




Sistema de responsabilidad disciplinaria en Colombia

El falso dilema de la tensión entre el respeto del derecho constitucional y convencional al debido proceso y la efectividad de la lucha contra la corrupción





Sistema de responsabilidad disciplinaria en Colombia

El falso dilema de la tensión entre el respeto del derecho constitucional y convencional al debido proceso y la efectividad de la lucha contra la corrupción

IVÁN DARÍO GÓMEZ LEE, 2019

FRANKY URREGO ORTIZ, 2019

© Procuraduría General de la Nación, 2019

© Instituto de Estudios del Ministerio Público-IEMP, 2019

Luis Enrique Martínez Ballén
Coordinador editorial

Mónica Vega Solano
Corrección de Estilo

Natalia del Pilar Cerón Franco
Diseño, diagramación y portada

ISBN: 978-958-734-243-7

Dirección postal

Instituto de Estudios del Ministerio Público
Cra 5 # 15-80. Piso 16.
Bogotá D. C., Colombia.

La información suministrada en este libro es exclusiva responsabilidad de los autores y no compromete a la Procuraduría General de la Nación ni al Instituto de Estudios del Ministerio Público.



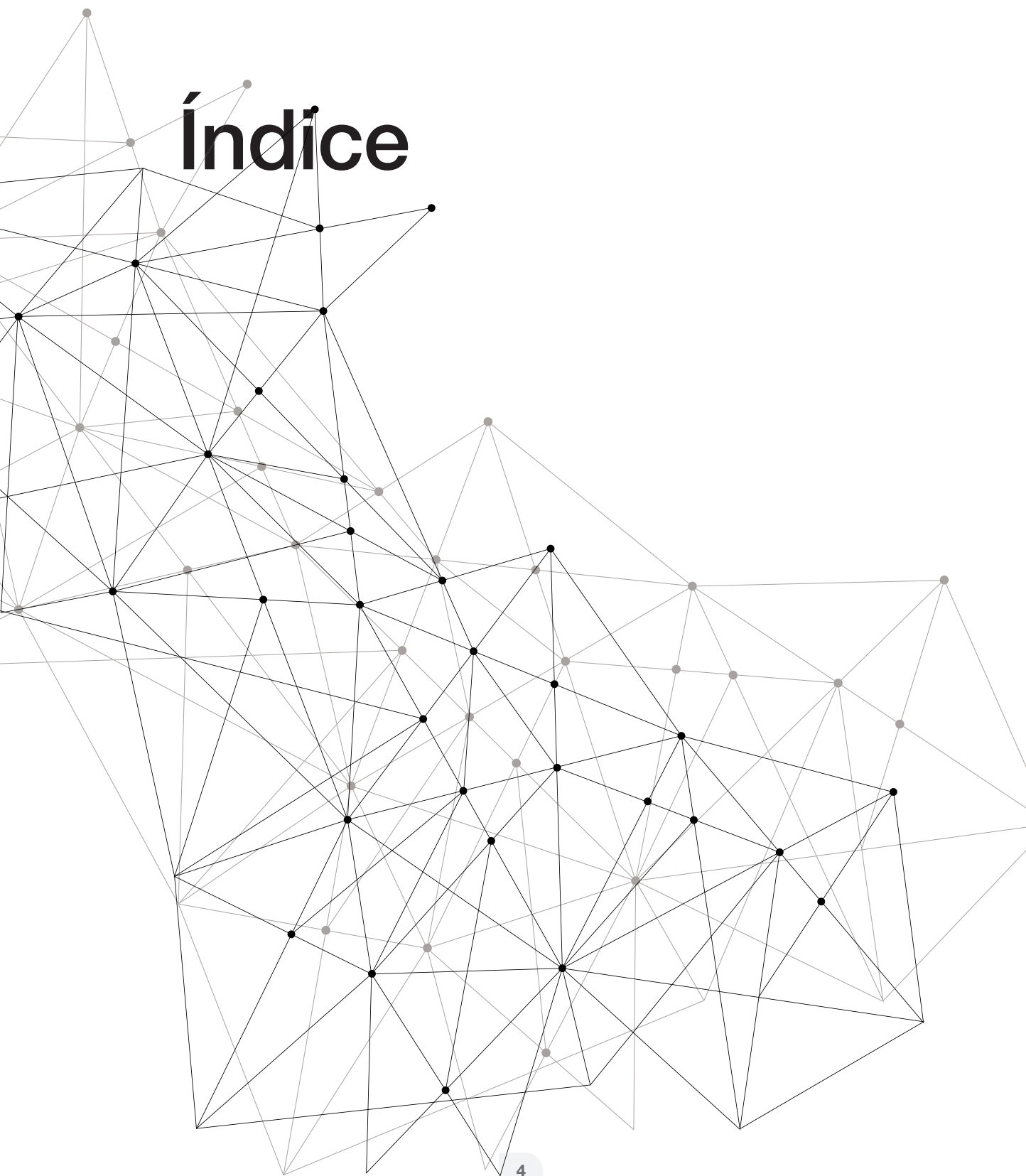
**PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN**

Fernando Carrillo Flórez
Procurador general de la nación

Juan Carlos Cortés González
Viceprocurador general de la nación

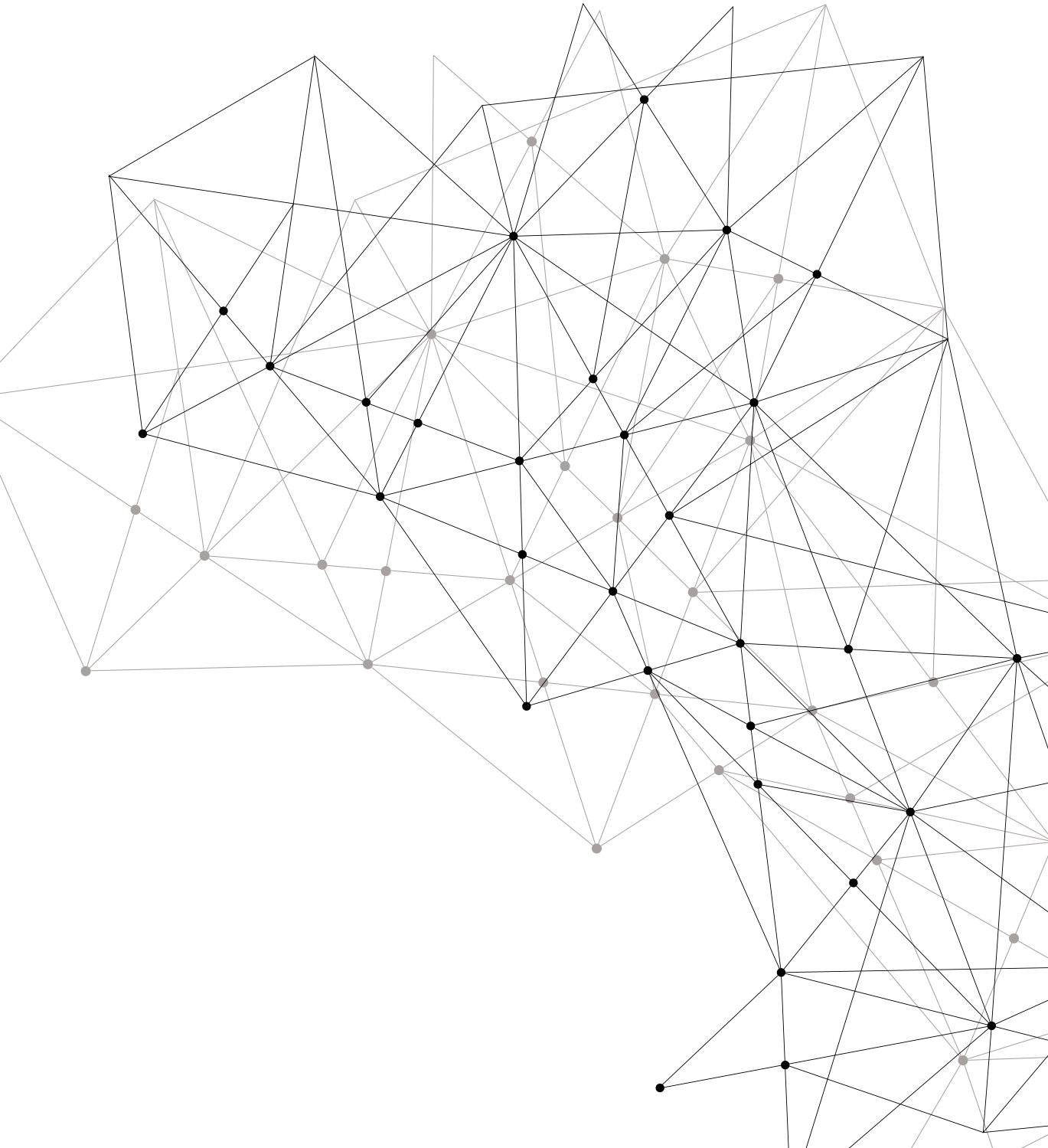
Iván Darío Gómez Lee
Procurador delegado para la conciliación
administrativa

Índice



Presentación Fernando Carrillo Flórez Procurador general de la nación	6
Sistema de responsabilidad disciplinaria en Colombia Iván Darío Gómez Lee Franky Urrego Ortiz	11
1. Origen y evolución del SRD	13
2. Incidencia del bloque de constitucionalidad, del control de convencionalidad y la regulación legal en la actuación disciplinaria	28
3. Aportes jurisprudenciales de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado para armonizar el SRD	42
4. Un camino para armonizar el SRD, en entornos de corrupción extendida, con las obligaciones internacionales anticorrupción: desafíos organizacionales	65
5. Conclusiones	74
6. Referencias bibliográficas	76

Presentación



La lucha contra la corrupción, la defensa del patrimonio público, el ejercicio de la función pública con probidad, la defensa de la supremacía de la Constitución y el respeto de los derechos humanos, no pueden ser tareas de una sola entidad, deben ser los compromisos de un país.

Una ciudadanía veedora, participativa e preocupada por los intereses de todos hace la diferencia. La apatía es el mejor escenario para que los corruptos sigan utilizando los recursos públicos para su propio beneficio, en detrimento de los más vulnerables, lo cual aumenta la brecha social y contraviene el principio de igualdad previsto en el artículo 13 de nuestra carta política.

Como lo señaló Aristóteles, en su libro *Política*, hay diversas especies de ciudadanos, «(...) y solo lo es plenamente el que tiene participación en los poderes públicos». En ese mismo sentido, el artículo 40 constitucional establece que «todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político».

Así, la queja disciplinaria constituye una forma de participación, que da muestra de que al quejoso le interesa lo público, es una manifestación de quien en su interacción con la Administración Pública encontró algo que no estaba conforme al ordenamiento jurídico, por lo cual, somete a consideración de la autoridad competente la presunta irregularidad para que esta determine la responsabilidad de los servidores públicos involucrados en el caso.

De ahí, el vínculo inescindible entre la sociedad y el ejercicio de la potestad disciplinaria, cuya titularidad, entre otras autoridades, corresponde a la Procuraduría General de la Nación.

Por la relevancia de esta función en un contexto democrático como el colombiano, ha sido prioritario para la «Procuraduría ciudadana», que en el ejercicio de la potestad disciplinaria se observen los más altos estándares sobre el derecho fundamental al debido proceso, toda vez que la legitimidad de la sanción no depende exclusivamente de la competencia plena que el constituyente otorgó al ministerio público para vigilar la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, incluyendo aquellos que accedieron al cargo por elección popular.

En efecto, las decisiones de las autoridades disciplinarias se legitiman si son producto de un trámite que permita evidenciar la aplicación efectiva, y no meramente formal, de todos y cada uno de los elementos del debido proceso que derivan de la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos, el Código Disciplinario Único, en clave con el cumplimiento de las obligaciones internacionales adquiridas por Colombia en materia de lucha contra la corrupción.

Este es el objeto de la publicación *Sistema de responsabilidad disciplinaria en Colombia*, versión actualizada de uno de los productos del proyecto de investigación para la «promoción y aplicación del derecho convencional en materia del debido proceso, respecto de procesos disciplinarios contra servidores públicos de elección popular



en Colombia», que adelanta la Procuraduría General de la Nación desde 2018 y que hace parte del libro *Derecho convencional y potestad disciplinaria*, publicado por el Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP) en el tomo 1 de la *Colección fortalecimiento institucional y ética*.

En esta oportunidad, los profesores Iván Darío Gómez Lee y Franky Urrego Ortiz introducen datos significativos a su trabajo «Sistema de responsabilidad disciplinaria en Colombia. El falso dilema de la tensión entre el respeto del derecho constitucional y convencional al debido proceso y la efectividad de la lucha contra la corrupción», contribución que estudia el origen y desarrollo de la función disciplinaria a lo largo de la historia de nuestro sistema jurídico, sus aportes y avances. La investigación es la combinación de estudios de dos destacados procuradores, tanto en lo profesional como en lo académico.

La publicación integra la dimensión sociológico jurídica del doctor Gómez Lee, procurador delegado para la conciliación administrativa, quien desde su tesis doctoral viene realizando aportes a la seguridad jurídica, como este trabajo, riguroso estudio que demuestra al sistema interamericano el estándar de garantías que desarrolló Colombia en su institucionalidad. Así mismo, incorpora la perspectiva constitucional del profesor Urrego Ortiz, procurador judicial II administrativo, quien anticipa soluciones a eventuales inconsistencias que para el sistema jurídico pueden generarse de no distinguir, desde una perspectiva analítica, categorías como el control de convencionalidad y el bloque de constitucionalidad.

En el documento se defiende la tesis de que «los instrumentos para adjudicar responsabilidad disciplinaria en el marco de la Constitución de 1991 y las políticas públicas o medidas de lucha contra la corrupción hacen parte de un sistema, el cual es compatible con la Convención Americana de Derechos Humanos», en tanto se aplican en un modelo democrático que respeta los derechos fundamentales de los investigados, preserva con eficiencia el patrimonio público y asegura la efectividad de la función pública.

Para los autores, si bien la actuación disciplinaria es una de las modalidades del derecho administrativo sancionador, debe comprenderse desde un enfoque sistémico con dos componentes, a saber: el administrativo y el judicial, que funcionan dentro de un esquema de colaboración armónica y de separación entre las diferentes ramas y órganos autónomos e independientes.

La publicación resalta que el principal objetivo del sistema es que la responsabilidad disciplinaria sea producto del respeto efectivo del debido proceso de los sujetos sancionados y, a la vez, genere consecuencias que permitan desincentivar la realización de faltas disciplinarias.

El texto incluye un interesante abordaje sobre las categorías «bloque de constitucionalidad» y «control de convencionalidad» en la actuación disciplinaria. Además, se destacan los principales aportes de la jurisprudencia nacional (Corte Constitucional y



Consejo de Estado) al sistema de responsabilidad disciplinaria, en cuanto se refiere específicamente al desarrollo de «una perspectiva protectora de los derechos humanos y compatible con la lucha contra la corrupción».

La presidente del Consejo de Estado, Lucy Janeth Bermúdez, al referirse a este producto de investigación, señaló:

[Los autores] elaboran con buen tino una reconstrucción histórica del sistema de responsabilidad disciplinaria, haciendo mención a las principales instituciones del mismo y cómo la Procuraduría General de la Nación se erigió en la autoridad encargada de velar por este. Acto seguido, abordan la estructura del proceso disciplinario a partir del esquema establecido en la Ley 734 de 2002; del mismo modo, se expone la concepción del bloque de constitucionalidad y derecho convencional, y su incidencia tanto de uno como otro escenario en el curso del proceso disciplinario. Finalmente se hace un breve estado del arte a partir de los fallos que han sido dictados tanto por la Corte Constitucional como por el Consejo de Estado en los que se ha analizado el tema de la responsabilidad disciplinaria a la luz de los tratados internacionales. (Serrano, S.; García-Sayán, D.; Castro G. A., et al., 2019, p. 9).


En ese contexto, esta versión actualizada se justifica por cuanto presenta un interesante análisis sobre el cierre del debate jurídico realizado por la Corte Constitucional, con respecto a si la Procuraduría General de la Nación tenía competencia plena para suspender de forma provisional y sancionar disciplinariamente a servidores públicos de elección popular o si, como lo afirmaban algunos sectores, la facultad que deviene de la carta política y de los instrumentos internacionales ratificados por Colombia se restringía a puntuales asuntos en que se advierta un acto de corrupción.

Superada cualquier duda sobre el alcance de esta potestad sancionatoria, en tanto competencia plena que se aviene a los contenidos del artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, es esta la oportunidad para hacer un doble llamado.

Por una parte, a todos los titulares de la función disciplinaria, para que su ejercicio sea cada día más riguroso, técnico y responsable, en aras de que a través de la misma se generen los incentivos necesarios para que la ciudadanía cuente con una Administración Pública que cumpla sus competencias, en todos los niveles, observando la moralidad, transparencia, eficacia y eficiencia que ordena la Constitución; por otro lado, a la sociedad civil, para que no decaiga en su labor vigilante de lo público, en razón a que es el control coordinado entre la comunidad y la institucionalidad, el que permitirá evidenciar logros concretos de la prosperidad general prevista en la carta política, como fin esencial de nuestro Estado social de derecho.

Fernando Carrillo Flórez
Procurador general de la nación





Sistema de responsabilidad disciplinaria en Colombia*

El falso dilema de la tensión entre el respeto
del derecho constitucional y convencional al
debido proceso y la efectividad de la lucha
contra la corrupción

Iván Darío Gómez Lee**
Franky Urrego Ortiz***

* La primera versión de esta investigación fue publicada en las memorias de las XIX Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo 2018, de la Universidad Externado de Colombia, cuya temática fue «El poder sancionador de la Administración Pública: discusión, expansión y construcción». El presente documento mantiene la estructura y enfoque, y corresponde a una tercera actualización que fue adicionada con algunas decisiones judiciales proferidas con posterioridad a la publicación del libro *Derecho convencional y potestad disciplinaria*, editado por la Procuraduría General de la Nación-Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP) en abril de 2019, que fortalecen la tesis que se defiende y brindarán al lector elementos de juicio adicionales para su mejor comprensión.

** Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Contacto: ivandariogl@yahoo.com

*** Profesor de Derecho Constitucional en posgrados de la Facultad de Jurisprudencia del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Contacto: franky.urregoo@urosario.edu.co



Introducción

En una perspectiva jurídica, que comprende diversas dimensiones, se estudiará el sistema colombiano de responsabilidad disciplinaria. Un asunto que estuvo presente durante la monarquía española, la república, fue una de las innovaciones en la Carta Política de 1991 y cuyo fortalecimiento avanza en la segunda década del siglo XXI.

Desde ese enfoque, se defenderá la tesis según la cual los instrumentos para adjudicar responsabilidad disciplinaria en el marco de la Constitución de 1991, y las políticas públicas o medidas de lucha contra corrupción, hacen parte de un sistema, el cual es compatible con la Convención Americana de Derechos Humanos —en adelante CADH— (Organización de Estados Americanos-OEA, 1969).

Todo ello en el marco de un sistema democrático que respeta los derechos fundamentales de las personas involucradas en prácticas corruptas, preserva con eficiencia el patrimonio público y asegura la efectividad de la función pública. En este sentido, se considera que existen las condiciones para sostener que se ha configurado un sistema de responsabilidad disciplinaria —en adelante SRD— en Colombia.

Así, este texto es una contribución al debate para la solución del falso dilema conforme al cual, en un caso concreto, o se protege el debido proceso a la luz del estándar internacional o se lucha contra la corrupción.

De ahí que desde una perspectiva mul-

tidimensional y no lineal del derecho,¹ se argumentará que la actuación disciplinaria, si bien es una de las modalidades del derecho administrativo sancionador (Corte Constitucional, Sentencia C-125, 2003), debe comprenderse desde un enfoque sistémico² con dos componentes —el administrativo y el judicial— con un solo objetivo, a saber, que la responsabilidad disciplinaria sea producto del respeto efectivo del debido proceso de los sujetos sancionados y, a la vez, que genere consecuencias que permitan desincentivar la realización de conductas corruptas, entendidas como «el uso del poder para desviar la gestión de lo público hacia el beneficio privado» (Departamento Nacional de Planeación-DNP, Conpes 167, 2013, p. 12).

Para este estudio, en primer lugar, se reseñará el origen y evolución de la

1 En un trabajo previo se planteó una propuesta teórica de análisis de la institucionalidad con diversos enfoques, en una perspectiva con carácter multidisciplinario, la cual contribuye a la comprensión veraz, en el derecho, de lo que está sucediendo en las instituciones y su sistema normativo. Para ello, se organizó una red de teorías sobre la seguridad jurídica en forma sistemática y disciplinaria en tres enfoques, que a su vez contienen catorce aspectos principales. Los enfoques fueron el filosófico, el jurídico y el sociológico jurídico. Tales enfoques dieron lugar a veintidós referentes de estudio tales como: 1) historia institucional, identificación de sus tendencias y análisis funcional integral; 2) positivización del derecho en el principio de tridivisión del poder y con la garantía de prevalencia del interés general; 3) conceptualización y grado de las finalidades del sistema jurídico específico y de los principios para la previsibilidad, y 4) la pluralidad de derechos, conflictos y tensiones en dimensión de preservar la propiedad pública y la privada. (Gómez Lee, 2016a, pp. 19, 25-26, 346-350).

2 Para el profesor Luhmann (1991), «los sistemas están estructuralmente orientados al entorno y sin él no podría existir. Por lo tanto, no se trata de un contacto ocasional ni tampoco de una mera adaptación. Los sistemas se constituyen y se mantienen mediante la creación y conservación de la diferencia con el entorno y utilizan sus límites para regular dicha diferencia». (p. 61).



función disciplinaria y la forma como en Colombia se ha estructurado el SRD, en el que las autoridades tanto administrativas como judiciales, en cada una de las fases de la actuación disciplinaria, observan el principio de colaboración armónica y de separación de las ramas del poder público, con las instituciones autónomas e independientes de creación constitucional (Constitución Política-C.P., 1991, arts. 113 y ss.). Los órganos de control y la rama judicial actúan de la manera más eficaz para garantizar el debido proceso del sujeto disciplinado, al punto que en la fase judicial se realiza un control pleno e integral de toda la etapa administrativa.

