisión exige que el sancionado esté en ejercicio del mandato popular», toda vez que ello resultaría contrario al espíritu del artículo 23.2 de la CADH y su pretensión de impedir la posibilidad de que un funcionario de elección popular sea retirado por una entidad que ejerce funciones administrativas, debido a que en este caso, previo a ser proferido el fallo disciplinario de segunda instancia, el recurrente fue elegido nuevamente alcalde del mismo ente territorial para el periodo 2024-2027 (ver fj 12), siendo esta la razón, por la que este aspecto merece una especial consideración que permita la correcta aplicación de lo decidido por la Corte Constitucional al declarar exequible la competencia de la PGN para sancionar a funcionarios públicos de elección popular, y por ende, el recurso de revisión establecido en el artículo 54 de la Ley 2094 de 2021 se debe tramitar de forma automática, con la garantía de que los efectos de la sanción no se puedan ejecutar hasta tanto el juez administrativo determine su legalidad.

- El demandante señaló con claridad: (i) la designación de las partes y sus apoderados, (ii) el nombre y domicilio del recurrente, y (iii) las causales de revisión, respecto de las cuales explicó de manera suficiente las razones por las cuales considera proceden (ver fj 16 a 20).
- Con la demanda se anexa el poder respectivo y las pruebas (ver índice 2 de Samai).

#### **4. De la solicitud de intervención de tercero**

31. Diego Mauricio Rodríguez Dulcey solicitó el 19 de diciembre de 2023 que se le hiciera parte del proceso, como coadyuvante de la PGN, se opuso a la pretensión formulada por la parte actora y, en su lugar, solicitó que se mantenga la presunción de legalidad de la sanción disciplinaria. Alegó que el recurso extraordinario de revisión no es procedente porque: (i) el proceso disciplinario seguido contra el demandante no se desarrolló bajo el marco regulatorio del CGD, sino del CDU, y (ii) para el momento en que se expedieron los actos administrativos sancionatorios, el demandante ya no era alcalde de Tocancipá (ver índices 5 y 6 de Samai).

32. El despacho negará dicha intervención, pues dentro del recurso extraordinario de revisión, establecido en los artículos 238A a 238G del CGD, adicionada por la Ley 2094 de 2021, no se estableció expresamente la posibilidad de intervención de terceros: solo se previó la posibilidad de que el quejoso, la víctima o el



Demandante: Walfrando Adolfo Forero Bejarano  
Radicado: 11001-03-15-000-2023-07089-00 (11159)

perjudicado interpusieran el recurso extraordinario de revisión «en el caso de las decisiones absolutorias o de archivo cuando se trate de conductas contrarias a los derechos humanos o el derecho internacional humanitario», según el artículo 238D; sin embargo, esa es una actuación diferente que, como tal, no habilita a tales sujetos para intervenir en calidad de terceros dentro del presente asunto.

33. Aunado a lo anterior, en criterio del despacho tampoco puede acudirse a lo establecido sobre el particular en los artículos 223 y 224 de la Ley 1437 de 2011<sup>13</sup>, para sostener la posibilidad de la intervención de terceros en el proceso, porque dichas normas establecieron lo relativo a la intervención de terceros dentro de los medios de control de simple nulidad (artículo 223) de una parte, y, nulidad y restablecimiento del derecho, contractuales y reparación directa (artículo 224), de otra; procesos y pretensiones que distan del recurso extraordinario de revisión dispuesto en el CGD, conclusión que se refuerza al considerar que el límite para la intervención de terceros en los medios de control que se tramitan por el proceso ordinario es la audiencia inicial y que dicho hito procesal no existe en el mecanismo extraordinario.

34. Finalmente, en la sentencia C-030 de 2023 que declaró la exequibilidad del recurso extraordinario de revisión del CGD, con los condicionamientos expuestos, la Corte Constitucional nada dispuso respecto de la intervención de terceros en el trámite de la referencia (ver fj 24, 26 y 29).

En mérito de lo expuesto, este despacho

## RESUELVE

**Primero: Admitir** el recurso extraordinario de revisión presentado por Walfrando Adolfo Forero Bejarano contra los fallos disciplinarios (i) de primera instancia del 16 de diciembre de 2021, emitido por la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública, por el que fue sancionado con destitución e inhabilidad por 11 años, y (ii) de segunda instancia del 9 de noviembre de 2023, proferido por la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular, que mantuvo la destitución pero redujo la sanción de inhabilidad a 10 años y 6 meses.

**Segundo: Notificar** a la parte actora en los términos del artículo 205 del CPACA.

**Tercero: Notificar** personalmente esta decisión a la Procuraduría General de la Nación, para que conteste el recurso dentro de los 5 días siguientes y solicite las

<sup>13</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA.



---

Demandante: Walfrando Adolfo Forero Bejarano  
Radicado: 11001-03-15-000-2023-07089-00 (11159)

pruebas a que haya lugar. Esto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 238F del CGD.

**Cuarto: Notificar** personalmente al agente del Ministerio Público.

**Quinto: Notificar** a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en los términos del artículo 610 del CGP.

**Sexto: Negar** la intervención de Diego Mauricio Rodríguez Dulcey en el presente proceso, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Séptimo: Reconocer** personería al abogado Juan Carlos Novoa Buendía, identificado con la cédula de ciudadanía 13.742.384 y portador de la tarjeta profesional 120.378 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado de la parte demandante.

**Octavo:** Notifíquese y cúmplase.

**JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR**  
**Consejero de Estado**  
**Firmado Electrónicamente**

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