



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**  
**SALA DOS ESPECIAL DE DECISIÓN**

**Magistrada ponente: Elizabeth Becerra Cornejo**

Bogotá, D.C., cinco (5) de marzo de dos mil veintiséis (2026)

**Radicación:** 11001-03-15-000-2024-06773-00 (10893)  
**Sancionado:** Alex Xavier Flórez Hernández  
**Convocado:** Procuraduría General de la Nación  
**Asunto:** Recurso extraordinario de revisión contra decisión sancionatoria de suspensión e inhabilidad

**Tema:** recurso extraordinario de revisión automático. Sanción de suspensión e inhabilidad especial por 6 meses contra senador de la República. **Subtema 1:** alcance del control integral de la actuación administrativa disciplinaria conforme al principio de jurisdiccionalidad. **Subtema 2:** régimen jurídico aplicable al caso. Competencia disciplinaria de la PGN frente a congresistas. **Subtema 3:** ejercicio de la facultad disciplinaria contra congresistas cuando no corresponde a conductas en ejercicio de la función. **Subtema 4:** circunstancia de inimputabilidad por embriaguez. **Subtema 5:** ponderación en la dosificación de la sanción

**Sentencia. Recurso extraordinario de revisión automático**

---

La Sala Dos Especial de Decisión procede a decidir el recurso extraordinario de revisión automático activado por el acto sancionatorio proferido por el despacho del procurador general de la Nación<sup>1</sup>, el 18 de octubre de 2024, contra el senador Alex Xavier Flórez Hernández, mediante el cual confirmó la sanción disciplinaria de suspensión e inhabilidad especial y modificó el término de duración a seis (6) meses.

**1. SÍNTESIS DEL CASO**

El señor Alex Xavier Flórez Hernández fue sancionado disciplinariamente con suspensión e inhabilidad especial de seis (6) meses, por la falta grave configurada al incurrir en la prohibición descrita en el numeral 19 del artículo 39 del Código General Disciplinario (en adelante, CGD), esto es, proferir expresiones injuriosas o calumniosas contra servidores públicos que se encontraban en servicio, atribuida a título de dolo.

La conducta que dio lugar a la sanción disciplinaria ocurrió en la madrugada del 2 de septiembre de 2022, cuando el jefe de seguridad de un hotel en Cartagena negó la entrada de un acompañante del senador, por no presentar el documento de

---

<sup>1</sup> El acto sancionador fue dictado por el viceprocurador general de la Nación con funciones de procurador general, e indica como dependencia que expide el despacho de este último. Lo anterior, en atención a lo previsto en el artículo 7 del Decreto 1851 de 2021, por el cual se modificó el artículo 17 del Decreto Ley 262 de 2000, que prevé entre las funciones del viceprocurador, la siguiente: «Asumir las funciones del Procurador General en sus ausencias temporales o en las absolutas mientras se posesiona el nuevo titular».





identificación. La molestia del disciplinado motivó al encargado del establecimiento a solicitar la intervención de la policía de la estación de Bocagrande. A la llegada de los policías, el senador profirió expresiones calumniosas en contra de los uniformados al atribuirles el homicidio de tres jóvenes ocurrido en el municipio de Chochó (Sucre), suceso que, según afirmó el disciplinado, fue cometido por un integrante de la Policía Nacional.

## **2. ANTECEDENTES**

### **2.1. Actos sancionatorios que activaron el recurso extraordinario de revisión automático**

#### **2.1.1. Decisión disciplinaria de primera instancia**

1. La Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular, mediante decisión proferida el 24 de mayo de 2023, declaró la responsabilidad disciplinaria de Alex Xavier Flórez Hernández, en condición de senador de la República, por el periodo 2022-2026, debido a la falta<sup>2</sup> grave configurada al incurrir en la prohibición descrita en el numeral 19 del artículo 39 del CGD, atribuida a título de dolo. Como consecuencia, impuso sanción de suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial por el término de ocho (8) meses.

2. El análisis de la conducta se basó (i) en los videos aportados por los uniformados y por el disciplinado; (ii) en las declaraciones rendidas por los policías que participaron en el operativo, los empleados del hotel y el encargado de la seguridad del senador; (iii) la información recaudada en las inspecciones disciplinarias practicadas, y (iv) los dictámenes periciales rendidos por un médico psiquiatra y un psicólogo especialista en adicciones sustentados en el video del hecho, sin prueba de alcoholimetría que demostrara una intoxicación etílica aguda ni evidencia clínica de alteración de la capacidad de comprender y de determinarse.

3. De acuerdo con lo expuesto en el acto sancionatorio sobre la tipicidad de la conducta, el senador incurrió en la prohibición consistente en proferir manifestaciones «injuriosas o calumniosas contra cualquier servidor público o contra personas contra las que tenga relación por razón del servicio». Sustentó la adecuación típica en la conducta desplegada por el disciplinado en un hotel de Cartagena donde le negaron el ingreso a la mujer que lo acompañaba, circunstancia que lo alteró al punto de requerir acompañamiento policial para restablecer la tranquilidad. El senador, «en estado de embriaguez, pero no de inconsciencia», les imputó a los policías que atendieron el requerimiento el homicidio de tres jóvenes

---

<sup>2</sup> CGD, artículo 67. Faltas graves y leves. Constituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la incursión en prohibiciones, salvo que la conducta esté prevista como falta gravísima. La gravedad o levedad de la falta se establecerá de conformidad con los criterios señalados en el artículo 47 de este código.



ocurrido en el corregimiento de Chochó (Sucre) y los tildó de «asesinos», «ladrones», «violadores de derechos humanos».

4. La apreciación de los medios de prueba acreditó la ilicitud sustancial, toda vez que, a juicio de la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular, el senador quebrantó el deber funcional de trato respetuoso, imparcial y recto hacia los servidores públicos y a las personas con las que tiene relación por el servicio, «acorde a la dignidad propia de su condición de representante popular». Asimismo, desconoció los principios que rigen la función pública, específicamente el de moralidad, «por no tratar con la ética y respeto que se espera de su dignidad a funcionarios de la Policía Nacional».

5. En cuanto a la culpabilidad, la Sala citada señaló que no se demostró un estado de embriaguez que le impidiera al senador expresarse, moverse, comprender o determinarse. Por el contrario, la secuencia de los hechos revela que «fue reflexivo y razonó para responder de inmediato» cuando contestó al policía que «la fuerza» a la que él pertenecía cometió el homicidio de los jóvenes en Chochó (Sucre).

6. El acto sancionatorio también menciona que, durante el operativo, el senador reconoció al uniformado encargado de su seguridad, «no lo confundió ni le preguntó quién era él». Además, la presunta «incontinencia» alegada por el apoderado del disciplinado tampoco evidenció ausencia de capacidad para comprender o inconsciencia del senador, ni siquiera se demostró dicho padecimiento. Por lo anterior, la autoridad disciplinaria concluyó que no se demostró la condición de inimputabilidad temporal por causa de intoxicación aguda por alcohol.

7. A partir de lo anterior, el acto objeto de revisión atribuyó la falta a título de dolo con el argumento de que el senador era consciente de que los policías que realizaron el operativo no participaron en el homicidio que describía en la discusión, pero «reiteradamente los acusó de asesinos, lo que da cuenta de que, en efecto, quería decir lo que dijo, es decir, de la voluntad de realización de la conducta».

8. En punto a la dosificación, el acto sancionatorio refiere que la falta grave imputada a título de dolo genera una sanción de suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial de tres (3) a dieciocho (18) meses, extremos a los que aplicó dos criterios de atenuación, a saber, la ausencia de antecedentes y el resarcimiento del daño por acuerdo transaccional y retractación. También aplicó dos criterios de agravación relacionados con el «grave daño social de la conducta» y «la afectación de derechos fundamentales»<sup>3</sup>. La aplicación de las atenuantes y agravantes arrojó como resultado un periodo de ocho (8) meses de suspensión e inhabilidad especial.

---

<sup>3</sup> El acto sancionatorio menciona que las atenuantes aplicadas son las descritas en los literales a) y c) del numeral 1 del artículo 50 del CGD y los agravantes previstos en los literales c) y d) del numeral 2 de dicho artículo.



### 2.1.2. Decisión disciplinaria de segunda instancia

9. El viceprocurador general de la Nación, con funciones de procurador general, confirmó la decisión sancionatoria mediante acto del 18 de octubre de 2024, pero modificó el término de duración de la sanción de suspensión e inhabilidad especial a seis (6) meses.

10. Al sustentar la decisión, el viceprocurador general precisó que los argumentos del recurso de apelación interpuesto por el disciplinado se centraron en (i) la inimputabilidad del senador al momento de los hechos por estado de embriaguez severo»; (ii) la ausencia de dolo en la conducta que solicitó calificar a título de culpa leve; (iii) la improcedencia de la sanción de suspensión e inhabilidad que pidió reemplazar por amonestación; (iv) la violación del derecho a la igualdad frente a casos en los que se ha aplicado sanción de suspensión por un término inferior (solicitud de dinero por congresista a miembros de UTL y caso de «cartel de la hemofilia»), y (v) la inadecuada aplicación de los criterios de dosificación de la sanción.

11. Al respecto, consideró que el disciplinado se encontraba en estado de embriaguez cuando ejecutó la conducta constitutiva de falta disciplinaria, pero esa circunstancia no le impidió conocer y comprender el modo en el que trató a los policías. «Por ende, era un sujeto capaz de asumir las responsabilidades derivadas de su proceder».

12. Sustentó la anterior afirmación en la valoración de los dictámenes psiquiátrico y psicológico en los que los especialistas afirmaron que al momento del hecho constitutivo de falta el senador padecía una intoxicación aguda «concluyente», pero no un estado de alteración de su capacidad de comprensión y autodeterminación. De acuerdo con estos conceptos, soportados en entrevistas realizadas al disciplinado «tiempo después» de que ocurrieron los hechos, concluyó que el senador «era plenamente consciente» de las palabras que usó contra los policías al llamarlos «asesinos, ladrones y violadores de derechos» y respondió «con suficiente lucidez» que la fuerza para la que trabajaban los uniformados era la responsable del hecho delictivo que él mencionaba en la discusión, lo que lleva a desestimar la existencia de la duda alegada.

13. En consecuencia, señaló que la capacidad de coordinación y coherencia del disciplinado evidenció que comprendía la ilicitud de su actuar al atribuirles a los policías una conducta delictiva, por lo que era capaz de entender el alcance de su comportamiento. «Fue un proceder doloso, antecedido del conocimiento de la ilicitud», tal y como lo demuestra la coherencia que mantuvo cuando manifestó que la institución policial había sido la responsable del homicidio, pero minutos después reiteró las imputaciones calumniosas en contra de los uniformados.



14. La conducta referida, que tuvo trascendencia social por motivo de la amplia divulgación del video en redes sociales, afectó la imagen institucional del órgano legislativo al «frustrar la expectativa que se tiene de quienes ostentan los más elevados cargos de la jerarquía estatal, [como] personas honorables que permanezcan al margen de comportamientos que desdigan de su condición; que no estén protagonizando actos calumniosos y, menos aún, de manera abiertamente injusta contra otros servidores públicos».

15. A partir de estas consideraciones, el operador disciplinario clasificó la falta como grave y la atribuyó a título de dolo, por tratarse de una conducta deliberada de un congresista que, por su investidura, impactó negativamente la imagen institucional, circunstancia que, a juicio del viceprocurador, desvirtúa los argumentos relacionados con la violación del principio de proporcionalidad.

16. Asimismo, señaló que el disciplinado no acreditó el supuesto jurisprudencial que estructura la violación del derecho a la igualdad, pues no evidenció la identidad con situaciones de hechos semejantes a las analizadas en el presente asunto ni la sanción impuesta en el caso que denominó «cartel de la hemofilia».

17. En lo atinente a la dosificación, precisó que el rango de la sanción obedece a la clasificación y calificación de la falta, determinadas según los criterios previstos en la ley, calculada a partir de la aplicación de los atenuantes descritos en los literales a) y c) del numeral 1 del artículo 50 del CGD (ausencia de antecedentes y haber procurado, por iniciativa propia, resarcir el daño); así como de los agravantes de que tratan los literales c) y d) del numeral 2 de la mencionada norma (grave daño social de la conducta y afectación a derechos fundamentales). Por tanto, concluyó que no era de recibo la falta de razonabilidad y de proporcionalidad aducidas por el disciplinado.

18. Sin embargo, precisó que el término de la sanción de suspensión e inhabilidad especial debía calcularse dentro de los límites previstos en la ley (3 a 18 meses) y fijó el punto medio, «por lo que la mitad sería 7 meses y medio. Ahora bien, como concurren causales de atenuación y de agravación, esto, en principio, determina que la dosificación no debiera sobrepasar la mitad de la sanción (7 1/2), y en este orden, se considera que la sanción debe partir del mínimo (por las causales atenuantes) y por razón de las agravantes se incrementa hasta en otro tanto, por lo que la tasación definitiva es seis (6)» meses.

## **2.2. Trámite del recurso extraordinario de revisión automático**

19. La procuradora ponente de la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular, mediante auto del 22 de octubre de 2024<sup>4</sup>, dispuso correr traslado al senador de los actos sancionatorios por el término de

---

<sup>4</sup> Samai, índice 4.



treinta (30) días para que ejerciera el derecho de defensa según lo dispuesto en la sentencia C-030 de 2023<sup>5</sup>.

20. El despacho sustanciador avocó conocimiento del recurso extraordinario de revisión automático mediante auto del 5 de septiembre de 2025, al encontrar acreditados los presupuestos de procedencia del mecanismo judicial relacionados con la condición de servidor público de elección popular del senador Alex Xavier Flórez Hernández y a la naturaleza de la sanción de suspensión e inhabilidad especial por el término de seis (6) meses, que implica la potencial afectación de los derechos políticos.

21. Asimismo, dispuso radicar el expediente como recurso extraordinario de revisión activado de manera automática, según lo previsto en la Ley 2094 de 2021, en la sentencia C-030 del 16 de febrero de 2023 y en el auto de unificación de jurisprudencia expedido por la Sala Plena de lo Contencioso—Administrativo el 3 de diciembre de 2024. Lo anterior, porque el expediente fue radicado y repartido, inicialmente, como recurso extraordinario de revisión, debido a que el disciplinado presentó escrito ante esta corporación con motivo del traslado concedido por la Procuraduría General de la Nación para que ejerciera actividades de defensa frente a los actos sancionatorios<sup>6</sup>.

22. El auto citado fue notificado al disciplinado Alex Xavier Flórez Hernández; a la Procuraduría General de la Nación, Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular, y al Ministerio Público, mediante mensaje de datos enviado el 12 de septiembre de 2025 a los buzones de notificación electrónica de las entidades públicas y a los correos electrónicos del disciplinado<sup>7</sup> de conformidad con lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 2094 de 2021<sup>8</sup>.

### 2.3. Intervención y defensa del disciplinado

23. El apoderado del senador afirmó que la decisión sancionatoria incurrió en las siguientes causales de invalidación: (i) formulación indebida de cargos; (ii) inexistencia de tipicidad; (iii) omisión de la condición de inimputabilidad; (iv)

<sup>5</sup> «Por 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 2094 de 2021, el cual creó el artículo 238 D de la Ley 1952 de 2019».

<sup>6</sup> Samai, índice 11. El recurso extraordinario de revisión ordinario fue declarado improcedente y, en su lugar, se avocó conocimiento del recurso activado de manera automática conforme con la sentencia C-030 de 2023 y el auto de unificación del 3 de diciembre de 2024.

<sup>7</sup> Samai, índice 14 «alexflorezudem@gmail.com; judiciales@senado.gov.co; lmc77@hotmail.com; notidelconcil@procuraduria.gov.co; procesosjudiciales@procuraduria.gov.co; atencion ciudadanacongreso@senado.gov.co; salajuzgamiento.eleccionpopular@procuraduria.gov.co».

