



UNIREMINGTON[®]
CORPORACIÓN UNIVERSITARIA REMINGTON
RES. 2661 MEN JUNIO 21 DE 1996

**ANÁLISIS DE LA AUTORIDAD DISCIPLINARIA DE LA PROCURADURÍA
SOBRE SERVIDORES PÚBLICOS ELECTOS EN COLOMBIA: IMPLICACIONES
DESDE 1991**

Bernardo Arboleda Acosta

Paola Marriaga Ríos

Favio Tapia Gil

Corporación Universitaria Remington

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

Programa de Derecho

2026

Tabla de contenido

	Pág.
Resumen.....	3
Introducción	3
Marco teórico	5
Planteamiento del problema.....	7
Justificación	9
Objetivos	11
Objetivo general.....	11
Metodología	12
Resultados y discusión.....	15
Capítulo I	17
Marco normativo que regula la PD de la Procuraduría sobre los servidores públicos electos	17
Capítulo II	21
Jurisprudencia relacionada con la potestad disciplinaria de la Procuraduría.....	21
Capítulo III.....	29
Principales casos de aplicación de la PD de la P sobre servidores públicos electos desde 1991, analizando sus características, resultados y las controversias que generaron.....	29
Conclusiones	35
Referencias.....	37

Resumen

El presente estudio tiene como objetivo analizar la evolución de la potestad disciplinaria en adelante (PD) de la Procuraduría General de la Nación en adelante (PGN) sobre los servidores públicos (En adelante S.P) de elección popular en Colombia, a partir de la Carta de 1991 y su confrontación con los estándares internacionales de derechos humanos (En adelante DH). La investigación se desarrolla mediante un enfoque cualitativo, de tipo jurídico-analítico, basado en el examen de normas constitucionales, legales, jurisprudencia nacional e internacional y doctrina relevante. Como resultado, se identifica que, si bien inicialmente la jurisprudencia de la Corte constitucional avaló la potestad de la PGN al sancionar tales como la destitución e inhabilidad, la interpretación del art 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en adelante (CADH), especialmente desde el caso Petro Urrego vs. Colombia 2020, estableció límites al ejercicio de dicha potestad, al exigir que al restringir derechos políticos en adelante (DP) sea impuesta por un juez penal. En consecuencia, se evidencian transformaciones normativas como la Ley 2094 de 2021, orientadas a adecuar el régimen disciplinario a estos estándares. Se concluye que el modelo disciplinario colombiano se encuentra en un proceso de ajuste que busca armonizar el control de la función pública (En adelante F.P) con la garantía de los DP y el principio democrático.

Palabras claves: potestad disciplinaria, derechos políticos, Procuraduría General, control disciplinario, principio democrático

Introducción

La Carta Magna de 1991 marcó un punto de inflexión en la organización del Estado y en la concepción de la F.P, al consagrar un modelo de Estado Social de Derecho (En adelante E.S.D), orientado por los principios de legalidad, moralidad administrativa, eficacia, participación ciudadana y responsabilidad de los S.P. En este renovado marco constitucional el ejercicio de la F.P se articula de manera directa con la salvaguarda de los derechos fundamentales y con el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, por tanto, se hace indispensable la existencia de instrumentos de control efectivos que permitan supervisar la conducta de quienes ejercen poder y autoridad en representación de la sociedad.

Dentro de esta configuración institucional, los S.P elegidos por voto popular ocupan una posición especial y diferenciada en tanto acceden a sus cargos mediante el sufragio y desarrollan funciones estatales como manifestación directa de la voluntad ciudadana, por ello, se distinguen de otros S.P ya que su legitimidad democrática surge del electorado y no de un procedimiento administrativo de vinculación, sin embargo, a pesar de su origen popular estos funcionarios están sujetos al régimen de responsabilidades dispuestas en la Constitución y la ley, lo que incluye el control disciplinario ejercido por la PGN (Cocoa, 2021, pp. 15-31).

La PD asignada a la Procuraduría se configura como una herramienta fundamental para asegurar la moralidad, la transparencia y el adecuado cumplimiento de la F.P, a través del derecho disciplinario el Estado pretende prevenir, corregir y sancionar comportamientos que desconozcan los deberes funcionales de los S.P, sin embargo, cuando esta facultad se ejerce respecto de cargos de elección popular, emergen tensiones jurídicas de particular importancia, especialmente en relación con la imposición de sanciones administrativas entre ellas destituir e la inhabilitar, las cuales inciden de forma directa en el ejercicio de los derechos políticos (Pico y Agualimpia, 2015, p. 52, como se cita en, León y Mora, 2022, pp. 19-20).

Esta problemática adquiere una dimensión aún más compleja al confrontar el orden jurídico interno con los estándares internacionales de salvaguarda de los DH, especialmente aquellos consagrados en la CADH, incorporada al sistema normativo colombiano a través del



bloque de constitucionalidad. El artículo 23 de dicho instrumento establece límites al restringir de los DP, lo que ha generado interpretaciones divergentes entre la jurisprudencia constitucional colombiana y los órganos del sistema interamericano, evidenciadas en casos emblemáticos como el de Gustavo Petro Urrego.

Dentro de este escenario, la presente investigación tiene como finalidad examinar de forma sistemática la posición de los S.P de elección popular en adelante (EP) en el marco de la F.P, el alcance constitucional y legal de la PD de la PGN y los efectos que las sanciones disciplinarias generan tanto sobre los derechos del elegido como sobre el derecho fundamental de los ciudadanos a elegir con el propósito de aportar criterios de análisis que permitan avanzar hacia una conciliación entre el control disciplinario del Estado y la protección de los principios democráticos que sostienen el orden constitucional colombiano.

Marco teórico

La estructuración de la PD en Colombia guarda una relación directa con la transformación estatal incorporada por la Carta Política de 1991 mediante la consolidación de un Estado social de derecho (En adelante ESD), sustentado en el principio de legalidad, la responsabilidad de los S.P y la prevalencia del interés general, en este marco la PGN adquirió un mayor fortalecimiento como órgano autónomo de control encargado de vigilar la conducta oficial de quienes ejercen FP conforme a los arts 277 y 278 de la Constitución (Alvarez, 2023, pp. 20-40)

En desarrollo de lo anterior, la PD ha sido entendida como una manifestación del ius puniendi del Estado en el ámbito administrativo, desde una corriente funcionalista, Franco (2021) afirma que el derecho disciplinario cumple una finalidad preventiva y correctiva, orientada a salvaguardar que la conducta de los S.P se adecue a los fines estatales.

Esta perspectiva se encuentra fundamento en la doctrina europea especialmente en autores como Villacís (2025) quienes entienden el derecho administrativo sancionador como una manifestación del poder estatal de sanción sometido a los principios de legalidad, tipicidad y debido proceso, no obstante una segunda corriente doctrinal de orientación garantista establece límites al ejercicio de la PD particularmente cuando esta se ejerce sobre S.P de elección popular.

Bajo esta línea, Quinche (2005) sostiene que el principio de responsabilidad previsto en el artículo 6 debe interpretarse de manera armónica con los DP implicando admitir que el control disciplinario no puede desconocer la legitimidad democrática, proveniente de la voluntad popular expresada mediante el voto.

Esta posición ha tenido amplio desarrollo en el escenario interamericano pues la CIDH en el caso Petro Urrego vs Colombia (2020) determinó que, las sanciones que restrinjan DP entre ellos destituir e inhabilitar a funcionarios que se eligieron popularmente deben ser impuestas por el juez penal dentro de un proceso penal dispuesto en el artículo 23 de la CADH.