En segundo lugar, desde una aproximación teórica de las fuentes del derecho, se analizará la incidencia de categorías como el bloque de constitucionalidad, desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional hacia el control de convencionalidad, figura creada y desarrollada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el ordenamiento jurídico colombiano, para analizar allí sus posibles efectos en la actuación disciplinaria.

En el tercer punto, se destacarán algunos de los principales aportes que al SRD han hecho la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Esta sección es el resultado del análisis de sesenta y cinco sentencias de la Corte Constitucional y treinta y nueve del Consejo de Estado que tienen incidencia directa en el SRD. Lo anterior relevará una perspectiva protectora de los derechos humanos compatibles con la lucha contra la corrupción.

En un cuarto acápite, el estudio presentará un camino para armonizar el SRD con los retos de luchar contra una corrupción devastadora y organizada. Desde esa ruta

se exponen posibles ajustes normativos y desafíos administrativos de la Procuraduría General de la Nación. Finalmente se compartirán unas conclusiones.

1. Origen y evolución del SRD

1.1. La época colonial (años 1550 y 1819)

Los análisis de evolución histórica se remontan a la época prehispánica, allí la diversidad propia de las etnias y tribus hizo que los indígenas establecieran códigos éticos de conducta necesarios, fundados en principios religiosos que rigieron la cultura como la fidelidad, la veracidad, la valentía y el valor de la palabra. Hoy, evidenciados en el arte cuyo legado muestra la íntima relación con el entorno ambiental, y la mezcla en los mitos y leyendas (Procuraduría General de la Nación-IEMP, 2010, p. 8).

Los antecedentes históricos del SRD se encuentran en la época colonial. Las sanciones crueles y el riesgo de incurrir en excesos y arbitrariedades eran parte esencial del despotismo español. En este periodo existe una diversidad de fuentes, normas y figuras relativas a la ética y a la responsabilidad disciplinaria.

El contexto histórico que rigió siglos después fue impulsado por fenómenos expansionistas donde España, para América, se estructuraba como un Estado central. Este periodo fue regido por creencias diferentes a las propias, de los aborígenes, puesto que los españoles habían impuesto la religión a partir de la colonización. (Procuraduría General de la Nación-IEMP, 2010, p. 10).

Precisamente sobre ese nuevo modelo español de organización autárquico,



cabe observar que el profesor Carlos Mario Isaza, en el texto *Teoría general del derecho disciplinario* (2009), destaca varias instituciones antiguas de origen monárquico que dan fundamento a lo que hoy es el derecho disciplinario.

A su vez, es importante tener en cuenta el trabajo de investigación posdoctoral del profesor Miguel Malagón (2017, pp. 291-292) sobre el ministerio público en Colombia e Hispanoamérica, en el cual se hace un recorrido histórico sobre esta institución.³

En esas instituciones de la Corona española se encuentra la génesis del SRD, en un contexto de profundo autoritarismo, con la particularidad de que para la aplicación de la sanción disciplinaria se acudía a personas confiables por su alcurnia. Para advertir dicha transformación entre la dimensión autoritaria del SRD y aquella fundada en el respeto de los derechos fundamentales o de democracia sustancial, como lo enseña el profesor Ferrajoli (1999, p. 50),⁴ se hará una

descripción de las principales figuras de control disciplinario en la época colonial.

1.1.1. La visita

En relación con esta institución el profesor Carlos Mario Isaza (2009) sostiene:

Consistía en la inspección que se efectuaba a un gobernante funcionario en concreto o a un organismo colegiado con el fin de examinar sus situaciones administrativas. Con precedente castellano, la visita tiene su máximo exponente en las comprobaciones que se efectuaban en América de orden del rey de España o del Consejo de Indias. Según el espectro o amplitud, las visitas se podían clasificar en generales y especiales. (p. 9).

La visita era un mecanismo extraordinario que no interrumpía las labores de la Administración; la flexibilidad de esta figura permitía que se llevara a cabo no solo contra funcionarios individualmente sino contra cuerpos de tipo colegiado.

Se trataba de una inspección de una región determinada para escuchar las quejas de distintos pobladores, de tal forma que de dicha visita se enviaba una especie de reporte al rey de manera que él decidiera. (Isaza, 2009, p. 6).

1.1.2. El juicio de residencia

Sobre este juicio, el autor citado menciona:

Consistía en una investigación sobre la conducta y el manejo de los asuntos confiados a cargo de los funcionarios reales, particularmente aquellos que tenían jurisdicción y manejo de caudales. La residencia, generalmente, se hacía al finalizar el periodo cuando se trataba de

3 Como lo destaca su obra: «En esta investigación nos hemos preocupado por entender y estudiar el origen del ministerio público en Colombia, institución a la que nuestra doctrina moderna no le ha querido prestar la debida atención, probablemente por atender al influjo francés, que la analiza como parte integrante del derecho penal y no del ordenamiento administrativo». De acuerdo con el profesor Malagón (2017), «es en Florentino Gonzáles que nos amparamos para mostrar de dónde tomamos la idea de la Procuraduría General en 1830, la cual trasplantamos del derecho público de Estados Unidos. Vimos que en este país del norte la Procuraduría cumple unas primordiales competencias de intervención, las que copiamos y que se constituyeron en el papel basilar de nuestro ministerio público decimonónico. Aunque con la particularidad, por aporte del nombrado autor, de que nuestra institución comenzó, ya a mediados de mil ochocientos, con las competencias disciplinarias que le dieron la particularidad de que goza hoy en día». (pp. 291-292).

4 «Los derechos fundamentales se afirman como leyes del más débil en alternativa a la ley del más fuerte que regirá en su ausencia». (Ferrajoli, 1999, p. 50).



nombramientos a término fijo, como el caso de los virreyes, nombrados ordinariamente para un periodo de 5 años. La residencia se tomaba en el lugar donde el funcionario había desempeñado su oficio, donde debía permanecer, personalmente, durante el plazo fijado por ley. (Isaza, 2009, p. 10).

Varios referentes encuentran similitud en la responsabilidad disciplinaria actual, por cuanto se trata del deber del funcionario que, al dejar un cargo, debe producir el informe final de gestión (Ley 951, 2005).⁵ A su vez, está sometido a un eventual proceso de responsabilidad hasta por cinco años, al cabo de los cuales opera el fenómeno de la caducidad de la acción disciplinaria (Código Disciplinario Único-cdu, Ley 734, 2002, art. 30).

Actualmente, las denominaciones de los altos cargos por obvias razones son otras y las funciones también, sin embargo, es común que finalizado el período de una alta dignidad sobrevengán procesos de responsabilidad disciplinaria.

Esta situación trae un efecto, y es que, ante la desconfianza en las autoridades, en algunos casos, o para eludir a la potestad sancionatoria del Estado, los exfuncionarios viajen fuera del país o pidan el derecho de asilo político en otro Estado. Es decir, todo lo contrario a la época colonial.

1.1.3. La purga de taula

Un procedimiento muy similar al juicio de residencia que, junto con la visita, estaba orientado a procurar una Administración

recta y eficiente por parte de los funcionarios públicos, «consistía en un juicio, de carácter temporal, realizado por jueces elegidos por el rey».⁶

La purga de taula, proveniente de Cataluña, estaba referida a la obligación del funcionario oficial real de estar sujeto a investigación por el desempeño de las funciones de su cargo. Este control institucionalizado era de carácter anual y por treinta (30) días, y quien era sujeto del mismo debía «*tenir taula*», es decir, estar disponible durante un mes sobre una mesa con el fin de dar las explicaciones correspondientes en derecho, a cualquiera que se le hubiese vulnerado o lesionado, en razón misma de la gestión del cargo, quedando suspendido el ejercicio de la función durante un periodo de tiempo determinado (Constenla, 2010, p. 193). Similar situación puede advertirse en la actualidad con el informe de gestión en donde la ley también fija un plazo.⁷

6 «El sistema de jueces especiales se cerraba con el organismo de apelación. La investigación recaía sobre comisiones hechas u omisiones relacionadas con la función. Los actos delictivos que el oficial real hubiera podido cometer como particular no eran objeto de la purga de taula, pues quedaban sometidos a la jurisdicción ordinaria». (Isaza, 2009, p. 13).

7 En relación con este punto debe tenerse en cuenta lo previsto en la Ley 951 de 2005, «por la cual se crea el acta de informe de gestión», la cual prevé:

«Art. 4. ° Para computar el término para rendir el informe de que trata la presente ley, deberá ser de quince (15) días hábiles luego de haber salido del cargo, cualquiera que hubiere sido la causa de ello.

Art. 5. ° Los servidores públicos del Estado y los particulares enunciados en el artículo 2. °, están obligados en los términos de esta ley a entregar al servidor público entrante un informe mediante acta de informe de gestión, los asuntos y recursos a su cargo, debiendo remitirse para hacerlo al reglamento y/o manual de normatividad y procedimiento que rija para la entidad, dependencia o departamento de que se trate. || Asimismo, el servidor público entrante está obligado a recibir el informe y acta respectiva y a revisar su contenido. || La verificación física o revisión que se haga de los diferentes as-

5 «Por la cual se crea el acta de informe de gestión».



1.1.4. Las audiencias

Con la colonización de América se repobló, organizó y cristianizó a los pueblos indígenas, incorporándose estos territorios a la monarquía española, a esto se le sumó la implantación de instituciones de tipo religioso, educativo, administrativo y político como las audiencias reales, que se implementaron en razón a la distancia que existía entre la monarquía y los nuevos territorios, por cuanto las dificultades de comunicación con España hacían necesario designar jueces que resolvieran las apelaciones en territorios Americanos (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España, s. f.).

Existían, según la Recopilación de Leyes de Indias de 1680, tres clases de audiencias, a saber: una virreinal, otra pretorial y una última de tipo subordinado. La primera presidida por el virrey por encontrarse en la capital, la segunda a cargo del gobernador de cada provincia y la última por un presidente sin carácter político (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España, s. f.). Según la doctrina:

Las audiencias como entidades fiscalizadas, fueron una pieza clave en el equilibrio del poder, en la periferia estatal del imperio. Como tales se encontraban facultadas para enviar informes sobre la gestión de las autoridades, efectuar pesquisas e investigaciones a funcionarios y llevar a cabo los juicios de residencia, con la previa designación de un juez de parte del Consejo de Indias. Esta responsabilidad era otorgada por lo general a un oidor. (Isaza, 2009, p. 15).

pectos señalados en el acta de entrega y recepción se realizará dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la firma del documento, para efectos de determinar la existencia o no de irregularidades».

Precisamente en la actualidad, en el ejercicio del control disciplinario, la figura de las audiencias adquiere plena vigencia en el marco del procedimiento verbal de la actuación disciplinaria (CDU, 2002, art. 175). Las audiencias son el eje de las funciones preventivas y de intervención.

1.1.5. Los oidores

Los oidores eran miembros de la Real Audiencia junto con los fiscales y procuradores, su nombre viene de la función que cumplían dentro de los juicios: «Oír».

En razón a su labor, las personas que ejercían este cargo tenían que obedecer a varias restricciones, les estaba prohibido tener terrenos o comprar casas en los lugares donde ejercían la profesión, recibir cualquier tipo de presente u obsequio, contraer matrimonio, hacer préstamos de dinero, ejercer el comercio, ir a bodas o entierros (Isaza, 2009, p. 15). Dentro de sus funciones también se encontraba el amparo de los indígenas cuando eran atropellados por los encomenderos.⁸ El sentido de sus fallos solo era apelable ante el Consejo de Indias en España (Academia de Ciencias Geográficas de Colombia, Sociedad Geográfica de Colombia, Ministerio de Educación Nacional, s. f.).

Lo anterior constituye un antecedente que genera reflexiones importantes en cuanto al comportamiento ético, y es una de las raíces prístinas de conceptos tales como el conflicto de interés de los servidores públicos que ejercen las fun-

⁸ Era la persona encargada de la evangelización de los indígenas, su labor era de carácter vitalicio. (Academia de Ciencias Geográficas de Colombia, Sociedad Geográfica de Colombia, Ministerio de Educación Nacional, s. f.).



ciones de control y responsabilidad, y las inhabilidades e incompatibilidades.

1.1.6. El destierro

Existieron en épocas coloniales figuras de responsabilidad tan drásticas como el destierro, constituyéndose en la degradación e indignidad suprema, que ordenaba la expulsión de un territorio donde ejercía el cargo un servidor de la Corona privando a la persona de todos los derechos, con la confiscación de los bienes y haberes.

En la actualidad el destierro está proscrito por mandato constitucional (c.p., 1991, art. 34),⁹ sin embargo el ordenamiento jurídico establece medidas para disciplinar a quienes no obren de forma proba en sus relaciones con el Estado,

⁹ Se precisa que en la actualidad esas penalidades extremas no existen, la Corte Constitucional colombiana ha señalado: «Ahora bien, en el ejercicio de la potestad punitiva del Estado, el legislador debe actuar dentro de los límites constitucionales. Tales límites pueden ser explícitos como implícitos. Así, al legislador le está vedado, por voluntad expresa del Constituyente, establecer las penas de muerte (cp, art. 11), destierro, prisión perpetua o confiscación (cp, art. 34), así como someter a cualquier persona a torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (cp, art. 12). Por otra parte, en el ejercicio de la facultad punitiva del Estado, el legislador debe propender por la realización de los fines sociales del Estado, entre ellos, los de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y de asegurar la vigencia de un orden justo (cp, art. 2). La dosimetría de las penas es un asunto librado a la definición legal, pero corresponde a la Corte velar para que en el uso de la discrecionalidad legislativa se respeten los principios de razonabilidad y proporcionalidad. (...) En consecuencia, la calidad y la cantidad de la sanción no son asuntos librados exclusivamente a la voluntad democrática. La Constitución impone claros límites materiales al legislador (cp, arts. 11 y 12). Del principio de igualdad, se derivan los principios de razonabilidad y proporcionalidad que justifican la diversidad de trato pero atendiendo a las circunstancias concretas del caso (c.p., art. 13), juicio que exige evaluar la relación existente entre los fines perseguidos y los medios utilizados para alcanzarlos». (Sentencia c-121, 2012).

por ejemplo la inhabilidad para contratar con entidades públicas o para ser servidor público hasta por veinte años (cov, 2002, art. 44, 46), y, por otro lado, la obligación de resarcir el perjuicio con cargo al propio patrimonio, la cual se transfiere a los herederos en caso de muerte del responsable (Ley 610, 2000, art. 19).

Cabe recordar que mediante el Acto Legislativo 01 de 2014 se aprobó, vía referendo, la pérdida de derechos políticos de quienes fueran condenados por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado.¹⁰

1.1.7. Las pesquisas

Esta era una institución de control de los oficiales reales instaurada en las Leyes de Estilo y utilizada por los Reyes Católicos. Era ejercida por el juez pesquisador, quien tenía la potestad de castigar las irregularidades administrativas. Se trata de una figura muy similar a la visita, pero con un ejercicio y un carácter más limitado dirigido a sospechas específicas y no generales.

Las pesquisas tenían el efecto de suspender al funcionario una vez finalizaba el procedimiento. Este se iniciaba con orden especial del monarca cuando re-

¹⁰ «Art. 1. ° Pérdida de derechos políticos. El quinto inciso del artículo 122 de la Constitución Política quedará así: Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado. Tampoco quien haya dado lugar, como servidor público, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia judicial ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño». (Acto Legislativo 01, 2004).



cibía quejas por cohecho y tiranía (Isaza, 2009, p. 17). La doctrina considera que la pesquisa tenía una función punitiva, mientras que la visita era inspectora. «El pesquisador era un juez de lo criminal, mientras el visitador actuaba en lo civil y administrativo».

En la actualidad, la facultad de suspensión del servidor público está prevista en el CDU (2002, art. 157), conforme al cual durante la investigación disciplinaria o el juzgamiento por faltas calificadas como gravísimas o graves, puede ordenarse con la debida motivación la suspensión provisional del servidor público, sin derecho a remuneración alguna, siempre y cuando se evidencien serios elementos de juicio que permitan establecer que la permanencia en el cargo posibilita la interferencia del presunto autor de la falta en el trámite de la investigación, o permite que continúe cometiéndola o que la reitere.

1.2. La época republicana (desde el año 1819)

En el periodo republicano se pasó de la crueldad del sistema monárquico a una especie de retórica de castigar y sancionar, que fue poco efectiva en razón a que se convirtió en un instrumento para la persecución de los adversarios políticos.

Cabe recordar que se aprobó la pena de muerte para defraudadores del Estado,¹¹

11 «En la génesis de la república la generación independentista creó el Tribunal Superior de Cuentas. El libertador Simón Bolívar encomendó el control y manejo del presupuesto a dos entidades denominadas "...Tribunal Mayor de Cuentas (contabilidad del gasto público) y Dirección y Superintendencia General de Hacienda (con funciones de inversión y contraloría), constituidas el 14 de septiembre y el 23 de octubre de 1819, respectivamente". El general Francisco de Paula Santander expidió el 23 de octubre de 1819 la "Ley principal contra empleados

pero como el aparato de la Inquisición desapareció, ni se imponían sanciones, decayó la fiscalización y pasaron casi dos siglos en intentar recuperar la efectividad de la función de control, ya con una vocación democrática y garantista en el siglo XXI.

Surge entonces la paradoja de mejorar para empeorar, toda vez que se democratiza el Estado pero se merman los instrumentos de control y, por ende, su legitimidad disminuye. No obstante, en esta evolución se apreciarán diversas concepciones y modalidades de responsabilidad, que solo se consolidan a finales de los años noventa y en el presente siglo. Es importante tener en cuenta que esas variaciones de poca efectividad fueron el sustento del régimen actual del SRD. En contraste, la violencia y la corrupción continuarán siendo protagonistas de un Estado todavía en formación.

En el formalismo jurídico del periodo republicano, la Carta Política de 1886 (art. 20) disponía que los funcionarios públicos eran responsables por la infracción de la Constitución, las leyes y por la extralimitación de sus funciones o por omisión en su ejercicio.

Con la Ley 4.^a de 1913, «sobre régimen político y municipal», se atribuyeron funciones al ministerio público constituido por la Cámara de Representantes, la Procuraduría General de la Nación, los fiscales ante tribunales y juzgados, y los personeros municipales. Así mismo, dicha ley no solo confirió al ministerio pú-

de Hacienda". Con esa ley se adoptaron medidas severas que incluían la "pena de muerte" a todo funcionario público que malversara o defraudara el tesoro de la nación». (Gómez Lee, 2016b, pp. 78-79).



blico la tarea de vigilar la conducta de los empleados públicos, sino que señaló sus deberes, funciones, faltas y sanciones.¹²

Por su parte, la Ley 165 de 1938 creó la carrera administrativa y estableció derechos, deberes y prohibiciones para los empleados públicos.¹³

Así, la mayor parte del siglo xx transcurrió pasivo en materia disciplinaria. En 1939, mediante el Decreto 2091, fueron establecidas algunas sanciones de esta índole y el procedimiento para su aplicación, incluyendo la multa en cuantía hasta de un sueldo mensual, el traslado y la remoción del cargo.

El control jurisdiccional de este tipo de actos administrativos es asumido, desde aquella época hasta nuestros días, por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en virtud de la Ley 167 de 1941.

En 1960, con el Decreto 1679, se otorgó competencia a la Comisión Nacional del Servicio Civil para conocer las sanciones disciplinarias que les fueran impuestas a los empleados de carrera administrativa,¹⁴ medida que no tuvo mayor aplicabilidad.

1.3. Institucionalización del SRD (desde 1968)

El proceso de estructuración de la Administración en Colombia es tardío y se presenta a partir de 1968; poco se avanzó allí en materia de responsabilidad disciplinaria, así como en otras instituciones que fueran efectivas, excepto los artículos 11 al 14 del Decreto 2400 de 1968 sobre el régimen disciplinario.¹⁵

12 Este código menciona en el título vii: «Ministerio público. Capítulo i. Disposiciones preliminares. Artículo 215. El ministerio público será ejercido por la Cámara de Representantes y el procurador general de la nación, los fiscales de que trata el código judicial, los personeros municipales y los empleados especiales que se nombren en determinados casos.

Artículo 216. El objeto primordial de los empleados del ministerio público es la defensa de los intereses del Estado, del departamento, del municipio y en general de la sociedad; la vigilancia constante en la ejecución de las leyes, ordenanzas, acuerdos y órdenes de las autoridades, y en la conducta de los empleados públicos; la averiguación de los delitos y el castigo de los delincuentes». (Ley 4.ª, 1913).

13 La Ley 165 de 1938 creó el Consejo Nacional de Administración y Disciplina con la función de «conocer de oficio, o mediante denuncia de cualquier ciudadano, de las quejas que se formulen contra los empleados sobre su conducta o su competencia» (art. 11, lit. b). También se crean por medio de esta ley, los consejos de administración y disciplina para los empleados departamentales y municipales. El Consejo Nacional de Administración y Disciplina fue modificado por el Decreto 358 de 1940.

14 El Decreto 1732 del 18 de julio de 1960, «sobre servicio civil y carrera administrativa», concretó en forma clara las garantías del servidor oficial de la rama ejecutiva del poder público, sus derechos, deberes y prohibiciones y su régimen disciplinario, les otorgó a las comisiones de personal el conocimiento de las sanciones disciplinarias que se impusieran a los empleados de carrera.

15 «La palabra 'institución', de uso corriente en el lenguaje político, jurídico y, más ampliamente científico, posee diversos significados. En lugar de adoptar uno propio, la sociología ha incrementado aún más su extensión semántica. Mediante un cuidadoso análisis, Luciano Gallino ha llegado a identificar diez campos diferentes de significación, agregando por lo demás que estos contienen, todos, un elemento común [...]. Este elemento común, como se recordará, puede expresarse diciendo que por 'institución' cabe entender un conjunto normativo de cualquier tipo que estructura de manera durable un campo de acción social. (...) Esta definición presenta algunas ventajas. En primer lugar, comprende tanto el elemento dinámico como el elemento estático, que la palabra misma expresa en el lenguaje común, designando simultáneamente un proceso hacia un resultado y el resultado obtenido». En este punto el autor pone el siguiente ejemplo: «Se puede pensar en las dos expresiones siguientes: 'la Asamblea Constituyente decidió la institución de la Corte Constitucional' y 'la Corte Constitucional es una institución de la república'». En segundo lugar, «[...] tomando como base el parámetro normativo, se adapta particularmente al análisis sociológico-jurídico, centrado en el relieve que en algunas instituciones adquiere la disciplina jurídica». (Ferrari, 2014, p. 139-140).