<sup>8</sup> Sentencia C-030 de 2023. «Por 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 2094 de 2021, el cual creó el artículo 238 D de la Ley 1952 de 2019».



inexistencia de ilicitud sustancial y antijuridicidad; (v) indebida aplicación de los criterios de graduación de la sanción ante la ausencia de dolo y de culpa grave; (vi) desconocimiento de los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de la sanción; (vii) error en la dosificación de la sanción y (viii) decaimiento de la competencia de la PGN para sancionar disciplinariamente a servidores públicos de elección popular.

24. Las razones de invalidación de los actos sancionatorios descritas las encuadró en las causales de revisión previstas en los numerales 1, 2 y 5 del artículo 238 C de la Ley 1952 de 2019, adicionado por el artículo 56 de la Ley 2094 de 2021, esto es, la «violación directa de la ley sustancial»; «violación indirecta de la ley por error de hecho o de derecho en la valoración de la prueba» y «error en la dosificación de la sanción disciplinaria por violación de los principios de proporcionalidad, razonabilidad o indebida apreciación probatoria». En ese marco, el recurrente solicitó lo siguiente:

PRIMERO. Declarar fundadas las causales de revisión planteadas en el presente recurso.

SEGUNDO. Revisar y dejar sin efectos los fallos de primera y segunda instancia, proferidos por la procuraduría general de la nación en las que decretó sanción en mi contra por haberse configurado las causales que contempla la ley para ello.

TERCERO. Dictar la decisión absolutoria, que es la que en derecho corresponde conforme a los argumentos expuestos en el presente recurso.

CUARTO. Condenar al reconocimiento de perjuicios derivados de las actuaciones surtidas por autoridad disciplinaria.

QUINTO. Subsidiariamente que, en caso de no acceder a las pretensiones anteriores, se redosifique la sanción, conforme al principio de no *reformatio in pejus*, de modo que se imponga una sanción menor por encontrarse configuradas las causales de atenuación pertinentes.

25. El apoderado del disciplinado afirmó que la decisión sancionatoria se sustentó en una indebida formulación de los cargos, porque la imputación sostuvo que el senador profirió expresiones calumniosas contra los patrulleros de la Policía individualizados en la actuación, pese a que el registro videográfico aportado da cuenta de que se dirigieron contra la institución no contra los uniformados. En este sentido, sostuvo que «se puede escuchar claramente, y sin lugar a dudas o equívocos, que el senador está hablando de la institución de la policía de forma general (...) mas no de ellos como individuos determinados», por lo cual, en su criterio, el cargo «no se compadece» con lo que consta en dicha prueba.

26. Alegó que no se configura la tipicidad de la conducta constitutiva de falta por incurrir en la prohibición descrita en el numeral 19 del artículo 39 del CGD, al no concurrir los elementos exigidos para la adecuación típica de la calumnia descritos



por la PGN, así: (i) la consciente y voluntaria atribución de un hecho delictivo, (ii) la imputación a una persona determinada o determinable, (iii) el conocimiento de la falsedad y (iv) el carácter claro, concreto y categórico de la atribución. Sustenta lo anterior en el hecho de que las «manifestaciones» del senador se dirigieron a la institución policial y no a uniformados individualizados.

27. Añadió que, en todo caso, el disciplinado se encontraba en un estado de intoxicación alcohólica que le impedía comprender el alcance de sus manifestaciones y autodeterminarse, circunstancia que, en su criterio, también impide la atribución de culpabilidad.

28. En este orden, consideró que la PGN omitió reconocer la condición de inimputabilidad del disciplinado con lo cual dejó de aplicar la causal de exclusión de responsabilidad acreditada con el video, los testimonios y los dictámenes médicos que dan cuenta del estado de intoxicación aguda que le impedía comprender la ilicitud de su conducta y determinarse conforme a esa comprensión.

29. Por otra parte, cuestionó el análisis sobre la ilicitud sustancial porque, en su opinión, la conducta del disciplinado no causó una afectación del deber funcional ni lesionó o puso en peligro el servicio público, porque los eventos ocurrieron en una esfera personal desprovista del ejercicio de funciones públicas, comprensión que evidencia el desconocimiento del principio de proporcionalidad en la imposición de la sanción.

30. Además, indicó que la autoridad disciplinaria aplicó indebidamente los criterios de graduación de la falta consistente en incurrir en la prohibición descrita en el numeral 19 del artículo 39 del CGD, específicamente el concerniente a la culpabilidad de la conducta, al mantener la imputación a título de dolo, aun cuando se encuentra plenamente demostrado que el senador padecía una falta de consciencia por causa del estado de intoxicación aguda que le impedía autodeterminarse. Esta circunstancia, a su juicio, descarta la atribución de la conducta a título de dolo o de culpa grave por la ausencia de intención y de previsibilidad derivada del estado de embriaguez.

31. Aseveró que la sanción impuesta no atendió los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, porque no precisa la razón por la cual la suspensión con inhabilidad especial resultaba indispensable para garantizar los fines de la función administrativa, cuando se encuentra demostrado el estado de intoxicación del disciplinado, la retractación de sus afirmaciones y el acuerdo indemnizatorio al que llegó con los afectados.

32. Por último, manifestó que existe un error en la dosificación de la sanción por indebida apreciación probatoria y por vulneración de los principios de proporcionalidad y razonabilidad, dado que los medios de prueba decretados y practicados en el proceso disciplinario, de un lado, desestiman la conducta dolosa



y la «mínima incidencia de la falta en el contexto general» y, de otro lado, acreditan la correcta actitud del disciplinado al retractarse y concertar el pago de los perjuicios causados a los policías.

33. En lo que tiene que ver con el marco normativo y competencial de la PGN, refirió que la imposición de sanciones disciplinarias a servidores de elección popular debe provenir de una autoridad judicial, «dentro de un proceso en el que se respeten las garantías judiciales», tal y como lo ha precisado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH), al establecer el alcance del artículo 23.2 convencional sobre derechos políticos<sup>9</sup>.

#### **2.4. Intervención de la Procuraduría General de la Nación**

34. La apoderada de la PGN se opuso a la prosperidad del recurso extraordinario con los siguientes argumentos: (i) falta de evidencia sobre la configuración de una causal de revisión prevista en el CGD; (ii) acreditación de los presupuestos de la responsabilidad disciplinaria; (iii) adecuada conclusión sancionatoria y (iv) competencia de la PGN para sancionar a servidores de elección popular.

35. Puso de presente que el disciplinado insiste en reabrir la discusión sobre la configuración de una circunstancia de inimputabilidad por motivo del estado de embriaguez en el que se encontraba al momento de la comisión de la falta, argumento que fue analizado y desvirtuado a partir de la valoración del material probatorio decretado y practicado en el proceso disciplinario. Por tanto, el recurso extraordinario carece de sustento jurídico y fáctico.

36. Además, afirmó que en el trámite disciplinario se acreditaron los presupuestos de la responsabilidad y, en particular, la tipicidad de la falta. Al respecto, explicó que la autoridad disciplinaria estableció que el sancionado, en condición de senador, profirió expresiones calumniosas contra tres patrulleros de la Policía Nacional al llamarlos «asesinos», aun cuando tenía conocimiento de que los servidores no participaron en el hecho que relató durante la discusión.

37. Por lo anterior, consideró que la ilicitud sustancial se encuentra demostrada porque las expresiones calumniosas lesionaron la honra y el buen nombre de los patrulleros y comprometieron el decoro institucional, conducta que se aparta de los deberes exigibles a un congresista.

38. Indicó que la culpabilidad fue acreditada a título de dolo, porque el disciplinado sabía que los policías que atendieron el procedimiento por alteración de la convivencia no participaron en el homicidio que narró en la discusión y, pese a ello, insistió en tildarlos de «asesinos», incluso cuando los propios agentes cuestionaron la veracidad de la imputación. En ese marco, reiteró que no se

---

<sup>9</sup> Para sustentar la tesis, transcribe apartes de los casos de la Corte IDH denominados Yamata vs. Nicaragua; López Mendoza vs. Venezuela y Petro Urrego vs. Colombia.



demonstró la circunstancia de inimputabilidad alegada como causal eximente de responsabilidad.

39. Expuso, por otra parte, que la sanción de suspensión e inhabilidad especial atendió el criterio de proporcionalidad en los términos descritos en la decisión de segunda instancia sobre las circunstancias de atenuación y agravación aplicables, previstas en el artículo 50 del CGD, relacionadas con la ausencia de antecedentes, la reparación voluntaria mediante excusas a los afectados y la indemnización del perjuicio.

40. Así, concluyó que las decisiones sancionatorias se ajustaron al ordenamiento vigente para la época de los hechos (CGD) y respetaron las garantías del debido proceso, entre las que se encuentra la relacionada con la competencia, aspecto frente al cual recalcó que la PGN es la autoridad encargada de investigar y sancionar a servidores públicos de elección popular, conforme con las normas constitucionales y legales y la vigente interpretación constitucional. Al respecto, mencionó que la Corte Constitucional, en la sentencia C-030 de 2023, mantuvo la competencia disciplinaria y, en armonía con lo previsto en la CADH y el caso Petro vs. Colombia, dispuso que el recurso extraordinario de revisión opere como mecanismo para garantizar los derechos políticos de los servidores de elección popular.

## **2.5. Etapa probatoria**

41. El despacho sustanciador, mediante auto del 31 de octubre de 2025, dispuso tener como prueba trasladada<sup>10</sup> el expediente disciplinario IUS E- 2022-502180/IUC-D-2022-2562345, correspondiente a la actuación sancionatoria seguida en contra de Alex Xavier Flórez Hernández, con el valor que le otorga la ley. El disciplinado en el escrito de defensa no presentó solicitudes probatorias específicas. La PGN tampoco presentó peticiones en este sentido<sup>11</sup>.

## **3. CONSIDERACIONES**

### **3.1. Competencia**

42. La Sala Especial de Decisión de la Sala Plena de lo Contencioso—Administrativo es competente para resolver lo pertinente al recurso extraordinario

---

<sup>10</sup> Código General del Proceso, artículo 174. Prueba trasladada y prueba extraprocesal. Las pruebas practicadas válidamente en un proceso podrán trasladarse a otro en copia y serán apreciadas sin más formalidades, siempre que en el proceso de origen se hubieren practicado a petición de la parte contra quien se aducen o con audiencia de ella.

<sup>11</sup> Expediente digital SAMAI, índice 12.



de revisión automático, en atención a lo dispuesto en los artículos 238 A<sup>12</sup> y 238 B<sup>13</sup> de la Ley 1952 de 2019 (CGD), adicionados por los artículos 54 y 55 de la Ley 2094 de 2021. Las normas citadas confieren el conocimiento de este mecanismo automático a las salas especiales decisión, de conformidad con la adecuación constitucional, convencional y normativa prevista en la sentencia C-030 de 2023 y el auto de unificación del 3 de diciembre de 2024, establecida para hacer efectivo el principio de reserva judicial en la imposición definitiva de las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad de servidores de elección popular<sup>14</sup>.

### **3.2. Alcance del recurso extraordinario de revisión automático de las decisiones sancionatorias de servidores de elección popular**

43. De conformidad con el artículo 238 A de la Ley 1952 de 2019, adicionado por el artículo 54 de la Ley 2094 de 2021, el recurso extraordinario de revisión procede contra las decisiones sancionatorias proferidas 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».

44. La Corte Constitucional, al pronunciarse sobre la exequibilidad del citado artículo 54, mantuvo la competencia del Consejo de Estado para conocer del mecanismo, con la precisión de que el recurso extraordinario de revisión se activa de manera automática e inmediata frente a las sanciones de destitución, suspensión o inhabilidad impuestas a servidores de elección popular. Lo anterior, como garantía del principio de jurisdiccionalidad previsto en el artículo 23.2 de la CADH, materializado mediante la reserva judicial que, según la armonización de la norma con mandatos constitucionales y convencionales, implica el examen integral de la actuación disciplinaria respecto de las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad de servidores de elección popular, por la potencial afectación de derechos políticos<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Procedencia. El recurso extraordinario de revisión procede contra las decisiones sancionatorias ejecutoriadas dictadas por la Procuraduría General de la Nación en ejercicio de la potestad disciplinaria jurisdiccional. 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.

<sup>13</sup> Competencia. Las Salas Especiales de Decisión del Consejo de Estado conocerán de los recursos extraordinarios de revisión contra las decisiones de segunda instancia o de doble conformidad dictadas por el Procurador General de la Nación, las Salas de Juzgamiento y los Procuradores Delegados. Igualmente, contra las decisiones producto de la doble conformidad dictadas por el Procurador General de la Nación. // Los Tribunales Administrativos de lo Contencioso Administrativo de los recursos extraordinarios de revisión contra las decisiones de segunda instancia o de doble conformidad dictadas por los Procuradores Regionales de Juzgamiento.

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencia C-030 del 16 de febrero de 2023. Declara la «EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del artículo 54 de la Ley 2094 de 2021, en el entendido de que el recurso extraordinario de revisión operará solamente cuando se impongan sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular, por ministerio de la ley, de manera automática e inmediata. En todo caso el disciplinado podrá ejercer todas las actividades procesales que estime pertinentes a su defensa propias del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Las sanciones impuestas a los funcionarios de elección popular se suspenderán en su ejecución durante el trámite judicial de revisión, el cual finiquitará con una sentencia que determinará de manera definitiva la sanción aplicable».

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencia C-030 de 16 de febrero de 2023. «De esta manera, la interpretación sistemática, armónica y ponderada de los mandatos superiores contenidos en los artículos 29, 92, 93, 44.1,



45. En atención al principio de jurisdiccionalidad de las decisiones que involucran la restricción de derechos políticos, la sentencia de constitucionalidad fijó las pautas de modulación del recurso extraordinario de revisión automático, como mecanismo para materializar la reserva judicial, así:

a) El estándar de garantía constitucional exige que la intervención del juez en la determinación e imposición de las sanciones analizadas a los servidores de elección popular sea obligatoria y no rogada (...) no está supeditado a las causales taxativas de procedencia (...) <sup>16</sup>, el juez de lo contencioso administrativo (...) 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 relativas 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 <sup>17</sup>, entre las que está el artículo 179 <sup>18</sup> y siguientes del CPACA y las reglas supletivas del Código General del Proceso.

46. La Corte Constitucional enfatizó que la PGN ejerce potestad disciplinaria de naturaleza administrativa, por lo que a partir de la modulación del recurso extraordinario de revisión contra sanciones que potencialmente restringen derechos políticos a servidores de elección popular, estas decisiones están sometidas a reserva judicial. Por tanto, los jueces «son los competentes para imponer

---

277.6 de la Constitución y 8 y 23.2 de la CADH, permite concluir que es imperioso asegurar que las decisiones sancionatorias de destitución, suspensión e inhabilidad de la PGN, en contra de los servidores de elección popular, en ejercicio de sus funciones, no puedan quedar ejecutoriadas ni ser ejecutables antes de que su determinación final se defina por medio de sentencia que expida un juez. Por ello, se declaró inexecutable la expresión “ejecutoriadas”, contenida en el artículo 54 de la Ley 2094 de 2021.»

<sup>16</sup> CGD, artículo 238 C. 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 se demuestre, mediante decisión en firme, que la decisión fue determinada por un delito del funcionario que profirió la decisión o de un tercero.
9. 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.

<sup>17</sup> Las autoridades reglamentarán la tramitación interna de las peticiones que les corresponda resolver, y la manera de atender las quejas para garantizar el buen funcionamiento de los servicios a su cargo// Cuando más de diez (10) personas formulen peticiones análogas, de información, de interés general o de consulta, la Administración podrá dar una única respuesta que publicará en un diario de amplia circulación, la pondrá en su página web y entregará copias (...).