De igual forma, Luigi Ferrajoli desde la teoría del garantismo penal aporta una base conceptual relevante al afirmar que toda manifestación del poder punitivo estatal debe sujetarse a límites jurídicos estrictos y garantías procesales, criterio que también resulta aplicable al derecho disciplinario cuando este produce consecuencias sancionatorias de especial gravedad (Ávila, 2017, pp. 138-166)

Por su parte, Pico (2015) desarrolla la tesis de la doble naturaleza del poder disciplinario al indicar que aunque constituye un mecanismo indispensable de control también puede transformarse en un instrumento de afectación de derechos fundamentales cuando no se ejerce bajo parámetros de proporcionalidad, razonabilidad y respeto por las garantías procesales, esta tensión permite evidenciar la coexistencia de dos grandes corrientes, una postura institucionalista que respalda la amplitud del control disciplinario como garantía de la moralidad administrativa y otra postura garantista que prioriza la protección de los DP y del principio democrático.

Planteamiento del problema



La PD de la PGN en Colombia especialmente frente a los S.P de elección popular representa uno de los debates más significativos del derecho público en la actualidad debido a que enfrenta dos fundamentos esenciales del ESD como lo son el control de la F.P y la garantía de los derechos políticos, debido que cuanto entro vigente la Constitución, este órgano de control recibió amplias competencias para investigar y sancionar disciplinariamente en adelante (SD) a los S.P incluso mediante destitución e inhabilidad conforme a los artículos 277 y 278 superiores (Franco, 2021).

Sin embargo, desde una perspectiva garantista distintos autores han cuestionado el alcance de estas facultades cuando son ejercidas sobre funcionarios elegidos por voto popular, en este sentido, Quinche Ramírez sostiene que, el principio de responsabilidad no debe analizarse de manera aislada sino en concordancia con los derechos políticos reconocidos en la Carta de 1991 y en los Convenios de orden Internacional de DH.

De igual forma, Ferrajoli afirma que, toda expresión del poder punitivo estatal debe encontrarse sometida a límites estrictos y garantías jurídicas especialmente cuando compromete derechos fundamentales relacionados con la participación política, del mismo modo considera que los derechos políticos integran el núcleo esencial del sistema democrático razón por la cual su restricción mediante decisiones adoptadas por autoridades administrativas genera importantes cuestionamientos de legitimidad.

Esta tensión adquirió especial relevancia en el ámbito interamericano a partir del caso *Petro Urrego vs. Colombia* (2020), en el cual se estableció que al imponer sanciones restringiendo DP debe ser adoptada por el juez que tiene competencia dentro del proceso penal, conforme al art. 23 de la CADH, este precedente evidenció una incompatibilidad entre el modelo disciplinario colombiano y los estándares internacionales, lo que dio lugar a reformas como la Ley 2094 de 2021.

En este contexto, la problemática presente se basa en lo necesario de determinar si la PD de la PGN, como está configurada en el orden jurídico en Colombia, resulta compatible con los

principios democráticos y los preceptos internacionales de salvaguarda de los DP, o si, por el contrario, constituye una limitación indebida a la soberanía popular y a la participación política.

Formulación del problema

¿En qué medida la PD de la PGN para sancionar a servidores públicos de elección popular es compatible con las normas constitucionales e interamericanas de salvaguarda de los derechos políticos en Colombia?

Sistematización del problema

¿Cuál es el fundamento constitucional y legal de la facultad disciplinaria de la Procuraduría en Colombia?

¿Cómo ha sido interpretada esta facultad por la jurisprudencia constitucional colombiana?

¿Cuáles son las disposiciones que establece el sistema interamericano de derechos humanos en relación con la restricción de derechos políticos?

¿Qué tensiones existen entre el control disciplinario y el principio democrático en el caso de servidores públicos elegidos popularmente?

¿La Ley 2094 de 2021 logra armonizar el régimen disciplinario con los estándares internacionales o persisten problemas de compatibilidad?

Justificación

Se justifica esta investigación a través de lo necesario de analizar críticamente la PD PGN referente a los S.P de elección popular, en un contexto jurídico caracterizado por tensiones entre el control de la F.P y la garantía de los derechos políticos.

Este problema adquiere especial relevancia a partir de la transformación del Estado colombiano con la Constitución de 1991 y más recientemente, con la incidencia de los estándares interamericanos en materia de DH, los cuales han cuestionado el alcance de las facultades sancionatorias de las autoridades administrativas.

Desde el punto de vista académico, esta investigación contribuye a llenar un vacío en la discusión doctrinal sobre los límites del derecho disciplinario cuando este incide directamente en el ejercicio de DP, si bien existe abundante literatura sobre la PD como mecanismo de control, son menos los estudios que abordan de manera integral su compatibilidad con el principio democrático y los estándares del sistema interamericano.

En este sentido, el trabajo aporta un análisis articulado entre derecho constitucional, derecho administrativo sancionador y derecho internacional de los DH, permitiendo una comprensión más compleja y actualizada del problema.

En el ámbito jurídico, la investigación resulta pertinente en la medida en que examina la adecuación del ordenamiento colombiano particularmente tras la expedición de la Ley 2094 de 2021 frente a los criterios fijados por la jurisprudencia interamericana, esto no solo permite evaluar la validez y eficacia de las reformas adoptadas, sino también identificar posibles inconsistencias normativas y vacíos en la protección de los derechos políticos, lo cual puede servir como insumo para futuras reformas legislativas o desarrollos jurisprudenciales.

Desde una perspectiva social y política, el estudio cobra importancia en tanto aborda un tema directamente relacionado con la calidad de la democracia y la confianza ciudadana en las instituciones, la posibilidad de que una autoridad administrativa limite el ejercicio de derechos políticos de funcionarios elegidos popularmente plantea interrogantes sobre la legitimidad del



poder sancionador y su impacto en la representación democrática, en este sentido, la investigación contribuye a fortalecer el debate público informado, promoviendo una mayor conciencia sobre la necesidad de equilibrar el control disciplinario con el respeto por la voluntad popular.

Finalmente, el estudio tiene una utilidad práctica al ofrecer elementos de análisis que pueden orientar la formulación de recomendaciones dirigidas a mejorar el sistema disciplinario colombiano, tanto en términos de eficacia en la lucha contra la corrupción como en la salvaguarda de los derechos fundamentales, de este modo, la investigación no solo tiene valor teórico, sino también aplicabilidad en la construcción de una administración pública más legítima, transparente y acorde con los principios del Estado social de derecho.



Objetivos

Objetivo general

Analizar la compatibilidad de la PD de la PGN en relación con los SP de elección popular con las disposiciones constitucionales e interamericanas de salvaguarda de los DP en Colombia.

Objetivos específicos

Examinar el marco constitucional y legal que regula la PD de la PGN sobre los SP de elección popular partir de 1991.

Interpretar la jurisprudencia nacional e interamericana para determinar los criterios y límites al restringir de los derechos políticos.

Determinar casos relevantes de aplicación de la PD sobre servidores públicos electos, con el fin de identificar tensiones entre el control disciplinario y el principio democrático.

Metodología

La presente investigación se desarrolla al aplicar un enfoque cualitativo, en la medida en que se orienta a la comprensión e interpretación de fenómenos jurídicos relacionados con la PD de la PGN y su impacto en los derechos políticos de los S.P de elección popular, este enfoque permite analizar de manera profunda el contenido normativo, jurisprudencial y doctrinal, con el fin de identificar tensiones, alcances y límites dentro del ordenamiento jurídico colombiano y su relación con los estándares internacionales.

Tipo de investigación

El estudio es de tipo jurídico-dogmático, ya que se centra en el análisis sistemático del ordenamiento jurídico vigente, particularmente de las normatividades de la constitución, ley y decisiones judiciales que regulan la PD de la PGN.