Así, cada entidad pública tenía autonomía de producir el reglamento disciplinario del funcionario, lo cual generó dispersión normativa e inoperancia del régimen sancionatorio a las conductas del servidor público deshonesto.

El Decreto 2400 de 1968, subrogado por el Decreto Ley 3074 del mismo año, modificó las normas sobre administración de personal civil de la rama ejecutiva del poder público y estableció los deberes, derechos y prohibiciones, así como la calificación de servicios.

Este estatuto consagró como sanciones disciplinarias las siguientes: *a)* amonestación privada, *b)* amonestación escrita con anotación en la hoja de vida del empleado, *c)* multa hasta de la quinta parte del sueldo mensual, *d)* suspensión en el ejercicio del cargo hasta por 30 días sin derecho a remuneración, y *e)* la destitución. Además, atribuyó a las comisiones de personal de cada entidad asegurar la aplicación del régimen disciplinario.¹⁶

En la década de los años setenta se presentaron varias reformas legislativas en

esta materia. En efecto la Ley 20 de 1972 creó el Tribunal Disciplinario.¹⁷ A través de la Ley 25 de 1974 se expidieron normas sobre organización, funcionamiento y régimen disciplinario. Se establecieron sanciones como: *a)* la amonestación escrita con anotación en la hoja de vida, *b)* multa hasta de un sueldo mensual, *c)* solicitud de suspensión hasta por treinta (30) días, y *d)* la destitución.

Posteriormente, mediante el Decreto 2942 de 1975, se dictaron normas sobre régimen disciplinario, se adicionaron las faltas graves sancionadas con destitución y el procedimiento para hacerlas efectivas.

El Decreto 2791 de 1979 creó la figura del Consejero Presidencial para la Moralidad Administrativa cuyo fin era velar por la conducta de los servidores de la rama ejecutiva y atender las reclamaciones sobre corrupción. La figura evolucionará años más tarde en el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción con los llamados «zares» (Decretos 2405, 1998; 127, 2001; 519, 2003) y la actual Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República (Decretos 4637, 2011; 672, 2017).

¹⁶ El Decreto 2400 de 1968 también asignó la función de «Velar por la aplicación del sistema de calificación de servicios y del régimen disciplinario» y de conocer las reclamaciones de los empleados sobre las sanciones disciplinarias cuando estos hubieren incurrido en hechos que conllevaran multas, suspensiones o destitución. Se ampliaron las sanciones disciplinarias regulando lo referente a la suspensión provisional y la inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas del empleado que hubiere sido sancionado con destitución. Con el Decreto 1950 de 1973 se reglamentaron los Decretos Leyes 2400 y 3074 de 1968, se estableció la calificación de las faltas entre graves y leves y la graduación de las sanciones, los factores de competencia, la acción disciplinaria y el procedimiento. Se incluyeron las modalidades y circunstancias del hecho, los motivos determinantes y los antecedentes personales del infractor y su derecho a conocer el informe disciplinario, las pruebas y a ser oído en declaración de descargos.

¹⁷ Este era el órgano encargado de conocer los procesos disciplinarios contra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los consejeros de Estado, los fiscales del Consejo de Estado, el procurador general de la nación, los magistrados de los tribunales superiores militares, los magistrados de los tribunales superiores de aduanas, los magistrados de los tribunales superiores de distrito judicial y seccionales de lo contencioso administrativo, de los fiscales ante tales tribunales y de los propios magistrados del Tribunal Disciplinario, así como de los procesos que se adelantaran contra los abogados por contravenciones a la ética o a los deberes profesionales, conforme al Estatuto del Ejercicio de la Abogacía. Esta norma sería derogada expresamente por el Código Disciplinario del Abogado (Ley 1123, 2007, art. 112).



En la década de los ochenta, mediante la Ley 13 de 1984, se dictaron normas para la administración del personal civil y demás servidores de la rama ejecutiva del poder público a nivel nacional, y el régimen de carrera administrativa. Se señaló que el objeto de la acción era castigar el incumplimiento de deberes, el abuso de los derechos o incurrir en las prohibiciones que se prevén en la ley. Así mismo clasificó las faltas en graves y leves. A similitud del proceso penal se separaron las etapas de diligencias preliminares, investigación, calificación y sanción. Esta ley derogó los artículos 11 a 14 del Decreto 2400 de 1968. La Ley 13 de 1984, reglamentada por el Decreto 482 de 1985, reguló los principios orientadores de la acción disciplinaria, las faltas, la prescripción, las garantías y, en general, los elementos procedimentales frente a situaciones generadas tanto por acción como por omisión. Derogó los Decretos 1950 de 1973 y 2492 de 1975.¹⁸

En cuanto a la Procuraduría General de la Nación, cabe destacar que de acuerdo con el modelo constitucional que se había extendido desde 1886, el ministerio público era ejercido bajo la suprema dirección del Gobierno nacional (c.p., 1886, art. 142), esta circunstancia permitía, como lo sostiene la doctrina (Castro, 1986), que el procurador general fuese del mismo partido político de su único elector.

¹⁸ La Ley 13 de 1984 establecía la competencia para adelantar la investigación disciplinaria en los siguientes términos: «La investigación disciplinaria se hará por las personas que señale el jefe del organismo o de la dependencia regional respectiva, y dentro de los términos que se señalen para el efecto.

De la iniciación de la acción disciplinaria y de sus resultados respectivamente, deberá darse aviso oportuno a la Procuraduría General de la Nación, por parte del jefe del organismo o de la dependencia regional, o seccional según el caso». (art. 7.º).

De conformidad con la Constitución de 1886 (art. 143) a los funcionarios del ministerio público les correspondía: *i*) defender los intereses de la nación; *ii*) promover la ejecución de las leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas; *iii*) supervigilar la conducta oficial de los empleados públicos,¹⁹ y *iv*) perseguir los delitos y contravenciones que turben el orden social.

En la última década del siglo xx se hicieron reformas que configuran las bases del actual SRD en su versión funcional y orgánica actual. Así, con la Ley 4.ª de 1990 que reorganizó la Procuraduría General de la Nación, se asignaron funciones por dependencias y se fijaron las competencias e instancias para adelantar las actuaciones disciplinarias.

Esta reforma introdujo acciones más eficaces para la defensa de los bienes e intereses de la nación, la vigilancia administrativa y presupuestal, y fue premonitoria del nuevo marco institucional del proceso constituyente que se presentaría un año después.

1.4. Nueva Constitución Política de 1991 y consolidación del SRD

La Carta Política de 1991 fue la respuesta de la sociedad a la pérdida de legitimidad del Estado, la impunidad, la violencia, la corrupción y la crisis institucional que corroían los pilares de la nación. (Buenahora, 1991).

¹⁹ La Constitución Política de 1886 estableció como función especial del procurador general: «Cuidar de que los demás funcionarios del ministerio público desempeñen fielmente su encargo, y promover que se les exija la responsabilidad por las faltas que cometan». (art. 145, núm. 3.º).



Esa profunda crisis en que estaba sumida la nación y que tuvo como una de sus causas la grave penetración de la criminalidad en el conflicto interno colombiano, todavía bloquea y afecta a las instituciones democráticas.²⁰

Para David Bushnell (1996), a la etapa de euforia que producía la Carta de 1991 y la elección de los constituyentes al margen de la clase política, seguiría una crisis institucional desatada por la penetración de dineros del narcotráfico en la campaña presidencial de 1994. Indica el profesor norteamericano que un aspecto de la Carta, que merece destacarse, es una serie de innovaciones en el orden jurídico con reformas institucionales que muchas veces han pasado desapercibidas.

Varios proyectos en relación con la función del ministerio público fueron presentados ante la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, y tuvieron como origen estudios en los que «prácticamente todos aludieron a la sentida necesidad de imponer disposiciones constitucionales efectivas»,²¹ lo cual da cuenta de un

imaginario colectivo que sentía un país desprovisto de controles efectivos.

Entre las medidas jurídicas para defen-

ciones, remontándose a la revolución sueca 1809, para presentar un proyecto que propugna por un funcionario responsable solo ante el mismo y ante la sociedad, elegido por el parlamento, abierto a las quejas públicas, con funciones respaldadas solo en el pueblo, cuyas decisiones deben someterse a la publicidad general del mismo, y con una responsabilidad principal consistente en la defensa de derechos humanos de las personas a quienes representa». Por otra parte, José María Velasco Guerrero, según consta en el proyecto de acto reformativo de la Constitución Política de Colombia n.º 105, *Gaceta Constitucional* n.º 25: «Recomendó un vasto modelo de procurador general que representara a la sociedad y fuese al mismo tiempo un defensor de los derechos humanos, con lo cual consideró que debía integrarse, para darle mayor solidez en una figura las funciones de procurador y *ombudsman*, sin recurrir al costoso cambio de escindir su competencia a dos funcionarios distintos, funcionario con facultad investigativa y sancionadora, con capacidad para formular recomendaciones a las autoridades en materia de derechos y garantías fundamentales. Considerando de manera adicional que Colombia estaría a la vanguardia en sistema de protección de derechos humanos, lográndose una figura pura, no estrictamente similar a la figura de *ombudsman*». Otros integrantes de aquella Constituyente de 1991, como Jaime Fajardo Landaeta y Darío Mejía Agudelo, también hicieron énfasis en la necesidad de dar autonomía al ministerio público presentando la propuesta de poder fiscal popular. El proyecto presentado en primer debate por los constituyentes Armando Holguín Sarria, Hernando Londoño Jiménez, propendían unas funciones de un ministerio público que pasaría de ser pasivo a activo, donde su fuerza sancionatoria «impediría que se le tildara como lo hizo la prensa inglesa, en su tiempo, de “cancerbero amordazado” (vigilante manco), ombudsmouse (ratón vigilante). No será así porque el proyecto lo dota de fuerza y nace respetable». En el trámite de plenaria se debatió, ¿qué tan poderoso debía ser? Y se llegó a la conclusión de que este órgano debía tener herramientas suficientes para cumplir con la función más amplia de defensa, protección y promoción de derechos. Respecto de la acumulación de funciones la disciplinaria y la de denuncia se mencionó: « (...) si se acumulan las dos funciones, la disciplinaria y la denuncia pública en un mismo responsable, se llega al inconveniente de que quien debe sancionar a un individuo quede prejuzgado, así no sea con nombre propio, ante la opinión pública. Eso no es aconsejable. Como tampoco lo es que quien se ha comprometido ante la ciudadanía con una denuncia, decida si esta tiene fundamento jurídico suficiente, y por consiguiente, quede después en sus manos de sancionar a un individuo relacionado con dicha denuncia general». (Castro, 2006, p. 40-60).

20 «La noche del 18 de agosto de 1989 es asesinado Luis Carlos Galán, candidato presidencial reformista y enemigo del narcotráfico, quien cae abatido por los disparos de un sicario de la mafia en la plaza de Soacha. Además, un conteo de Asonal Judicial recordaba a las autoridades que en los últimos siete años más de 120 jueces y magistrados habían sido asesinados por investigaciones vinculadas al narcotráfico. Estos episodios, que buscan sembrar el terror y la desesperanza en la sociedad, resultaron ser la piedra angular de la indignación y motivo de la de la movilización de más de 20.000 estudiantes que el 25 de agosto de 1989 marcharon por las calles de Bogotá en la llamada Marcha del Silencio». (Gómez Lee, 2018, p. 61).

21 En el libro de la publicación conmemorativa de los 70 años de la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles, se menciona un proyecto de acto reformativo de la Constitución Política n.º 6, en la *Gaceta Constitucional*, el cual, según Diego Uribe Vargas, «hace un profundo análisis de la figura del *ombudsman* en el derecho comparado, sus orígenes y fun-



der de la legitimidad institucional, el constituyente decidió fortalecer el ministerio público (punto de vista orgánico), para lo cual estableció la Procuraduría General de la Nación como un órgano de control autónomo e independiente de las ramas del poder público, contrario a lo que se preveía en la Constitución de 1886, en la cual, como se indicó, era el presidente de la república quien ejercía tutela sobre esa entidad.

Conforme lo señala el artículo 118 superior (c.p., 1991), el ministerio público es ejercido, además, por el defensor del pueblo,²² por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley.

Al ministerio público (punto de vista funcional) corresponde: *i*) la guarda y promoción de los derechos humanos, *ii*) la protección del interés público, y *iii*) la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, lo cual armoniza con lo ordenado en el artículo 124 superior (c.p., 1991), que estableció que la ley debía determinar la responsabilidad de los servidores públicos (c.p., 1991, arts. 6, 121) y la forma de hacerla efectiva.

Respecto de esta última función, en materia disciplinaria se atribuyó a la Procuraduría General de la Nación, en el artículo 277 superior (c.p., 1991): *i*) vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos (núm. 1.º); *ii*) velar por el ejercicio eficiente y diligente de las funciones admi-

nistrativas (núm. 5.º); *iii*) ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive las de elección popular; *iv*) ejercer preferentemente el poder disciplinario; *v*) adelantar las investigaciones correspondientes, y *vi*) imponer las respectivas sanciones conforme a la ley (núm. 6.º).

Aunado a lo anterior, el constituyente facultó al procurador general para directamente «desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en las faltas especiales que determinó la Carta» (c.p., 1991, art. 278-1).

Se destaca que la imposición de la sanción disciplinaria es previa audiencia y por decisión motivada, lo cual armoniza con el artículo 29 de la Carta Política y el artículo 8.º de la CADH (OEA, 1969), por cuanto de esa manera se garantiza de forma efectiva el debido proceso de los investigados.

Es menester señalar, que si bien tradicionalmente se asocia a la Procuraduría General de la Nación con la función disciplinaria, este órgano de control también tiene, de conformidad con el artículo 277 (c.p., 1991) y el Decreto Ley 262 de 2000, atribuciones de intervención tanto administrativa (Decreto 262, 2000, art. 27) como judicial (arts. 28-30), funciones preventivas (arts. 24, 38) y de conciliación (arts. 36-37, 41).

1.4.1. Componentes del SRD

De esta manera, definida la institucionalidad y un procedimiento, se perfila la función de control disciplinario a cargo de la Procuraduría General de la Nación, de las personerías y de las oficinas de control

²² Es pertinente recordar que el artículo 281 de la Carta Política, reformado por el Acto Legislativo 02 de 2015, establece que el defensor del pueblo ejerce sus funciones de manera autónoma.



interno disciplinario, como una modalidad del derecho administrativo sancionador (Corte Constitucional, Sentencia C-818, 2005), actuación a la que debe aunarse el control posterior a la decisión administrativa sancionatoria, que realiza la rama judicial sobre los actos que producen los órganos de control como organismos autónomos independientes.

En este sentido, el SRD está integrado por: *i*) la institucionalidad que, en cada caso, sea competente para imponer la sanción disciplinaria;²³ *ii*) las autoridades judiciales que tienen la función de hacer el control de dichas decisiones administrativas, incluso decretando medidas cautelares de urgencia (Ley 1437, 2011, art. 234) o medidas provisionales (Decreto 2591, 1991, art. 7.º) en salvaguarda de los derechos fundamentales del sancionado; *iii*) los principios y reglas aplicables al procedimiento disciplinario previsto en la ley;²⁴ *iv*) los instrumentos de control social²⁵ como la queja disci-

plinaria por parte de la comunidad y de las veedurías ciudadanas,²⁶ y *v*) el Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad-SIRI (CDU, 2002, art. 174).

El ordenamiento jurídico colombiano determinó en la Constitución de 1991 la estructura básica del poder, mediante la configuración de las ramas públicas —ejecutiva, legislativa y judicial—, y al mismo nivel de estas, órganos independientes de control constitucional, correspondientes al ministerio público, ejercido por el procurador general de la nación y la Contraloría General de la República.²⁷

Ante el fundamento constitucional expuesto, el SRD adquiere desarrollo en el artículo 113 de la Constitución, conforme al cual las ramas del poder público y los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, son autónomos e independientes y, a la vez, pueden prestar colaboración armónica para la realización de sus fines. Uno de tales fines es el de la lucha contra la corrupción

23 De conformidad con el cdu (2002): «La acción disciplinaria se ejerce por la Procuraduría General de la Nación; los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura; la Superintendencia de Notariado y Registro; los personeros distritales y municipales; las oficinas de control disciplinario interno establecidas en todas las ramas, órganos y entidades del Estado; y los nominadores y superiores jerárquicos inmediatos, en los casos a los cuales se refiere la presente ley». (art. 67).

24 Algún sector de la doctrina entiende el sistema disciplinario solo desde una perspectiva normativa de los regímenes existentes, así se tiene: *i*) el general (del CDU), *ii*) el de las fuerzas militares, *iii*) el de la Policía Nacional, *iv*) el de la rama judicial, *v*) el de los particulares, *vi*) el de los congresistas, *vii*) el de las profesiones liberales, y *iv*) el *impeachment*. Así mismo, se augura la necesidad de establecer una regulación disciplinaria en materia de Justicia Especial para la Paz (JEP) y para la investigación y sanción de los servidores públicos de elección popular. (Ortiz, 2018).

25 Debe recordarse que conforme al artículo 40 superior (C.P., 1991) es un derecho de todo ciudadano «participar en la conformación, ejercicio y control del poder político».

26 De conformidad con lo establecido en la Ley 489 de 1998: «Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública». (art. 32).

27 «Artículo 117. El ministerio público y la Contraloría General de la República son órganos de control.

Artículo 118. El ministerio público será ejercido por el procurador general de la nación, por el defensor del pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al ministerio público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas». (C.P., 1991).



a través de una actuación disciplinaria con pleno respeto y protección del derecho fundamental al debido proceso del investigado, en virtud del artículo 29 superior (c.p., 1991).

1.4.2. Fases de la actuación disciplinaria

Tradicionalmente se ha entendido el proceso disciplinario como una actuación meramente administrativa, que concluye con el acto administrativo mediante el cual se sanciona al servidor público o se archiva la investigación iniciada en su contra.

No obstante, considerar aisladamente la decisión sancionatoria de la providencia judicial, que le hace el control judicial posterior, desconoce el diseño constitucional previsto en el ordenamiento jurídico, que busca que el sancionado tenga la certeza de que en la actuación surtida en su contra se observó de forma efectiva el debido proceso, por parte de la autoridad que le impuso la sanción como de la jurisdicción, en donde el Estado cumplió con la obligación de darle esa posibilidad,²⁸ en el caso de que el sujeto

disciplinado decida no activar la revisión de la decisión administrativa por parte de la jurisdicción.

Desde esa perspectiva, la actuación disciplinaria tiene dos fases, conforme se presenta en la siguiente gráfica:



Acoger este enfoque para comprender el alcance de la función de control disciplinario en el Estado de derecho garantiza, además, la seguridad jurídica, entendida como la certeza de que las autoridades como guardianes del interés público respetaron, protegieron y garantizaron de forma efectiva los derechos fundamentales de los implicados (c.p., 1991, art. 2.º; oEA/CADH, 1969, 1.1 y 2.º), en cada caso concreto.

Este entendimiento de la actuación disciplinaria permite advertir que el investigado disciplinariamente tiene múltiples oportunidades de participación durante la fase administrativa, pero incluso después de sancionado puede reivindicar los derechos que considere conculcados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, eventualmente, ante el juez de tutela si considera que la decisión del juez administrativo ha incurrido en alguna de las causales de procedibilidad de tutela contra providencias judiciales. (Corte Constitucional, Sentencia c-590, 2005).

Debe resaltarse que son tan amplias las garantías con las que cuenta una perso-

²⁸ Se considera que la actuación disciplinaria no debe concluir, en todos los casos, con una decisión judicial, por cuanto la obligación internacional de garantía (oea/cadh, 1969, art. 1.1.) a cargo del Estado colombiano, se satisface con brindar al sancionado «la posibilidad» de acudir a la jurisdicción. Bien puede ocurrir que el sancionado considere jurídicamente inviable cuestionar en fase judicial la decisión administrativa, por lo que no presenta el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Un ejemplo de esta circunstancia se encuentra en la Sentencia del 26 de junio de 2018, de la Sección Quinta del Consejo de Estado, en la que la Procuraduría General destituyó e inhabilitó por diez años al alcalde de Arboleda (Nariño), sin embargo, este no promovió contra dicha determinación la acción judicial correspondiente, pese a que su derecho al acceso a la justicia estaba plenamente protegido. Esto significa que el sancionado está de acuerdo con la destrucción de su presunción de inocencia que quedó materializada en la decisión administrativa de la Procuraduría (Consejo

de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Rad. 2018-00221-01, 2018).



na sancionada disciplinariamente por la Procuraduría General, que incluso el CDU (2002, arts. 122, 123 par.) estableció el mecanismo de la revocatoria directa de la decisión que la declaró responsable, la cual procede a petición de parte o de oficio.²⁹

En este contexto, consideramos que son dos las autoridades en la actuación disciplinaria: una el titular de la función de control de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas (Procuraduría General, personerías, oficinas de control interno disciplinario) y la otra, los jueces y corporaciones que resuelven con efectos de cosa juzgada el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que se promueve por el disciplinado contra la decisión dictada en fase administrativa. Así, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado es la autoridad disciplinaria límite dentro del SRD.

Agotado lo anterior, el sancionado disciplinariamente, que considere que a pesar de todos esos controles tanto en la fase administrativa como en la judicial el Estado colombiano le ha vulnerado sus derechos, podrá acudir al Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos-CIDH) y al Sistema Universal de Derechos Humanos (Comité de Derechos Humanos-CCPR),³⁰ lo anterior teniendo en cuenta que Colombia es

parte tanto de la CADH³¹ como del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.³²

Los destinatarios del SRD son los servidores públicos, esto es, los miembros de las corporaciones públicas —que son todos de elección popular—, los empleados y trabajadores del Estado por mandato del artículo 123 superior (C.P., 1991); así mismo, son sujetos disciplinables los particulares que ejerzan funciones públicas, en los términos del CDU (2002, art. 53).

La Constitución Política (1991) también se proyecta en el ámbito disciplinario al señalar que la función administrativa se rige por los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (art. 209).³³ Esa función y principios son el bien jurídico superior que se protege en el marco del debido proceso como lo sostiene el jurista Jaime Mejía Ossman (2014).