<sup>18</sup> La norma en mención señala “[e]l proceso para adelantar y decidir todos los litigios respecto de los cuales ese código u otras leyes no señalen un trámite o procedimiento especial, en primera y en única instancia (...)”.



definitivamente las limitaciones antes mencionadas a los servidores públicos de elección popular, siempre que brinden las garantías del debido proceso, pues tal restricción no puede ser impuesta de forma definitiva por autoridades que ejercen funciones administrativas».

47. En el escenario de armonización de normas constitucionales y convencionales la Sala Plena de lo Contencioso—Administrativo, mediante auto de unificación del 3 de diciembre de 2024, fijó las reglas para el trámite del recurso extraordinario de revisión automático contra las decisiones que imponen sanciones de destitución, suspensión o inhabilidad a servidores de elección popular que se encuentren en ejercicio del cargo al momento de la sanción, o por las faltas cometidas durante el mandato popular, siempre que estas comporte inhabilidad para ocupar cargos o ejercer funciones públicas.

48. De este modo, el recurso extraordinario de revisión automático establecido a partir de la modulación prevista en la sentencia C-030 de 2023, con el alcance de las reglas de unificación fijadas por esta corporación en el auto del 3 de diciembre de 2024, constituye un mecanismo judicial que se adecúa al estándar de garantía constitucional y convencional, para asegurar la intervención del juez en la determinación e imposición de las sanciones, bajo un examen integral de la actuación administrativa disciplinaria, «no solo de corrección de legalidad»<sup>19</sup>.

49. En dicho marco, el control judicial integral de la actuación<sup>20</sup>, independiente y previo a la consolidación definitiva de sanciones disciplinarias que restringen los derechos políticos de los servidores de elección popular, se prevé en la regla séptima de unificación, en los siguientes términos:

El juez contencioso-administrativo ejercerá un examen integral sobre la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad de la actuación administrativa de la procuraduría y de sus decisiones sancionatorias de destitución, suspensión e inhabilidad de servidores públicos de elección popular (...) lo que implica efectuar un cotejo con todo el ordenamiento jurídico superior, al cual está sometida la decisión.

50. En el ámbito del recurso extraordinario de revisión automático, la exigencia del control judicial integral no solo asegura el respeto a la reserva judicial, sino que

<sup>19</sup> Corte Constitucional, sentencia C-030 de 16 de febrero de 2023, párrafo 339, literal a): «(...) 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 (...) 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.

<sup>20</sup> Sobre el concepto de control integral en actuaciones disciplinarias ver: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo, sentencia del 9 de agosto de 2016, exp. 11001-03-25-000-2011-00316-00 (1210-11). El control que la jurisdicción de lo contencioso administrativo ejerce sobre los actos administrativos disciplinarios, es integral. Ello, por cuanto la actividad del juez de lo contencioso administrativo supera el denominado control de legalidad, para en su lugar hacer un juicio sustancial sobre el acto administrativo sancionador, el cual se realiza a la luz del ordenamiento constitucional y legal, orientado por el prisma de los derechos fundamentales.



también salvaguarda la protección reforzada que el Sistema Interamericano demanda frente a decisiones que afectan derechos políticos, además de que evidencia el vínculo existente entre el principio de jurisdiccionalidad y la tutela judicial efectiva al garantizar el acceso a un recurso efectivo ante autoridades jurisdiccionales competentes para realizar el examen pleno de la actuación disciplinaria.

51. Bajo este marco competencial, el juez debe revisar el trámite de la actuación disciplinaria, examinar la valoración de la prueba, constatar la congruencia entre el cargo formulado y la decisión, además de su conformidad con los principios de legalidad, debido proceso, favorabilidad, congruencia, igualdad, defensa, motivación suficiente, proporcionalidad y razonabilidad que rigen la responsabilidad disciplinaria. Esta especie de coautoría funcional se activa, por ejemplo, cuando el juez debe aplicar el principio de proporcionalidad para graduar la sanción, revisar la ilicitud sustancial o sustituir la medida impuesta.

52. En tal sentido, el recurso extraordinario de revisión automático se activa contra las decisiones sancionatorias de destitución, suspensión e inhabilidad de servidores públicos de elección popular que potencialmente restrinjan derechos políticos, como expresión concreta de la reserva judicial, conforme con la cual los jueces son los únicos competentes para imponer de manera definitiva esta clase de sanciones, sin sujeción a las causales taxativas de procedencia del mecanismo extraordinario.

### **3.3. Problema jurídico**

53. Consiste en establecer si la decisión sancionatoria de suspensión e inhabilidad especial impuesta al senador observó los principios y garantías que rigen la actuación disciplinaria, que dio lugar a la declaración de responsabilidad por la falta grave configurada al incurrir en la prohibición de proferir manifestaciones injuriosas o calumniosas en contra de servidores públicos o de personas con las que tiene relación por razón del servicio.

54. Para dar respuesta al problema jurídico, la Sala procede a realizar el control integral de la actuación disciplinaria que dio lugar a la imposición de la sanción de suspensión e inhabilidad especial al servidor de elección popular, la cual habilitó el recurso extraordinario de revisión automático, en el siguiente orden metodológico: (i) hechos probados; (ii) actuación disciplinaria; (iii) análisis de conformidad de las actuaciones con el régimen jurídico aplicable y las garantías del debido proceso; (iv) estudio de los elementos de la responsabilidad disciplinaria (tipicidad y calificación de la falta, ilicitud sustancial y culpabilidad) y (v) evaluación de la graduación de la sanción conforme con los principios de proporcionalidad y razonabilidad (dosificación).



### 3.4. Hechos probados<sup>21</sup>

55. Alex Xavier Flórez Hernández fue elegido senador de la República por el periodo constitucional 2022-2026, por la coalición Pacto Histórico – Movimiento Político Colombia Humana, y tomó posesión del cargo en la sesión inaugural del Congreso Pleno el 20 de julio de 2022, tal y como consta en la certificación expedida por el secretario general del Senado de la República el 13 de septiembre de 2022, en la que también se afirma que para esa fecha el disciplinado ostentaba el cargo de congresista<sup>22</sup>.

56. El secretario general de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, mediante oficio dirigido al secretario general de esa corporación legislativa el 23 de septiembre de 2022, informó que la subcomisión conformada para sesionar en el congreso de Andicom, realizado en el Centro de Convenciones de Cartagena, se reunió el jueves 1 de septiembre de 2022 en esa ciudad, desde las 12 m. hasta las 4 p. m., con la participación del senador Alex Xavier Flórez Hernández<sup>23</sup>. La subcomisión fue aprobada por unanimidad en sesión del 16 de agosto de 2022, según proposición nro. 18/22, «con el fin de generar acercamiento entre gremios, empresarios y rama legislativa de este sector»<sup>24</sup>.

57. El jefe de protección y servicios especiales de la Policía Nacional, seccional Cartagena, mediante oficio del 20 de septiembre de 2022 dirigido a la PGN, informó que, durante la visita del senador Alex Xavier Flórez Hernández a esa ciudad los días 1 a 6 de septiembre de 2022, «se implementó servicio de protección extraordinario» que implicó la asignación del patrullero Fredy José Leal Ortega y «no se le asignó vehículo para sus desplazamientos»<sup>25</sup>.

58. Jhan Carlos Ramos Torres, en condición de patrullero de la Policía Metropolitana de Cartagena integrante de la patrulla de vigilancia, presentó informe de novedad ante el comandante de atención inmediata —CAI El Laguito— en el que relató los hechos ocurridos el 2 de septiembre de 2022, a las 3:30 a. m., en el hotel Caribe, al que acudió por motivo de la solicitud que presentó el supervisor de seguridad de ese establecimiento, debido a la presencia de «un huésped aparentemente en alto grado de alicoramiento y exaltación perturbando la tranquilidad de los trabajadores y demás huéspedes del hotel». El documento describe la «novedad» y secuencia de los hechos, en los siguientes términos<sup>26</sup>:

<sup>21</sup> En este acápite se relacionan los hechos que constan en documentos públicos incorporados al expediente en cumplimiento del auto que decretó la práctica de pruebas (Samai, índice 9, cuaderno 1 folio 99).

Artículo 243 del CGP. (...) Documento público es el otorgado por el funcionario público en ejercicio de sus funciones y con su intervención (...) Cuando consiste en un escrito autorizado o suscrito por el respectivo funcionario es instrumento público; (...).

Artículo 246 del CGP. Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia.

<sup>22</sup> Samai, índice 9, cuaderno 1, folio 79.

<sup>23</sup> Samai, índice 9, cuaderno 1, folio 85. Copia del oficio CSX-CS-415-2022.

<sup>24</sup> Samai, índice 9, cuaderno 1, folios 80 (Copia de la proposición nro. 18/22) y 85 (oficio del secretario de la comisión).

<sup>25</sup> Samai, índice 9, cuaderno 1, folio 54. Copia del oficio GS-2022-066877.

<sup>26</sup> Samai, índice 9, cuaderno 1, folio 96.



[A]l llegar al lugar observamos a un particular alterado discutiendo con los recepcionistas del sitio, gritando, nos entrevistamos con el señor José Bohórquez Burgos identificado (...) quien se desempeña como supervisor de seguridad del hotel caribe, el cual nos manifiesta que el ciudadano que se encuentra alterado es el señor Alex Xavier Flórez Hernández, actual senador del partido político pacto histórico, quien pretendía ingresar a las instalaciones del hotel, una señorita como su acompañante, (...) la cual se encontraba indocumentada y por políticas del hotel no se le permite el ingreso.

Se deja constancia que el señor senador Alex Xavier Flórez Hernández, al notar la presencia policial tomó una actitud grotesca y desafiante hacia nosotros como uniformados de la Policía Nacional, manifestando que "nuestra presencia le incomodaba, que éramos unos asesinos y rateros". El señor Fredy José Leal Ortega, funcionario de policía asignado por la seccional de protección de la metropolitana de Cartagena quien se encarga de brindar el acompañamiento de seguridad al señor senador Alex Xavier Flórez Hernández durante su estancia en la ciudad de Cartagena, intentaba calmarlo, pero el señor (...) se resistía, se procede a realizar una medida correctiva según lo estipulado en la ley 1801 de 2016 en su artículo 35 numeral 1 (...) <sup>27</sup>, dejando como constancia que el señor senador Alex Xavier Flórez Hernández se niega a firmar la orden de comparendo y de igual manera obra como testigo el señor Jamem Javid Yáñez Solano.

Minutos después el Patrullero Fredy José Leal logró ingresarlo al hotel y llevarlo a su habitación. Se le informó del caso a la central de comunicaciones, llegó al lugar mi alfa 1 (jefe de vigilancia) señor subintendente Jhon Teherán y el oficial de supervisión señor capitán Christian Sotelo, a quienes se les informó del caso inicialmente conocido, así mismo, se dejó un registro fílmico en el teléfono móvil del señor Patrullero Adolfo Piña Castro, y se deja como constancia que diferentes hombres de protección de distintas personalidades también grabaron los hechos narrados anteriormente, durante el procedimiento realizado el señor senador Alex Xavier Flórez Hernández, manifestó en repetidas ocasiones abro comillas "En menos de 24 horas estarán trasladados y echados de la policía" así mismo en el registro fílmico se evidencia que en ningún momento se le vulneraron los derechos del señor senador Alex Xavier Flórez Hernández y de igual manera que ningún uniformado se extralimitó en sus funciones.

59. El informe citado da cuenta de que la solicitud telefónica la recibió la patrullera María Daniela Pacheco, jefe de información de la estación de policía de Bocagrande, y relaciona los patrulleros que conocieron el caso, así: Adolfo José Piña Castro, Gonzalo Rivera Toscano y Jhan Carlos Ramos Torres.

60. La copia de las anotaciones del libro de población de la estación de policía de Bocagrande informa lo sucedido en la madrugada del 2 de septiembre en el hotel

---

<sup>27</sup> El informe de novedad incluye la cita de la norma que se transcribe a continuación: artículo 35 de la Ley 1801 de 2016, «por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana». Comportamientos que afectan las relaciones entre las personas y las autoridades. Los siguientes comportamientos afectan la relación entre las personas y las autoridades y por lo tanto no deben realizarse. Su realización dará lugar a medidas correctivas: // 1. Irrespetar a las autoridades de Policía.



donde el disciplinado le «falt[ó] el respeto» a los policías que atendieron el caso, así<sup>28</sup>:

Les gritó «asesinos, corruptos y otra clase de impropiedades, total que al final tratamos de tranquilizarlo y lo pudimos llevar a la habitación (...), hay que resaltar que el señor senador Alex Flórez estaba bien embriagado»<sup>29</sup>. «Tomó una actitud grotesca y desafiante, manifestó que nuestra presencia le incomodaba, que éramos unos asesinos, rateros y violadores de derechos humanos, el compañero patrullero Fredy José Leal Ortega (...) lo escoltaba, intentaba calmarlo, pero esta persona se oponía hasta que luego de unos minutos logró llevarlo al hotel (...) llevarlo hasta la puerta de la habitación, así mismo se deja constancia que se le dio aplicación a la Ley 1801 del 2016 en su artículo 35 # 1 con no. de incidente 004908 arrojando número de expediente 13-007-6-2022-35646 la cual manifestó no firmar»<sup>30</sup>.

61. El acta de la diligencia de inspección disciplinaria practicada el 13 de octubre de 2022 por los delegados de la PGN, en cumplimiento del auto de pruebas dictado por la Sala Disciplinaria de Instrucción, acredita que el proceso de policía nro. 35646, con medida correctiva impuesta al disciplinado el 2 de septiembre de dicho año por irrespeto a la autoridad, «se cerró por pronto pago (...) aprobado por la inspección de policía permanente 1, a través de la resolución 0380 de septiembre 8 de 2022», según observaron en la consulta a la página web de la Policía Nacional realizada durante la diligencia<sup>31</sup>.

62. El disciplinado y los patrulleros Jhan Carlos Ramos Torres, Adolfo Piña Castro y Gonzalo de Jesús Rivera Toscano suscribieron un «acuerdo transaccional» el 4 de septiembre de 2022, en la ciudad de Cartagena, por medio del cual el senador se comprometió a (i) no ejercer «acción política» en desmedro de los uniformados; (ii) realizar un acto público de retractación ese día, para manifestar que los policías querellantes «no son ni han sido asesinos, violadores de derechos humanos ni ladrones, así como que el procedimiento policial se ajustó a preceptos constitucionales»; (iii) extender la disculpa a los familiares de los querellantes<sup>32</sup>.

63. La apreciación de los documentos públicos referidos demuestra la condición de servidor público del disciplinado y su participación en el hecho objeto de la actuación disciplinaria, así:

(i) la presencia del senador en la ciudad de Cartagena desde el 1 de septiembre de 2022, a donde viajó para asistir al Congreso Internacional TIC de Andicom junto con otros senadores integrantes de la Comisión Sexta

<sup>28</sup> Samai, índice 9, cuaderno 1, folios 99 y 165. Las copias del libro de población, incorporadas al expediente disciplinario, fueron tomadas por los servidores de la PGN delegados para la práctica de la diligencia de inspección disciplinaria decretada por la Sala Disciplinaria de Instrucción mediante auto del 29 de septiembre de 2022.

<sup>29</sup> Samai, índice 9, cuaderno 1, folio 167. Anotación del patrullero Fredy José Leal.

<sup>30</sup> Samai, índice 9, cuaderno 1, folio 170. Anotación del patrullero Adolfo Piña.

<sup>31</sup> Samai, índice 9, cuaderno 1, folio 165.

<sup>32</sup> Samai, índice 9, cuaderno 2, folios 34 y 67. La copia del acuerdo fue incorporado al expediente disciplinario en atención al decreto de pruebas ordenado en la audiencia de descargos celebrada el 28 de febrero de 2023, a petición del disciplinado.