Método de investigación

La investigación se desarrolla mediante el método deductivo, partiendo de principios generales del derecho constitucional y del derecho internacional de los DH, para analizar su aplicación en el caso concreto de la PD sobre S.P de elección popular.

Asimismo, se emplea el método hermenéutico-jurídico, el cual permite interpretar el contenido y alcance de las normas, así como de las decisiones jurisprudenciales, especialmente en lo relacionado con los DP y el principio democrático, a través de este método se busca comprender el sentido y la finalidad de las disposiciones jurídicas, relacionados con el problema de investigación que se planteó.

Fuentes de recolección de información

Se recopiló la información se realiza a través de fuentes primarias y secundarias:

- Fuentes primarias: constituidas por la Constitución de 1991, leyes (como la Ley 2094 de 2021), sentencias de la Corte Constitucional, decisiones del sistema interamericano de DH y actos administrativos relevantes emitidos por la PGN.



UNIREMINGTON
CORPORACIÓN UNIVERSITARIA REMINGTON
RES. 2661 MEN JUNIO 21 DE 1996

- Fuentes secundarias: integradas por libros, artículos académicos, doctrina especializada e investigaciones previas que abordan el derecho disciplinario, los derechos políticos y el control de la F.P.

Unidad de análisis

La unidad de análisis está conformada por las fuentes primarias y secundarias relacionadas con la PD de la PGN sobre S.P de elección popular, especialmente aquellas que permiten examinar su compatibilidad con los estándares constitucionales e interamericanos de salvaguarda de los DP.

Criterios de inclusión y exclusión

Criterios de inclusión:

- Normas constitucionales y legales vigentes desde la Constitución de 1991.
- Jurisprudencia relevante de la Corte Constitucional y del sistema interamericano de DH.
- Doctrina nacional e internacional relacionada con derecho disciplinario, derechos políticos y control administrativo.
- Casos representativos de aplicación de la PD sobre SP de elección popular.

Criterios de exclusión:

- Normatividad derogada y no estén relacionadas directamente con la PD.
- Jurisprudencia no relevante para el problema de investigación.
- Fuentes doctrinales sin rigor académico o que no aborden el tema específico.
- Información de carácter meramente descriptivo que no aporte al análisis jurídico del problema.

Resultados y discusión

El análisis desarrollado permite identificar que los S.P de elección popular ocupan una posición jurídica diferenciada dentro de la F.P colombiana, en tanto su legitimidad proviene directamente del ejercicio del derecho fundamental al voto, la Carta de 1991 incluyéndolos de forma expresa dentro de la categoría de S.P, lo que justifica su sometimiento al régimen de responsabilidades y al control disciplinario que ejerce la PGN.

Asimismo, se evidencia que la PD tiene un fundamento constitucional claro en los artículos 277 y 278 de la Constitución, los cuales facultan a la PGN para vigilar la conducta oficial de todos los S.P e imponer sanciones administrativas, incluso los que se eligieron por VP, desde la perspectiva del derecho interno, esta facultad ha sido reiteradamente avalada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que ha sostenido que el control disciplinario busca garantizar los fines del Estado y la correcta prestación de la F.P.

Sin embargo, los resultados del estudio muestran que al aplicar la sanción disciplinaria al destituir e inhabilitar sobre S.P de elección popular genera una afectación directa al ejercicio de los DP, no solo del funcionario sancionado, sino también de los electores que depositaron su voto. Esta afectación cobra una relevancia especial al contrastarse con el artículo 23 de la CADH en la medida en que dicha disposición establece que cualquier restricción a los DP debe derivarse de una condena proferida por un juez competente dentro de un proceso penal.

Finalmente, se evidencia la existencia de una falta de armonía del ordenamiento jurídico colombiano y los estándares convencionales, lo cual ha sido advertido tanto por los órganos del sistema interamericano como por el Consejo de Estado el cual exhortó al Estado colombiano a ajustar su régimen disciplinario a las obligaciones internacionales en materia de DP.

Los resultados alcanzados ponen en evidencia una tensión de carácter estructural entre el ejercicio de la PD de naturaleza administrativa y la salvaguarda real y efectiva de los DP dentro de un sistema democrático, pues, aunque el control disciplinario resulta un mecanismo legítimo y necesario para salvaguardar la moralidad administrativa, su aplicación respecto de



cargos de elección popular genera cuestionamientos significativos desde la óptica constitucional y convencional.

La discusión se concentra principalmente en la naturaleza de la sanción disciplinaria de destitución y en sus efectos sobre la democracia representativa en la medida en que, mientras la jurisprudencia constitucional en Colombia ha sostenido una interpretación amplia de las facultades disciplinarias atribuidas a la PGN, los estándares del sistema interamericano proponen una lectura restrictiva de las limitaciones a los derechos políticos, privilegiando la intervención del juez penal como el único mecanismo legítimo para imponer sanciones que conlleven la pérdida del cargo de funcionarios elegidos democráticamente.

En este contexto, la destitución de carácter administrativo se presenta como una medida que supera la esfera individual del funcionario sancionado y repercute directamente en la voluntad popular manifestada en las urnas, lo que compromete el derecho fundamental a elegir y la legitimidad democrática del sistema por ello, el análisis conduce a concluir que el desafío del orden jurídico en Colombia no consiste en suprimir el control disciplinario sino en redefinir sus límites y garantías de manera que se mantenga un equilibrio entre la exigencia de responsabilidad de los S.P y la salvaguarda de los P tanto de quienes resultan elegidos como de los ciudadanos que los eligen.

Capítulo I

Marco normativo que regula la PD de la Procuraduría sobre los servidores públicos electos

El ejercicio de la PD del Estado establece una herramienta fundamental que salvaguarda la moralidad administrativa, la eficacia de la F.P y la cumplir los fines esenciales del Estado, conforme a la Carta de 1991, en este contexto, la PGN ha sido instituida como el órgano encargado que vigila las conductas oficiales de los que ejercen funciones públicas, entre ellos los S.P que son elegidos popularmente, no obstante, desde la expedición de la Constitución de 1991 ha surgido un debate jurídico relevante en torno a los límites y alcances de esta competencia, especialmente cuando las sanciones disciplinarias afectan derechos políticos derivados del voto popular.

En efecto, la tensión entre el control disciplinario y la democracia representativa ha adquirido una especial relevancia a partir del desarrollo jurisprudencial nacional y de la incidencia del derecho internacional de los DH, particularmente del sistema interamericano, en este sentido, el capítulo presente su objeto es el análisis de las normas que establece la PD de la PGN sobre los S.P electos, identificando su fundamento constitucional, legal y convencional, así como las principales tensiones derivadas de su aplicación.

Instrumentos internacionales

En el ámbito internacional, diversos instrumentos se reconoce los derechos políticos como eje estructural de la democracia, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada en 1948, consagra en su artículo 20 el derecho de toda persona a participar en el gobierno y ejercer el sufragio, consolidando la participación política como un eje esencial del sistema democrático (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1985, p. 154).

Por su parte, la Carta Democrática Interamericana reafirma el compromiso de los Estados de promover y proteger la democracia, destacando la importancia de la participación ciudadana y el respeto por la institucionalidad democrática, asimismo, la Convención

Interamericana contra la Corrupción establece la obligación de los Estados de adoptar medidas para prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción, reforzando el papel del control disciplinario en la protección del interés general.

No obstante, el instrumento más relevante en esta materia es la CADH, en particular, su art 23 establece los DP como derechos fundamentales y establece que su restricción solo puede darse bajo condiciones estrictas. El numeral 2 de dicho artículo dispone que estos derechos únicamente pueden ser limitados por condena proferida por un juez competente en el marco de un proceso penal, lo cual delimita de manera clara tanto la autoridad como el procedimiento habilitado para afectar dichos derechos (Organización de los Estados Americanos, 1969).