El régimen legal de deberes y prohibiciones es el tamiz para la revisión de la conducta de los sujetos disciplinables, y en la medida en que no se vea reflejado en

29 Sobre los requisitos de procedibilidad de la revocatoria directa de las decisiones disciplinarias puede estudiarse el Auto del 14 de junio de 2018 del despacho del procurador general de la nación. ius e-2017-825640. Disciplinado Santiago Jaramillo Botero.

30 CCPR, en la nomenclatura de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

31 Incorporado al sistema jurídico nacional mediante la Ley 16 de 1972.

32 Incorporado al sistema jurídico nacional mediante la Ley 74 de 1968.

33 Si bien al tenor del precepto en cita, todas las categorías son presentadas en el texto constitucional como principios, es importante considerar desde un enfoque estructural del sistema normativo que la moralidad, la imparcialidad y la publicidad, al no admitir al momento de su aplicación un ejercicio de ponderación, no pueden ser considerados como mandatos de optimización en los términos que en la obra *Teoría de los derechos fundamentales* ha explicado el profesor Robert Alexy. En efecto dichos enunciados normativos, en tanto se aplican todo o nada, deben ser considerados como preceptos con estructura de reglas.



su quehacer, puede dar lugar a la aplicación de sanciones disciplinarias en razón a que todas las faltas, sin importar que sean leves, graves o gravísimas, están fundadas en la defensa de un principio constitucional.

Cabe señalar que dichos principios encuentran desarrollo legal en la Ley 1437 de 2011 (art. 3.º) e incluso pueden llegar a ser fuente directa de responsabilidad disciplinaria.

En síntesis, para transformar el cáncer que es la corrupción y que la doctrina clasifica en «normal, extendida y sistémica» (Parker *et al.*, 2004, p. 9), el Constituyente introdujo una serie de referentes normativos relacionados con la función pública, la ética y la responsabilidad disciplinaria, teniendo como condición la aplicación efectiva de un debido proceso que dé legitimidad a la sanción disciplinaria y elimine cualquier duda, como las que se generaban en el sistema de la Constitución derogada de 1886, en la que se percibía la función disciplinaria como forma de ataque a los contradictores políticos.

Como en el Estado social de derecho «el fin no justifica los medios»,³⁴ la persecución de las conductas de los sujetos disciplinables corruptos debe tener como instrumento el respeto pleno del debido proceso (c.p., 1991, art. 29).

34 El tribunal constitucional estableció que: «(...) no está conforme al Estado social de derecho, que el juez de tutela profiera decisiones que no tengan una mínima carga de argumentación, incluso cuando las mismas resultan ser beneficiosas para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado (art. 2 c.p.), puesto que, en el modelo de Estado acogido por el constituyente de 1991, el fin no justifica los medios». (Corte Constitucional, Sentencia T-597, 2007).

Así, el SRD no busca sancionar por sancionar las prácticas cada vez más organizadas y elaboradas de algunos funcionarios deshonestos que acuden a la Administración en pro de sus intereses individuales, olvidando el mandato constitucional que preceptúa que en toda actuación estatal ha de prevalecer el interés general (c.p., 1991, art. 1.º).

En este sentido los sujetos disciplinables, en especial aquellos que creen que Colombia es una cleptocracia y no una democracia, por una parte deben temer actuar en contra del interés público o sin la ética y la responsabilidad con la que se espera que lo haga todo aquel que cumpla un papel de autoridad,³⁵ por cuanto este tipo de conductas activará el SRD; y por la otra, deben tener la confianza de que el Estado respetará, protegerá y garantizará el debido proceso en una actuación disciplinaria orientada, precisamente, a luchar contra la corrupción, en el marco de la constitucionalidad de las decisiones que allí se adopten.

Por consiguiente, concluida la actuación disciplinaria, toda la comunidad y el propio sancionado tendrán la certeza de que las consecuencias jurídicas de su actuar deshonesto, que le son aplicables, no fueron producto del capricho o la arbitrariedad de la autoridad competente, sino de un juicio razonado a partir del respeto de los derechos fundamentales, con lo cual se logra seguridad jurídica.

Como es natural habrá impunidad si los cinco elementos del SRD no funcio-

35 Debe recordarse que conforme lo establece la Constitución (1991): «Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben». (art. 122).



nan articuladamente; no obstante, solo esta comprensión de la responsabilidad disciplinaria como sistema permitirá reaccionar contra modelos de corrupción, que hace tiempo dejaron de ser hechos aislados para transformarse en un problema público estructural de magnitudes incluso transnacionales, y que como lo señala el informe *Corrupción en América Latina* obstaculiza la inversión nacional y extranjera, restringe el comercio, distorsiona el tamaño y composición de los gastos del Gobierno, debilita el sistema financiero y fomenta la economía informal, todo lo cual reduce el crecimiento económico del país y la competitividad. Males que se hacen evidentes en los niveles de pobreza y desigualdad de la población (Parker *et al.*, 2004, p.10).

Por contera, si se quiere un mejor país en el presente y para las futuras generaciones es imperioso, como parte del SRD, contrarrestar desde el actuar cualquier conducta que implique corrupción. La ley disciplinaria no puede seguir teniendo solo efectos simbólicos,³⁶ y las normas no deben ser meramente de papel,³⁷ es

imperioso que desde los diferentes roles al interior del SRD se cierre cualquier margen de maniobra a quienes insisten en aprovecharse de los déficits de educación y cultura del resto de la población, de lo cual el Estado ha sido el responsable, pese a los limitados esfuerzos para transformar esa realidad.

2. Incidencia del bloque de constitucionalidad, del control de convencionalidad y la regulación legal en la actuación disciplinaria

2.1. La Constitución Política y los instrumentos internacionales ratificados por Colombia

El sistema de fuentes del derecho colombiano diferencia con nitidez la noción «Constitución» de la categoría «ley», y es precisamente en ese contexto normativo que debe recalcarse que la actuación disciplinaria no tiene como único soporte la regulación legal, sino que su fuente principal, en virtud de la supremacía (C.P., 1991, art. 4.º), está en los mandatos constitucionales.

Esta distinción se justifica, en tanto el sistema jurídico es un conjunto ordenado de unidades o de bloques normativos regido por relaciones de jerarquía, caracterizada al interior de cada uno de ellos por una articulación dinámica y una cierta relación con su entorno (Quinche y Urrego, 2011, p. 10). Así, la validez de los enunciados normativos depende de su conformidad con preceptos de mayor categoría, de allí que un acto administrativo solo se reconocerá como parte del

36 Sobre el alcance de las nociones eficacia simbólica y eficacia instrumental, puede estudiarse el texto del profesor García Villegas, *La eficacia simbólica del derecho*. (Universidad Nacional de Colombia-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales [iepri], 2014, p. 92).

37 El citado profesor García (2009) recuerda que «en Colombia las normas tienen muy poca autonomía respecto de las necesidades sociales. Antes de acatarlas, ellas son sopesadas con otras reglas —morales, culturales, etc.—, en medio de un contexto complejo. Es por eso que el derecho, como los otros sistemas de normas (la moral, la urbanidad o la religión) son ordenamientos flexibles, porosos, a los cuales se les aplica un sinnúmero de excepciones, que corresponden a un sinnúmero de circunstancias cambiantes. Con la expresión colonial “se acata pero no se cumple” se expresaba justamente eso: una manera de decir que se respetaba la autoridad, pero que la norma expedida por esa autoridad no podía ser aplicada en ciertas circunstancias. Desde entonces, las circunstancias

en las que actuamos, casi siempre valen más que las reglas que obedecemos». (p. 41).



derecho vigente si respeta tanto la ley como la Constitución, lo cual el sistema presume por mandato de la Ley 1437 de 2011 (art. 88).³⁸

Desde esta perspectiva de relaciones de jerarquía y articulación dinámica surge una aparente tensión, entre lo que dispone el artículo 93 superior (c.p., 1991) al establecer que los instrumentos internacionales ratificados por Colombia, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, «prevalecen en el orden interno», y el artículo 4.º (c.p., 1991) al disponer que la Constitución es el principal enunciado normativo del orden jurídico.

En este contexto el intérprete auténtico, supremo y máximo de la Constitución introdujo la noción bloque de constitucionalidad, la cual lo definió como:

(...) aquella unidad jurídica compuesta “por... normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional *strictu sensu*”. (Corte Constitucional, Sentencia c-067, 2003).

38 «Artículo 88. Presunción de legalidad del acto administrativo. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar». (Ley 1437, 2011).

Conforme lo señaló la Corte Constitucional (2003):

Del análisis de los artículos 4.º y 93 de la Constitución Política era evidente para la Corte que la coexistencia de dos jerarquías normativas de carácter prevalente constituía un escenario jurídico de gran complejidad; por esta razón, la corporación entendió que la única manera de conciliar dicha contradicción era aceptando que los tratados internacionales de los cuales Colombia es Estado parte, en los que se reconocieran derechos humanos de conculcación prohibitiva en estados de excepción, también tenían jerarquía constitucional y conformaban, con el texto del estatuto superior, un solo bloque normativo al que la legalidad restante debía sumisión. (Sentencia c-067, 2003).

Debe recordarse, adicionalmente, que el artículo 93 superior (c.p., 1991) establece una cláusula general de interpretación según la cual «los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia».

Significa lo anterior, que dentro de una actuación disciplinaria tanto en la fase administrativa como en la judicial, la autoridad competente está llamada a proteger los derechos fundamentales del sujeto implicado, conforme a los estándares que internacionalmente se hayan reconocido por los organismos competentes para interpretar dichos instrumentos.

En ese sentido, si como lo dispone la CADH (art. 27) y la Ley 137 de 1994 (art. 4.º), el debido proceso es un derecho intangible, esto es, que no puede ser



limitado en uno de los estados de excepción (C.P., arts. 212-213, 215), los responsables de cualquiera de las fases de la actuación disciplinaria deben observar lo dispuesto en esa Convención (art. 8.º), en concordancia con los artículos 9.º, 10, 23.2 y 24 del mismo tratado, así como del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 14), instrumentos internacionales que como lo ha reconocido la Corte Constitucional integran el bloque de constitucionalidad (Sentencias C-504, 2007; C-442, 2011). Así, las autoridades nacionales deben atender la interpretación que de esas cláusulas han hecho la Corte IDH (OEA/CADH, 1969, art. 61) y el CCPR de Naciones Unidas, respectivamente.

No obstante, como las normas internacionales, en el sistema interno, no están en una condición jerárquica superior a la Constitución Política (1991), dichas interpretaciones de la Corte IDH o del CCPR no pueden sustituirla, cuando existe una alternativa hermenéutica razonable que permite acreditar el cumplimiento del compromiso internacional adquirido por el Estado.

El intérprete supremo de la Constitución al respecto tiene establecido lo siguiente:

57. Ahora bien, el proceso hermenéutico de las fuentes de derecho que integran el bloque de constitucionalidad puede tornarse complejo, no solo por la diversidad jurídica de sus contenidos, sino también por la labor realizada por los intérpretes autorizados de cada cuerpo normativo pues, como se advirtió, no existe jerarquía y sus relaciones se sustentan en la interdependencia, la coordinación y la complementariedad. (Corte Constitucional, Sentencia C-101, 2018).

La aproximación más reciente a este debate la brinda el caso *Fontevicchia y D'Amico vs. Argentina*,³⁹ en el cual la Corte IDH (2011a) declaró responsable a dicho Estado por la violación del derecho de libertad de pensamiento y expresión, en tanto que tribunales argentinos, incluida la Corte Suprema de Justicia de la Nación, profirieron decisiones en contra de los peticionarios, con consecuencias pecuniarias, por haber divulgado una información de un expresidente argentino, que referían a un presunto hijo no reconocido y la relación del mandatario con el niño y con su madre.

Entre las medidas de reparación la Corte IDH (2011a) ordenó que el Estado debía «dejar sin efecto la condena civil impuesta» a los peticionarios, lo cual suponía afectar la decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Esta corporación, una vez requerida por el Gobierno nacional para dar cumplimiento a la sentencia internacional, expresó lo siguiente, según el relato de la Corte IDH (2017a):

i. aun cuando “las sentencias de la Corte Interamericana, dictadas en procesos contenciosos contra el Estado argentino son, en principio, de cumplimiento obligatorio para [e]ste [...], dicha obligatoriedad, sin embargo, alcanza únicamente a las sentencias dictadas por el tribunal internacional dentro del marco de sus potestades remediales”;⁴⁰

39 Conforme al artículo 75.22 de la Constitución argentina los tratados tienen jerarquía superior a las leyes, por lo cual gozan de jerarquía constitucional y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías reconocidos en la Carta Política.

40 «Cfr. Sentencia emitida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, supra nota 14, considerando 6.º». (Corte IDH, 2017a, supra considerando 6.º).



ii. en la sentencia de este caso la Corte Interamericana se excedió en sus “potes- tades remediales” al ordenar que se dejara sin efecto una sentencia dictada por la Corte Suprema, ya que “el tenor literal de la norma [prevista en el artículo 63.1 de la Convención Americana] no contempla la posibilidad de que la Corte Interamericana disponga que se deje sin efecto una sentencia dictada en sede nacional”;⁴¹

iii. “dejar sin efecto la sentencia dictada por [la] Corte Suprema en la causa ‘Menem’ en virtud de la orden de la Corte Interamericana [...] —lo cual es sinónimo de ‘revocar’ [...]— implicaría transformar a dicho tribunal [internacional], en una ‘cuarta instancia’ revisora de las sentencias dictadas por [la] Corte [Suprema], en clara violación de los principios estructurales del sistema interamericano y en exceso de las obligaciones convencionalmente asumidas por el Estado argentino al ingresar a dicho sistema”;⁴²

iv. “la Corte Interamericana, al ordenar dejar sin efecto la sentencia de [la] Corte [Suprema] pasada en autoridad de cosa juzgada, ha recurrido a un mecanismo restitutivo que no se encuentra previsto en el texto convencional”;⁴³ y que

v. “[r]evocar la sentencia firme dictada por este tribunal implica privarlo de su carácter de órgano supremo del poder

judicial argentino y sustituirlo por un tribunal internacional, en clara transgresión de los artículos 27 y 108 de la Constitución Nacional”.⁴⁴ (*supra* considerando 6.º).

Como puede notarse, la posición del Estado argentino, en salvaguarda de la soberanía interpretativa nacional del ordenamiento jurídico, a la luz de las obligaciones convencionales, reside en el reproche del exceso de facultades del tribunal internacional para convertirse en una cuarta instancia y en su incompetencia para adoptar medidas cuyo alcance no se restrinja a restablecer los derechos de los peticionarios, lo cual en el caso en cuestión se logró con otras órdenes de la sentencia, como la que dispuso la devolución de los dineros que el Estado debió pagar a las víctimas.

En la resolución de supervisión de cumplimiento del 18 de octubre (Corte IDH, 2017a), el tribunal requirió nuevamente al Estado para que deje sin efecto la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al considerar no solo que Argentina siempre ha cumplido con las sentencias que en contra se han proferido, sino que no le corresponde a un tribunal interno determinar cuándo una sentencia internacional es obligatoria, por cuanto su fuerza coercitiva «surge de la ratificación de la Convención Americana por parte de Argentina y del reconocimiento que realizó de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana» (*supra* considerando 23).

Aunado a esto recordó que todo órgano internacional, con funciones jurisdic-

41 «Cfr. Sentencia emitida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, *supra* nota 14, considerandos 13 y 14». (Corte IDH, 2017a, *supra* considerando 6.º).

42 «Cfr. Sentencia emitida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, *supra* nota 14, considerando 11». (Corte IDH, 2017a, *supra* considerando 6.º).

43 «Cfr. Sentencia emitida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, *supra* nota 14, considerando 12». (Corte IDH, 2017a, *supra* considerando 6.º).

44 «Cfr. Sentencia emitida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, *supra* nota 14, considerando 17». (Corte IDH, 2017a, *supra* considerando 6.º).



cionales, «tiene el poder inherente de determinar el alcance de sus propias competencias (*compétence de la compétence/Kompetenz-Kompetenz*)» (Corte IDH, 2017a, *supra* considerando 26),⁴⁵ por lo que un tribunal interno no puede condicionar, por ningún motivo, el cumplimiento de lo ordenado por la Corte IDH.

Esta tensión, aún sin resolver, resulta provechosa para el debate, que en el caso colombiano habrá de darse, sobre si pese a existir un diseño normativo, en el que en virtud del bloque de constitucionalidad se cumplen los mandatos convencionales, es necesario reformar la Constitución para trasladar a los jueces penales la competencia que en la actualidad asiste a la Procuraduría General de la Nación (fase administrativa) y a la jurisdicción de lo contencioso administrativo (fase judicial), en aras de acatar la literalidad del artículo 23.2 de la CADH, o si, por el contrario, dicha interpretación del tribunal internacional debe atender el contexto del SRD, que si bien no formalmente pero sí materialmente garantiza, por encima del estándar interamericano, la efectividad del debido proceso del funcionario de elección popular suspendido o posteriormente sancionado disciplinariamente con destitución e inhabilidad general.

En todo caso, no se comparte la opinión de quienes sostienen que dicho debate no debe abordarse desde el plano material sino desde el punto de vista orgánico (Fajardo, 2015, p.14), esto es,

⁴⁵ De esa manera, este tribunal ha establecido que una objeción o cualquier otro acto interpuesto por el Estado o alguno de sus órganos, con el propósito de afectar la competencia de la Corte IDH es inocuo, pues bajo cualquier circunstancia la Corte retiene la *compétence de la compétence*, por ser maestra de su jurisdicción. (Corte IDH, 2001, párr. 69; 2003, *supra* nota 41, párr. 68; 2012, párr. 15).

no si la función disciplinaria está acorde con la CADH sino si, quien la ejerce, tiene competencia para hacerlo. A juicio de los autores de este artículo es indiscutible la facultad sancionadora de la Procuraduría General de la Nación, la cual deviene no solo del texto constitucional (C.P., 1991, arts. 277-6, 278-1), sino de la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA, 1996, art. III, núm. 9.^o)⁴⁶ y de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU, 2003, art. 6.^o).⁴⁷

La Corte Constitucional a partir de dos herramientas hermenéuticas: i) la interpretación evolutiva y ii) el margen de apreciación nacional, ha señalado el alcance normativo y práctico que tiene el

⁴⁶ «Artículo iii. Medidas preventivas. A los fines expuestos en el artículo ii de esta Convención, los Estados parte convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:

(...)

9. Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.» (OEA, 1996, art. III, núm. 9.^o). Tratado internacional incorporado al sistema jurídico nacional mediante la Ley 412 de 1997.

⁴⁷ «Artículo 6.^o Órgano u órganos de prevención de la corrupción.

1. Cada Estado parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, garantizará la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción con medidas tales como:

(...)

2. Cada Estado parte otorgará al órgano o a los órganos mencionados en el párrafo 1.^o del presente artículo la independencia necesaria, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida. Deben proporcionárseles los recursos materiales y el personal especializado que sean necesarios, así como la capacitación que dicho personal pueda requerir para el desempeño de sus funciones». (ONU, 2003, art. 6.^o). Este pacto fue incorporado al sistema jurídico nacional mediante la Ley 970 de 2005.



artículo 23.2 de la CADH, a saber:

112. Conforme a lo anterior, el numeral segundo del artículo 23 de la CADH debe ser entendido a partir de una interpretación armónica que incluya todos los ordenamientos jurídicos que hacen parte del bloque de constitucionalidad y que, además, tenga en cuenta una hermenéutica evolutiva, a partir de los contextos constitucionales del país y del margen de apreciación nacional en la concreción de sus contenidos, puesto que una aproximación a partir de su literalidad no es suficiente y podría llevar a consecuencias absurdas. Corte (Constitucional, Sentencia C-101, 2018)

De otra parte, debe tenerse en cuenta que el cumplimiento de lo pactado en sede internacional no puede llegar al extremo de entregar la soberanía interpretativa del orden jurídico nacional a un organismo extranjero, en tanto que en ese diálogo transnacional (Contesse, 2013) lo que se busca es armonizar en la mayor medida posible la regulación interna con la internacional, en pro de la efectividad de los derechos humanos.

Si bien podría refutarse que con este entendimiento se presentaría una infracción a la prohibición prevista en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (ONU, 1969, art. 27),⁴⁸ según la cual «una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado»;⁴⁹ la respuesta a esa objeción reside en que dicha proscripción solo

aplica cuando se pretende justificar el incumplimiento del instrumento internacional, no cuando el Estado tiene otras formas de acatar la obligación transnacional, diferentes a las que exactamente ha contemplado el órgano internacional, pero que materialmente satisfacen las mismas condiciones aceptadas al momento de ratificar el pacto, el tratado o la convención respectiva.

De allí que las sentencias y opiniones consultivas de la Corte IDH o las recomendaciones del ccrp de Naciones Unidas sean un criterio jurídico relevante, que debe tenerse en cuenta en virtud de la cláusula general de interpretación a la que se ha hecho referencia, pero que no, por dicha circunstancia, puede admitirse que hacen parte del bloque de constitucionalidad, dado que está integrado por la normas acordadas en el instrumento internacional y no por las interpretaciones que con posterioridad pueda generar un órgano internacional, y menos cuando existen razones sólidas para probar que el Estado ha tomado todas las medidas internas que materialmente le permiten acreditar el cumplimiento de los compromisos internacionales.

Tampoco hacen parte del bloque de constitucionalidad en los términos del artículo 93 superior (c.p., 1991), las sentencias de la Corte Interamericana en las cuales ha sido condenado el Estado colombiano, lo cual no les resta su carácter obligatorio que excede la mera eficacia interpretativa propia de la jurisprudencia.

48 Incorporada al orden jurídico interno mediante la Ley 32 de 1985.

49 Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos: «Irrelevancia del derecho interno. El Estado respon-

sable no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud de la presente parte» (ONU, Resolución 56/83, art. 32).

Cfr. Corte IDH (2004, párr. 148); Corte Internacional de Justicia-CU (2012, párr. 106-117).



Se entiende, entonces, que dichas interpretaciones, plasmadas en la jurisprudencia internacional, equivalen a lo que el profesor Robert Alexy (1997) denomina «norma adscrita» (p. 70), la cual debe diferenciarse de aquellos enunciados normativos estatuidos directamente en el instrumento internacional. Por consiguiente, lo que debe generar responsabilidad internacional para un Estado es el desconocimiento de lo pactado en el tratado o convención (norma prescrita), por cuanto si existe otra forma de interpretación por parte del Estado orientada al cumplimiento de la obligación transnacional no podría sostenerse, válidamente, que se está desacatando lo acordado con el órgano supranacional.