Constitucional Permanente del Senado de la República que «acudieron al recinto señalado y realizaron una sesión el jueves 1 de septiembre, entre las 12 m. y las 4 p. m., con el acompañamiento de la secretaría»<sup>33</sup>;

(ii) el procedimiento policial adelantado el 2 de septiembre de 2022 en el que estuvo involucrado Alex Xavier Flórez Hernández por comportamientos que afectaron la tranquilidad y las relaciones respetuosas que dieron lugar a la imposición de una medida correctiva en su contra conforme a lo previsto en el artículo 35 de la Ley 1801 de 2016, mediante orden de comparendo (multa) impuesta por el personal uniformado de la Policía<sup>34</sup>.

### 3.5. Actuación disciplinaria

64. El expediente da cuenta de que la Sala Disciplinaria de Instrucción expidió **auto de apertura de investigación** contra Alex Xavier Flórez Hernández, en condición de senador de la República, el 29 de septiembre de 2022, a partir de lo demostrado durante la indagación previa iniciada el 2 de septiembre de ese año, con motivo de la noticia difundida en un periódico de circulación nacional que describió el «polémico video del senador Alex Flórez borracho». Además, ordenó la práctica de diligencias de declaración de los policías que atendieron el caso, de los empleados del hotel y del uniformado encargado de la seguridad del senador, así como diligencias de inspección disciplinaria a la estación de policía de Bocagrande y al hotel, entre otros<sup>35</sup>.

65. Mediante auto del 3 de noviembre de 2022 se dispuso el **cierre de la investigación** disciplinaria y se ordenó correr traslado a los sujetos procesales por el término de diez (10) días, para que presentaran alegatos precalificatorios, decisión que fue notificada al abogado del disciplinado mediante correo electrónico el 4 de noviembre de dicho año<sup>36</sup>.

66. La Sala Disciplinaria de Instrucción formuló **pliego de cargos** el 14 de diciembre de 2022 contra el senador Alex Xavier Flórez Hernández, al encontrar objetivamente probada la falta configurada por incurrir en la prohibición descrita en el numeral 19 del artículo 39 del CGD, en los hechos ocurridos en la madrugada del 2 de septiembre de 2022, en la ciudad de Cartagena, durante el procedimiento de policía adelantado por un reporte de alteración de la tranquilidad y seguridad ciudadana generado por el congresista<sup>37</sup>.

67. En ese contexto, la Sala de Instrucción señaló que la conducta del disciplinado constituye falta, al proferir expresiones calumniosas contra los

<sup>33</sup> Samai, índice 9, cuaderno 1, folio 85.

<sup>34</sup> Ley 1801 de 2016, «por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana».

<sup>35</sup> Samai, índice 9, cuaderno 1, folio 99. La Sala Disciplinaria de Instrucción «declinó» de la práctica de algunas pruebas mediante auto del 18 de octubre de 2022 (fl. 186).

<sup>36</sup> Samai, índice 9, cuaderno 1, folio 205.

<sup>37</sup> Samai, índice 9, cuaderno 1, folio 232.



uniformados de la policía y quebrantar los deberes funcionales sin justificación. Además, desconoció los principios de la función pública, en específico el de moralidad, porque «mancilló el correcto actuar del servidor público cuando profirió expresiones calumniosas contra miembros de la Policía Nacional, imputándoles el delito de homicidio (...), [además] hubiese lesionado (...) la honra y buen nombre de los policiales (...) [que] estaba en el deber de respetar y proteger como senador».

68. En lo atinente a la culpabilidad, consideró que el disciplinado «protagonizó una conducta dolosa» porque era consciente de que los policías que atendieron el procedimiento no participaron en el hecho que él describió en la discusión «por la presencia funcional (...) que le permitía saber que lo que expresaba era totalmente falso», escenario en el cual la falta fue imputada y calificada provisionalmente como grave.

69. El auto de evaluación de la investigación con pliego de cargos también contiene el análisis de los argumentos de defensa del senador, la relación de las pruebas y las normas violadas que sustentaron la imputación del único cargo. La decisión de formulación de cargos y cierre de la investigación fue notificada a los apoderados del senador mediante correo electrónico del 14 de diciembre de 2022 y comunicada a la unidad de correspondencia del Congreso de la República en la fecha mencionada<sup>38</sup>.

70. La Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular asumió el conocimiento del expediente disciplinario por auto del 2 de febrero de 2023, mediante el cual verificó la competencia de esa dependencia para adelantar el juicio de responsabilidad contra el senador Alex Xavier Flórez Hernández conforme con lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 101 del CGD. Dicha norma establece que la PGN conoce de los procesos disciplinarios contra los congresistas, «siempre y cuando no corresponda a conductas en ejercicio de la función congresional». Dispuso, además, que el juicio se surtiría mediante el procedimiento verbal, por considerar que el investigado fue sorprendido en flagrancia, en un sitio abierto al público según lo demostrado por las grabaciones incorporadas al expediente<sup>39</sup>.

71. La Sala mencionada inició la **audiencia de pruebas y descargos** el 28 de febrero de 2023, según consta en el acta que describe el cargo imputado al senador, deja constancia de la no aceptación y decreta la práctica de los medios probatorios solicitadas por el disciplinado, entre las que se encuentran el video de los hechos y dictámenes periciales de especialistas en psiquiatría y psicología<sup>40</sup>. En el acta de continuación de la audiencia, fechada el 2 de mayo de 2023, la procuradora ponente

<sup>38</sup> Samai, índice 9, cuaderno 1, folio 292. La decisión dispuso, además, la terminación de la actuación a favor del investigado, por los hechos inicialmente sustentados en el uso indebido de bienes del estado y el ejercicio de funciones con propósito diferente, porque los medios de prueba decretados y practicados evidenciaron que el senador, no utilizó vehículo oficial en Cartagena.

<sup>39</sup> Samai, índice 9, cuaderno 2, folio 34. La audiencia continuó con las sesiones realizadas para la práctica de pruebas los días 10 y 24 de abril y 2 de mayo de 2023 (folios 141, 157 y 166).

<sup>40</sup> Samai, índice 9, cuaderno 2, folio 4.



escuchó los alegatos previos a la decisión, recibió el escrito correspondiente y fijó fecha para proferir fallo<sup>41</sup>.

72. La Sala profirió **fallo de primera instancia** en audiencia realizada el 24 de mayo de 2023, por medio del cual resolvió sancionar disciplinariamente a Alex Xavier Flórez Hernández con suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial por el término de ocho (8) meses, al encontrar configurados los elementos de la responsabilidad, así<sup>42</sup>:

(i) tipicidad, por encuadrar el comportamiento en la falta configurada al incurrir en la prohibición<sup>43</sup> descrita en el artículo 39.19 del CGD, esto es, proferir expresiones injuriosas o calumniosas contra servidores públicos. Esta conducta se materializó cuando el senador llamó «asesinos» y «ladrones» a los policías que atendieron el procedimiento;

(ii) ilicitud sustancial, por la incidencia de la conducta en la función pública, al quebrantar el deber funcional que impone tratar con respeto, imparcialidad y rectitud a los uniformados, con desconocimiento de la dignidad del cargo y afectación del principio de moralidad;

(iii) culpabilidad, al actuar a título de dolo, toda vez que la intoxicación por alcohol no anuló su capacidad de comprensión y autodeterminación, por tanto, era consciente de lo que decía y reiteró sus acusaciones de manera voluntaria, a pesar de entender que los policías no participaron en el delito que les imputaba.

73. El disciplinado interpuso **recurso de apelación** contra la decisión sancionatoria, al considerar que se debió aplicar el principio *in dubio pro disciplinado* ante la duda razonable sobre su imputabilidad por el estado de embriaguez en el que se encontraba, circunstancia que excluía el dolo o la culpa grave. Asimismo, cuestionó el análisis de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad de la sanción y los criterios de graduación aplicados. De manera subsidiaria, solicitó revisar la dosificación punitiva, pues estimó desproporcionada la suspensión frente a casos de mayor gravedad<sup>44</sup>.

74. El viceprocurador general de la nación con funciones de procurador general de la nación profirió el **fallo de segunda instancia** el 18 de octubre de 2024, por medio del cual confirmó la decisión sancionatoria, pero modificó el término de la suspensión e inhabilidad especial a seis (6) meses. En la motivación de la decisión expuso que no se configuró la inimputabilidad alegada ni la ausencia de dolo,

<sup>41</sup> Samai, índice 9, cuaderno 2, folio 166.

<sup>42</sup> Samai, índice 9, cuaderno 2, folio 194.

<sup>43</sup> CGD, artículo 67. Faltas graves y leves. Constituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la incursión en prohibiciones, salvo que la conducta esté prevista como falta gravísima. // La gravedad o levedad de la falta se establecerá de conformidad con los criterios señalados en el artículo 47 de este código.

<sup>44</sup> Samai, índice 9, cuaderno 2, folio 194.



porque la intoxicación aguda no afectó la capacidad de comprensión y autodeterminación del disciplinado, quien era consciente de la imputación que hizo sin fundamento alguno contra los uniformados, conducta con la que afectó de manera grave la imagen institucional del órgano legislativo. Descartó la violación del derecho a la igualdad por no existir identidad fáctica con los casos que mencionó. Concluyó que la revisión de la dosificación procedió en atención a la aplicación adecuada de las circunstancias de atenuación y agravación<sup>45</sup>.

75. La Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios notificó el fallo de segunda instancia al disciplinado el 18 de octubre de 2024, mediante el correo electrónico autorizado por los apoderados del disciplinado para recibir notificaciones según el artículo 123 del CGD<sup>46</sup>.

### **3.6. Análisis de conformidad de la actuación disciplinaria con el régimen jurídico aplicable y las garantías del debido proceso**

76. Sobre este aspecto se debe precisar que la Ley 1952 del 28 de enero de 2019, por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario (CGD), establece que los sujetos disciplinables solo pueden ser investigados y sancionados por los «comportamientos descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización»<sup>47</sup>, tal y como lo preveía la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único) que conservó su vigencia durante el periodo previsto para la implementación del nuevo régimen.

77. En lo atinente a la entrada en vigor del CGD, el artículo 263 estableció, inicialmente, que dicha normativa empezaría a regir cuatro (4) meses después de su sanción y publicación, término que fue modificado por la Ley 1955 de 2019 por medio de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, al disponer el aplazamiento de la vigencia del nuevo código disciplinario hasta el 1 de julio de 2021<sup>48</sup>.

78. Con posterioridad, la Ley 2094 del 29 de junio de 2021 modificó la vigencia del CGD, en el sentido de establecer que entraría a regir nueve (9) meses después de su promulgación, periodo durante el cual conservó plena vigencia la Ley 734 de 2002. Así, la Ley 1952 de 2019, por medio de la cual se expidió el CGD, entró en vigor el 29 de marzo de 2022.

79. Por tanto, los hechos o actuaciones que ocurrieron con anterioridad a la vigencia de la Ley 1952 de 2019 (29 de marzo de 2022) se rigen en lo sustancial por la normativa anterior. Por otra parte, los hechos cometidos por los destinatarios del CGD a partir de la vigencia de dicho régimen deben ser investigados y

<sup>45</sup> Samai, índice 9, cuaderno 2, folio 290.

<sup>46</sup> Samai, índice 9, cuaderno 2, folio 321.

<sup>47</sup> CGD, artículo 4. Legalidad.

<sup>48</sup> Ley 1955 del 25 de mayo 2019. Artículo 140. Prórroga Código General Disciplinario. Prorróguese hasta el 1° de julio de 2021 la entrada en vigor de la Ley 1952 de 2019.



sancionados disciplinariamente bajo dicha normativa, cuando el comportamiento se encuentre descrito como falta al momento de su realización.

80. Frente a la transición de regímenes disciplinarios, el artículo 273 de la Ley 1952 de 2019 (CGD), modificado por la Ley 2094 de 2021, establece que los procesos en los que se haya surtido la notificación del pliego de cargos o instalado la audiencia del proceso verbal, continúan el trámite bajo el procedimiento de la Ley 734 de 2002, hasta finalizar. En los demás eventos se aplica el procedimiento previsto en la Ley 1952 de 2019 o CGD.

81. Ahora, como en este caso el comportamiento configurativo de falta derivado de la prohibición imputada al disciplinado por las manifestaciones injuriosas o calumniosas contra servidores públicos ocurrió el 2 de septiembre de 2022, el régimen jurídico aplicable es el previsto en el CGD, tal y como lo consideraron los operadores disciplinarios en el curso de la actuación administrativa.

82. En igual sentido, se observa que la actuación administrativa se surtió dentro del término de prescripción de cinco (5) años previsto en el artículo 33 del CGD, toda vez que el comportamiento del senador se encuadró en una falta instantánea ocurrida el 2 de septiembre de 2022 y la Sala de Juzgamiento de Servidores de Elección Popular profirió la decisión de primera instancia en la audiencia del 24 de mayo de 2023, notificada en la mencionada diligencia.

83. En cuanto a la competencia funcional de los operadores disciplinarios, el artículo 101 del CGD<sup>49</sup> establece que las Salas Disciplinarias de Juzgamiento tienen la competencia para juzgar, entre otros, a los congresistas, siempre que la falta no corresponda a conductas en ejercicio de la función congresional. A su turno, el artículo 102 *ibidem* dispone que el procurador general de la Nación conoce del recurso de apelación contra las decisiones de dichas salas.

84. Por tanto, en el caso bajo estudio, los operadores disciplinarios atendieron las reglas de competencia funcional previstas en el régimen disciplinario dispuesto en el CGD, toda vez que la conducta constitutiva de falta escapa de las funciones legislativas del disciplinado, quien se encontraba en el *lobby* de un hotel, en la madrugada, discutiendo con policías que pretendían recuperar la tranquilidad ciudadana. El contexto descrito evidencia que la conducta del congresista no se trata de aquellas cometidas en ejercicio del cargo previstas en la Constitución

---

<sup>49</sup> CGD. Artículo 101. Competencia de las salas disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación. La Procuraduría General de la Nación contará con tres (3) Salas Disciplinarias, encargadas de conocer, según sus competencias, de la etapa de instrucción y juzgamiento. Estas Salas serán competentes, en lo que les corresponda, para conocer de los procesos disciplinarios contra los siguientes servidores públicos: El Vicepresidente de la República, los Ministros del Despacho, los Congresistas (...) Parágrafo 2°. La Procuraduría General de la Nación conocerá de los procesos disciplinarios contra los Congresistas, siempre y cuando no corresponda a conductas en ejercicio de la función congresional de conformidad con la Constitución, el Reglamento del Congreso y las normas ético disciplinarias incorporadas a este.



Política, en el Reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992) y en el Código de Ética y Disciplinario de Congresista (Ley 1828 de 2017<sup>50</sup>).

85. En dicho escenario, la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores de Elección Popular era la competente para dictar el fallo de primera instancia en atención a la investidura del sancionado, tal y como ocurrió el 24 de mayo de 2023. A su turno, el procurador general era el competente para resolver el recurso de apelación interpuesto, función que asumió el viceprocurador general al dictar la decisión de segunda instancia el 18 de octubre de 2024, por virtud del artículo 7 del Decreto 1851 de 2021 que lo habilita para «asumir» las competencias del procurador «en sus ausencias temporales o en las absolutas mientras se posesiona el nuevo titular».

86. En lo que se refiere a la adecuación del trámite, el artículo 225 A del CGD prevé la procedencia del juicio verbal cuando el sujeto disciplinable es sorprendido en el momento de la comisión de la falta o con elementos que provengan de su ejecución. En este orden, resulta claro que la decisión de seguir este cauce procesal en el caso bajo análisis se ajusta a los hechos probados, toda vez que el informe de novedad presentado por los agentes de policía y el libro de población, acreditan la situación de flagrancia del senador al irrespetar a las autoridades de policía durante el procedimiento en el que le impusieron medida correctiva, circunstancia que valida la procedencia del juicio verbal.