Durante varios años, el Estado colombiano sostuvo una interpretación según la cual las sanciones disciplinarias podían coexistir con este estándar, al considerar que el derecho disciplinario establece la forma de cómo se manifiesta de forma autónoma el poder de sancionar del Estado (Rodríguez, 2025, pp. 4-25), en esta línea, la Corte Constitucional avaló la competencia de la PGN para imponer sanciones como la destitución e inhabilidad a funcionarios electos, bajo el entendido de que no se trataba de restringir derechos políticos, sino de consecuencias derivadas del incumplimiento de deberes funcionales.

Sin embargo, esta interpretación fue progresivamente desvirtuada por la jurisprudencia que expide la CIDH, que ha sostenido de manera reiterada que los DP no pueden ser restringidos por autoridades administrativas, en consecuencia, el art. 23.2 de la CADH se configura como un límite infranqueable al poder disciplinario estatal, en tanto impide que autoridades administrativas interfieran en la voluntad popular expresada a través del sufragio, este estándar constituye por lo menos la salvaguarda en la que los Estados respeten conforme al principio *pacta sunt servanda* y del control de convencionalidad (Alzate, 2023, pp. 4-29).

La evolución del régimen disciplinario colombiano ha estado marcada por una tensión constante del control estatal y la protección de los DP, con la expedición de la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único), se consolidó un modelo que otorgaba amplias facultades a la

Procuraduría que investigue, sancione e incluso destituir a S.P que son elegidos popularmente, bajo la premisa de garantizar la moralidad administrativa y la eficiencia de la F.P (Villamizar et al., 2020, pp. 66-81).

No obstante, el desarrollo del sistema interamericano evidenció la incompatibilidad de este modelo con los estándares internacionales., la sentencia del caso Petro Urrego vs. Colombia (2020) marcó un punto de inflexión al establecer que las autoridades administrativas no están autorizados para limitar derechos políticos mediante sanciones disciplinarias.

En respuesta a esta decisión, el legislador colombiano adoptó reformas estructurales, materializadas en la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario) y su modificación mediante la Ley 2094 de 2021, esta última buscó adecuar el régimen disciplinario a los estándares interamericanos, introduciendo cambios orientados a fortalecer las garantías procesales y el carácter de las decisiones que adopta la Procuraduría.

Nuevo régimen disciplinario y tensiones persistentes

El nuevo régimen disciplinario introdujo transformaciones significativas, entre ellas al otorgar funciones jurisdiccionales a la PGN, lo que implicó que sus decisiones adquirieran una naturaleza distinta a la de los actos administrativos tradicionales, asimismo, se adoptó un modelo procesal con separación de funciones entre investigación y juzgamiento, con el fin de garantizar mayor imparcialidad.

En cuanto al régimen sancionatorio, se mantuvo al clasificar las faltas en gravísimas, graves y leves, así como sanciones que incluyen la destitución e inhabilidad general, con consecuencias particularmente intensas cuando se trata de S.P electos, no obstante, la aplicación de estas sanciones exige un análisis riguroso bajo criterios de proporcionalidad y razonabilidad, especialmente cuando se encuentran en juego derechos políticos.

A pesar de estas reformas, persisten importantes tensiones. La Corte Constitucional, en decisiones como la Sentencia C-146 de 2021, ha adoptado una postura de armonización que busca mantener la institucionalidad interna sin desconocer completamente los estándares



interamericanos, sin embargo, esta posición ha sido objeto de debate, en la medida en que plantea interrogantes sobre el alcance del control de convencionalidad y la verdadera adecuación del sistema disciplinario colombiano.

Desde una perspectiva comparada, el modelo colombiano presenta particularidades frente a otros países de la región, mientras que en sistemas como el argentino, mexicano o brasileño la remoción de funcionarios electos suele estar reservada a órganos judiciales o legislativos, en Colombia subsiste un modelo en el que un órgano administrativo ejerce funciones sancionatorias relevantes (Serrafero, 1996, pp. 137-162).

Capítulo II

Jurisprudencia relacionada con la potestad disciplinaria de la Procuraduría

La PD de la PGN es desarrollada por medio de la jurisprudencia constante por parte de la Corte Constitucional orientado a delimitar sus fundamentos criterios y límites en el escenario del Estado social de derecho y en este contexto, la jurisprudencia suministrada permite



identificar una línea clara según la cual dicha potestad no constituye una manifestación arbitraria del poder estatal sino un instrumento constitucionalmente legítimo, dirigido a garantizar la moralidad administrativa, la eficacia de la F.P y la prevalencia del interés general y en este sentido, la (Sentencia C 028 de 2006) M.P Humberto Antonio Sierra Porto, se erige como un precedente estructural al abordar de manera integral la naturaleza, perspectiva y límites de la PD ejercida por la PGN.

Desde una perspectiva constitucional, la Corte ha señalado que la PD tiene un fundamento directo en la Carta de 1991 en particular en los art que establecen la F.P y los principios de la función administrativa y ello implica reconocer que, el control disciplinario no es accesorio ni secundario sino un elemento esencial del diseño institucional del Estado colombiano y así la Corte ha sostenido que, la F.P está orientada al cumplimiento de los fines estatales y que para garantizar dicho objetivo resulta indispensable que quienes ejercen F.P actúen sujetos a los principios de legalidad, moralidad, igualdad, eficacia, economía, imparcialidad y publicidad principios que no se agotan en una dimensión programática, sino que, generan consecuencias jurídicas concretas cuando son desconocidos.

En la Sentencia C 028 de 2006, la Corte desarrolló ampliamente el concepto de PD al definirla como la facultad del Estado para investigar y sancionar las faltas cometidas por los S.P y por los particulares que ejercen F.P y dicha facultad se justifica en la necesidad de salvaguardar a los ciudadanos frente a eventuales arbitrariedades negligencias o desviaciones en el ejercicio del poder público y desde esta óptica, el control disciplinario no se concibe como una sanción meramente represiva sino como un instrumento de garantía institucional que busca asegurar que la actuación administrativa se mantenga dentro de los cauces constitucionales y legales.

Uno de los ejes centrales del análisis jurisprudencial abordado por la Corte en la sentencia referida, es el principio de legalidad, el cual se entiende como una manifestación de racionalización del poder y una exigencia según la cual, toda actuación de los S.P debe estar previamente autorizada por una norma expresa y clara.

La Corte, enfatizó que este principio rige en el escenario penal y en el DD en la medida en que este último comporta el ejercicio de potestades sancionatorias que afectan derechos fundamentales y en consecuencia la Corte sostuvo que al existir un régimen disciplinario detallado como el previsto en la Ley 734 de 2002, constituye una garantía para los disciplinados en tanto delimita de manera precisa las conductas reprochables las sanciones aplicables y los procedimientos para imponerlas.

En lo que tiene que ver con los límites al ejercicio de la PD la Corte Constitucional, ha sido enfática en señalar que, el legislativo tiene con una amplia libertad de disposiciones de normas, dicha libertad no es absoluta y se encuentra condicionada por el respeto a los valores, principios y derechos consagrados en la Carta de 1991. En este marco la Sentencia C 028 de 2006, examinó de manera específica la compatibilidad de las sanciones disciplinarias que implican inhabilidades para el ejercicio de F.P con el derecho fundamental de acceso a cargos públicos y los tratados internacionales de DH que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

La Corte partió de la premisa según la cual el derecho de acceso a cargos públicos no tiene carácter absoluto y es motivo de limitaciones razonables y proporcionales cuando estas se encuentren justificadas en la protección de intereses constitucionalmente relevantes y en este sentido, sostuvo que las inhabilidades derivadas de sanciones disciplinarias persiguen fines legítimos como la salvaguarda de la moralidad pública, la transparencia en el manejo del estado y la lucha contra la corrupción y por ello no pueden considerarse per se contrarias a la Constitución.