No puede soslayarse, que la relación entre un órgano judicial internacional y un Estado no es la misma que existe entre un tribunal local, una entidad estatal, a nivel interno, por cuanto mientras en el primer caso dicho vínculo está soportado en la regla de complementariedad o subsidiariedad,⁵⁰ en el segundo evento lo que opera es el sometimiento de todas las autoridades a la rama judicial, la cual actúa como garante último a nivel nacional de los derechos constitucionales, esto es, aquellos que derivan tanto del texto constitucional como de los instrumentos internacionales que, en virtud del artículo 93 superior (C.P., 1991), integran el bloque de constitucionalidad.

50 «El artículo 46.1.a) de la Convención Americana dispone que, para determinar la admisibilidad de una petición o comunicación presentada ante la Comisión Interamericana, de conformidad con los artículos 44 o 45 de la Convención, es necesario que se hayan interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna, conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos». (Corte IDH, 2016, párr. 23).

En este punto, resulta pertinente recordar que «la armonización que se plantea no supone integrar al bloque de constitucionalidad la jurisprudencia de la Corte Interamericana. Ella es un criterio hermenéutico relevante que deberá ser considerado en cada caso». (Corte Constitucional, Sentencia C-500, 2014).

Establecido lo anterior, bien podría afirmarse que el sistema jurídico colombiano ya había definido su propia estructura. Sin embargo, la jurisprudencia del Consejo de Estado (Sala de lo Contencioso Administrativo, Rad. 2011-00227-01, 2013) y, paradójicamente, algún sector de la doctrina,⁵¹ admitieron la aplicación de la categoría control de convencionalidad⁵² difuso o interno.⁵³

51 «La tesis del texto es obvia y señala que el control de convencionalidad, concurrente con los tradicionales controles locales de legalidad y constitucionalidad es un instrumento útil y necesario para la defensa de los derechos humanos y del régimen democrático en la región». (Quinche, 2017).

«Lo que se busca con este estudio es proponer una herramienta [el autprecedente] que contribuya a la adecuada realización del control de convencionalidad interno por parte de los Estados, al tiempo que se aporta al fortalecimiento del IDH». (Suárez, 2015, p.19).

Debe citarse en la misma línea la obra del profesor Jaime Orlando Santofimio Gamboa (2017) titulada *El concepto de convencionalidad. Vicisitudes para su construcción sustancial en el sistema interamericano de derechos humanos: ideas fuerzas rectoras*.

52 Sobre la evolución del concepto «control de convencionalidad», puede consultarse el cuadernillo n.º 7 de jurisprudencia de la Corte IDH (2017b).

53 En contraste con el control difuso o interno que realiza cada Estado, se encuentra el concentrado o externo en cabeza exclusiva de la Corte IDH, cuya labor consiste en realizar un examen de compatibilidad de la conducta de un Estado en un caso concreto frente a las obligaciones convencionales. Cfr. Sagüés (2010, p. 117-136). Cuando el pronunciamiento de la Corte se realiza en una opinión consultiva se alude a un control de convencionalidad preventivo.



2.2. Control de convencionalidad. Efectos de su desacertado entendimiento

Son múltiples los casos (Corte IDH, 2006a, párr. 80.5; 2006b, párr. 89.2; 2014, párr. 124) en los que la Corte Interamericana se ha referido al control de convencionalidad, entre ellos en la sentencia del caso *Gelman vs. Uruguay* (2011b) en la que señaló:

193. Cuando un Estado es parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, están sometidos a aquel, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin, por lo que los jueces y órganos vinculados a la Administración de Justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer *ex officio* un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes y en esta tarea, deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.⁵⁴

(...)

239. La sola existencia de un régimen

⁵⁴ «Cfr. Caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 26 de septiembre de 2006. Serie C n.º 154, párr. 124; caso *Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil*, supra nota 16, párr. 176, y caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, supra nota 16, párr. 225». (Corte IDH, 2011b, párr. 193).

democrático no garantiza, *per se*, el permanente respeto del derecho internacional, incluyendo al derecho internacional de los derechos humanos, lo cual ha sido así considerado incluso por la propia Carta Democrática Interamericana.⁵⁵ La legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados como la Convención Americana, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales, por lo que, particularmente en casos de graves violaciones a las normas del derecho internacional de los derechos, la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo “susceptible de ser decidido” por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un “control de convencionalidad” (supra párr. 193), que es función y tarea de cualquier autoridad pública y no solo del poder judicial. (párr. 193).

Como puede advertirse, toda autoridad estatal tiene la obligación de verificar que sus decisiones sean compatibles con los mandatos de la CADH (OEA, 1969), lo cual a nuestro juicio ya operaba en virtud del bloque de constitucionalidad según el entendimiento de la Corte Constitucional, y que se refuerza con el mandato expreso del constituyente contenido en la cláusula general de interpretación del artículo 93 superior (c.p., 1991), con base

⁵⁵ «Cfr. Asamblea General de la OEA, Resolución ag/res. 1 (XXVIII-e/01) de 11 de septiembre de 2001». (Corte IDH, 2011b, párr. 239).



en la cual incluso podría hacerse uso de la excepción de inconstitucionalidad⁵⁶ (C.P., art. 4.º) o acudir al criterio hermenéutico de «interpretación conforme»,⁵⁷ cuando una disposición legal o reglamentaria esté en contradicción con un instrumento internacional que contenga derechos intangibles.

El tribunal supremo de lo contencioso administrativo colombiano, al aplicar figuras útiles en otras latitudes, sostuvo:

(...) el Consejo de Estado desde el año 2007 ha utilizado sistemáticamente el control de convencionalidad —sin necesidad de acudir al citado *nomen iuris*— para hacer aplicables los deberes de protección y garantía del artículo 1.º de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como el hacer prevalecer las disposiciones de la misma en aquellos eventos en que se constaten graves

violaciones a derechos humanos; de igual forma ha aplicado la jurisprudencia de la CIDH a nivel interno, principalmente para seguir los criterios del principio de reparación integral, como también para juzgar a la luz de la misma el comportamiento del Estado frente a la producción de reprochables y execrables conductas configuradoras de daños antijurídicos. Por lo tanto, el Consejo de Estado, a través de la Sección Tercera, ha marcado la pauta y ha estado a la vanguardia, en Colombia, en relación con el denominado control de convencionalidad al hacer prevalecer e integrar normativamente la CADH así como la doctrina y la jurisprudencia de la CIDH. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencias Rad. 1998-02290-01, 2007; Rad. 1996-04058-01, 2008; Rad. 2003-00158-01, 2009; Rad. 1996-02231-01, 2011; Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de Unificación de Jurisprudencia Rad. 1995-00998-01, 2013).

56 Sobre este instrumento de defensa de la supremacía constitucional, la Corte (2006) ha dicho que «(...) la excepción de inconstitucionalidad establecida en el artículo 4.º de la c.p. es un mecanismo de control constitucional de carácter difuso, que opera cuando la autoridad judicial y excepcionalmente administrativa, a petición de las partes o de oficio, detecta un vicio de inconstitucionalidad en una norma de inferior jerarquía e inaplica la norma prefiriendo la Constitución solo para el caso en cuestión, es decir con efectos interpartes. Mientras que la suspensión provisional es una "institución jurídica gracias a la cual el juez administrativo, sin alterar las condiciones de existencia del acto administrativo acusado, interrumpe los efectos que por ley produce, en forma inmediata"». (Sentencia c-803).

57 Sobre esta herramienta la Corte Constitucional (1996) señaló: «El principio de la interpretación de la ley conforme a la Constitución impide a la Corte excluir del ordenamiento una norma cuando existe por lo menos una interpretación de la misma que se concilia con el texto constitucional. Este principio maximiza la eficacia de la actuación estatal y consagra una presunción a favor de la legalidad democrática. El costo social e institucional de declarar la inexequibilidad de una norma jurídica infraconstitucional debe ser evitado en la medida en que mediante una adecuada interpretación de la misma se respeten los postulados de la Constitución». (Sentencia c-070).

En ese contexto, debe generarse una alerta en el sistema jurídico nacional por cuanto, como el «control de convencionalidad cobija normas jurídicas y no conductas» (Rojas, 2015, p. 119), es la propia integridad de la Carta Política (1991) la que se encuentra en riesgo, si se admite que un tribunal internacional, o peor aún uno nacional, pueda cuestionar la validez de los diseños normativos previstos en el texto supremo del ordenamiento, so pretexto de hacer efectivas las cláusulas de un tratado, desconociéndose de esa manera, por una parte, que no existe compromiso internacional alguno del cual derive que el Estado colombiano haya pactado que su Constitución Política sería sometida a un escrutinio judicial por un órgano transnacional, la cual por su propia naturaleza fundacional está



exenta de controles materiales en tanto único enunciado normativo que contiene directamente la voluntad soberana; y, por otra parte, que las cortes nacionales, en tanto derivan su autoridad de la Carta Política, no pueden cuestionar su contenido so pretexto de aplicar directamente la CADH (OEA, 1969) invocando la frase en boga de que actúan como «jueces de convencionalidad».⁵⁸

De allí que el uso en los pronunciamientos de las autoridades colombianas de expresiones como «control de convencionalidad», «juez de convencionalidad», «autoridad disciplinaria de convencionalidad» o «excepción de inconvencionalidad» denota una interpretación que al ser realizada al margen de las sentencias de la Corte Constitucional genera una hermenéutica inválida, en tanto contraviene el diseño del sistema jurídico que estructuró la Carta Política (1991), que explícitamente en el artículo 4.º, y en armonía con el artículo 93 (c.p., 1991), estableció que ella, entendida como bloque de constitucionalidad, sería la norma máxima del orden jurídico nacional.

Como bien lo argumenta el profesor Danilo Rojas Betancourth (2015), «no debe confundirse el control de convencionalidad con la aplicación de la convención» (p. 134), por lo que invocar un artículo

de la CADH (OEA, 1969), o transcribir un párrafo de una sentencia de la Corte Interamericana, para justificar una decisión de una autoridad disciplinaria es simplemente dar aplicación al artículo 93 superior (c.p., 1991) y hacer uso del bloque de constitucionalidad, que corresponde a la forma técnica de utilizar las fuentes del derecho en el caso colombiano.

Nótese que no se trata de incumplir los compromisos internacionales que ha adquirido un Estado, sino de evitar que el organismo internacional determine una única forma de interpretación para su cumplimiento, desconociendo el contexto social y político de cada Estado en un momento determinado. Es inviable pretender estandarizar el cumplimiento de un instrumento internacional si los Estados parte del mismo son disímiles⁵⁹ y, por ende, es jurídicamente posible encontrar formas diferentes para el acatamiento del tratado o de la convención que corresponda.

La misma Corte IDH ha señalado, que si bien se reconoce la importancia de estos órganos (tribunales constitucionales) como protectores de los mandatos constitucionales y los derechos fundamentales, la Convención Americana no impone un modelo específico para realizar un control de constitucionalidad y convencionalidad. (Corte IDH, 2014, párr. 124).

Así, en la medida en que en el orden jurí-

⁵⁸ Por ejemplo, el Consejo de Estado (2017), ante la demanda de Gustavo Petro Urrego contra la nación-Procuraduría General de la Nación, afirmó: «(...) en ese sentido, corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, como juez de convencionalidad, examinar, para este proceso, la competencia de la Procuraduría General de la Nación a la luz de las normas convencionales y, si es del caso, inaplicar aquellas disposiciones de orden interno que no se acomoden con el precepto establecido en el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos». (Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia Rad. 2014-00360-00).

⁵⁹ En el mismo sentido, el salvamento de voto del 11 de diciembre de 2017 de la consejera Sandra Lisset Ibarra Vélez, a la sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado (Rad. 2014-00360-00, 2017) proferida en el caso del exalcalde Gustavo Petro Urrego contra la Procuraduría General de la Nación. Para la magistrada disidente: «(...) de ninguna manera las decisiones judiciales contenciosas de la Corte Interamericana citadas por la Sala Plena pueden ser aplicadas a sistemas jurídicos con estructuras jurídico institucionales diferentes».



dico del país, instrumentos internacionales como el mencionado se encuentran al mismo nivel normativo de la Carta Política (1991), es preciso afirmar que el control de convencionalidad difuso o interno que viene tomando fuerza en Colombia genera tensiones con la noción bloque de constitucionalidad.

Lo anterior, pone de presente un aparente conflicto hermenéutico entre la postura de la Corte Constitucional y la del Consejo de Estado, que por demás ya fue resuelto por el Tribunal Constitucional al condicionar la exequibilidad del artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, a saber:

(...) las autoridades tendrán en cuenta, junto con las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado y de manera preferente, las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. Esto sin perjuicio del carácter obligatorio *erga omnes* de las sentencias que efectúan el control abstracto de constitucionalidad. (Corte Constitucional, Sentencia c-634, 2011).

Por consiguiente, en la actuación disciplinaria lo que debe operar es la armonización prohijada por la Corte Constitucional, a la luz del bloque de constitucionalidad, y no la idea de que la jurisprudencia interamericana prevalece sobre la Carta Política (1991), y mucho menos pretender, como lo hace la Corte Interamericana, que el control de convencionalidad se ejerce solamente «entre las normas internas y la Convención Americana» (Corte IDH, 2014, párr. 124), soslayando que el Estado colombiano es parte de otros instrumentos internacionales y no solo de la CADH (OEA, 1969) .

A este respecto, debe resaltarse que Colombia es parte de otros instrumentos internacionales tanto en sede de Naciones Unidas como de la OEA, a los cuales tanto la Corte Interamericana como las autoridades nacionales también deben dar aplicación al interpretar los derechos constitucionales (c.p., 1991, art. 93).

En otras palabras, la noción derecho convencional no puede restringirse a los compromisos que surgen de la CADH (OEA, 1969) y de la jurisprudencia interamericana,⁶⁰ incluyendo en esa categoría las sentencias y las opiniones consultivas. Si se trata de establecer un diálogo entre los ordenamientos interno e internacional, el mismo no puede fundarse en la regla de jerarquía o prevalencia normativa como lo entiende el Consejo de Estado.

Sobre este particular, resulta pertinente recordar la sentencia de la Corte Constitucional (2016), en la que precisó que para el derecho interamericano no es la jerarquía el criterio de validez sino los vínculos con los principios de complementariedad y subsidiariedad, sobre los cuales se puede construir una visión más amplia de los derechos humanos con un enfoque *pro homine* de prevalencia del individuo:

3.2.1.4. Ahora bien, el control a la luz del bloque de constitucionalidad no es el ejercicio resultante de una “prioridad jerárquica” de la Convención Americana

60 Según el Estatuto de la CU es función de ese tribunal decidir, conforme al derecho internacional, las controversias que le sean sometidas, para lo cual debe aplicar: «las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho». (CU, 1945, art. 38-d).



o de cualquier otro tratado sobre *ordenamiento interno* o *ordenamiento interno* aprobado y ratificado por Colombia sobre la Constitución, ni sobre las leyes del país. No se trata de eso, porque la relación entre el derecho internacional e interamericano y el derecho interno, no es una cuestión de jerarquía normativa sino de un vínculo guiado por los principios de complementariedad y subsidiariedad de aquellos sistemas frente al derecho interno. Es en el ejercicio de la complementariedad en el que cobra sentido que un tribunal interno, y en particular la Corte Constitucional colombiana, realice un diálogo jurisprudencial con tribunales internacionales y regionales de derechos humanos y *ordenamiento interno*, para buscar en su jurisprudencia los elementos que le permitan construir una visión más amplia de estas garantías fundamentales. Resulta idóneo acudir a las normas internacionales de los derechos humanos, para ampliar el contenido y alcance de los derechos constitucionalmente protegidos. Un ejemplo reciente de esta práctica es la Sentencia c-792 de 2014,⁶¹ en que la Corte utilizó tratados de derechos humanos ratificados por Colombia como un criterio de interpretación vinculante (no obligatoria) de derechos constitucionales, lo que le permitió definir el alcance de las garantías del debido proceso y de la doble instancia en la materia penal, generando la mayor protección posible a los derechos fundamentales en juego. El principio *pro homine*,⁶² que indica que en caso de discrepancia

entre las normas del derecho interno o del derecho internacional, el juez debe aplicar siempre la norma o interpretación que resulte más favorable para la protección de los derechos en juego. Por lo tanto, y teniendo en cuenta que el derecho internacional de los derechos humanos está constituido por los mínimos que acuerda un conjunto de Estados, de ninguna forma la interpretación constitucional a la luz de algún pacto o Convención del bloque de Constitucional puede servir para frenar los avances que, dentro del derecho interno, cada Estado parte haya alcanzado. (Sentencia c-659).⁶³

Humanos) del 13 de noviembre de 1985, párr. 52. “El Principio *pro persona* es un principio interpretativo e implica que se deberá de preferir, privilegiar o favorecer la aplicación de aquella norma que otorgue una mayor protección a los derechos de la persona, independientemente si dicha norma se encuentra en un tratado internacional o en una disposición de derecho interno. (...) si en una misma situación son aplicables la Convención Americana y otro tratado internacional, debe de prevalecer la norma más favorable a la persona humana. Si la propia Convención establece que sus regulaciones no tienen efecto restrictivo sobre otros instrumentos internacionales, menos aún podrán traer restricciones presentes en esos otros instrumentos internacionales, pero no en la Convención, para limitar el ejercicio de los derechos y libertades que esta reconoce”. (Corte Constitucional, Sentencia c-659, 2016).

- 63 «Al respecto se puede consultar: Castilla, Karlos. “El principio *pro persona* en la Administración de Justicia”, en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 20, enero-junio 2009, iij, unam, México p. 71. “El principio *pro homine* o *pro persona* tiene dos manifestaciones o reglas principales: 1. preferencia interpretativa y, 2. preferencia de normas. La preferencia interpretativa tiene a su vez dos manifestaciones: a) la interpretativa extensiva y, b) la interpretativa restringida. Si uno de los elementos para interpretar los tratados lo constituye el fin y el objeto y que en el caso de los tratados que nos ocupan apunta a la protección de los derechos humanos, la interpretación de dichos convenios siempre debe de hacerse a favor del individuo. Así, los derechos deben de interpretarse de una manera amplia, mientras que las restricciones a los mismos deben de interpretarse de manera restrictiva. El equilibrio de la interpretación se obtiene orientándola en el sentido más favorable al destinatario. Por su parte, la preferencia de normas se manifiesta de dos maneras: a) la preferencia de la norma más protectora y, b) la de la conservación de la norma

61 «Corte Constitucional, Sentencia c-792 de 2014 (m. p. Luis Guillermo Guerrero Pérez, sv Luis Ernesto Vargas Silva, María Victoria Calle Correa, Martha Victoria SÁCHICA Méndez)». (Corte Constitucional, Sentencia c-659, 2016).

62 «Consagrado en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Al respecto ha sostenido la Corte IDH, en la Opinión Consultiva OC-5/85, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos



Desde esta perspectiva, conforme a la jurisprudencia constitucional (Corte Constitucional, Sentencia c-095, 1998), quienes actúan en las dos fases del proceso disciplinario deben garantizar la efectividad de los elementos que integran el debido proceso: *i)* derecho de defensa; *ii)* contradicción de la prueba; *iii)* funcionario competente; *iv)* imparcialidad e independencia de la autoridad; *v)* impugnación de la decisión adversa; *vi)* la regla de legalidad; *vii)* ser oído o participación; *viii)* plazo razonable para el ejercicio de la defensa; *ix)* igualdad de trato jurídico; *x)* *non bis in ídem*; *xi)* publicidad de la actuación y de las decisiones; *xii)* presunción de inocencia; *xiii)* la nulidad de toda prueba obtenida con violación del debido proceso, *xiv)* proceso sin dilaciones injustificadas, y *xv)* acudir a la jurisdicción para obtener la revisión de la decisión administrativa adversa mediante un control pleno e integral. (Consejo de Estado, Sala de lo

Contencioso Administrativo, Sentencia Rad. 2011-00130-00, 2014).

Sobre este último elemento, la Corte Constitucional señaló:

Forma parte, entonces, del campo de la regulación de la estructura de la Administración Pública, de su funcionamiento y de la legalidad misma de las decisiones que adopte, la posibilidad de cuestionar sus resoluciones a través de los medios de impugnación y revisión en los términos legalmente establecidos, toda vez que la Administración en ejercicio de sus funciones no está exenta de producir actos irregulares, injustos e inconvenientes que, además de generar una vulneración del ordenamiento jurídico vigente, pueden llegar a afectar los derechos subjetivos e intereses de sus gobernados. Con ese propósito, la normatividad contenciosa administrativa vigente prevé recursos ante la misma Administración, dentro de la vía gubernativa, (C.C.A., arts. 49-55), así como la revocatoria directa de los actos administrativos de oficio o a petición de parte (C.C.A., art. 69-74), y el ejercicio del derecho de acción para que se lleve a cabo el control jurisdiccional de la actividad administrativa ante la jurisdicción contenciosa administrativa (C.C.A., parte segunda, libro segundo, títulos x y xi). (Sentencia c-095, 1998).⁶⁴

En síntesis resulta un asunto relevante, que las autoridades del Sistema Interamericano y de la jurisdicción contencioso administrativa tengan en cuenta el diseño normativo nacional que corresponde al del bloque de constitucionalidad.

más favorable.¹⁴ 1. Preferencia de la norma más protectora. El principio *pro persona*, en el sentido de preferir la norma más protectora, sin importar la ubicación jerárquica, que mejor proteja o menos restrinja el ejercicio de los derechos humanos, así en algunos casos la norma más protectora será la establecida en un tratado internacional; y en otros podrá ser una norma propia del orden jurídico interno que posea un estándar mayor de protección de la persona que la normativa internacional aplicable; o bien podrá ser determinado tratado internacional sobre otro tratado internacional, o bien una norma inferior sobre una jerárquicamente superior. Así parece que el principal operador de dicho principio es el juez quien tendrá que resolver en el caso concreto que se le presenta cual es la norma que prevalece sobre la otra, al ser, más protectora. Así, la aplicación del principio *pro persona*, no implica una discusión sobre jerarquía normativa, ni una cuestión de abrogación o derogación de normas, sino al estilo del artículo 27 de la *cvdt* se trata de un asunto de prevalencia. 12 Artículo 6.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículo 29 del Pacto de San José; artículo 60 de la Convención Europea de Derechos Humanos; artículo 5.º de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, entre otros». (Corte Constitucional, Sentencia c-659, 2016).