87. En cuanto al principio de congruencia, el artículo 20 del CGD dispone que el disciplinado no podrá ser declarado responsable por hechos ni faltas que no consten en el auto de citación a audiencia y formulación de cargos. En este caso, la decisión sancionatoria guarda estricta identidad con la imputación fáctica y jurídica, toda vez que el senador fue hallado responsable por los mismos comportamientos descritos en el pliego, esto es, por el «tipo previsto en el numeral 19 del artículo 39 del CGD» constitutivo de falta disciplinaria.

88. Así entonces, la actuación disciplinaria adelantada contra el senador Alex Xavier Flórez Hernández se ajustó a los principios y normas rectoras de la normativa disciplinaria aplicable al caso y a las garantías del debido proceso tales como el respeto por la competencia funcional de la autoridad disciplinaria, la fijación adecuada del juicio verbal y la correspondencia entre la acusación y la decisión sancionatoria, presupuestos de validez de la actuación objeto de control integral que desestiman la configuración de causales de nulidad en el trámite disciplinario<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> Artículo 3. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplicará a Senadores de la República y Representantes a la Cámara que en ejercicio de su función transgredan los preceptos éticos y disciplinarios previstos en este Código, sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Rama Jurisdiccional del poder público en materia penal o contencioso administrativa (...) La Procuraduría General de la Nación conocerá de los actos o conductas no previstas en esta normativa que en condición de servidores públicos realicen los congresistas contraviniendo la Constitución, la ley, el bien común y la dignidad que representan.

<sup>51</sup> CGD, artículo 202. Causales de nulidad. Son causales de nulidad las siguientes:

1. La falta de competencia del funcionario para proferir el fallo.
2. La violación del derecho de defensa del investigado.
3. La existencia de irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso.



### 3.7. Análisis de los elementos de la responsabilidad disciplinaria

#### 3.7.1. Tipicidad

89. El juicio de tipicidad constituye la operación lógica y jurídica mediante la cual se verifica si el comportamiento del investigado se subsume o encuadra en el supuesto de hecho descrito en la ley, ejercicio que materializa el principio de legalidad y la garantía fundamental del debido proceso (artículo 29 de la Constitución Política y artículo 4 del CGD), para asegurar que la sanción derive de la comisión de una conducta definida de manera clara y expresa como falta en la ley vigente al momento de su realización.

90. En relación con la descripción de las conductas constitutivas de falta disciplinaria, las normas que rigen la potestad sancionatoria prevén tipos en blanco y conceptos jurídicos indeterminados o abiertos, debido a la multiplicidad de comportamientos susceptibles de sanción, establecidos en catálogos de derechos, deberes, prohibiciones y regímenes de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses (art. 23 CGD).

91. En este ámbito, los tipos en blanco son aquellas infracciones que remiten a un complemento normativo establecido en el régimen disciplinario o en otras disposiciones legales y reglamentarias que regulan los deberes funcionales de los servidores públicos, remisión que implica una interpretación sistemática y armónica de los preceptos normativos complementarios. Son «descripciones incompletas de las conductas efectivamente sancionadas, pero que, en todo caso, son susceptibles de ser complementadas por las normas a las cuales remiten»<sup>52</sup>.

92. Por su parte, los tipos abiertos o indeterminados son aquellos «susceptibles de ser identificados en su contenido, sobre la base de criterios técnicos, lógicos, empíricos o de otra índole, que permiten prever, con suficiente precisión, el alcance de los comportamientos prohibidos y sancionados. Así mismo, el concepto puede reconducir a parámetros de valor o de experiencia que han sido incorporados al ordenamiento jurídico y de los cuales el operador no puede apartarse»<sup>53</sup>.

93. En el caso bajo estudio, el juicio de tipicidad se circunscribe a verificar si el comportamiento reprochado se subsume en los elementos estructurales de la prohibición constitutiva de falta disciplinaria conforme con la remisión prevista en el artículo 67 del CGD, consistente en «proferir expresiones injuriosas o calumniosas contra cualquier servidor público o contra personas con las que tenga relación por el servicio» (art. 39.19 del CGD).

<sup>52</sup> Corte Constitucional, sentencia C-392 de 2019. En igual sentido: sentencias C-030 de 2012, C-431 de 2004 y C-155 de 2002.

<sup>53</sup> *Ibidem*.



94. La descripción típica citada implica corroborar, en primer lugar, la calidad de servidor público del disciplinado sin que ello exija el ejercicio de función pública al momento de la comisión de la falta, dado que, en este caso, la aplicación del régimen disciplinario previsto en el CGD se sustenta en el ámbito de competencia fijado en dicha normativa conforme con el cual la PGN conoce de los procesos de esta naturaleza que se adelanten en contra de congresistas, «siempre y cuando no corresponda a conductas en ejercicio de la función congresional de conformidad con la Constitución, el Reglamento del Congreso y las normas ético disciplinarias incorporadas a este»<sup>54</sup>.

95. En segundo lugar, el supuesto de hecho de la prohibición requiere acreditar que las manifestaciones encuadran en expresiones «injuriosas o calumniosas» para el servidor público o para la persona relacionada con el servicio, lo que implica verificar la condición del receptor como tercer elemento de la conducta típica.

96. El primer presupuesto de estructuración de la prohibición prevista en el numeral 19 del artículo 39 del CGD, se encuentra acreditado con la certificación expedida por el secretario general del Senado de la República, en la que consta que Alex Xavier Flórez Hernández fue elegido senador para el periodo 2022-2026 y ostentaba esa calidad para la fecha en que ocurrieron los hechos configurativos de la falta, por incurrir en una conducta descrita en el catálogo de prohibiciones establecido en el CGD<sup>55</sup>.

97. En este punto, resulta oportuno precisar que el reproche de la conducta del senador tiene sustento en la calidad de servidor público que ostentaba cuando incurrió en la conducta constitutiva de falta, sin condicionamiento al ejercicio de funciones propias del cargo para ese momento, dado que la misma ocurrió en un ámbito distinto al congresional, circunstancia que habilitó la competencia disciplinaria que la ley le confiere a la PGN para ejercer el poder disciplinario frente a congresistas, distinto al atribuido al Congreso de la República en el ámbito funcional establecido en el Código de Ética y Disciplinario del Congresista para faltas cometidas en dicho recinto<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> CGD, artículo 101.

<sup>55</sup> Samai, índice 9, cuaderno 1, folio 79.

<sup>56</sup> Ley 1828 de 2017, «por medio de la cual se expide el Código de Ética y Disciplinario del Congresista y se dictan otras disposiciones». Artículo 3. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplicará a Senadores de la República y Representantes a la Cámara que en ejercicio de su función transgredan los preceptos éticos y disciplinarios previstos en este Código, sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Rama Jurisdiccional del poder público en materia penal o contencioso administrativa (...) La Procuraduría General de la Nación conocerá de los actos o conductas no previstas en esta normativa que en condición de servidores públicos realicen los congresistas contraviniendo la Constitución, la ley, el bien común y la dignidad que representan.

Artículo 8. Deberes del Congresista. Además de los consagrados en la Constitución Política y en el Reglamento Interno del Congreso, son deberes de los Congresistas en ejercicio de su función, los siguientes: (...)

f) Guardar para con los Congresistas, servidores públicos y todas las personas el respeto que se merecen, actuando frente a ellos con la cortesía y seriedad que su dignidad le exige.

Artículo 9. Conductas sancionables. Además de las consagradas en la Constitución Política, el Reglamento del Congreso y otras normas especiales, a los Congresistas no les está permitido:

a) Ejecutar actos que afecten la moralidad pública del Congreso; la dignidad y buen nombre de los Congresistas, en la función congresional.



98. En línea con lo anterior, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, mediante decisión del 6 de septiembre de 2022, determinó que «los hechos presuntamente irregulares endilgados al H. Senador Alex Flórez Hernández, que al parecer sucedieron en la ciudad de Cartagena en horas de la madrugada del viernes dos (2) de septiembre (...), no se relacionan con el ejercicio de la función congresional (...) prevista en la Constitución Política ni en el artículo 6 de la Ley 5 de 1992, tampoco dentro de los principios, deberes y conductas sancionables que el Reglamento del Congreso prevé y los artículos 5, 8 y 9 de la Ley 1828 de 2017»<sup>57</sup>.

99. Por tal motivo, la comisión citada ordenó, primero, «acumular» a la actuación «ético disciplinaria» iniciada de oficio por esa comisión la queja presentada por el representante José Jaime Uscátegui. Segundo, «remitir por competencia» a la PGN la totalidad de la actuación «en cumplimiento de lo previsto en el inciso 4 del artículo 3 de la Ley 1828 de 2017 Código de Ética y Disciplinario del Congresista».

100. En cuanto al segundo presupuesto de la prohibición constitutiva de falta, relacionada con la manifestación de expresiones injuriosas o calumniosas, la PGN decretó el recaudo de pruebas documentales que incluyó videograbaciones, y dispuso la práctica de testimonios e inspecciones disciplinarias al establecimiento donde ocurrió el hecho y a la estación de policía que atendió el requerimiento, entre otros<sup>58</sup>, para constatar la ocurrencia del comportamiento prohibido.

101. Las videograbaciones incorporadas al expediente en cumplimiento de las órdenes probatorias dictadas en la actuación administrativa fueron recaudadas mediante procedimiento de recolección realizado por los técnicos de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la Procuraduría (en adelante DNIE) en los teléfonos del patrullero de la Policía Nacional Adolfo José Piña Castro<sup>59</sup> y de Alex Xavier Flórez Hernández, quien reconoció ser la persona que aparece en los videos<sup>60</sup>.

102. Las imágenes de los videos muestran al disciplinado en un espacio abierto, en horas de la noche, junto con uniformados de la policía a quienes les expresó<sup>61</sup>:

«Asesinos, asesinos (...), usted es un asesino. Cuénteles a Colombia cómo mataron a los pelados del Chochó». El receptor contestó «yo no he matado a nadie, señor. Respete». El disciplinado: «en la fuerza a la que usted pertenece son unos asesinos. Usted es un asesino. La fuerza a la que ustedes pertenecen mató a los pelados del Chochó». El receptor: «nosotros somos la Policía Nacional, señor» a lo que el senador responde, «por eso, ustedes son la fuerza que viola los derechos humanos, usted representa a esa fuerza de asesinos (...), son unos cobardes, ladrones. Ladrón,

<sup>57</sup> Samai, índice 9, anexo 3, folios 13 y 31.

<sup>58</sup> Samai, índice 9, cuaderno 1, folios 99 y 186.

<sup>59</sup> Samai, índice 9, cuaderno 1, folio 180 y 197.

<sup>60</sup> Samai, índice 9, anexo 4, folio 10, «Consentimiento y autorización» del 22 de marzo de 2023 «para recolectar y preservar» información del celular del disciplinado y acta de devolución del 23 de marzo, ambas firmadas por Alex Xavier Flórez Hernández. Informe técnico científico de extracción de video desde el dispositivo móvil del disciplinado.

<sup>61</sup> Samai, índice 9, Anexos, CD anexo 1 pág. 24, Alex Flórez videos.



atracador, eso es lo que son (...) El receptor: «caballero, nadie lo está robando». Disciplinado: ¿usted cree que yo le tengo miedo? Yo soy senador de la República. Usted es un empleado público igual que yo, pero usted es un asesino». Receptor: «senador, la gente está mirando». Durante la discusión otra persona le pedía al disciplinado que se calmara, «senador, ya, tranquilo (...) vamos».

103. Las personas que presenciaron el hecho rindieron declaración ante el presidente de la Sala de Instrucción de la PGN en diligencia iniciada el 12 de octubre de 2022, en la que relataron, en síntesis, lo siguiente<sup>62</sup>:

(i) Freddy José Leal Ortega, según manifestó, es Subintendente de la Policía Nacional y conoció del hecho porque fue asignado como «hombre de protección» del senador en la ciudad de Cartagena, desde el 1 de septiembre de 2022. Ese día buscó al senador en el aeropuerto y mientras lo esperaba el Subintendente Pulido, encargado de la seguridad del congresista en Bogotá, le informó que consiguió en préstamo un carro con conductor que los estaba esperando. De allí salieron para el hotel Caribe donde el senador se registró, luego se dirigieron a un centro comercial, después se desplazaron al Centro de Convenciones de Cartagena, lugar donde se llevó a cabo «la comisión»; en ese lapso el senador le dijo que fuera a almorzar. Relató que cuando regresó al Centro de Convenciones de Cartagena acompañó al senador hasta un restaurante en el centro histórico, iba con los «asesores» y otras personas que participaban en la comisión. En la noche lo acompañó a un bar-restaurante, de allí salió para una discoteca, después a otro establecimiento cercano a la Torre del Reloj de donde salió, aproximadamente, a las 3 a. m.; «estaba un poco ebrio» porque tomaron desde el almuerzo. En ese lugar se encontró con una mujer y se dirigieron al hotel.

En la recepción del hotel el encargado le informó al senador que no podía registrar a la señorita porque no tenía cédula de ciudadanía. El senador se molestó porque los empleados del hotel que atendían el registro le expresaron en varias ocasiones que no podían autorizar el ingreso de la señorita. Esa situación «lo disgustó, algo cambió, se le borró caset», por lo que los empleados del hotel procedieron a llamar a la policía. Cuando el senador vio a los uniformados «se le vino el caso de Chochó» y «en la salida del hotel» empezó a llamarlos «asesinos, corruptos». El declarante manifestó que intentó en varias oportunidades «entrar» al senador y llevarlo a la habitación. Cuando intentaba conducirlo a las escaleras de la entrada del hotel el senador le preguntó al declarante quién era, cómo se llamaba, no lo reconocía.

(ii) Adolfo José Piña Castro, patrullero de la Policía, declaró que acudió al hotel para atender el requerimiento policial que informaba sobre un huésped en «alto grado de exaltación» que discutía porque no le permitieron el registro de la mujer que lo acompañaba. El uniformado relata que al llegar al lobby el senador Alex

<sup>62</sup> Samai, índice 9, CD folio 128, declaraciones 1015, 0700 y 0716.



Flórez reaccionó con hostilidad al manifestarles «su presencia me indigna (...) desaparézcanse de mi vista». Narró que el senador se encontraba en «estado de embriaguez» y «hablando incoherencias», motivo por el cual grabó el procedimiento con el celular para registrar las ofensas al llamarlos «asesinos», «violadores de derechos humanos». Las circunstancias del hecho motivaron la imposición de un comparendo policial que el senador se negó a firmar.

(iii) Jhan Carlos Ramos Torres, subintendente de la Policía, afirmó que acudió al hotel aproximadamente a las 3:30 a. m. del 2 de septiembre de 2022, para atender el requerimiento policial reportado por la auxiliar de información (María Daniela Pacheco) que recibió la llamada reportando una persona en «aparente estado de alicoramiento» que perturbaba la tranquilidad del lugar. El uniformado relató que al llegar al hotel vio al congresista exaltado porque se le impedía el ingreso a una acompañante que no portaba cédula; al notar la llegada de la policía el senador les gritó que su presencia lo incomodaba. El declarante manifiesta que el senador empezó a llamarlos «asesinos», «corruptos» y «ladrones», «mataron los tres jóvenes de Chochó», durante los minutos de discusión el escolta intentaba calmarlo y contenerlo físicamente, pero le decía «suéltame, yo te aprecio mucho a ti».

(iv) Gonzalo de Jesús Rivera Toscano, manifestó que presenció los hechos como integrante de la patrulla que atendió el requerimiento policial en el hotel donde observó «un ciudadano en la recepción en alto grado de exaltación, como ofendiendo con palabras soeces al personal; cuando él nos observa (comienza a decirnos “qué hacen aquí, su presencia me indigna, retírense de mi vista”. El senador «sale a la parte externa y nos sigue insultando. Ustedes son unos asesinos, violadores de derechos humanos (...) él llegaba a ese tema por lo que había ocurrido en Chochó». Afirmó que un compañero de la patrulla empezó a grabar cuando el senador los ofendió y otras personas que «custodiaban otras autoridades empezaron a grabarlo, eso lo sacó más de casillas».