La Corte también precisó que al incorporar los tratados internacionales al bloque constitucional no implica que estos adquieran un rango supraconstitucional ni que anulen la competencia del legislador para regular materias como el régimen disciplinario y por el contrario, dicha incorporación exige un ejercicio hermenéutico orientado a armonizar las normas internacionales con la Constitución y con las necesidades propias del ordenamiento interno. En este ejercicio interpretativo, la Corte destacó la importancia de instrumentos entre ellos la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones



Unidas contra la Corrupción las cuales respaldan la adopción de medidas disciplinarias severas como mecanismo de protección del erario y de los derechos económicos sociales y culturales.

En cuanto al rol específico de la PGN, la jurisprudencia analizada reafirma que esta entidad ejerce la PD por mandato constitucional y legal y que su facultad de sancionar que incluyan la suspensión o la inhabilidad para ejercer F.P la cual tiene su respaldo en la Constitución y la ley, así mismo, la Corte sostuvo que dicha facultad no desconoce el principio democrático ni los derechos políticos de los ciudadanos en la medida en que, se ejerce dentro de un marco normativo previo con garantías procesales y con sujeción al control judicial.

Finalmente la Sentencia C 028 de 2006, permite concluir que la Corte Constitucional ha construido una doctrina sólida según la cual la PD de la PGN constituye un pilar del Estado social de derecho, en tanto, asegura la sujeción de la F.P a los principios constitucionales y que si bien esta potestad debe ejercerse con respeto estricto por los derechos fundamentales y por el debido proceso, igualmente cuenta con herramientas eficaces para cumplir su finalidad preventiva, correctiva y garantista y en este equilibrio entre control y garantía se ubican los criterios y límites jurisprudenciales que orientan el desempeño legítimo de la PD en Colombia.

En desarrollo del análisis jurisprudencial sobre la PD de la PGN resulta indispensable incorporar la línea fijada por el Consejo de Estado (Rdo. 54000-23-25-000-2003-00764-01), en relación con el poder disciplinario preferente y el alcance del control judicial de dicha potestad en el marco del Estado social de derecho.

En este sentido la jurisprudencia ha sostenido que el diseño constitucional atribuye a la PGN, la titularidad de la potestad correccional y disciplinaria con carácter preferente, lo cual implica que este órgano de control puede asumir de manera prevalente el conocimiento de las investigaciones disciplinarias sin que, ello excluya que determinadas entidades ejerzan directamente esa misma potestad respecto de sus servidores, siempre bajo la sujeción a los principios constitucionales que rigen la función administrativa y al posterior control judicial que ejerce la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Desde esta perspectiva, el poder disciplinario preferente, no se concibe como una facultad arbitraria ni excluyente sino como un instrumento de garantía institucional orientado a preservar la moralidad administrativa, la eficacia de la F.P y la protección del interés general, lo cual resulta coherente con la naturaleza administrativa del DD y con la función constitucional asignada al Ministerio Público, en este marco la coexistencia de competencias disciplinarias en cabeza de diversas autoridades no desnaturaliza la unidad del sistema disciplinario, sino que, responde a una lógica de distribución funcional sometida a controles judiciales posteriores (Peralta, 2014, pp. 4-20)

En cuanto al control judicial de la PD, la jurisprudencia contenciosa administrativa ha precisado de manera reiterada que dicho control no constituye una tercera instancia ni un nuevo escenario para replantear el debate probatorio o sustituir la valoración realizada por la autoridad disciplinaria, en ejercicio de su competencia administrativa, por el contrario, el juez contencioso administrativo ejerce un control limitado orientado a verificar que el procedimiento disciplinario haya respetado las garantías constitucionales básicas del investigado y que la actuación administrativa no resulte intolerable frente a los valores superiores del orden constitucional.

En este sentido, el proceso disciplinario goza de una presunción de legalidad, derivada de la naturaleza administrativa de los actos que lo culminan, presunción que solo puede ser desvirtuada cuando se demuestre una vulneración grave y manifiesta de derechos fundamentales, tales como el debido proceso y el derecho de defensa, o cuando se adviertan irregularidades relacionadas con la competencia del funcionario o con el respeto estricto de las reglas constitucionales y legales que rigen la producción y valoración de la prueba (Cerquera, 2023, pp. 5-43).

De esta manera, el control judicial ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo se concibe como un control posterior, objetivo y garantista, orientado a verificar la conformidad del acto disciplinario con el ordenamiento jurídico, sin sustituir la F.P de la autoridad disciplinaria ni reabrir el debate probatorio, salvo en aquellos eventos en los que se

evidencie una transgresión clara de los principios constitucionales que gobiernan la actuación administrativa.

En este escenario, la jurisprudencia ha sido consistente en afirmar que el juez administrativo no actúa como una tercera instancia del proceso disciplinario, sino como un juez de legalidad, encargado de salvaguardar el debido proceso, la competencia de la autoridad, la suficiencia de la motivación y la proporcionalidad de la sanción impuesta.

En consecuencia, la anulación del acto administrativo solo procede cuando se constata la existencia de desviación de poder, un error manifiesto en la apreciación de las pruebas, una interpretación normativa irrazonable o una afectación sustancial de los derechos fundamentales del disciplinado. Lo anterior reafirma que la PD de la PGN se ejerce dentro de límites constitucionales precisos y bajo un sistema de frenos y contrapesos orientado a garantizar, de manera simultánea, la eficacia del control disciplinario y la salvaguarda de los derechos fundamentales, dentro del Estado social y democrático de derecho.

En desarrollo de estos criterios, el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección A en sentencia de 11 de julio de 2013 dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho identificado con la radicación (Rdo. 11001-03-25-0-2011-00115-00) con ponencia del consejero Gustavo Eduardo Gómez Aranguren y promovido por Lauro Eduardo Montilla Gómez contra la PGN y el Municipio de Bolívar Cauca, reitero que los actos disciplinarios que profiere la PGN constituyen manifestaciones típicas de la función administrativa.

Razón por la cual, se encuentran amparados por la presunción de legalidad pero sometidos al control pleno e integral de constitucionalidad y legalidad sin que dicho control pueda entenderse como una tercera instancia ni como una sustitución de la actividad disciplinaria sino como una garantía esencial del debido proceso y de la supremacía constitucional.

En igual sentido, la Sala preciso que la presunción de legalidad que recae sobre los fallos disciplinarios no puede asimilarse al efecto de cosa juzgada, propio de las decisiones

jurisdiccionales puesto que se trata de actos administrativos sometidos a la figura de la cosa decidida, lo que habilita su control judicial posterior como parte integrante de las garantías mínimas del debido proceso del investigado y como límite efectivo al ejercicio del poder disciplinario del Estado.

La (Sentencia C-030 de 2023) M.P José Fernando Reyes Cuartas, Juan Carlos Cortés González, fija y depura de manera definitiva, la naturaleza y los límites constitucionales de la PD de la PGN y su relación con los derechos políticos y el bloque de constitucionalidad.

En primer lugar, la Corte Constitucional reafirma que la función disciplinaria atribuida a la Procuraduría es de naturaleza originariamente administrativa y no jurisdiccional, en virtud de lo dispuesto en los artículos 118 y 277, numeral 6, de la Constitución Política. Ello implica que la vigilancia superior de la conducta oficial, la investigación disciplinaria y la imposición de sanciones se inscriben en el ámbito del derecho administrativo sancionador y se encuentran sometidas a los principios que rigen la función administrativa, tales como la legalidad, la tipicidad, el debido proceso, la imparcialidad y el control judicial posterior.