⁶⁴ Cabe anotar que la referencia normativa debe actualizarse con las reglas vigentes de la Ley 1437 de 2011 que derogaron el Código Contencioso Administrativo.



Con esa finalidad, si bien es cierto la actuación disciplinaria debe observar los estándares interamericanos, ello no quiere significar que las forma el tribunal internacional entiende los mandatos convencionales tenga una jerarquía normativa superior a la Constitución Política (1991), dado que las reglas jurisprudenciales de la Corte Interamericana entran al sistema jurídico por mandato de la cláusula general de interpretación (c.p., art. 93), y no porque hagan parte del bloque de constitucionalidad; mucho menos en aplicación del control de convencionalidad difuso o interno.

2.3. Desarrollo legal del sistema

Precisado el nivel normativo constitucional, corresponde descender a la regulación legal del SRD. En efecto, debido a los altos niveles de corrupción que presentaba Colombia en 1995, se expidió la Ley 190 como una respuesta a un gran escándalo de corrupción llamado «proceso 8000». En la exposición de motivos se expresa la preocupación y la «sensación dentro de la comunidad que la “gran” corrupción está generalizada en nuestros altos administradores públicos y que es esta la que debe reprimirse con más decisión». (Congreso de la República de Colombia, *Gaceta del Congreso*, 1994). En dicho documento se propuso:

(...) situar la responsabilidad en la lucha contra este flagelo, mayoritariamente, en la Procuraduría General de la Nación. Esta combina los elementos indispensables de independencia frente al poder ejecutivo, atribuciones de policía judicial y vinculación, con la ciudadanía, además de las experiencias en este campo, que le permitiría, una vez reestructurada, situarse a la cabeza de esta lucha. Hemos

creído sano, sin perjuicio de las facultades que la Constitución le otorga a la Fiscalía, fortalecer las investigaciones preliminares contra la corrupción administrativa, que debe adelantar la Procuraduría.

De esta manera, la Ley 190 dictó normas sobre reclutamiento de los empleados públicos y creó incentivos para los mismos, reguló conductas penales para combatir prácticas de funcionarios públicos y particulares que atenten contra el erario, estableció nuevos sistemas para darle transparencia a la contratación administrativa, creó sistemas de control sobre las entidades sin ánimo de lucro y estableció un sistema de quejas y reclamos, entre otras disposiciones.

A su vez, en 1995 se profiere la Ley 200 que contenía el régimen de faltas, sanciones y procedimientos. Cabe recordar que antes de su expedición, cada entidad tenía su estatuto disciplinario lo que indudablemente dificultaba la coherencia de esta rama del derecho.

No obstante el intento innovador, este estatuto tuvo serias deficiencias toda vez que el sistema de sanciones no siempre correspondía a la connotación de la falta cometida, por lo cual no cumplía el propósito de lucha contra la corrupción y no acertaba en el rol preventivo con miras a disuadir a los servidores públicos de incurrir en conductas, que afectaran la buena marcha de la Administración.

Solo a comienzos del siglo XXI, con el fortalecimiento de la Administración y otras circunstancias del país de los años noventa, el SRD se consolida y fortalece. Es a partir de la reforma que introduce la Ley 734 de 2002 (CDU), que la responsabilidad disciplinaria es verdaderamente



«renovada» y se le pretende dar un giro en la falta de efectividad. Adquiere rasgos de autonomía con amplios poderes discrecionales y un sistema de control judicial de las decisiones sancionatorias.⁶⁵

Actualmente, el régimen general de la responsabilidad disciplinaria se encuentra en dos fuentes principales: i) la Ley

734 del 2002 (cdu) y ii) la Ley 1474 de 2011, junto con la aplicación supletiva de otras normas. La jurisprudencia de constitucionalidad, compuesta por sesenta y cinco sentencias. Además son fuentes aplicables las resoluciones, directivas, circulares e instructivos, informes, conceptos y actos administrativos que expide el ministerio público, los cuales deben ser observados por la autoridad disciplinaria. Finalmente, las principales novedades del Código General Disciplinario se analizan en el numeral 3.1.6.

3. Aportes jurisprudenciales de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado para armonizar el SRD

3.1. Corte Constitucional y control de constitucionalidad de las normas disciplinarias

El SRD como mecanismo para garantizar el diligente y eficiente cumplimiento de los deberes y el régimen de prohibiciones e inhabilidades e incompatibilidades, con miras al cumplimiento de los fines a cargo del Estado, ha generado que la Ley 734 de 2002 (cdu) haya sido objeto de múltiples revisiones por la Corte Constitucional, en total sesenta y cinco, junto con dos sentencias sobre el proyecto de Código General Disciplinario, promulgado como Ley 1952 de 2019 (CGD).

En suma sesenta y siete sentencias de constitucionalidad. (Corte Constitucional, Sentencias c-948, 2002; c-949, 2002; c-977, 2002; c-982, 2002; c-1029, 2002; c-1066, 2002; c-1076, 2002; c-1077, 2002; c-036, 2003; c-037, 2003; c-064, 2003; c-067, 2003; c-070, 2003; c-094, 2003; c-124, 2003; c-125, 2003; c-127, 2003; c-151, 2003; c-157, 2003; c-158,

65 En relación con este punto, la Corte Constitucional (1996) señaló: «En efecto, antes de la expedición de tal estatuto, existía una multiplicidad de regímenes disciplinarios, que dificultaban la aplicación del derecho disciplinario y podían vulnerar el principio de igualdad. Así, en la exposición de motivos del respectivo proyecto de ley, el procurador general de la nación señaló la trascendencia de la unificación del régimen disciplinario, en los siguientes términos: “Además, la proliferación y variado conjunto de normas que regulan la conducta de los servidores públicos y los procedimientos respectivos, permiten afirmar, sin temor a equivocaciones que existe un procedimiento general y numerosos especiales para distintos sectores de la Administración como, entre otros muchos para los miembros de la fuerzas militares, la Policía Nacional, los maestros, los notarios, el personal de custodia y vigilancia de las cárceles, los servidores públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores, los servidores de Santafé de Bogotá, D. C., los trabajadores de la seguridad social, los empleados del Ministerio de Hacienda, la rama judicial, los empleados administrativos del Congreso, etc. Esta multiplicidad de regímenes disciplinarios conduce al ejercicio ineficiente e inequitativo del juzgamiento de la conducta de los servidores públicos, anarquiza la función del mandato constitucional a cargo de todas las entidades oficiales, por todas estas razones, es incuestionable que el Estado colombiano debe tener un código o estatuto unificado para la realización del control disciplinario tanto interno como externo a fin de que la función constitucional se cumpla de manera eficaz y como además, se convierta en herramienta eficiente en la lucha contra la corrupción administrativa”. Esta finalidad unificadora del cdu explica que el artículo 177 del mismo establezca que sus normas se aplican a “todos los servidores públicos sin excepción alguna y derogan las disposiciones generales o especiales que regulen materias disciplinarias a nivel nacional, departamental, distrital, municipales, o que le sean contrarias, salvo los regímenes especiales de la fuerza pública, de acuerdo con lo establecido en el artículo 175 de este código.” En efecto, si el legislador pretendía por medio del cdu unificar el derecho disciplinario, es perfectamente razonable que sus artículos se apliquen a todos los servidores públicos y deroguen los regímenes especiales, como es obvio, con las excepciones establecidas por la propia Constitución”. (Sentencia c-280).



2003; c-210, 2003; c-211, 2003; c-252, 2003; c-328, 2003; c-450, 2003; c-652, 2003; c-656, 2003; c-694, 2003; c-893, 2003; c-1061, 2003; c-014, 2004; c-107, 2004; c-230, 2004; c-544, 2005; c-818, 2005; c-1121, 2005; c-1196, 2005; c-028, 2006; c-528, 2006; c-720, 2006; c-987, 2006; c-077, 2007; c-475, 2007; c-504, 2007; c-954, 2007; c-293, 2008; c-666, 2008; c-1193, 2008; c-1195, 2008; c-029, 2009; c-350, 2009; c-467, 2009; c-487, 2009; c-763, 2009; c-242, 2010; c-034, 2011; c-338, 2011; c-030, 2012; c-257, 2013; c-908, 2013; c-500, 2014; c-794, 2014; c-227, 2015; c-284, 2016; c-704, 2017; c-099, 2018; c-101, 2018; c-086, 2019; c-111, 2019).

A continuación se analizan los pronunciamientos jurisprudenciales próximos al debido proceso, para evidenciar los fenómenos expuestos de respaldo a la concepción constitucional sancionatoria.

3.1.1. Sentencia c-818 de 2005. Responsabilidad disciplinaria por desconocimiento de los principios de la contratación estatal y de la función administrativa

La Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada de la expresión «o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley» (Sentencia c-818, 2005), contenida en el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 (cbu), en el entendido de que la conducta constitutiva de la falta gravísima debe ser siempre de carácter concreto y estar descrita en normas constitucionales de aplicación directa o en normas legales que desarrollen esos principios. (Gómez

Lee, 2017, p. 285-310).

En la providencia mencionada la Corte, en relación con la presunta vulneración de los principios de legalidad y tipicidad por parte de la expresión demandada, señaló que estos actúan como directrices hermenéuticas para la aplicación de las reglas jurídicas y sirven como fuente integradora del derecho.

La Corte manifestó que si bien en el derecho disciplinario no puede exigirse el mismo grado de tipificación que en el derecho penal, ello no implica que en aquel la sola infracción a un principio sea suficiente para describir el comportamiento constitutivo de la falta disciplinaria, «pues este tiene una vocación normativa de carácter general, contraria a la concreción y especificidad que se requiere para la descripción de una falta disciplinaria». (Sentencia c-818, 2005).

En la sentencia referida se señaló que en el derecho disciplinario son admisibles las faltas que consagren tipos abiertos o conceptos jurídicos indeterminados. Al respecto el alto tribunal manifestó que la razón de la admisibilidad de los tipos o conceptos mencionados radica en la necesidad de salvaguardar el principio de eficiencia de la función pública, previsto en el artículo 209 de la Constitución Política (1991).

Esta corporación ha reconocido que exigir una descripción detallada en la ley disciplinaria de todos los comportamientos susceptibles de sanción, conduciría en la práctica a tener que transcribir todo el catálogo de deberes, mandatos y prohibiciones que se imponen a los servidores públicos en las distintas normas jurídicas, traduciéndose dicha exigencia en un



obstáculo para la realización coherente, ordenada y sistemática de la función disciplinaria y de las finalidades que mediante ella se pretenden, cuales son, “la prevención y buena marcha de la gestión pública, así como la garantía del cumplimiento de los fines y funciones del Estado. (Corte Constitucional, Sentencia c-818, 2005).

En cuanto a las categorías indeterminadas, la Corte precisó que estas incluyen conceptos de valor o de experiencia que limitan o restringen el alcance de los derechos y obligaciones que asumen los particulares o las autoridades públicas. A su vez, se indicó que esos conceptos no son la puerta para que el intérprete escoja la interpretación que considere, por el contrario:

Dichos conceptos lejos de permitir a su intérprete escoger libremente por una determinada opción que se considere justa y válida, se encuentran sujetos a una única solución frente al asunto planteado, pues el mismo ordenamiento jurídico a través de los distintos métodos de interpretación, le impone al mismo dicha decisión.

(...)

Para la Corte, en materia disciplinaria, es admisible el uso de los conceptos jurídicos indeterminados, siempre que la forma típica pueda tener un carácter determinable al momento de su aplicación, para lo cual es imprescindible que la legislación o el mismo ordenamiento jurídico establezcan criterios objetivos que permitan razonable y proporcionalmente concretar las hipótesis normativas. (Corte Constitucional, Sentencia c-818, 2005).

Cabe señalar en materia de contratación pública, que es discutible la clasificación

de los principios constitutivos de falta gravísima, como quiera que el carácter legal de tales principios y su fuente en la Constitución (1991) nos sitúa en más de veinte, con sus respectivas interpretaciones, lo cual genera inseguridad jurídica al momento de sancionar disciplinariamente con fundamento en la falta prevista en el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 (CDU)⁶⁶.

3.1.2. Sentencia c-037 de 2003.

Responsabilidad disciplinaria de los particulares que cumplen funciones públicas

La Corte Constitucional declaró exequibles las expresiones: «presten servicios públicos a cargo del Estado, de los contemplados en el artículo 366 de la Constitución Política [1991]» y «salvo las empresas de economía mixta que se rijan por el régimen privado», contenidas en el inciso 1.º del artículo 53 de la Ley 734 de 2002 (CDU). (Sentencia c-037, 2003).

En cuanto a la *última expresión* la Corte declaró su constitucionalidad condicionada, en «el entendido de que el particular que preste un servicio público solo es disciplinable cuando ejerza una función pública que implique la mani-

⁶⁶ Los principios de la contratación se encuentran consagrados en la Ley 80 de 1993, entre ellos: la transparencia, la economía, la responsabilidad, la selección objetiva, la conmutatividad, el equilibrio económico y los de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución (1991); además, están la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad, la publicidad, la contradicción, el debido proceso, la buena fe y la participación. Sin embargo es importante precisar que desde un enfoque estructural, no todos ellos tienen estructura de principio sino de regla, en tanto que en su aplicación no admiten la ponderación (transparencia, responsabilidad, selección objetiva, conmutatividad, equilibrio económico, moralidad, imparcialidad, publicidad, contradicción, debido proceso y buena fe).



festación de las potestades inherentes al Estado, y estas sean asignadas explícitamente por el legislador». (Sentencia c-037, 2003).

En dicho proveído, el tribunal manifestó que los particulares asumen en el Estado social de derecho obligaciones y tareas que cumplía antes, de manera exclusiva, el Estado. A su vez, teniendo en cuenta que la participación es un «derecho-deber», según los artículos 2.º y 95 de la Constitución Política (1991), existe un «sinnúmero» de posibilidades para que los ciudadanos contribuyan al cumplimiento de las tareas públicas y a la vigilancia de la gestión. (Corte Constitucional, Sentencia c-037, 2003).

Por lo anterior, la Constitución (1991) permite que los particulares participen en el ejercicio de funciones públicas. Por ejemplo, el artículo 123 de la Carta establece que la ley determinará el régimen jurídico aplicable a los particulares, que temporalmente desempeñen funciones públicas. El artículo 210 señala que los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que establezca la ley. Por su parte, la Corte (2003) enunció varios supuestos de atribución de funciones administrativas a particulares: *i*) atribución directa por la ley de funciones administrativas a una organización de origen privado; *ii*) la previsión legal, por vía general, de autorización a las entidades o autoridades públicas titulares de las funciones administrativas para atribuir a particulares (personas jurídicas o personas naturales) mediante convenio, precedido de acto administrativo el directo ejercicio de aquellas, y *iii*) la constitución de entidades en cuyo seno concurren particulares y entidades estatales. Se

trata, especialmente, de las llamadas asociaciones y fundaciones de participación mixta. (Sentencia c-037).

La Corte (2003), luego de realizar un estudio de las etapas de la responsabilidad disciplinaria por parte de particulares, estableció que el ámbito del control disciplinario «(...) se encuentra claramente delimitado por el ejercicio de funciones públicas sean ellas ejercidas por servidores públicos (arts. 123-1 y 2, 124 c. p.) o excepcionalmente por particulares (arts. 123-3, 116-3, 210-2, 267-2)». (Sentencia c-037).

En lo que tiene que ver con los contratistas del Estado, solo en la medida en que cumplan una función pública es posible considerar que, en relación con esa función, puede aplicarse el régimen disciplinario. Sobre este aspecto la Corte señaló que, por ejemplo, en el caso del interventor de un contrato estatal, este cumple la atribución pública de control por lo que es sujeto disciplinable (Sentencia c-037, 2003).⁶⁷

⁶⁷ «Téngase en cuenta que el interventor, como encargado de vigilar la buena marcha del contrato, podrá exigir al contratista la información que estime necesaria; efectuará a nombre de la administración las revisiones periódicas indispensables para verificar que las obras ejecutadas, los servicios prestados o los bienes suministrados cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas; podrá dar órdenes que se consignarán necesariamente por escrito; de su actuación dependerá que la administración responsable del contrato de que se trate adopte oportunamente las medidas necesarias para mantener durante su desarrollo y ejecución las condiciones técnicas, económicas y financieras que fueron previstas en él, es decir que tiene atribuidas prerrogativas de aquellas que en principio solo corresponden a la administración, al tiempo que su función se convierte en determinante para el cumplimiento de los fines de la contratación estatal». (Corte Constitucional, Sentencia c-037, 2003).



3.1.3. Sentencia c-014 de 2004. La cosa juzgada en materia disciplinaria

La Corte Constitucional declaró la exequibilidad de los incisos primero y segundo del artículo 125 de la Ley 734 de 2002 (CDU),⁶⁸ los cuales se refieren a la revocatoria total o parcial del fallo sancionatorio. De acuerdo con el alto tribunal los fallos disciplinarios tienen el valor de cosa decidida, lo cual permite garantizar, entre otras cosas, el principio del *non bis in ídem*. En virtud de ello, el disciplinado tiene derecho «(...) a que se mantenga y perdure en el tiempo la decisión definitiva proferida y a que ello sea así como un mecanismo de promoción de la convivencia pacífica» (Sentencia c-014, 2004).

La Corte planteó el siguiente interrogante: « ¿Una norma jurídica que permite la revocatoria directa, de oficio o a petición de parte, de los fallos disciplinarios sancionatorios y no de los fallos disciplinarios absolutorios vulnera los derechos de las víctimas de las faltas disciplinarias?» Al respecto, el alto tribunal señaló que las víctimas en el proceso disciplinario solo pueden constituirse cuando se trate de faltas relativas a violaciones del derecho internacional humanitario o del derecho internacional de los derechos humanos.

68 «El sancionado podrá solicitar la revocación total o parcial del fallo sancionatorio, siempre y cuando no hubiere interpuesto contra el mismo los recursos ordinarios previstos en este código.

La solicitud de revocatoria del acto sancionatorio es procedente aun cuando el sancionado haya acudido a la jurisdicción contencioso administrativa, siempre y cuando no se hubiere proferido sentencia definitiva. Si se hubiere proferido, podrá solicitarse la revocatoria de la decisión por causa distinta a la que dio origen a la decisión jurisdiccional». (CDU, 2002, art. 125, INC. 1.º, 2.º).

(Sentencia c-014, 2004).

A su vez, el alto tribunal manifestó que existen reglas en relación con la revocatoria de los fallos disciplinarios, las cuales son:

i) la revocatoria de los fallos disciplinarios procede solo contra aquellos sancionatorios y no contra los absolutorios;

ii) hay lugar a la revocatoria de oficio o a petición de parte;

iii) el competente para revocar el fallo es el funcionario que lo profirió;

iv) las causales para la revocatoria son la infracción manifiesta de las normas constitucionales, legales o reglamentarias y la vulneración o amenaza manifiesta de los derechos fundamentales;

v) existe un presupuesto de procedibilidad consistente en que contra el fallo no se hubieren interpuesto los recursos ordinarios;

vi) la solicitud de revocatoria puede hacerse aun cuando el sancionado haya acudido a la jurisdicción contenciosa, pero siempre que no se haya dictado sentencia. Si en el proceso se ha proferido sentencia, la revocatoria puede solicitarse por causa distinta a la que dio origen a la decisión judicial;

vii) los requisitos para solicitar la revocatoria son la identificación de investigado y su dirección, la identificación del fallo y la sustentación de los motivos de inconformidad relacionadas con la causal invocada;

viii) la solicitud que no cumpla con tales requisitos se inadmite y si no se corrige



dentro de los cinco días siguientes, se rechaza;

ix) el término para resolver la solicitud de revocatoria directa es de tres meses a partir de su recibo, y

x) la petición de revocatoria y su decisión no reviven términos para el ejercicio de acciones contencioso administrativas, no dan lugar a interponer recurso alguno y no permiten la aplicación del silencio administrativo. (Corte Constitucional, Sentencia c-014, 2004).

En cuanto a la improcedencia de la revocatoria de los fallos absolutorios o la decisión de archivo de la actuación, la Corte (2004) señaló que ello es legítimo, « (...) pues resulta coherente con la Carta [1991] la decisión legislativa de dar primacía, en ese ámbito del derecho sancionador del Estado, al derecho a la seguridad jurídica que ampara al investigado sobre el derecho de justicia material». (Sentencia c-014).

Ahora, en cuanto a la armonización de lo expuesto con los derechos de las víctimas cuando se presenten vulneraciones al derecho internacional humanitario o al derecho internacional de los derechos humanos, la Corte (2004) señaló:

(...) dada la necesidad de conciliar el alcance del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, de los contenidos materiales del debido proceso, del derecho de igualdad, del derecho de participación y de los derechos de las víctimas, como también las funciones de la Procuraduría General de la Nación, con el régimen de la revocatoria de los fallos absolutorios o decisiones de archivo, la Corte declarará

exequibles los apartes demandados del artículo 123 y los citados apartes de los artículos 122 y 124 en el entendido que cuando se trata de faltas constitutivas de violaciones del derecho internacional de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, también procede la revocatoria del fallo absolutorio y del auto de archivo. Tal revocatoria procede de oficio o puede ser solicitada por la víctima o los perjudicados, aunque con las limitaciones derivadas de la interposición de recursos, y la competencia para su decisión recae en el funcionario que profirió el fallo o en el superior o en el procurador general. (Sentencia c-014).

3.1.4. Sentencia SU -712 de 2013.

Competencia de la Procuraduría General de la Nación para sancionar disciplinariamente a los congresistas

La Corte Constitucional confirmó el fallo proferido por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en el sentido de denegar la tutela solicitada por la ciudadana Piedad Esneda Córdoba Ruíz, a quien la Procuraduría General de la Nación declaró disciplinariamente en su condición de senadora, por haber incurrido, a su juicio, «(...) en las conductas consistentes en promover y colaborar con el grupo armado ilegal FARC -EP, constitutivas de la falta contenida en el numeral 12 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 [cdu]». Por lo anterior, fue sancionada con destitución e inhabilidad general para ejercer cargos públicos por el término de dieciocho años. (Sentencia su-712, 2013).