(v) Los señores José Luis Bohórquez, Enrique Ruiz y Jamem Javid Yáñez, en condición de supervisor de seguridad, encargado de recepción y gerente nocturno del hotel, respectivamente, manifestaron que presenciaron el hecho porque atendieron la solicitud de registro de la mujer que acompañaba al senador y trataron de controlar el disgusto del huésped cuando le informaron que no podían autorizar el ingreso de la señorita. Coincidieron en manifestar que el senador se alteró cuando no permitieron el ingreso de la persona que lo acompañaba, gritó, los insultó; estaba «molesto y embriagado». «De ahí en adelante sucedió todo lo que pasó, que él se fue contra los policías»<sup>63</sup>.

<sup>63</sup> Samai, índice 9, CD folio 128, declaraciones 1015, 0700 y 0716.



104. También rindieron declaración personas que no presenciaron el hecho, pero tuvieron conocimiento de este por la relación funcional con los agentes que atendieron el requerimiento, así<sup>64</sup>:

(i) María Daniela Pacheco, en condición de patrullera de la Policía Nacional con funciones de auxiliar de información afirmó que recibió la llamada por medio de la cual se reportó un incidente de perturbación de la tranquilidad en el hotel Caribe y manifiesta que no lo presenció.

(ii) Anyi Yulieth Flórez Londoño, conoció del procedimiento policial en condición de comandante del CAI que atendió el requerimiento, por lo que recibió información de los patrulleros que atendieron el procedimiento y por las anotaciones del libro de población y el informe de novedad incorporados al expediente con motivo de la práctica de la inspección disciplinaria decretada en el trámite de la investigación.

(iii) Jhon Edinson Teherán Villero, patrullero de la Policía, se enteró de lo sucedido cuando llegó al hotel para prestar apoyo, momento en el que se reunió con los tres agentes que estaban presentes «y le explican la situación, al senador en ningún momento lo alcancé a ver porque ya el escolta lo había controlado, pero lo que me manifiestan ellos es el que él llegó en forma agresiva con el personal de seguridad del hotel (...) [después] la cogió contra el cuadrante y ellos me mostraron el video. El mismo policía grabó el video».

(iv) Christian Orlando Sotelo, quien se desempeñaba al momento de los hechos como capitán jefe de Policía de Turismo de Cartagena, se enteró de lo sucedido por el requerimiento que atendió en ejercicio de las funciones de oficial de supervisión que acompaña los casos relevantes que se presentan. Informó que la madrugada del 2 de septiembre de 2022 atendió el reporte que recibió por radio de estación de policía de Bocagrande a donde llegó minutos después del llamado, de ahí caminó al *lobby* del hotel, allí «están los policías, pregunta los hechos, narraron lo sucedido, no veo directa o explícitamente lo sucedido, me narran los hechos, me muestran los videos (...), que él [(senador)] acababa de entrar a la habitación». En la ampliación de la declaración, el capitán manifestó que el policía encargado de la protección del senador Fredy José Leal Ortega pertenece al grupo de Policía de Turismo que él dirige, motivo por el cual le informó que el carro que los transportaría era conducido por «Jhony» y señaló el número telefónico.

(v) Jhony Bermúdez Gamarra manifestó que condujo el vehículo en el que transportó al senador el 1 de septiembre 2022 hasta la madrugada del día siguiente. En el relato describió que inició el recorrido en el aeropuerto de Cartagena y se dirigieron al hotel Caribe, luego a un centro comercial, de allí salieron para el Centro de Convenciones de Cartagena, luego a un restaurante,

<sup>64</sup> Samai, índice 9, CD folio 128, declaraciones 1342, 1433, 1532, 1550 (1660), 1648 y 1449.



después a otro restaurante bar y a una discoteca. Afirmó que en la madrugada lo dejó en el hotel con una mujer y se alejó en el carro a esperar al compañero encargado de la seguridad del senador, a quien esperó más de una hora, cuando se vieron le comentó que «se formó un problema» y debía presentar un informe, momento en el que el declarante relata que respondió: «¿hermano cuál informe?, la verdad es que yo no sé nada, la verdad es que yo no he visto nada, no sé qué pasó».

105. El apoderado del disciplinado solicitó la declaración de la señora Yessica Paola Sierra Carmona, quien manifestó ser la hermana de uno de los jóvenes asesinados en Chochó el 25 de junio de 2022. Relató que, días después del homicidio, el senador Alex Xavier Flórez manifestó su solidaridad con los familiares de las víctimas y ofreció su apoyo en la búsqueda de la verdad del hecho. Afirmó que conoció al senador el 25 de agosto de ese año en la conmemoración preparada por los habitantes del pueblo para los jóvenes asesinados, evento en el que la «institución ofreció disculpas» por el homicidio, aun cuando el coronel de la policía responsable del delito no había reconocido todavía su responsabilidad<sup>65</sup>.

106. El análisis de los testimonios citados muestra relatos espontáneos, claros y coherentes con la razón de su dicho, además de imparciales, pues de su contenido no se advierte interés en desviar la verdad para favorecer o perjudicar al disciplinado. En efecto, las declaraciones son coincidentes al señalar que el senador profirió expresiones calumniosas contra los uniformados que atendieron el procedimiento iniciado por el requerimiento de los empleados del hotel ante comportamientos que afectaban la tranquilidad y el respeto.

107. Así, los testigos que presenciaron los hechos concuerdan en que el senador acusó falsamente a los servidores públicos de la Policía Nacional de homicidio, hurto y, en general, de incurrir en violaciones de derechos humanos por la muerte violenta de tres jóvenes en el municipio de Chochó (Sucre) en la que, según el disciplinado, participaron miembros de dicha institución.

108. Por otra parte, los testigos no presenciales, que manifestaron conocer del hecho por razón de sus deberes funcionales, narraron circunstancias de tiempo, modo y lugar concordantes con las descritas por quienes presenciaron las manifestaciones calumniosas proferidas por el senador.

109. La apreciación en conjunto de estas declaraciones con las videograbaciones y los documentos públicos suscritos por los servidores de la Policía Nacional en ejercicio de sus funciones (informe de novedad y libro de población), incorporados al expediente disciplinario demuestra la conducta típica, dado que coinciden en que

<sup>65</sup> Samai, índice 9, cuaderno 2, CD folio 301.



el senador profirió expresiones calumniosas<sup>66</sup> contra los policías, al tildarlos falsamente de «asesinos y rateros», «corruptos, violadores de derechos humanos».

110. Los medios de prueba referidos acreditan, igualmente, la condición de servidores públicos que ostentaban los policías contra quienes el senador profirió las expresiones calumniosas de manera individual, pues se dirigió directamente a ellos cuando les gritó «asesinos, cuénteles a Colombia cómo mataron a los pelados de Chochó, ladrones, violadores de derechos humanos».

111. En este punto, es del caso señalar que la valoración en conjunto de los medios de prueba acredita que el senador dirigió las expresiones calumniosas en contra de los policías que atendieron el procedimiento de control, a ellos directamente les gritó «asesinos», así como al uniformado que grabó el operativo, a quien le dijo: «usted es un asesino».

112. La situación descrita desvirtúa el argumento de defensa presentado por el senador en el sentido de afirmar que sus expresiones estaban dirigidas a la entidad policial en general, porque si bien, cuando uno de los policías le manifestó que él no había matado a nadie y le pidió respeto, el senador corrigió para decir que era «la fuerza» a la que pertenecía la que «mató a los pelados», con posterioridad lo llamó nuevamente asesino y expresó: «Usted es un empleado público igual que yo, pero usted es un asesino».

113. Así, el juicio de subsunción típica expuesto en los actos sancionatorios se ajusta a los principios del régimen disciplinario aplicable al caso bajo estudio, al encontrarse demostrado que el disciplinado profirió expresiones calumniosas contra servidores públicos determinados, conducta que se adecúa a la prohibición prevista en el artículo 39.19 del CGD, constitutiva de falta conforme con lo previsto en el artículo 67 del CGD<sup>67</sup>.

114. De igual manera, los medios de prueba dan cuenta de que la clasificación de la falta como grave se fundamentó adecuadamente en los criterios de gravedad y levedad previstos en el artículo 47 del CGD, entre los que aplican para el caso: (i) «la jerarquía y el mando» como senador de la República llamado a actuar con el respeto que la dignidad del cargo le exige; (ii) la «trascendencia social de la falta» generada por la divulgación en medios de comunicación de su comportamiento, con alto impacto en la sociedad al ejercer un cargo de elección popular; (iii) el grado de culpabilidad que revela, de manera preliminar, el entendimiento y reflexión de las

<sup>66</sup> Código Penal, artículo 221. Calumnia. El que impute falsamente a otro una conducta típica, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a setenta y dos (72) meses y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

<sup>67</sup> Faltas graves y leves. Constituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la incursión en prohibiciones, salvo que la conducta esté prevista como falta gravísima. // La gravedad o levedad de la falta se establecerá de conformidad con los criterios señalados en el artículo 47 de este código.



expresiones hechas por el disciplinado en contra de otros servidores públicos, tal y como se expondrá más adelante.

115. Por lo expuesto, la Sala concluye que la conducta del senador es típica al subsumirse en la prohibición constitutiva de falta disciplinaria, la cual se clasifica como grave en atención a los criterios de determinación de gravedad establecidos en el CGD, atinentes, en este caso, a la dignidad que ostentaba al momento de la conducta reprochada, a la trascendencia social derivada del ejercicio de un cargo de elección popular y a la consciencia en la manifestación de sus expresiones calumniosas contra otros servidores públicos.

### **3.7.2. Ilícitud sustancial**

116. Superado el juicio de tipicidad, corresponde a la Sala determinar la configuración de la ilicitud sustancial en el caso bajo estudio conforme con la definición prevista en el artículo 9º de la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario), según el cual la conducta del sujeto disciplinable es ilícita cuando afecta sustancialmente el deber funcional sin justificación alguna.

117. Se trata, por tanto, de verificar que la conducta subsumida en la prohibición constitutiva de falta afectó el adecuado ejercicio de la función pública, orientada por los fines del Estado previstos en las normas constitucionales que fijan como propósito esencial la preservación de la «convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo» (art. 2).

118. A su turno, los artículos 125 y 209 de la Constitución Política, al regular la naturaleza del empleo público y establecer los principios de la función administrativa, disponen que los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad, por lo que su conducta, además de atender la legalidad estricta, debe guiarse por los principios de moralidad, igualdad e imparcialidad.

119. El criterio interpretativo desarrollado por la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>68</sup> en cuanto al deber ético y el estándar de moralidad pública de quien ostenta la representación política en un Estado social y democrático de derecho, se sustenta, igualmente, en la imperativa obligación constitucional que impone a senadores y representantes actuar «consultando la justicia y el bien común»<sup>69</sup>, bajo

---

<sup>68</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de marzo de 2010, expediente 11001-03-15-000-2009-00198-00(PI); sentencia del 28 de febrero de 2017, expediente 11001-03-15-000-2016-03259-00; sentencia del 20 de octubre de 2021, expediente 11001-03-15-000-2020-03359; Sala Veintidós Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, sentencia del 25 de noviembre de 2020, expediente 11001-03-15-000-2019-03996-00.

<sup>69</sup> Constitución Política, artículo 133 (modificado por el artículo 5 del Acto Legislativo 1 de 2009). Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley. El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.



un comportamiento recto, imparcial, transparente y pulcro, acorde con la dignidad de la investidura congresional<sup>70</sup>.

120. En armonía con el marco constitucional referido, el artículo 23 del Código General Disciplinario impone la salvaguarda de la función pública bajo los principios de moralidad, honradez y lealtad. Esta exigencia obliga al servidor a ajustar su conducta a dichos postulados al ejercer derechos, cumplir deberes, respetar prohibiciones y acatar el régimen de inhabilidades e incompatibilidades previstos en la Constitución y la ley, comportamiento que implica un estándar ético que asegure, en todo momento, la preservación de la probidad y el respeto por la credibilidad institucional.

121. En el ámbito específico de la función congresional, los principios de moralidad, lealtad y honradez se materializan en las previsiones reglamentarias que reprochan el irrespeto y la falta de probidad en el recinto del Congreso. Con este objetivo, el Reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992) prevé el mantenimiento estricto del orden, la disciplina y la «cortesía congresional», con el respeto debido a los demás miembros de la corporación y a la institución.

122. Esta exigencia se ve reforzada por el Estatuto de Ética del Congresista que tiene como propósito salvaguardar la dignidad de la investidura, finalidad que trasciende el ámbito de los deberes estrictamente funcionales a estándares éticos superiores que comprenden obligaciones de respeto, cortesía y seriedad acordes con el ejercicio congresional (Ley 1828 de 2017).

123. Los antecedentes legislativos de dicho estatuto señalan que su objetivo consiste en «asegurar el ejercicio honesto y probo de la función legislativa, por tanto contiene principios, directrices al comportamiento y conducta de los legisladores (...) a conductas relacionadas única y exclusivamente con la función congresional, dejando expresa consagración que los actos o conductas no previstos (...) que en condición de servidores públicos realicen los congresistas contraviniendo la Constitución, la ley, el bien común y la dignidad que representan, continuarán en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación»<sup>71</sup>.

124. El examen del comportamiento del congresista en el ámbito disciplinario, bajo preceptos éticos de probidad y moralidad por conductas que «no correspondan al ejercicio de la función congresional», fue incluido por la Ley 2094 de 2021 al reformar el CGD, con el propósito de «aclarar» la competencia de la PGN frente al ejercicio de la potestad disciplinaria en contra de los parlamentarios y, de manera correlativa, «ajustar los trámites de competencia de la Comisión de Ética de conformidad con la Constitución, el Reglamento del Congreso y las normas ético

<sup>70</sup> Constitución Política, artículos 179 y siguientes, sobre «los congresistas». Corte Constitucional, sentencias SU-516 de 2019 y C-027 de 2020.

<sup>71</sup> Gaceta del Congreso 795 del 7 de octubre de 2015.



disciplinarias incorporadas a este», tal como consta en los antecedentes legislativos de la norma referida<sup>72</sup>.

125. Bajo esa línea, los deberes funcionales y de responsabilidades de los congresistas previstos en la Constitución Política, el Reglamento del Congreso, el Código de Ética y Disciplinario y el Código General Disciplinario ratifican el estándar superior de comportamiento que les resulta exigible, aun cuando no se encuentren en ejercicio de la actividad congresional<sup>73</sup>, en razón a la representación democrática que les confiere su investidura, condición que hace imperativa la adecuación de su conducta a la dignidad que ostentan.

126. En el ámbito competencial de la PGN para ejercer el poder disciplinario frente a los congresistas por conductas que no ocurren en ejercicio de la función congresional, resultan pertinentes las consideraciones expuestas por la Corte Constitucional sobre el alcance de la ilicitud sustancial en escenarios como el descrito, en el siguiente sentido:

«En cuanto al contenido del deber funcional, la jurisprudencia<sup>74</sup> ha señalado que se encuentra integrado por (i) el cumplimiento estricto de las funciones propias del cargo, (ii) la obligación de actuar acorde a la Constitución y a la ley; (iii) garantizando una adecuada representación del Estado en el cumplimiento de los deberes funcionales. Se infringe el deber funcional si se incurre en comportamiento capaz de afectar la función pública en cualquiera de esas dimensiones.

(...)

[P]ara la Corte es claro que se afecta el adecuado funcionamiento de la institución policial cuando uno de sus integrantes formula expresiones injuriosas o calumniosas contra la institución, contra los demás servidores públicos o contra los particulares. Esto debido a que tales imputaciones inciden desfavorablemente en la actividad de preservación de la seguridad y la convivencia ciudadana, puesto que deslegitimarían la acción de la Policía Nacional, al desviarla de su función para convertir a sus miembros en protagonistas de debates y litigios por completo ajenos a la actividad prevista por el artículo 218 C.P.