En segundo lugar, la Corte declara inconstitucional la atribución general y omnicompreensiva de funciones jurisdiccionales a la PGN contenida en el artículo 1 de la Ley 2094 de 2021, por vulnerar el inciso tercero del artículo 116 de la Carta de 1991, al desconocer el principio de excepcionalidad en la atribución de funciones judiciales a autoridades administrativas pues no se trató del traslado excepcional de una competencia judicial sino de la transformación artificial de una potestad que históricamente ha sido administrativa, además, porque la asignación careció de una definición material precisa y delimitada de las materias objeto de función jurisdiccional.

En tercer lugar, la sentencia establece con claridad que al ser destituido, suspendido e inhabilitado impuesta a S.P de elegidos por VP tienen reserva judicial en atención a la salvaguarda reforzada del principio democrático y del derecho fundamental a participar en política reconocidos tanto en la Constitución y en el art 23 de la CADH el cual se incorporo al bloque de constitucionalidad en virtud del artículo 93 superior, por lo cual dichas sanciones solo

pueden ser impuestas de manera definitiva por un juez de la República y no por una autoridad administrativa aun cuando esta haya sido formalmente investida de funciones jurisdiccionales.

En cuarto lugar, la Corte precisa que la Procuraduría no puede imponer de manera definitiva una sanción que restrinja DP del S.P elegido por VP y que su actuación disciplinaria frente a estos debe ser necesariamente sometida al control judicial obligatorio, automático e integral garantizando el principio del juez natural, la imparcialidad y el debido proceso en términos similares a los del proceso penal sin que ello suponga la conversión de la Procuraduría en órgano jurisdiccional.

En quinto lugar, la sentencia articula de forma sistemática el control de constitucionalidad y de convencionalidad, señalando que la CADH no opera como norma supraconstitucional sino como parámetro de interpretación reforzada dentro del bloque de constitucionalidad y que la armonización normativa debe realizarse conforme al principio pro-persona sin desconocer la supremacía constitucional ni el diseño institucional del Estado colombiano.

la Corte concluye que el legislador no puede eludir los estándares convencionales mediante la simple reasignación nominal de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas y exhorta al Congreso de la República a adecuar el régimen disciplinario a los parámetros constitucionales y convencionales garantizando que las restricciones a los derechos políticos del funcionario elegido por VP solo se produzcan mediante decisión judicial.

En síntesis, la Sentencia C-030 de 2023 consolida una línea jurisprudencial conforme a la cual la PD de la PGN de naturaleza administrativa y se encuentra sujeta a un control judicial posterior, pleno y efectivo; sin embargo, no puede transformarse en una función jurisdiccional general ni erigirse en fundamento para restringir en definitiva de los DP sin la intervención de un juez. Esta delimitación redefine de manera estructural el alcance del control disciplinario en el marco del Estado constitucional colombiano.



Capítulo III

Principales casos de aplicación de la PD de la P sobre servidores públicos electos desde 1991, analizando sus características, resultados y las controversias que generaron.

Cuando se expidió la Carta de 1991, el diseño institucional colombiano fortaleció los mecanismos de control sobre el ejercicio del poder público, entre ellos la PD atribuida a la PGN. Este órgano fue concebido como garante de la moralidad administrativa, la legalidad y la defensa del interés público, con amplias facultades para investigar y sancionar la conducta de los S.P, incluidos aquellos elegidos por VP.

No obstante, el ejercicio de la PD sobre funcionarios democráticamente electos ha generado profundas tensiones jurídicas y políticas, especialmente cuando las sanciones impuestas implican destituir del cargo e inhabilitar al ejercitar derechos políticos. Dichas tensiones se han intensificado a partir de incorporar los estándares del Sistema Interamericano de DH, en particular los derivados del artículo 23 de la CADH, que establece límites estrictos a la restricción de los derechos políticos (Cardozo, 2020, pp. 289–303).

Este capítulo identifica los principales casos en los que la PGN ha ejercido su P.D sobre S.P de elección popular desde 1991, analizando las características de cada actuación, los resultados jurídicos alcanzados y las controversias que suscitaron en el orden interno y en el internacional.

Caso Yatama vs. Nicaragua (Sentencia 23 de junio de 2005)

En este caso, la Corte Interamericana determinó que el Estado de Nicaragua era responsable por violar los DP y el principio de igualdad del grupo indígena Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka (YATAMA). La sentencia surgió porque la Ley Electoral n.º 331 de 2000 estableció requisitos que solo permitían a los partidos políticos tradicionales participar en las elecciones, dejando fuera a organizaciones como YATAMA que tenían un carácter social y comunitario específico. A pesar de que la organización intentó inscribirse como partido regional y presentó varios recursos, el Estado no les otorgó esa posibilidad, lo cual hizo imposible que sus candidatos se presentaran en las elecciones del nivel local o municipal de noviembre de 2000 (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2005, pp. 2-25).

La Corte concluyó que al negarles esta oportunidad de participación se les negó también el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, a votar y a ser elegidos en condiciones de igualdad, lo que implicó una vulneración de los artículos 23 y 24 de la CADH en relación con los deberes del Estado de respetar y salvaguardar estos derechos sin discriminación.

Más allá de los hechos concretos, la Corte afirmó que los derechos políticos no son meramente formales, sino que deben ser garantizados de manera efectiva, lo que implica que

los Estados deben diseñar mecanismos inclusivos de participación que consideren las realidades y estructuras sociales de grupos específicos, especialmente cuando se trata de pueblos indígenas.

Caso López Mendoza vs. Venezuela (Sentencia 1 de septiembre de 2011)

Este pronunciamiento versó sobre la situación del ciudadano venezolano Leopoldo López Mendoza, quien no pudo ser candidato en las elecciones regionales de 2008 debido a dos sanciones de inhabilitación impuestas por el Contralor General de la República dentro de procedimientos administrativos, dichas inhabilitaciones le impidieron inscribir su candidatura y participar en la contienda política (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2011, pp. 5-30).

La Corte Interamericana, determinó que el Estado de Venezuela violó los derechos políticos de López Mendoza al privarlo del derecho al sufragio pasivo, es decir, del derecho de ser elegido, consagrado en el artículo 23 de la CADH. La Corte señaló que esas sanciones administrativas carecían de la legitimidad exigida por el sistema interamericano de DH, porque no se trató de una “condena, por juez competente, en proceso penal”, como exige el parágrafo del artículo 23 cuando se limitan derechos políticos, y además no se proporcionaron recursos judiciales efectivos para que el interesado pudiera impugnar las inhabilitaciones de manera idónea. En consecuencia, el Estado venezolano fue declarado responsable por la violación de los derechos políticos de López Mendoza.

La Corte destacó que los derechos políticos incluyen no solo la titularidad de los derechos de participar, votar o ser elegido, sino también la obligación estatal de garantizar oportunidades reales y efectivas para ejercerlos, lo que incluye la existencia de mecanismos judiciales que permitan la protección de estos derechos cuando son objeto de restricciones.

Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos (Sentencia del 28 de agosto de 2013)

Respecto al llamado caso Castañeda Gutman vs. México, los hechos se relacionan con la solicitud de Jorge Castañeda Gutman de inscribirse como candidato independiente para la presidencia en las elecciones del 2 de julio de 2006. Las autoridades mexicanas negaron la inscripción argumentando que solo los partidos políticos nacionales podían presentar candidatos a cargos de elección popular. En este asunto la Corte Interamericana no declaró al Estado mexicano responsable por violar el artículo 23 de la Convención Americana como ocurrió en Yatama o López Mendoza (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008).

Sin embargo, la Corte aprovechó el caso para interpretar el artículo 23 y señalar la importancia de que los Estados no impongan restricciones arbitrarias o innecesarias al ejercer de los DP estos deben basarse en criterios razonables, no discriminatorios y adecuados a la realidad democrática del país, promoviendo un marco de participación que permita la presencia de todas las opciones políticas posibles cuando ello es compatible con el sistema electoral.