El Tribunal Constitucional manifestó que el control disciplinario de los congresistas no se agota con la acción de pérdida de



investidura, ni con las medidas correctivas internas. Por el contrario, según el alto tribunal, senadores y representantes a la Cámara, pueden ser sujetos del control derivado del incumplimiento de sus deberes funcionales en su calidad de servidores públicos. Para la Corte (2013) «esa fue una expresa voluntad del Constituyente plasmada en la Carta Política de 1991, que en ese proceso de ingeniería constitucional pretendió dar una respuesta eficaz a las sentidas expectativas de reforma a la institución parlamentaria» (Sentencia su-712). De acuerdo con lo anterior, la Corte señaló:

En el caso de los congresistas de la república, la Constitución prevé que, en su calidad de servidores públicos de elección popular, su conducta sea vigilada disciplinariamente por el procurador general de la nación. A esta conclusión llega la Corte mediante un diálogo entre las normas constitucionales que regulan las garantías para el ejercicio de la actividad parlamentaria, con las normas del mismo nivel que atribuyen al procurador facultades disciplinarias, de donde se advierte que las garantías institucionales de los congresistas no comprenden una suerte de inmunidad disciplinaria ante el ministerio público. (Sentencia su-712).

Cabe señalar que en la sentencia objeto de análisis, la Corte (2013) señala que la facultad en cabeza del procurador general de la nación, para investigar y sancionar disciplinariamente a los congresistas, es compatible con la CADH (OEA, 1969) porque no se desconoce el artículo 23 de la Convención. Según la sentencia:

(...) a partir de una interpretación armónica de las normas constitucionales con los instrumentos que se integran a ella en virtud

del bloque de constitucionalidad, la Corte concluyó que las competencias disciplinarias y sancionatorias del procurador general de la nación no desconocen el artículo 93 de la Constitución [1991], ni el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. (Sentencia su-712).⁶⁹

3.1.5. Sentencias c-948 de 2002, c-064 de 2003 y c-101 de 2018. Límites a la inhabilidad producto de la comisión de conductas que afectan el patrimonio público

La Corte Constitucional declaró la constitucionalidad condicionada de la expresión: «pero cuando la falta afecte el patrimonio económico del Estado la inhabilidad será permanente», del artículo 46 de la Ley 734 de 2002 (CDU), en el entendido de que tal inhabilidad se aplica exclusivamente cuando la falta disciplinaria, que con ella se sanciona, consista en la comisión de un delito contra el patrimonio del Estado, conforme a lo dispuesto en el inciso final del artículo 122 de la Constitución Política (1991). (Sentencia c-948, 2002).

Para el Tribunal Constitucional, el legislador colombiano tiene la potestad de configuración normativa, en virtud de la cual puede establecer el régimen de inhabilidades de quienes aspiran a la función pública, « (...) por lo que la definición de los hechos configuradores de

⁶⁹ «En suma, contrario a lo sostenido por los demandantes, la facultad que le otorgó el legislador a la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones disciplinarias temporales o permanentes que impliquen restricción del derecho de acceso a cargos públicos, no se opone al artículo 93 constitucional [1991] ni tampoco al artículo 23 del Pacto de San José de Costa Rica». (Corte Constitucional, Sentencia su-712, 2013).



las causales de inhabilidad como de su duración en el tiempo, son competencia del legislador y objeto de una potestad discrecional amplia pero subordinada a los valores, principios y derechos constitucionalmente reconocidos». (Corte Constitucional, Sentencia c-948, 2002).

La Corte señaló, que la posibilidad de establecer inhabilidades intemporales no se limita a la comisión de delitos en contra del patrimonio del Estado, sino que es la misma Constitución Política (1991) la que la hace extensiva a todos los delitos en el caso de la elección de los congresistas, del presidente de la república y del contralor general de la república, según lo señalado en los artículos 179, 197 y 267, respectivamente. Así, el alto tribunal ha establecido que el legislador puede establecer inhabilidades permanentes derivadas de la comisión de faltas disciplinarias, «siempre y cuando la medida adoptada se adecúe a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad y con ellas no se restrinjan ilegítimamente los derechos fundamentales de quienes aspiran a acceder a la función pública (Corte Constitucional, Sentencia c-948, 2002).

Es importante resaltar que la Corte estableció, que la inhabilidad permanente a la cual se refiere la expresión demandada es procedente solo en aquellos eventos en que la conducta configura una falta disciplinaria y un delito que afecta el patrimonio del Estado. Al respecto manifestó:

(...) para la Corte el único entendimiento de la norma acusada que puede resultar acorde con la Constitución es el que se refiere a aquellas circunstancias en las que de acuerdo con el numeral 1 del artículo 48 de la Ley 734, una conducta configura simultáneamente la comisión

de un delito y de una falta disciplinaria y que con ella se afecta el patrimonio del Estado. (Sentencia c-948, 2002).

Por otra parte, la Corte declaró la exequibilidad del parágrafo 2.º del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 (cbu), el cual establece, para efectos de la inhabilidad señalada en el inciso final del artículo 122 de la Constitución Política (1991), que se entienden por delitos que afectan el patrimonio del Estado «aquellos que produzcan de manera directa lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, producida por una conducta dolosa, cometida por un servidor público». (Sentencia c-064, 2003).

La Corte hizo un estudio sobre la inhabilidad prevista en el inciso final del artículo 122 de la Constitución Política (1991) y manifestó que esa norma carecía de elementos, que resultan fundamentales para hacer efectivo el mandato de protección del patrimonio del Estado, así como los derechos y libertades de las personas. Al respecto expresó que «el inciso final del artículo 122 de la Constitución no determina los delitos contra el patrimonio del Estado, ni el grado de culpabilidad del sujeto activo, o la clase de afectación de dicho patrimonio, que generan la referida inhabilidad». (Sentencia c-064, 2003).

Como consecuencia de la ausencia de elementos esenciales en el inciso final del artículo 122 de la Constitución Política (1991), la Corte Constitucional (2003) señala que el legislador, en virtud del parágrafo demandado, desarrolló legítimamente el precepto constitucional. En



primer lugar, al no existir una definición de patrimonio del Estado, es legítima la distinción introducida por el legislador en el párrafo demandado, con el objeto de no abarcar con la mencionada inhabilidad los delitos que de manera indirecta afectan el patrimonio estatal. Por lo tanto, la norma es legítima y no desborda ninguna disposición constitucional, en la medida en que busca proteger dicho patrimonio de modo principal y no de modo secundario o accesorio, como efecto de la violación de otros bienes jurídicos. (Sentencia c-064, 2003).

En segundo lugar, se establece que los delitos cometidos por el servidor público en contra del patrimonio del Estado, para que den lugar a la inhabilidad señalada en la disposición constitucional antes mencionada, deben ser cometidos:

(...) en ejercicio de sus funciones, por tratarse de un sujeto activo calificado, conforme a lo previsto en el artículo 20 del Código Penal, de suerte que su comisión en otra calidad no está comprendida en el citado texto constitucional. En consecuencia, se requiere que las funciones desempeñadas por el servidor público aparejen una relación con dicho patrimonio, por ejemplo, administrador, operador o depositario de ellos. (Corte Constitucional, Sentencia c-064, 2003).

En tercer lugar, la Corte precisó que debe existir una lesión efectiva al patrimonio del Estado para que pueda configurarse la inhabilidad que el inciso final del artículo 122 de la Constitución (1991) consagra.

En cuarto lugar, indicó que es necesario que la condena al servidor público por delitos contra el patrimonio del Estado sea a título de dolo. Esto en virtud de la

intemporalidad de la inhabilidad señalada en la Constitución Política (1991). Para el tribunal no es constitucionalmente válido sostener que:

(...) el artículo 122 de la Carta atribuyó la misma consecuencia a esas conductas, pues como quedó establecido, hay un tratamiento constitucional y legal más favorable para los delitos culposos. Por tanto, no todo delito contra el patrimonio del Estado puede generar la inhabilidad prevista en su último inciso, puesto que los delitos culposos no pueden originar la inhabilidad permanente en él establecida. (Corte Constitucional, Sentencia c-064, 2003).

En conclusión, la Corte señaló que los delitos culposos no están exentos de inhabilidad, ni el legislador puede eximirlos de inhabilidad, pero no puede el legislador atribuirle una inhabilidad perpetua a esta clase de delitos.

Existen, entonces dos límites uno hacia abajo, que consiste en que debe existir inhabilidad (o sea que no pueden quedar sin inhabilidad) y otro hacia arriba consistente en que la inhabilidad no puede ser perpetua; dentro de esos límites el legislador tiene una amplia capacidad de configuración tratándose de delitos culposos. De este modo se conjuga aquel principio con la protección del patrimonio del Estado perseguida por el constituyente. (Corte Constitucional, Sentencia c-064, 2003).

Por estas razones, la Corte declaró la exequibilidad de la norma acusada, en el sentido de que respecto de las conductas culposas se aplicarán las inhabilidades previstas en la ley.

En la Sentencia c-101 de 2018 se examinó la constitucionalidad del párrafo



1.º y numeral 4.º del artículo 38 de la ley 734 de 2002 (CDU), que establecen como inhabilidad para desempeñar cargos públicos durante cinco años el haber sido declarado responsable fiscal. Así mismo, se sometió a revisión judicial el artículo 60 de la Ley de 610 de 2000, que establece que no pueden ser nombrados en cargos públicos o celebrar contratos estatales quienes aparezcan en el *Boletín de Responsables Fiscales*.

Entre otros reproches, el ciudadano demandante sostuvo que se desconocía el artículo 23.2 de la Convención Americana, por cuanto los preceptos acusados facultaban a autoridades administrativas a restringir los derechos políticos a ser elegido y desempeñar cargos públicos, pese a que la CADH solo autoriza la limitación de esos derechos si hay sentencia penal condenatoria.

Para la Corte, respecto del precepto de la Ley 610 de 2000, se configuró cosa juzgada constitucional por lo que dispuso estarse a lo resuelto en la Sentencia C-651 de 2006, y en relación con la otra disposición demandada del CDU, señaló que la violación a la Convención era inexistente en tanto:

(...) no desconoce el artículo 23 de la CADH en el marco del bloque de constitucionalidad, porque la concreción de dicho contenido normativo debe realizarse con base en un ejercicio hermenéutico que considere el margen de apreciación de los Estados parte y que además, consulte el carácter dinámico, cambiante y evolutivo de las regulaciones nacionales, mediante las cuales efectivizan y concretizan el acceso a los cargos públicos. En otras palabras, el bloque de constitucionalidad

exige que tanto la Constitución como la Convención Americana sean interpretadas en clave de las lógicas evolutivas de los contextos constitucionales locales, del margen de apreciación nacional y de las necesidades cambiantes de las sociedades, por lo que un entendimiento literal no es suficiente para determinar su alcance. (Corte Constitucional, Sentencia c-101, 2018).

Para el Tribunal Constitucional las limitaciones al derecho fundamental de acceso a cargos públicos que imponen las disposiciones demandadas, tampoco son irrazonables o desproporcionadas, por cuanto:

(...) no solo persiguen finalidades no prohibidas por la Carta sino también constitucionalmente legítimas y válidas, y además, el medio utilizado es adecuado, en atención a las mayores exigencias de probidad, honestidad y pulcritud que demandan los cargos de elección popular, entre ellos los de congresista y de presidente de la república, pues definen y ejecutan la manera en que se gestionan los recursos públicos. (Corte Constitucional, Sentencia c-101, 2018).

Por consiguiente, se mantiene incólume el diseño normativo para evitar que quienes han defraudado el patrimonio público puedan acceder a cargos públicos, hasta que no cancelen la deuda con el erario, lo cual por demás es una medida para prevenir que quien ha generado detrimento patrimonial pueda seguir abusando de los presupuestos públicos, so pretexto de ejercer su derecho político a acceder al desempeño de funciones públicas (C.P., art. 40-7); lo anterior, sin perjuicio de que el fallo que



declara la responsabilidad fiscal pueda ser controvertido tanto por vía de nulidad y restablecimiento del derecho, como en sede constitucional a través de la acción de tutela.

3.1.6. Nuevo Código General Disciplinario (Ley 1952, 19). Sentencias c-284 de 2016, c-704 de 2017 y c-099 de 2018

En junio de 2014 inició el trámite del Proyecto de Ley número 55 de 2014 Senado, 195 de 2014 Cámara, «por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario y se derogan la Ley 734 de 2002 [CDU] y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario».

Concluido el trámite en el Congreso, el proyecto fue objetado por inconstitucionalidad por el Gobierno nacional, por lo que en aplicación del artículo 241-8 de la Carta Política (1991), el expediente legislativo fue remitido a la Corte Constitucional.

El primero de junio de 2016 la Corte declaró infundadas algunas objeciones, parcialmente infundadas otras y fundadas las restantes. (Sentencia c-284).

Para resaltar, se analizó la figura del silencio administrativo positivo como causal de falta gravísima; al respecto, la Corte encontró fundada la objeción del Gobierno en los siguientes términos:

En efecto, la figura del silencio administrativo positivo, regulada por el artículo 84 del nuevo Código de Procedimiento Administrativo (Ley 1437 de 2011), implica la constitución de un derecho, o al menos la aceptación de lo pedido por el solicitante.

Sin embargo, no en todos los casos ello ha de considerarse negativo o perjudicial a los intereses de la administración, pues como es sabido, en algunas situaciones esta figura se utiliza como mecanismo de eficiencia administrativa que evita el desgaste de dar respuestas individuales a solicitudes que sin duda serían aprobadas por la administración, hipótesis en la cual no podría considerarse que se ha cometido falta alguna por parte del funcionario responsable. *Contrario sensu*, es claro que en algunos otros eventos, la consolidación del derecho solicitado sí será resultado de una actuación negligente del servidor público, que omitió expedir oportunamente la decisión que negaría u objetaría lo pretendido, caso en el cual la calificación propuesta por la norma objetada podría resultar adecuada y proporcional. (Sentencia c-284, 2016).

De acuerdo con lo anterior, coligió que resultaba contrario a la Constitución (1991) establecer una falta gravísima como consecuencia de la configuración del silencio administrativo positivo, sin establecer salvedades o precisiones en cuanto a las condiciones en que pueda darse ese fenómeno jurídico. En su pronunciamiento señaló:

A partir de estas consideraciones, y dado que el numeral 1.º objetado omite por completo cualquier precisión o salvedad sobre las circunstancias en que se hubiere configurado el silencio administrativo positivo, se observa que ello permitiría la aplicación de esta norma, severamente sancionatoria, incluso a situaciones en las que ciertamente no se justifique tal rigor. Así las cosas, concluye la Sala que esta norma, bajo su actual texto, efectivamente resulta contraria al texto constitucional, por lo cual declarará



fundada esta objeción. (Corte Constitucional, Sentencia c-284, 2016).

Devuelto el expediente por parte del Tribunal Constitucional al Congreso de la República, a efectos de darle cumplimiento al procedimiento consagrado en el artículo 167 superior (1991),⁷⁰ fue escuchado el director del Departamento Administrativo de la Función Pública y rehecho el texto del proyecto de ley, el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 898 del 20 de octubre de 2016 y sometido a la aprobación de las plenarias tanto del Senado de la República como de la Cámara de Representantes.

El texto rehecho fue remitido nuevamente por el Congreso a la Corte Constitucional, la cual estableció que el proyecto de ley no surtió el trámite previsto en el inciso cuarto del artículo 167 de la Constitución (1991), razón por la cual ordenó que se repitiera dicho procedimiento legislativo y luego se enviará de nuevo a la Corte para fallo definitivo. (Sentencia c-704, 2017).

Así mismo, en esa sentencia la Corte dispuso que los artículos 33, 101, 102, del 208 al 235 y el 254, a los que se refiere el inciso 2.º del artículo 265, relativos al procedimiento reflejado en el nuevo Código General Disciplinario, entrarían en vigencia dieciocho meses después de la promulgación de la ley.

⁷⁰ Según este precepto: «Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo». (c. p., 1991, art. 167).

Dentro de dichos enunciados normativos se encuentran los artículos 101 y 102 que nos acercan aún más a las recomendaciones del caso Gustavo Petro, toda vez que establecen la doble instancia para los procesos disciplinarios contra: *i)* el vicepresidente de la república, *ii)* los ministros del despacho, *iii)* los congresistas, *iv)* el contralor general de la república, *v)* el defensor del pueblo, *vi)* el gerente del Banco de la República y demás miembros de la Junta Directiva, *vii)* el alcalde mayor de Bogotá, d. c., *viii)* los magistrados del Consejo Nacional Electoral, *ix)* el auditor general de la república, *x)* el registrador nacional del Estado civil, *xi)* el contador general, *xii)* los generales de la república y oficiales de rango equivalente, *xiii)* el personero y el contralor de Bogotá, d. c., *xiv)* los directores de departamentos administrativos del orden nacional y del distrito capital, *xv)* los miembros de la Autoridad Nacional de Televisión y demás servidores públicos del orden nacional de igual o superior categoría, por hechos cometidos en ejercicio de sus funciones, *xvi)* el viceprocurador, *xvii)* los procuradores delegados, *xviii)* los procuradores auxiliares, *xix)* el secretario general de la Procuraduría General de la Nación, así como *xx)* el veedor, *xxi)* el director del Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP), *xxii)* el director nacional de Investigaciones Especiales, y *xxiii)* el secretario privado.

La primera instancia estará a cargo de la Sala Disciplinaria y la segunda será el procurador general de la nación, con lo cual se garantiza que el recurso interpuesto contra la sanción disciplinaria pueda ser resuelto por una autoridad diferente a la que profirió el acto administrativo.



Otros aspectos relevantes son los siguientes: *i)* se prevé una guía en los derechos, deberes y facultades de quienes adelanten procesos disciplinarios; *ii)* se establecen nuevos términos de tiempo guiados por la eficiencia de las etapas de investigación; *iii)* se dispone que el inicio del proceso se realizará de manera escrita hasta el pliego de cargos y finalizará mediante audiencia pública; así mismo, *iv)* se reconoce la dignidad humana como eje de la actuación disciplinaria; *v)* se precisa en relación la ilicitud sustancial que hay afectación al deber funcional cuando se contraríen los principios de la función pública; *vi)* se establece la obligación de la autoridad disciplinaria de realizar una investigación integral, esto es, indagar no solo por la responsabilidad disciplinaria del investigado sino por aquellas circunstancias que los eximan de la misma; *vii)* se desarrolla la regla gratuidad conforme a la cual ninguna actuación procesal puede causar erogación, debiendo la autoridad suministrar copia gratuita de las providencias de fondo; finalmente, *viii)* se reitera que en la interpretación y aplicación del régimen disciplinario prevalece las normas que integran el bloque constitucionalidad.

Con el fin de dar cumplimiento a la Sentencia c-704 de 2017, el proyecto fue aprobado por la plenaria del Senado el 9 de mayo de 2018, previo concepto favorable del Ministro de Justicia y del Derecho. En la *Gaceta del Congreso* n.º 313 del 25 de mayo de 2018 fue publicado el texto definitivo del proyecto que, a su vez, fue aprobado en la plenaria el 6 de junio de 2018.

La Corte Constitucional emitió fallo definitivo respecto de esta iniciativa (Sentencia c-099, 2018) y el 28 de enero de 2019 el

gobierno nacional promulgó la Ley 1952, contentiva del Código General Disciplinario, con el cual se consolida el sistema de garantías para la plena aplicación tanto de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos como de las convenciones de lucha contra la corrupción, que entrará en vigencia el 1.º de julio de 2021 conforme a lo dispuesto en el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019, mediante la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, «Pacto por Colombia, pacto por la equidad».

3.1.7. Constitucionalidad de las competencias para suspender provisionalmente y sancionar con destitución e inhabilidad general a servidores públicos de elección popular (Sentencias C-086 y C-111 de 2019)

3.1.7.1. De la suspensión provisional como medida cautelar en la actuación disciplinaria

Desde que al Estado colombiano le fue comunicado el informe de recomendaciones por parte de la CIDH en octubre de 2017, se reactivó —en el ámbito nacional— una discusión jurídica sobre la competencia de la Procuraduría para suspender provisionalmente y sancionar servidores públicos de elección popular, en aplicación de los artículos 157 y 44 del CDU, respectivamente.

En ese sentido, los congresistas, diputados, concejales y ediles, así como los gobernadores y alcaldes que estaban siendo investigados por la Procuraduría o los que ya habían cuestionado en sede judicial las sanciones que les habían sido impuestas, encontraron en ese pronunciamiento internacional una oportunidad



para cuestionar la competencia del ministerio público a partir de la siguiente tesis: «como la Procuraduría no es juez penal no puede restringir derechos políticos de servidores públicos de elección popular a la luz del artículo 23.2 de la CADH».

En el mismo año (noviembre de 2017), la tesis tomó aun mayor fuerza con la decisión de la Sala Plena del Consejo de Estado, que en el caso del exalcalde Gustavo Petro decidió anular la sanción de destitución e inhabilidad general, que en la Procuraduría de Alejandro Ordóñez Maldonado se le había impuesto.

En dicha providencia, la Sala Plena del Consejo de Estado recogió parcialmente las recomendaciones de la Comisión Interamericana y creó una hipótesis hermenéutica, supuestamente producto de la aplicación de la Sentencia C-028 de 2006, lo cual es una conclusión inválida como se argumenta en este trabajo, dado que la Corte Constitucional, al armonizar el alcance del artículo 23.2 de la CADH con la función disciplinaria de la Procuraduría, no restringió la competencia del ministerio público a que la conducta objeto de reproche tuviera relación con un acto de corrupción.⁷¹

⁷¹ En la sentencia del caso Petro, el Consejo de Estado señaló: «De acuerdo con lo anterior, el numeral 6 del artículo 277 de la Constitución Política debe interpretarse así: “las respectivas sanciones” que puede imponer el procurador general de la nación “conforme a la Ley”, tratándose de servidores públicos de elección popular, como resultado de una investigación disciplinaria cuyo origen no se trate de conductas constitutivas de actos de corrupción, son todas aquellas establecidas en el ordenamiento interno, distintas a las señaladas en el artículo 44 del CDU, que implican restricción de derechos políticos de tales servidores, como la destitución e inhabilidad general (numeral 1) y la suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial (numeral 2)». (Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 2014-00360-00. 2017). (Resaltado fuera de texto).