(...)

A este respecto, debe resaltarse que la expresión “en público” debe interpretarse de una manera contemporánea, la cual va más allá de contar con una reunión de personas físicas que conforman un auditorio. Los actuales avances de las tecnologías de las comunicaciones facilitan la posibilidad de expresar públicamente las opiniones, por ejemplo, a través del uso de redes sociales o de instrumentos análogos que permiten reproducir mensajes a más de un individuo, simultáneamente. Entonces, se entenderá que el emisor del mensaje, o en el caso analizado, quien realiza la imputación calumniosa o injuriosa, ha efectuado una afirmación en público, cuando tenga conocimiento de que el medio utilizado puede accederse o consultarse por una pluralidad de personas»<sup>75</sup>.

<sup>72</sup> Gaceta del Congreso 530 del 28 de mayo de 2021.

<sup>73</sup> Ley 5 de 1992, artículo 6. Clases de funciones del Congreso.

<sup>74</sup> Corte Constitucional, sentencias C-712 de 2001, C-252 de 2003 y C-431 de 2004.

<sup>75</sup> Corte Constitucional, sentencia C-452 de 2016.



«[E]n aquellos supuestos en que el comportamiento se comete en lugar público y sin que el servidor se encuentre en ejercicio de sus funciones, el funcionario de control disciplinario, en cada caso, deberá apreciar si la conducta afecta o no la función pública y si hay lugar o no a la imputación de un ilícito disciplinario. Tal apreciación deberá realizarse de manera razonable, teniendo en cuenta el contexto en el que se incurrió en el comportamiento y la incidencia que pueda tener en el rol funcional a cargo del servidor»<sup>76</sup>.

127. La apreciación en el escenario descrito en precedencia implica verificar la potencial afectación de la imagen institucional, con motivo de la conducta del servidor público, como factor integrante del bien jurídico tutelado en el ámbito del derecho disciplinario.

128. Dicha evaluación tiene sustento en la obligación de las autoridades de asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado, así como la responsabilidad por infringir la Constitución y las leyes, que impone a los servidores públicos «un comportamiento recto, capaz de generar confianza y credibilidad en la ciudadanía. [S]ufre gran mengua la imagen y legitimidad del Estado cuando algún servidor público se convierte en un violador impenitente del orden jurídico. Esa conducta atenta contra el buen nombre de la actividad estatal y contra el interés de todo Estado democrático participativo de generar con los ciudadanos una relación de cercanía y confianza»<sup>77</sup>. En este marco, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente<sup>78</sup>:

[E]l 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 [penal], teniendo en cuenta, además, que en el proceso disciplinario se interpreta y aplica una norma administrativa de carácter ético.

129. Bajo el margen de apreciación descrito en precedencia, se observa que la ilicitud sustancial se configura en el presente caso cuando la conducta del senador trasciende a la esfera pública por la difusión masiva en redes sociales de la imagen del servidor elegido por voto popular, con representación política, que expone la dignidad de la investidura al proferir agravios en contra de los uniformados de la Policía Nacional que atendían el requerimiento desarrollado para restablecer la tranquilidad que el propio congresista alteró.

130. Este comportamiento, sin duda, afectó la buena imagen de la función pública que le fue atribuida al congresista por mandato popular; investidura que le impone un estándar ético superior en razón a la dignidad que representa, la cual le impone

<sup>76</sup> Corte Constitucional, sentencia C-252 de 2003.

<sup>77</sup> Sentencia C-819 de 2006. En igual sentido, sentencias C-471 de 2004, C-652 de 2003, C-949 de 2002 y C-728 de 2000.

<sup>78</sup> C-720 de 2006. En igual sentencia, T-161 de 2009.



actuar «consultando la justicia y el bien común», tal como lo establece el artículo 133 de la Constitución Política.

131. Bajo este hilo argumentativo, la ilicitud sustancial de la conducta del disciplinado se materializa, como ya se ha precisado, cuando el senador incurre en el agravio personal y directo a los policías que atendieron el requerimiento, al expresar contra ellos imputaciones y ofensas, tildándolos de violadores de derechos humanos, «asesinos» y «ladrones», vinculándolos falsamente a los homicidios ocurridos en Chochó (Sucre). Además, se prevaleció de su condición de congresista para agravar la ofensa, hecho que evidencia el desconocimiento del principio de moralidad en el ejercicio de la función congresional que involucra el deber de respeto inherente a la investidura y a la representación popular que ostenta.

132. Las pruebas acreditan, además, que el ataque verbal constituyó una ofensa individualizada («usted es un asesino») que lesionó la dignidad de otros servidores públicos y, en forma concomitante, la imagen del órgano legislativo al protagonizar una situación de irrespeto a la autoridad de policía que comprometió gravemente la investidura y la credibilidad institucional que tiene el deber de salvaguardar.

133. Por tanto, la valoración en conjunto de los medios de prueba evidencia que Alex Xavier Flórez Hernández quebrantó sustancialmente el deber funcional de respeto y rectitud que la dignidad del cargo le impone, al proferir expresiones calumniosas en contra de los servidores públicos que atendían el procedimiento policial que el senador suscitó con su comportamiento infractor de la tranquilidad y de las relaciones respetuosas<sup>79</sup>.

134. El comportamiento público del senador, en el contexto de alteración difundido, impactó en forma negativa la imagen de la investidura parlamentaria y el prestigio institucional, al inobservar el estándar ético de probidad y rectitud inherente a los servidores públicos que ostentan la representación democrática. Dicha lesión trascendió al ámbito funcional al desconocer el deber de preservar la dignidad del cargo, la confianza ciudadana y la credibilidad institucional.

135. En suma, la conducta del congresista afectó sustancialmente el deber funcional al materializar una lesión a la imagen de la investidura conferida por mandato popular. Lo anterior, porque generó circunstancias que, además de alterar injustificadamente la tranquilidad ciudadana, quebrantaron el respeto a la autoridad policial mediante imputaciones calumniosas proferidas contra los agentes en ejercicio de sus funciones; comportamiento que desconoció el alto estándar ético de la dignidad que ostenta, la cual deriva del imperativo constitucional de actuar, en todo momento, «consultando la justicia y el bien común».

---

<sup>79</sup> Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.



### 3.7.3. Culpabilidad

136. La Ley 1952 de 2019 prevé la comprobación del elemento subjetivo de la conducta para la imposición de cualquier sanción bajo las modalidades de culpabilidad. El dolo, que se presenta cuando el sujeto disciplinable conoce los hechos constitutivos de la falta, entiende su ilicitud y quiere su realización, y la culpa, que se configura cuando el servidor incurre en la infracción al deber objetivo de cuidado funcionalmente exigible y debió haberla previsto o, habiéndola previsto, confió en poder evitarla<sup>80</sup>.

137. En este caso, las decisiones disciplinarias atribuyeron la responsabilidad al senador Alex Xavier Flórez Hernández a título de dolo, categoría que impone el análisis de los dos elementos que lo conforman: el cognitivo, relacionado con el conocimiento de los hechos y la conciencia de la ilicitud, y el volitivo, concerniente a la voluntad de encaminar la conducta hacia la infracción del deber.

138. De acuerdo con dicho marco, y en atención al argumento de defensa presentado por el disciplinado en el trámite del recurso extraordinario de revisión automático sobre la configuración de una circunstancia de inimputabilidad<sup>81</sup> derivada del estado de embriaguez, la Sala procede a valorar los dictámenes periciales decretados<sup>82</sup> por el operador disciplinario para determinar la capacidad del senador de comprender y autodeterminarse al momento del hecho<sup>83</sup>.

139. En primer lugar, se observa la acreditación de la idoneidad de los peritos que rindieron el «informe clínico» en las áreas de psicología y psiquiatría<sup>84</sup>, así como los presupuestos de forma y sustentación de «criterios diagnósticos» y «seguimiento médico, psicológico y toxicológico»<sup>85</sup>.

140. El dictamen rendido por el psicólogo especialista describió una metodología basada en doce sesiones con el senador iniciadas el 7 de septiembre de 2022 y pruebas clínicas de tóxicos negativas a partir de lo cual diagnosticó «trastornos mentales y de comportamiento por uso de Alcohol- síndrome de dependencia» y «TDAH»<sup>86</sup>. En cuanto a la situación que motivó la sanción, indicó que, «según lo reportado por el paciente en las consultas, sobre los hechos ocurridos el día 2 de septiembre, (...) dicha situación se pudo haber presentado en medio de un episodio

<sup>80</sup> CGD, artículos 28 y 29.

<sup>81</sup> CGD, artículo 31. Causales de exclusión de la responsabilidad disciplinaria. No habrá lugar a responsabilidad disciplinaria cuando la conducta se realice: (...) 9. En situación de inimputabilidad. En tales eventos se informará a la dependencia administrativa correspondiente. No habrá lugar al reconocimiento de inimputabilidad cuando el sujeto disciplinable hubiere preordenado su comportamiento.

Código Penal, artículo 33. Es inimputable quien en el momento de ejecutar la conducta típica y antijurídica no tuviera la capacidad de comprender su ilicitud o de determinarse de acuerdo con esa comprensión, por inmadurez psicológica, trastorno mental, diversidad sociocultural o estados similares.

<sup>82</sup> CGD, artículos 177 y siguientes.

<sup>83</sup> Samai, índice 9, cuaderno 2, folio 4.

<sup>84</sup> Samai, índice 9, cuaderno 2, folios 76 en adelante (títulos universitarios y de especialización).

<sup>85</sup> Samai, índice 9, cuaderno 2, folios 96 y 107.

<sup>86</sup> Trastorno por déficit de atención e hiperactividad.



de intoxicación aguda por uso de alcohol, lo que es probable debido a los dos trastornos de base».

141. La probabilidad sugerida por el perito en los términos señalados, fue sustentada en la narración que hizo el disciplinado el 7 de septiembre de 2022, sin sustento en hallazgos clínicos concomitantes al hecho —como examen físico y/o pruebas diagnósticas— ni explicación de que la conducta constitutiva de falta hubiera sido generada por episodios traumáticos anteriores al «inicio del proceso» psicológico (7 de septiembre de 2022), o técnicas científicas que fundamenten el concepto «probable» del «episodio de intoxicación aguda»<sup>87</sup>. Tampoco señala los efectos de la supuesta intoxicación en los procesos cognitivo y volitivo del disciplinado que ofrezcan una base científica para el análisis jurídico de la circunstancia de inimputabilidad.

142. Por otra parte, el perito médico psiquiatra presentó diagnósticos relacionados con «trastornos de déficit de atención», entre otros, y señaló que en la consulta realizada el 5 de septiembre de 2022, «luego de los eventos sucedidos en Cartagena (...) se determina manejo interno, a modo de hospitalización en casa para desintoxicación (...) hace evaluaciones con historia clínica, seguimiento del paciente y garantía de no exposición». Describe los tratamientos aplicados relacionados con pruebas neuropsicológicas y paraclínicas, para concluir que el paciente ha asistido a consultas en diciembre de 2022 y febrero de 2023, tal como consta en la historia clínica que aporta<sup>88</sup>.

143. El concepto no describe afectaciones cognitivas ni de autodeterminación por motivo del consumo de alcohol en el evento de Cartagena o durante el tratamiento psiquiátrico, como base científica para el análisis de la circunstancia de inimputabilidad sustentada en un supuesto estado de intoxicación.

144. La valoración conjunta de los dictámenes periciales tampoco muestra fundamentaciones científicas que acrediten un trastorno mental con incidencia en la capacidad de comprensión o autodeterminación del disciplinado. Estos se circunscriben a informar las impresiones diagnósticas del médico psiquiatra y del psicólogo, posteriores a la conducta constitutiva de falta, con referencia a «la escala de clasificación internacional de enfermedades mentales» por «consumo adictivo» y signos que revelan «un modelo problemático por consumo de alcohol», sin especificar los efectos en el comportamiento del paciente.

---

<sup>87</sup> Corte Suprema de Justicia, sentencia SP674-2021 (55358) del 5 de mayo de 2021. «Como se puede apreciar, la jurisprudencia ha establecido que, para poder alegar la embriaguez como un factor de alteración de la consciencia al momento de la comisión de una conducta delictual, primero se debe acreditar la existencia de dicho estado, labor que se efectúa, preferiblemente, a través de una prueba científica. No obstante, ante la ausencia de la misma, posible resulta acudir al principio de libertad probatoria que rige en nuestro sistema procesal (artículo 373 C.P.P), para de esa manera establecer si, en efecto, el sujeto involucrado como autor en un hecho delictual se encontraba en estado de embriaguez».

<sup>88</sup> Samai, índice 9, «17Recibepuebas», «cuaderno reservado». Ley 23 de 1981, artículo 34. «La historia clínica es el registro obligatorio de las condiciones de salud del paciente. Es un documento privado, sometido a reserva, que únicamente puede ser conocido por terceros previa autorización del paciente o en los casos previstos por la ley».



145. La prueba pericial tampoco acredita la concomitancia del «trastorno» con la ejecución de la conducta disciplinable, toda vez que la entrevista psiquiátrica se realizó el 5 de septiembre y las consultas psicológicas iniciaron el 7 de septiembre de 2022 —tres y cinco días después del hecho—. Tampoco se presentaron hallazgos clínicos sustentados en pruebas toxicológicas o en un examen físico que evaluara la orientación, el lenguaje, la conducta motora y la asociación de ideas durante el cuadro de intoxicación alegado<sup>89</sup>.

146. En lo atinente a la valoración de la inimputabilidad por padecimientos mentales, resulta pertinente la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia según la cual el diagnóstico clínico no acredita, por sí mismo, la afectación de la capacidad de comprender la ilicitud de la conducta o de comportarse según esa comprensión, por lo siguiente<sup>90</sup>:

[U]n juicio de valor sobre el autor de la conducta, como el propuesto por el legislador en materia de inimputabilidad (artículo 33 del Código Penal), supone en todos los casos la demostración de la existencia de una perturbación del psiquismo coetánea a la realización de la conducta, de tal gravedad y hondura que afecte las esferas cognoscitiva, volitiva o afectiva, y que impida al sujeto motivarse de conformidad con las exigencias normativas para poder comprender la ilicitud y determinarse en consecuencia.

(...)

Por tanto, no todo trastorno mental —término que, además, fue tomado por el legislador del lenguaje común y no del científico psiquiátrico— resta culpabilidad al autor de la conducta. Se requiere que dicho trastorno tenga la entidad suficiente para afectar los procesos cognoscitivo y volitivo del individuo y que le impida determinarse libremente por falta de una adecuada apreciación del valor de sus actos.

(...)

Así mismo, desde el plano jurídico es necesaria la existencia de un nexo normativo entre el trastorno mental y la conducta realizada y que, como se ha dicho, tal trastorno se presente exactamente al tiempo de ejecución del comportamiento lesivo, lo cual (debe) ser demostrado en el juicio. Por ello, se subraya, el trastorno mental no genera, por sí solo, la inimputabilidad, sino que se requiere de la existencia del efecto correspondiente.

147. De acuerdo con lo expuesto, en este caso el trastorno mental en el que el disciplinado sustentó la circunstancia de inimputabilidad no acredita, por sí mismo,

<sup>89</sup> Guía para la determinación clínica forense del estado de embriaguez aguda. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Sobre el tema ver: Corte Suprema de Justicia, providencia AP-629-2020 (56455) de 26 de febrero de 2020.