Esta interpretación amplió la comprensión de cómo deben abordarse las limitaciones a los derechos políticos y estableció que incluso sistemas que privilegian a los partidos políticos tradicionales deben diseñarse con criterios que respeten la Convención y permitan espacios de participación legítimos a los ciudadanos.

Caso Petro Urrego vs. Colombia (Sentencia 8 de julio de 2020)

En este caso, la Corte Interamericana examinó el caso del ex alcalde de Bogotá Gustavo Petro Urrego, siendo destituido e inhabilitado para ejercer cargos públicos por la PGN en Colombia. La Corte concluyó que esta destitución y la consiguiente inhabilidad impuestas por un órgano administrativo constituían una vulneración de los derechos políticos de Petro garantizados en el artículo 23 de la CADH.

La Corte sostuvo que la restricción de DP de un funcionario elegido democráticamente no puede venir de la autoridad administrativa sin pasar por un proceso penal con sentencia judicial firme, ya que limitar derechos políticos requiere cumplir con las salvaguardas de debido proceso y una debida intervención judicial, en concordancia con los estándares del sistema interamericano que protegen la participación política en sociedades democráticas.



Por lo tanto, se concluyó que Colombia violó los derechos de Petro al permitir que un órgano disciplinario administrativo estableciera sanciones que afectaron su capacidad de participar en la vida política, sin que existiera la exigencia de una condena penal proferida por un juez Penal, como lo exige la interpretación del artículo 23 en el escenario, al ser restringido en sus DP.

Consejo de Estado

Caso Piedad Córdoba Ruiz

Este asunto fue resuelto mediante sentencia de unificación expedida en agosto de 2016 por la Sala Plena del Consejo de Estado, con ponencia del consejero William Hernández Gómez y bajo el radicado 11001-03-25-000-2011-00316-00. En dicha providencia se ejerció el control de legalidad sobre los actos administrativos de carácter disciplinario expedidos por la PGN mediante los cuales se impuso a la exsenadora Piedad Córdoba Ruiz la sanción de destitución e inhabilidad general por un período de dieciocho años. La demandante sostuvo que la Procuraduría carecía de competencia para restringir los DP de S.P elegidos por VP, al considerar que el artículo 23 de la CADH establece que este tipo de limitaciones solo puede derivarse de una condena penal proferida por un juez competente (Consejo de Estado, 2016).

No obstante, el Consejo de Estado concluyó que las facultades disciplinarias asignadas constitucional y legalmente al PGN eran compatibles con el ordenamiento jurídico interno y con los compromisos internacionales del Estado colombiano, por lo que declaró ajustadas a derecho las sanciones impuestas y reafirmó la PD que sanciones de forma disciplinaria a funcionarios de elección popular.

Caso Gustavo Petro Urrego

Este caso fue decidido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado mediante sentencia del 15 de noviembre de 2017, identificada con el radicado 11001-03-25-000-2014-00360-00 y con ponencia del consejero César Palomino Cortés. En esta oportunidad, la corporación declaró la nulidad de los actos administrativos sancionatorios



expedidos por la PGN, mediante los cuales se impuso la destitución e inhabilidad general al entonces Alcalde Mayor de Bogotá, Gustavo Petro Urrego.

El problema jurídico central consistió en determinar si la Procuraduría es competente e impone sanciones que restringieran los derechos políticos de un servidor público elegido por VP a la luz del artículo 23 de la CADH. Al resolver el asunto, el Consejo de Estado concluyó que la Procuraduría no contaba con dicha competencia, al evidenciar una incompatibilidad entre las disposiciones convencionales exigiendo condena penal proferida por juez competente para limitar derechos políticos y lo establecido en el art 44 numeral 1 del Código Disciplinario Único. En consecuencia, consideró que las sanciones impuestas vulneraban el orden convencional y, por ende, debían ser anuladas.

Caso Rodolfo Hernández Suárez

Este caso se relaciona con el fallo de tutela de segunda instancia proferido el 28 de marzo de 2019 por la Sección Tercera, Subsección A del Consejo de Estado, dentro del radicado 68001-23-33-000-2018-01017-01. La decisión revocó la sentencia de primera instancia dictada por el Tribunal Administrativo de Santander, amparando los derechos fundamentales del accionante. La controversia jurídica se centró en establecer si la PGN de la Nación tenía competencia para suspender provisionalmente a un servidor público elegido democráticamente mediante la imposición de una medida cautelar dentro de un proceso disciplinario (Camejo et al., 2021, págs. 33-34).

Aunque el juez de primera instancia consideró que dicha actuación vulneraba los derechos políticos del accionante, el Consejo de Estado concluyó que la Procuraduría sí estaba facultada para decretar la suspensión provisional, al considerar que esta medida no constituye una sanción disciplinaria ni un pronunciamiento definitivo sobre la responsabilidad del investigado. En tal sentido, precisó que la suspensión provisional tiene una naturaleza preventiva y cautelar, por lo que no resulta contraria a lo dispuesto en el artículo 23.2 de la CADH, dado que no implica una condena ni una restricción definitiva de los derechos políticos.

En relación con la exigencia de limitar los DP se encuentre reservada de manera exclusiva al juez penal, resulta relevante destacar que, hasta la fecha, la CIDH ha emitido dos pronunciamientos fundamentales sobre esta materia. El primero hace referencia a la sentencia dictada en el caso Leopoldo López Mendoza vs. Venezuela en el año 2011, en la cual el tribunal analizó si la sanción impuesta por la Contraloría General de la República de Venezuela se ajustaba a las causales establecidas en el artículo 23.2 de la CADH al ser restringidos DP para restringir los derechos políticos de un ciudadano.

En dicha decisión, la Corte precisó que el artículo 23.2 de la Convención determina de manera expresa y restrictiva las circunstancias en las que es posible limitar los derechos políticos reconocidos en el artículo 23.1, así como los requisitos que deben concurrir para que una restricción de esta naturaleza sea válida. Al tratarse de una limitación derivada de una sanción, la Corte señaló que necesariamente debía existir una condena proferida por un juez competente dentro de un proceso penal, condiciones que no se cumplieron en el caso analizado. En efecto, la autoridad que impuso la sanción no tenía la calidad de juez, no existió una condena penal y la decisión no fue adoptada en el marco de un proceso penal en el cual se hubieran garantizado las garantías judiciales previstas en el artículo 8 de la Convención Americana.

En conjunto, estos casos revelan características comunes en los actos disciplinaria de la Procuraduría, como la amplitud interpretativa de sus competencias, la utilización de sanciones con efectos directos sobre el ejercicio de derechos políticos y la constante judicialización de sus decisiones. Los resultados han sido disímiles, oscilando entre la validación interna de dichas facultades y su cuestionamiento en el ámbito internacional. Las controversias generadas han puesto de relieve la necesidad de redefinir los límites del control disciplinario administrativo, con el fin de armonizar la lucha contra la corrupción y la defensa de la moralidad pública con la protección efectiva de la democracia y los derechos políticos.

Conclusiones

El examen del marco normativo permite afirmar que la PD determinada a la PGN tiene un sustento constitucional definido en los arts 277 y 278 de la Carta de 1991, lo cual la consolida como un instrumento fundamental para la defensa de la moralidad administrativa, la legalidad y el interés general, sin embargo, cuando esta facultad se ejerce respecto de S.P elegidos democráticamente emergen tensiones de carácter estructural con el principio democrático y con los derechos políticos que se derivan del sufragio.

En este contexto, la evolución normativa desde la Ley 734 de 2002 hasta la reforma incorporada por la Ley 2094 de 2021 refleja el esfuerzo del Estado colombiano por ajustar su régimen disciplinario a los estándares internacionales en particular a lo dispuesto en el artículo 23 de la CADH, no obstante, el análisis evidencia que dichas reformas no han alcanzado una

armonización completa pues subsisten interrogantes sobre la compatibilidad entre la imposición de sanciones de naturaleza administrativa y la reserva judicial exigida para la restricción de los derechos políticos lo que mantiene vigente el debate sobre los límites del control disciplinario dentro de un Estado democrático.

El estudio jurisprudencial evidencia que la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han construido una doctrina sólida que reconoce la PD de la Procuraduría como una manifestación legítima del derecho administrativo sancionador, orientada a garantizar la sujeción de la F.P a los principios constitucionales. Durante varios años, esta jurisprudencia avaló la competencia del Ministerio Público para destituir e inhabilitar S.P electos, bajo el entendido de que dichas sanciones no constituían una restricción directa a los derechos políticos, sino consecuencias del incumplimiento de deberes funcionales.

Sin embargo, decisiones recientes, en especial la Sentencia C-030 de 2023, marcan un punto de inflexión al reafirmar el carácter administrativo de la función disciplinaria y establecer que las sanciones que afectan derechos políticos de funcionarios electos están sometidas a una reserva judicial estricta. Esta evolución jurisprudencial revela un tránsito hacia una interpretación más garantista, que reconoce la necesidad de subordinar el ejercicio del poder disciplinario a controles judiciales efectivos y al respeto del bloque de constitucionalidad.

El examen de los principales casos nacionales e internacionales demuestra que la aplicación de la PD sobre S.P de elección popular ha generado controversias significativas en torno a la afectación de los derechos políticos y la voluntad popular. Casos como Petro Urrego vs. Colombia y López Mendoza vs. Venezuela evidencian que las sanciones administrativas que conllevan destitución o inhabilidad constituyen verdaderas restricciones a los derechos políticos y, por tanto, resultan incompatibles con los estándares interamericanos cuando no provienen de una autoridad judicial.

En el ámbito interno, decisiones como el caso de Piedad Córdoba reflejan la tensión entre la validación jurisprudencial nacional y los cuestionamientos derivados del derecho internacional de los DH. En conjunto, estos precedentes permiten concluir que el ejercicio del



control disciplinario sobre cargos de elección popular trasciende la esfera individual del sancionado y afecta directamente el derecho fundamental a elegir de los ciudadanos, lo que exige un tratamiento jurídico diferenciado y mayores garantías democráticas.

Referencias

- Alvarez, C. A. (2023). La eliminación de la Procuraduría General de la Nación en Colombia [Trabajo de grado, Universidad Libre]. Repositorio Institucional Unilibre.
- Alzate, M. A. (2023). El control de convencionalidad de las facultades de la Procuraduría General de la Nación frente al artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos: Un análisis del cumplimiento del fallo Petro Urrego vs. Colombia tras la expedición de la ley [Tesis de maestría, Universidad Externado de Colombia]. Biblioteca Digital Externado.
- Ávila, J. T. (2017). La teoría del garantismo: Poder y constitución en el Estado contemporáneo. *Revista de Derecho*, (48), 138-166.

- Camejo, A. C., Cotes, J. A., & Suarez, J. J. (2021). Inconvencionalidad de la potestad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación para restringir derechos políticos [Trabajo de grado, Universidad Cooperativa de Colombia]. Repositorio UCC.
- Cardozo, G. D. (2020). Potestad disciplinaria y derecho a elegir: Un examen de la destitución de servidores públicos de elección popular en Colombia. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (23), 289–303. <https://doi.org/10.18601/21452946.n23.10>
- Cerquera, C. P. (2023). La contradicción como garantía del debido proceso en la actuación disciplinaria, en el marco de las leyes 734/2002, 1952/19 y 2094/21 [Tesis de maestría, Universidad Externado de Colombia]. Biblioteca Digital Externado.
- Cocoa, M. F. (2021). Las personerías ante la convencionalidad y sus competencias disciplinarias para funcionarios que no son de elección popular [Tesis de maestría, Universidad Externado de Colombia]. Biblioteca Digital Externado.
- Congreso de la República de Colombia. (28 de enero de 2019). Ley 1952 de 2019. Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario. *Diario Oficial* n.º 50.850.
- Consejo de Estado. (19 de mayo de 2011). Sentencia 54000-23-25-000-2003-00764-01 (Gerardo Arenas Monsalve, M.P.). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda.
- Consejo de Estado. (22 de septiembre de 2016). Sentencia 11001-03-25-000-2011-00316-00 (William Hernández Gómez, M.P.). Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.
- Corte Constitucional de Colombia. (26 de enero de 2006). Sentencia C-028/06 (Humberto Antonio Sierra Porto, M.P.).
- Corte Constitucional de Colombia. (20 de mayo de 2021). Sentencia C-146/21 (Cristina Pardo Schlesinger, M.P.).
- Corte Constitucional de Colombia. (16 de febrero de 2023). Sentencia C-030/23 (Jorge Enrique Ibáñez Najar, M.P.).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (23 de junio de 2005). Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (6 de agosto de 2008). Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1 de septiembre de 2011). Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas.

Corte Suprema de Justicia. (12 de noviembre de 2014). Sentencia SP15512-2014 (Radicación 39392) (Eugenio Fernández Carlier, M.P.). Sala de Casación Penal.

Franco, M. S. (2021). Perspectiva neoconstitucional y de sociología jurídica en el régimen disciplinario en Colombia. *Vera Juris*, 11(1).

Gálvez, I. J. (2025). Calificación de las faltas disciplinarias: Dificultades en la determinación de su gravedad o levedad por el operador disciplinario. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (34), 243-279. <https://doi.org/10.18601/21452946.n34.09>

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (1985). Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. *Revista IIDH*, (1).

León, D. N., & Mora, C. C. (2022). La Procuraduría General de la Nación y la garantía del derecho al debido proceso en materia de la Ley 2094 de 2021 [Trabajo de grado, Universidad Libre]. Repositorio Institucional Unilibre.

Martínez, J. A. (2023). Naturaleza jurídica de las decisiones disciplinarias proferidas por la Procuraduría General de la Nación, frente a las decisiones disciplinarias emitidas por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial [Trabajo de grado, Universidad Gran Colombia]. Repositorio UGC.

Organización de los Estados Americanos. (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Serie sobre Tratados n.º 36.



- Peralta, D. C. (2014). El poder preferente sobre las actuaciones disciplinarias [Tesis de especialización, Universidad Militar Nueva Granada]. Repositorio UMNG.
- Pico, C. A. (2015). La potestad disciplinaria de la Procuraduría frente a los servidores públicos de elección popular desde la Constitución de 1991 [Trabajo de grado, Universidad Libre]. Repositorio Institucional Unilibre.
- Quinche, M. F. (2005). Estándares regionales e internos para los procesos de paz y de reinserción en Colombia. *Estudios Socio-Jurídicos*, 7(1), 213-248.
- Rodríguez, J. C. (2025). La potestad disciplinaria en tensión con el derecho convencional: Análisis del caso Petro Urrego vs. Estado colombiano [Trabajo de grado, Universidad Libre]. Repositorio Institucional Unilibre.
- Serrafero, M. (1996). El «impeachment» en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela. *Revista de Estudios Políticos*, (94), 137-162.
- Villamizar, I. P., Torres, J. D., Mosquera, H. H., & Gómez, E. (2020). Derecho disciplinario en Colombia, desde la imposición de sanciones ¿la pérdida de su vocación preventiva? *Revista El Ágora USB*, 20(1), 66-81. <https://doi.org/10.21500/16578031.4204>