<sup>90</sup> Corte Suprema de Justicia, sentencia SP070-2019 (49047) del 23 de enero de 2019. Reiteración: sentencia SP3392-2020 (54497) del 9 de septiembre de 2020. «Lo anterior supone entonces que la declaración judicial de inimputabilidad no está supeditada únicamente a la comprobación científica del padecimiento psicológico o psiquiátrico del agente, sino que depende también de un juicio valorativo cuyo objeto es determinar si aquella condición afectó realmente la capacidad para comprender el reproche del acto imputado o para determinarse por tal comprensión. Ello porque, se insiste, “la comprobación del elemento biológico no resulta suficiente para aceptar la exclusión de culpabilidad. Al mismo debe añadirse que el trastorno psíquico repercute sobre la capacidad de comprensión o de autocontrol”».



la ausencia de capacidad cognitiva y volitiva al momento de la comisión de la falta, dado que el diagnóstico médico no ofrece fundamentos técnicos para el análisis del estado psíquico del senador en el escenario de la comisión de la conducta. Tampoco se demostró que los trastornos que padece hayan tenido incidencia en el comportamiento que sustentó la sanción disciplinaria.

148. La ausencia de prueba científica sobre la embriaguez del disciplinado y los efectos de ese estado en su consciencia y voluntariedad al momento de la comisión de la falta desestima la circunstancia de inimputabilidad alegada por el senador. En consecuencia, la Sala continuará con el juicio de culpabilidad a partir de la valoración de los demás medios de prueba incorporados al expediente disciplinario.

149. Frente a la culpabilidad, las pruebas demuestran, en primer lugar, la capacidad cognitiva y volitiva del disciplinado durante los hechos previos a la comisión de la falta tal y como lo constata el relato transcrito en el dictamen del psicólogo en el que el senador afirma que después del evento en el centro de convenciones visitó un restaurante «con trago», de allí salió para un bar y luego decidió visitar dos discotecas. Manifestó que estaba «súper bien, estaba tranquilo (...) prendido, (...) hablando con la gente», narración que evidencia su decisión voluntaria de consumir alcohol sin perder la lucidez durante el recorrido social.

150. A partir de la manifestación del disciplinado, según la cual se sentía bien antes de la discusión con los uniformados, se infiere razonablemente que ese estado de lucidez y bienestar lo acompañaba al momento de interactuar con los agentes de la policía, toda vez que no existe prueba de un evento traumático ni examen clínico que acredite la pérdida de conciencia antes de «lo que pasó, [que] ya todo el mundo lo sabe», como él lo afirmó al perito psicólogo.

151. Ahora, si bien algunos testigos afirmaron que el senador presentaba signos de embriaguez, la valoración en conjunto de los medios de prueba acredita que el senador mantuvo un discurso coherente y lógico que evidencia el uso de la memoria y la asociación de ideas, características que confirman la preservación de la consciencia y la capacidad de juicio para comprender la ilicitud de su comportamiento, que decidió mantener al repetir las manifestaciones calumniosas.

152. Dichas capacidades se observan cuando el disciplinado recibe el cuestionamiento del policía a quien dirigió las imputaciones y reformula su acusación para indicar que la «fuerza», refiriéndose a la institución de Policía, había cometido el homicidio, pensamiento lógico que revela la intención de mantener la acusación infundada aun cuando entendía que los agentes policiales no habían participado en los delitos que les atribuyó.

153. Posteriormente, reconoció su propia investidura al afirmar: «Yo soy senador de la República, usted es un empleado público igual que yo, pero usted es un



asesino», razonamiento que corrobora la capacidad de comprensión de su conducta y la voluntad de mantener la imputación falsa.

154. Lo expuesto permite concluir que la atribución de la falta a título de dolo se encuentra plenamente acreditada, porque el disciplinado tenía capacidad para conocer la ilicitud de su comportamiento y la voluntad para realizarlo.

#### **3.7.4. Graduación de la sanción —Dosificación—**

155. En el caso bajo estudio, la graduación de la sanción impuesta en las decisiones sancionatorias objeto del presente recurso atendió el régimen disciplinario dispuesto en el CGD, conforme con el cual la falta grave imputada a título de dolo es sancionada con suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial por el término mínimo de tres (3) meses y máximo de dieciocho (18) meses<sup>91</sup>.

156. A partir de lo anterior, el viceprocurador general de la Nación modificó en segunda instancia la sanción para reducirla a seis (6) meses de suspensión e inhabilidad especial. La modificación del periodo fue sustentada en la aplicación de las causales de atenuación relacionadas con la ausencia de antecedentes y la demostración de la reparación del daño antes del fallo de primera instancia, tal y como consta en el acuerdo transaccional realizado por el senador y los uniformados afectados.

157. Además, tuvo en cuenta los criterios de agravación punitiva configurados en el caso concreto por razón del grave daño social fundado, razonablemente, en la amplia difusión mediática del comportamiento del senador con consecuencias negativas en la percepción de la función legislativa, al poner de presente su investidura mientras profería expresiones calumniosas contra agentes de la Policía Nacional, circunstancia que lleva implícita la segunda causal de agravación aplicada, consistente en la afectación de derechos fundamentales<sup>92</sup>.

158. En lo atinente a la clasificación de la falta, las consideraciones expuestas en los acápites de tipicidad e ilicitud sustancial dejan claro que el comportamiento del

---

<sup>91</sup> Artículo 48. Clases y límites de las sanciones disciplinarias. El disciplinable está sometido a las siguientes sanciones:

(...)

3. Suspensión en el ejercicio del cargo de tres (3) a dieciocho (18) meses e inhabilidad especial por el mismo término para las faltas graves dolosas.

<sup>92</sup> Artículo 50. Criterios para la graduación de la sanción. La cuantía de la multa y el término de duración de la suspensión e inhabilidad se fijarán de acuerdo con los siguientes criterios:

1. Atenuantes:

a) La diligencia y eficiencia demostrada en el desempeño del cargo o de la función o la ausencia de antecedentes.

(...)

c) Haber, por iniciativa propia, resarcido el daño o compensado el perjuicio causado, y

2. Agravantes:

c) El grave daño social de la conducta;

d) La afectación a derechos fundamentales;



senador Alex Xavier Flórez Hernández: (i) causó un agravio directo a los servidores públicos, a quienes calumnió con las siguientes acusaciones: «asesinos, ladrones, violadores de derechos humanos; (ii) generó una trascendencia social que agrava la conducta, dada la representación popular inherente a su cargo; (iii) actuó con culpa a título de dolo, criterio que sin duda intensifica la gravedad de la falta al evidenciar la intención deliberada de incurrir en la prohibición.

159. En este escenario, es oportuno señalar que el ejercicio de dosificación constituye una ponderación que involucra los criterios empleados para determinar la gravedad o levedad de la falta, en correspondencia lógica con las circunstancias de atenuación y agravación consideradas al graduar la sanción<sup>93</sup>.

160. La observancia de los principios de proporcionalidad y razonabilidad se verifica al constatar la relación lógica que parte de los criterios aplicados para la clasificación de la falta<sup>94</sup>, continúa con la evaluación de los presupuestos de graduación de la sanción y concluye, de manera razonada, con la definición de la dosificación.

161. Bajo este esquema de discrecionalidad reglada por los criterios obligatorios de ponderación, la Sala encuentra que la dosificación de la sanción en seis (6) meses de suspensión e inhabilidad especial se encuentra debidamente motivada, al ponderar, por un lado, el grave daño social causado por la divulgación de la conducta de quien ostentaba la investidura de senador y la vulneración de derechos fundamentales y, por otro lado, la voluntad de reparar los daños y la ausencia de antecedentes del disciplinado.

162. Esta valoración permite concluir que la dosificación se ajusta a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, en tanto muestra correspondencia con la clasificación de la falta y su graduación, de acuerdo con los criterios que fija el

---

<sup>93</sup> CGD, artículo 6. Proporcionalidad y razonabilidad de la sanción disciplinaria. La imposición de la sanción disciplinaria deberá responder a los principios de proporcionalidad y razonabilidad. // La sanción disciplinaria debe corresponder a la clasificación de la falta y a su graduación de acuerdo con los criterios que fija esta ley.

<sup>94</sup> Artículo 47. Criterios para determinar la gravedad o levedad de la falta disciplinaria. Las faltas gravísimas están taxativamente señaladas en la ley. Se determinará si la falta es grave o leve de conformidad con los siguientes criterios:

1. La forma 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.



artículo 6 del CGD, representada en el sistema de movilidad de mínimos, medios y máximos descrito por el operador disciplinario.

163. En este punto, es del caso precisar que, en razón a que el senador sancionado fue elegido por el periodo constitucional 2022-2026, la PGN deberá tener en cuenta, en el trámite de ejecución, lo dispuesto en el párrafo del artículo 48 del CGD, modificado por el artículo 9 de la Ley 2094 de 2021, que permite conmutar la sanción cuando «el disciplinado haya cesado en sus funciones para el momento de la ejecutoria del fallo o durante su ejecución», evento en el cual el término de suspensión, «o el que hiciera falta, se convertirá en salarios básicos devengados para el momento de la comisión de la falta, sin perjuicio de la inhabilidad».

164. De otro lado, en lo atinente a la supuesta violación del derecho a la igualdad sustentada por el disciplinado en la equiparación de este asunto con casos de corrupción y el denominado «cartel de la hemofilia» en los que se han impuesto sanciones menos severas, resulta oportuno precisar que no se observa un patrón de igualdad fáctico ni jurídico que estructure una base de comparación, más aún cuando la similitud de los supuestos alegados carece de argumentación. Ahora, la sanción impuesta al disciplinado responde a las particularidades de la conducta calificada como falta grave, imputada a título de dolo, en un escenario que difiere de las conductas de corrupción mencionadas.

### **3.8. Conclusiones**

165. La Sala Dos Especial de Decisión, en ejercicio del control integral de las decisiones sancionatorias, encuentra ajustada a la legalidad la actuación administrativa seguida en contra del senador Alex Xavier Flórez Hernández, al estar demostrado que la autoridad actuó con plena competencia para investigar y juzgar a un congresista por conductas ajenas a la función legislativa, contexto en el que garantizó el debido proceso al tramitar el asunto bajo el procedimiento verbal dada la situación de flagrancia. De igual modo, se verificó que el procedimiento respetó las garantías del debido proceso y el cargo formulado guardó estricta congruencia con la decisión definitiva.

166. Asimismo, las decisiones mediante las cuales la Procuraduría General de la Nación le impuso sanción de suspensión e inhabilidad especial por seis (6) meses al señor Alex Xavier Flórez Hernández, al incurrir en la prohibición prevista en el numeral 19 del artículo 39 del CGD constitutiva de falta disciplinaria según el artículo 67 de dicha codificación, se encuentran ajustadas al ordenamiento jurídico, toda vez que se acreditaron plenamente los elementos de la responsabilidad disciplinaria. Dicha verificación desestima, entonces, los argumentos de defensa encuadrados por el sancionado en las causales de revisión atinentes a la violación directa e indirecta de la ley, la inobservancia de los principios de proporcionalidad y razonabilidad, y la indebida apreciación probatoria.



167. En cuanto a la tipicidad, la conducta encuadró en la prohibición consistente en proferir expresiones calumniosas, constitutiva de falta disciplinaria por disposición expresa del artículo 67 del CGD, al encontrarse demostrada la imputación falsa de delitos de manera directa e individualizada contra agentes de la Policía Nacional que atendían el requerimiento por alteración de la tranquilidad causada por el senador.

168. Frente a la ilicitud sustancial, se encontró demostrado que el comportamiento del congresista lesionó la honra de los servidores de la Policía Nacional y comprometió la imagen institucional del órgano legislativo al desconocer la investidura que ostenta como servidor público de elección popular, llamado a salvaguardar esa dignidad, bajo una conducta que consulte la justicia y el bien común (art. 133 de la Constitución Política).

169. En lo relacionado con la culpabilidad, la valoración de los medios de prueba desestimó la circunstancia de inimputabilidad por embriaguez alegada, dado que no se acreditó la pérdida de la capacidad de comprensión y autodeterminación del disciplinado, quien mantuvo la coherencia en su discurso, la lógica en sus respuestas y la plena conciencia de su cargo, lo que permitió atribuir la falta a título de dolo.

170. Finalmente, la dosificación de la sanción atendió los principios de razonabilidad y proporcionalidad, en la medida en que la decisión de segunda instancia ponderó los criterios de clasificación de la falta y graduación de la sanción previstos en la ley, como el grave daño social generado con la conducta y las circunstancias de atenuación por la ausencia de antecedentes y la reparación del daño.

171. En este orden, la actuación disciplinaria sometida al control integral habilitado por la modulación constitucional del recurso extraordinario de revisión automático, conforme con las reglas de unificación establecidas por esta Corporación, no evidencia en el presente caso la configuración de las causales de revisión previstas en el artículo 238 C del CGD, dado que no se encontró demostrado ninguno de los siguientes vicios: (i) violación directa de la ley sustancial; (ii) violación indirecta de la ley sustancial por error de hecho o derecho en la apreciación de la prueba; (iii) incongruencia entre el pliego de cargos y el fallo; (iv) nulidad originada en el curso del proceso disciplinario; (v) error en la dosificación de la sanción disciplinaria por violación de los principios de proporcionalidad, razonabilidad, o indebida apreciación probatoria; (vi) 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; (vii) haberse dictado la decisión con fundamento en documentos falsos; (viii) 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.

172. El examen integral de la decisión sancionatoria de suspensión e inhabilidad especial impuesta al señor Alex Xavier Flórez Hernández, sometida a reserva judicial, tampoco revela la configuración de alguna de las causales de nulidad previstas en el inciso segundo del artículo 137 del CPACA, relativas a la infracción de las normas en que el acto debía fundarse, a la expedición del acto con falta de competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones de quien lo profirió.

173. En síntesis, la actuación disciplinaria y la decisión sancionatoria revisadas bajo la égida del control integral como garantía del debido proceso, que comporta aspectos que trascienden las causales de revisión extraordinaria previstas en el artículo 238C del CGD, se ajustan al ordenamiento jurídico, porque: (i) el procedimiento se surtió conforme al régimen legal aplicable y al juicio verbal; (ii) atendió la condición de congresista como sujeto disciplinable para asumir competencia; (iii) se respetó el término de prescripción de la acción; (iv) existió congruencia entre el cargo formulado y la decisión definitiva; (v) la conducta fue subsumida en la descripción típica de la falta imputada; (vi) se demostró la ilicitud sustancial conforme con las particularidades de quien ostenta la investidura de congresista; (vii) la culpabilidad en modalidad de dolo se encontró acreditada al desestimarse la circunstancia de inimputabilidad; (viii) la dosificación se ajustó a los principios de razonabilidad y proporcionalidad ponderada de acuerdo con los criterios de clasificación de la falta y graduación de la sanción; y (ix) se observaron los principios y normas rectoras de la ley disciplinaria.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo, Sala Dos Especial de Decisión, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **FALLA:**

**Primero. Declarar** ajustada al ordenamiento jurídico la decisión sancionatoria proferida por el viceprocurador general de la Nación con funciones de procurador general, el 18 de octubre de 2024, en contra del señor Alex Xavier Flórez Hernández en el proceso disciplinario radicado bajo el número IUS E- 2022-502180/IUC-D-2022-2562345, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

**Segundo. Informar** al señor Alex Xavier Flórez Hernández que contra la presente decisión procede el recurso de doble conformidad, el cual deberá interponerse y tramitarse conforme con lo previsto en el artículo 247 del CPACA.



Radicación: 11001-03-15-000-2024-06773-00 (10893)  
Sancionado: Alex Xavier Flórez Hernández

**Tercero. Comunicar** la presente decisión a la Procuraduría General de la Nación por medio de la Secretaría General de esta corporación.

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

**Notifíquese y cúmplase**

**ELIZABETH BECERRA CORNEJO**  
Magistrada

**OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ**  
Magistrado

**PABLO ANDRÉS CÓRDOBA ACOSTA**  
Magistrado

**DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA**  
Magistrado

**CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ**  
Magistrada

**CONSTANCIA:** La presente providencia fue firmada electrónicamente en el Sistema de Gestión Judicial SAMAI. En consecuencia, conforme lo dispuesto en el artículo 186 del CPACA, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, a través del siguiente enlace <https://Samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/procesos.aspx>.