Esa hipótesis hermenéutica, resultado de una interpretación de segundo nivel realizada por la Sala Plena de forma antitécnica, ha sido reformulada por la Sección Tercera del Consejo de Estado, en el contexto del ejercicio de la competencia de la Procuraduría para suspender provisionalmente servidores públicos de elección popular, así:

Bajo este escenario, se tiene que una cosa es la facultad con la que cuenta la Procuraduría General de la Nación para imponer, como resultado de una investigación disciplinaria adelantada por hechos de corrupción, la sanción de destitución, inhabilidad o suspensión en el ejercicio del cargo a servidores públicos de elección popular (en virtud del precedente jurisprudencial fijado por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado), y otra muy diferente es la facultad de que goza para decretar, durante la investigación disciplinaria, una medida cautelar de suspensión provisional en el ejercicio del cargo a servidores públicos, inclusive de elección popular, cuando se evidencien elementos que permitan concluir que la permanencia en el cargo del investigado puede interferir en el trámite del proceso disciplinario o que puede continuar realizando la conducta por la que está siendo investigado o que la reitere. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Rad. 2018-01017-01, 2019).

En esas condiciones, en la actualidad no cabe duda de que el propio Consejo de Estado reafirma que es constitucionalmente válido que la Procuraduría suspenda provisionalmente a un servidor público de elección popular, sin importar si la conducta objeto de la actuación disciplinaria corresponde o no a un acto de corrupción.



No obstante, en consideración a que el sistema jurídico colombiano tiene un órgano de cierre, era previsible que la Corte Constitucional hiciera el correspondiente pronunciamiento sobre esta problemática, por lo que en la Sentencia C-086 de 2019 recordó que la suspensión provisional: *i*) tiene como fundamento la prevalencia del interés general, *ii*) no es una sanción y por lo mismo no implica la definición de responsabilidad disciplinaria, y *iii*) no es una medida discrecional sino reglada, por lo que existe una carga argumentativa que debe ser cumplida por la autoridad disciplinaria en la fase administrativa si se pretende, en un caso particular, hacer uso de dicha atribución.

En dicha providencia, el Tribunal Constitucional reconstruyó la jurisprudencia internacional sobre el alcance del artículo 23.2 de la CADH y coligió que en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, no existe una doctrina consolidada respecto de sanciones disciplinarias en contra de servidores públicos de elección popular y reiteró el precedente constitucional sobre esta problemática, conforme a la cual:

Al no advertirse ninguna razón para modificar lo que ya ha establecido este tribunal,⁷² corresponde seguir dicha interpretación que, además, tiene fuerza vinculante⁷³ y, en consecuencia, reiterar que: “es constitucionalmente válida la competencia de la PGN [Procuraduría General de la Nación] para investigar y

sancionar disciplinariamente a todos los servidores públicos, incluyendo a los de elección popular —con excepción de todos aquellos que se encuentren amparados por fuero. (Corte Constitucional, Sentencia C-086, 2019).

A partir de lo anterior, en la citada sentencia se precisó que como no existe discusión sobre la competencia para que la Procuraduría pueda sancionar disciplinariamente a servidores públicos de elección popular, tampoco lo puede haber respecto de la facultad para aplicar la medida provisional de suspensión dado que dicha atribución deriva de la competencia sancionatoria del ministerio público.

Por lo tanto, si bien es cierto que no se discute que la suspensión provisional restrinja derechos políticos, también lo es que existe una justificación para el ejercicio de dicha facultad cuya aplicación en todo caso debe observar criterios de proporcionalidad y garantía del debido proceso. En este punto, la Corte resaltó de que dicho mecanismo «se encuentra dentro del margen nacional de apreciación del Estado colombiano, así no figure de manera explícita en la lista de restricciones válidas a los derechos políticos prevista en el artículo 23 convencional» (Sentencia C-086, 2019).

No sobra recordar que en este escenario del ejercicio de la competencia prevista en el artículo 157 del CDU, se aplica estrictamente el diseño estructural de la actuación disciplinaria indicado en la sección 1.4.2 de esta contribución.

Es decir, la fase administrativa corresponderá a las decisiones mediante las cuales se decreta, confirma o prorroga el auto de suspensión provisional del

72 Menos aun, una razón que satisfaga los requisitos fijados en la Sentencia C-500 de 2014, para reabrir el debate en torno a la sanción de inhabilidad, sobre el que existe cosa juzgada constitucional y, por tanto, para cambiar esta interpretación del artículo 23 de la CADH.

73 Ver, entre otras, las Sentencias C-816 de 2011, SU-053 de 2015, C-621 de 2015, SU-354 de 2017, SU-611 de 2017, SU-035 de 2018 y SU-072 de 2018.



servidor público sujeto de investigación disciplinaria y la fase judicial estará a cargo de la jurisdicción constitucional, dado que no existe otro medio de defensa judicial diferente a la acción de tutela⁷⁴ para cuestionar la decisión administrativa, a diferencia de la decisión definitiva respecto de la cual el afecto cuenta con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, dentro del cual podrá solicitar el decreto de medidas cautelares, conforme lo tiene establecido el Consejo de Estado. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Rad. 2019-00002-01, Acum. 2019-00098, 2019).

3.1.7.2. De la sanción de destitución e inhabilidad general por parte de la Procuraduría General de la Nación a un servidor público de elección popular

Como se indicó en la sección precedente, ha sido sistemático el uso de la defectuosa hipótesis hermenéutica contenida en la sentencia del caso Petro. Nótese, por ejemplo, cómo en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho del exalcalde Samuel Moreno Rojas,⁷⁵ a quien la Procuraduría sancionó dis-

ciplinarmente, él invocó, con miras a probar el cargo de falta de competencia, que el ente de control excedió en su caso sus atribuciones por cuanto con la decisión sancionatoria se le afectaron los derechos políticos. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Rad. 2015-00560-00, 2019).⁷⁶

En esa oportunidad la Subsección «A» de la Sección Segunda, reiterando algunos de sus pronunciamientos, en los que ha sostenido que la sentencia del caso Petro es inaplicable a otros casos dado los efectos *inter partes* de la misma, y a que no se han cumplido los dos años del exhorto⁷⁷ efectuado por la Sala Plena,

⁷⁴ En la Sentencia T-1012 de 2010 se fijó la siguiente regla: «5.3.1. El acto administrativo que suspende provisionalmente a un sujeto disciplinario, es una decisión de trámite que resuelve un asunto sustancial que no es susceptible de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En consecuencia, cuando sea evidente la afectación de derechos fundamentales con ocasión de una medida abiertamente irrazonable, desproporcionada y que desconoce los presupuestos formales y sustanciales del Código Disciplinario Único, la acción de tutela se constituye en el mecanismo de defensa judicial idóneo y definitivo para resolver la controversia suscitada».

⁷⁵ Una postura anterior de la Subsección A, en el mismo sentido, se evidencia en las sentencias del 20 de septiembre de 2018 (Rad. 2013-00587-01) y del 17 de octubre de 2018 (Rad. 2012-00319-00).

⁷⁶ Antes de llegar a este nuevo enfoque la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en el caso del escrutinio de una sanción de multa impuesta a un alcalde, señaló: «Como puede observarse, tratándose de faltas disciplinarias que no involucren actos de corrupción, la competencia disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación respecto de funcionarios públicos de elección popular tan solo se encuentra restringida cuando la sanción a imponer supondría una limitante a los derechos políticos de aquellos, lo que sucede con la destitución e inhabilidad general, así como con la suspensión en el ejercicio del cargo y la inhabilidad especial. || Establecido lo anterior, es preciso señalar que aunque en el dossier el disciplinado ostentaba la calidad de funcionario de elección popular como alcalde del municipio de Tunja, la competencia del titular de la acción disciplinaria no puede ponerse en entredicho ya que, aunque la falta no lleva inmersa actos de corrupción, fue objeto de una sanción de naturaleza económica, como es la multa, la que en modo alguno restringió sus derechos políticos». (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Rad. 2005-00227-01, 2018).

⁷⁷ En dicha providencia se dispuso: «SEXTO: EXHORTAR al Gobierno nacional, al Congreso de la República y a la Procuraduría General de la Nación para que en un plazo, no superior a dos (2) años, contado a partir de la notificación de esta providencia, implemente las reformas a que haya lugar, dirigidas a poner en plena vigencia los preceptos normativos contenidos en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos en el orden interno, con fundamento en las consideraciones emitidas y la *ratio decidendi* de esta sentencia. Para los efectos de este numeral, comuníquese esta decisión al señor presidente de la república, al señor presidente del Congreso de la República y al



reconduce la interpretación y acoge el precedente de la Corte Constitucional. A partir de lo anterior señala⁷⁸ lo siguiente:

i) Es necesario armonizar la CADH con el orden jurídico interno del país.

ii) La CADH hace parte del bloque de constitucionalidad.

iii) La competencia de la Procuraduría para sancionar disciplinariamente a servidores públicos de elección popular es compatible con la CADH.

iv) El artículo 23.2 de la CADH no impone una prohibición a los Estados para que consagren algún otro tipo de restricción a los derechos políticos de las personas, menos aun cuando las mismas emanan directamente de su Constitución.

No obstante el importante reconocimiento que el Consejo de Estado hace del precedente constitucional, resulta relevante que se reconozca por parte del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo que⁷⁹:

«El director del ministerio público tiene competencia para destituir, suspender e inhabilitar a servidores públicos de elección popular, sin importar la naturaleza de la conducta».

En ese sentido, la providencia en cita se ajusta al estándar constitucional y al uso técnico de la jurisprudencia haciendo *following* del precedente de la Corte Constitucional y *distinguishing* de la sentencia del caso Petro al señalar que:

4.3.5 En segundo lugar, aunque la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en la sentencia del 15 de noviembre de 2017²³ al resolver el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentado por el exalcalde de Bogotá Gustavo Francisco Petro Urrego, interpretó el art. 23-2 de la Convención Americana CADH, y concluyó, que el procurador general de la Nación solamente tiene competencia para sancionar con suspensión a los servidores públicos de elección popular en casos de corrupción; ésta Subsección **no pierde de vista, que la enunciada decisión no constituye un precedente judicial vinculante para el control de legalidad de otras decisiones disciplinarias.** (Resaltado fuera de texto). (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Rad. 2019-00002-01, Acum. 2019-00098, 2019).

señor procurador general de la nación». (Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 2014-00360-00. 2017)

78 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Rad. 2015-00560-00, 2019.

79 *Ibidem*.



La providencia más reciente y que sistematiza el precedente constitucional al que refiere el Consejo de Estado es la Sentencia C-111 de 2019, mediante la cual se declaró la exequibilidad de la expresión «elección», contenida en los artículos 45, numeral 1, literal a) de la Ley 734 de 2002, y 49, numeral 1, literal a) de la Ley 1952 de 2019.

En dicha providencia la Corte concluyó que la norma demandada no desconocía el artículo 93 de la Constitución, ni el artículo 23 de la CADH por tres razones, a saber:

(i) el artículo 23 de la CADH debe interpretarse de manera coherente y sistemática con (a) la Constitución, (b) toda la Convención y (c) otros tratados internacionales; (ii) la restricción del ejercicio de derechos políticos que provenga de una autoridad distinta a un juez penal, es válida siempre y cuando se respeten las garantías del debido proceso; (iii) la PGN ofrece suficientes garantías para cumplir con la finalidad de proteger los derechos y libertades de los funcionarios públicos elegidos popularmente porque (a) es una autoridad independiente e imparcial, (b) su proceso de imposición de sanciones asegura las garantías judiciales establecidas en la CADH y (c) sus actos son judicialmente controlables de una manera efectiva. Por lo tanto (iv) no se justifica que la Corte Constitucional cambie su precedente. (Sentencia C-111, 2019).

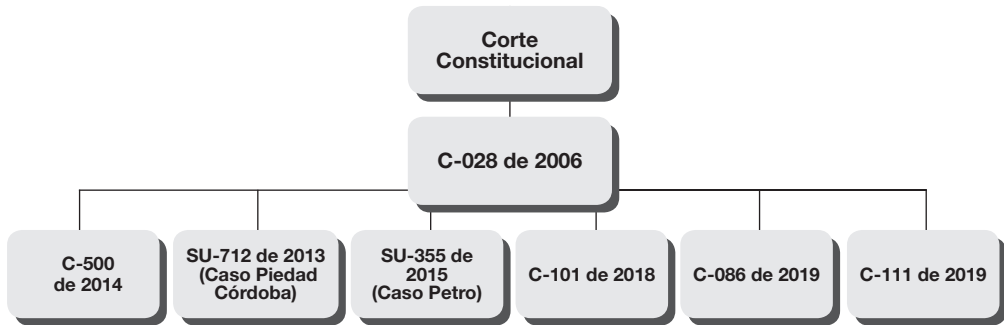
De esta manera, en la actualidad no cabe duda de que en el sistema colombiano

la CADH es un instrumento internacional que hace parte del bloque de constitucionalidad, pero en ningún caso puede encontrarse jerárquicamente por encima de la Carta Política y mucho menos pretender derogar sus cláusulas, de allí que la competencia de la Procuraduría tanto para suspender provisionalmente como para sancionar servidores públicos de elección popular, al tener origen en la propia Constitución (art. 277-6 y 278-1), es incuestionable, lo cual hace que el llamado «control de convencionalidad» y el falaz rol del «juez de la convencionalidad», que se invoca en la práctica para revisar las decisiones adoptadas en la etapa administrativa de la actuación disciplinaria, haya perdido toda fuerza argumental.

Es lo que podría llamarse una moda, que ya cumplió su ciclo, como suele ocurrir con muchas otras figuras trasplantadas irresponsablemente y que por su propia inoperatividad entran en desuso.

Si alguna discusión debe darse en materia de derecho convencional y derecho internacional de los derechos humanos al interior de la actuación disciplinaria, ha de ser sobre eventuales violaciones al derecho fundamental del debido proceso de los investigados y sancionados, pero no insistir en que no existe competencia del ministerio público para sancionar disciplinariamente servidores públicos de elección popular.

En resumen, en la siguiente gráfica se indican los principales pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre esta problemática:



Como puede advertirse, se trata de una línea jurisprudencial reiterada consolidada y sin lugar a dudas interpretativas, como las que en su momento la Sala Plena del Consejo de Estado pretendió implantar, restringiendo la competencia disciplinaria de la Procuraduría a la investigación y sanción de servidores públicos de elección popular exclusivamente por actos de corrupción.

3.2. El control oficioso, pleno e integral del Consejo de Estado

Aunada a esta variedad de pronunciamientos de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado también ha contribuido a la estructuración del SPD, entendiendo que el control de las sanciones disciplinarias no es una tercera instancia disciplinaria sino que, por el contrario, se trata de una revisión plena e integral de la decisión adoptada en la fase administrativa.

3.2.1 Diez reglas jurisprudenciales

Así, del análisis de catorce providencias del tribunal supremo de lo contencioso administrativo pueden extraerse las siguientes reglas (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencias Rad. 2011-00115-00, 2013; Rad. 2011-00121-00, 2013; Rad. 2012-00106-00, 2013; Rad. 2011-00244-00,

2013; Rad. 2011-00190-00, 2013; Rad. 2013-00117-00, 2014; Rad. 2012-00167, 2014; Rad. 2011-00140-00, 2015; Rad. 2010-00162-00, 2015; Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia Unificación (u) Rad. 2011-00316-00, 2016; Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencias Rad. 2014-00909-00, 2016; Rad. 2011-00304-00, 2017; Rad. 2011-00395-00, 2017; Rad. 2012-00560-00, 2019):

i) La potestad disciplinaria tiene su fuente en la Constitución Política (1991) y su ejercicio debe ser respetuoso de la plenitud de los mandatos constitucionales.

ii) Existen dos ámbitos de ejercicio de la potestad disciplinaria: el interno a cargo de la propia Administración Pública y el externo del control preferente por parte de la Procuraduría General de la Nación.

iii) Los actos de control disciplinario adoptados por la Administración Pública y por la Procuraduría General de la Nación constituyen ejercicio de función administrativa, y por lo tanto, son actos administrativos sujetos al pleno control de constitucionalidad y legalidad por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa.

iv) El control disciplinario que ejerce la Procuraduría General de la Nación no



constituye ejercicio de función jurisdiccional ni su autonomía la exonera de controles. Por tal razón, el juez competente para revisar los actos administrativos que expide dicha entidad es la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

v) No se debe confundir la presunción de legalidad que ampara las decisiones disciplinarias, con el efecto de cosa juzgada o la intangibilidad de las decisiones jurisdiccionales. Los fallos disciplinarios, efectivamente, están amparados, en tanto actos administrativos que son, por la presunción de legalidad.⁸⁰

vi) La aplicación en la actuación disciplinaria *mutatis mutandi* de los elementos aplicables del poder sancionatorio penal, o de la regla *non bis in idem*, no transforma la potestad disciplinaria en una función jurisdiccional. Su aplicación deriva no de una aludida naturaleza jurisdiccional del control disciplinario, sino del hecho de que forma parte del derecho administrativo sancionador.⁸¹

vii) El control que ejerce la jurisdicción contencioso-administrativa sobre los actos administrativos disciplinarios, preferidos por la Administración Pública o por la

Procuraduría General de la Nación, es un control pleno e integral que se efectúa a la luz de las disposiciones de la Constitución Política (1991) como un todo, y de la ley en la medida en que sea aplicable, y que no se encuentra restringido ni por aquello que se plantee expresamente en la demanda, ni por interpretaciones restrictivas de la competencia de los jueces que conforman la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. Esta postura exige a las autoridades jurisdiccionales realizar, en tanto obligación constitucional, un control sustantivo completo que propenda por materializar, en cada caso concreto, el alcance pleno de los derechos establecidos en la Constitución. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Rad. 2000-02501-01, 2010).

viii) El control pleno e integral a cargo de la jurisdicción contenciosa administrativa forma parte de los elementos del debido proceso al cual tiene derecho fundamental el sujeto disciplinado.

ix) El control jurisdiccional de las decisiones disciplinarias no es restringido, limitado o formal, por lo que el funcionario judicial cuenta con facultades de valoración de las pruebas obrantes en un expediente administrativo sujeto a su conocimiento. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia Rad. 2008-00126-00, 2011).

x) El control judicial de la sanción disciplinaria implica verificar que la prueba se haya ajustado a las garantías constitucionales. Así, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es el

80 En desarrollo del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos disciplinarios de la Procuraduría, el Consejo de Estado, Sección Segunda, ha determinado en múltiples sentencias si el afectado con la decisión logró desvirtuar o no, en cada caso, la presunción de legalidad que ampara dichas decisiones disciplinarias. (Sala de lo Contencioso Administrativo, Rad. 2000-00132-01, 2010; Rad. 2001-01509-01, 2009).

81 «La aplicación del principio “non bis in idem” no está restringida al derecho penal, sino que se hace extensiva a todo el universo del derecho sancionatorio del cual forman parte las categorías del derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional, el derecho de punición por indignidad política (*impeachment*) y el régimen jurídico especial ético-disciplinario aplicable a ciertos servidores públicos (pér-

dida de investidura de los congresistas)». (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Rad. 1999-06324-01, 2011).



propicio para la exclusión de la prueba, cuando esta sea manifiestamente ilícita o producida con violación al debido proceso del sancionado.

3.2.2. Alcance del control en la fase jurisdiccional de la actuación disciplinaria

El control sobre actos administrativos sancionatorios debe mantenerse al margen de erigirse como un nuevo momento de valoración probatoria, salvo que en su decreto y práctica dentro de la fase administrativa de la actuación disciplinaria se hubiere violado flagrantemente el debido proceso, o que la apreciación que de esas pruebas hizo el órgano disciplinario resulte ser totalmente contra evidente, es decir, lesiva del sentido común y alejada de toda razonabilidad. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Rad. 2005-00113-00, 2009).

A partir de esta concepción del control pleno e integral, el juez administrativo tiene la obligación constitucional de confrontar los actos disciplinarios presentados a su conocimiento, con la totalidad de las disposiciones de la Constitución Política (1991) y no únicamente con aquellos preceptos legales expresamente invocadas en la demanda correspondiente.

Quiere decir lo anterior, que la labor de la jurisdicción de lo contencioso administrativo como segunda fase de la actuación disciplinaria que se desarrolla dentro del SRD no está regida por el modelo de «justicia rogada» (España, 2002), en la que el funcionario judicial solo estudia aquellos cargos propuestos por el demandante.

En ese contexto, a la revisión judicial de las sanciones disciplinarias le co-

rresponde un control oficioso, pleno e integral frente a todo el orden jurídico, lo cual da seguridad jurídica al sancionado de que la decisión que se adopte, en su caso, garantizará efectivamente sus derechos fundamentales, incluso en los eventos en que en la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho no se llegare a estructurar un cargo por la violación de las normas que integran el bloque de constitucionalidad. Al respecto, en un asunto relacionado con la temática objeto de este estudio, el Consejo de Estado señaló:

(...) en criterio de esta Sala no le asiste la razón al tribunal que profirió el fallo apelado al afirmar que el control que efectúa esta jurisdicción respecto de los actos administrativos, es únicamente de legalidad y no de constitucionalidad. Si bien es cierto que el análisis que se realiza en sede contenciosa administrativa incluye la confrontación entre el acto administrativo y la ley, ello no obsta para que se examinen los actos demandados a la luz de la Constitución que, como ya se dijo, es norma de normas. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia Rad. 2000-00281-01, 2011).

En el mismo sentido, en la Sentencia de Unificación Jurisprudencial del 9 de agosto de 2016, proferida en el caso de Piedad Córdoba, la Sala Plena del alto tribunal contencioso administrativo concluyó que el control judicial integral tiene los siguientes parámetros:

- 1) La competencia del juez administrativo es plena, sin “deferencia especial” respecto de las decisiones adoptadas por los titulares de la acción disciplinaria. 2) La presunción de legalidad del acto administrativo sancionatorio es similar a la de cual-



quier acto administrativo. 3) La existencia de un procedimiento disciplinario extensamente regulado por la ley, de ningún modo restringe el control judicial. 4) La interpretación normativa y la valoración probatoria hecha en sede disciplinaria, es controlable judicialmente en el marco que impone la Constitución y la ley. 5) Las irregularidades del trámite procesal, serán valoradas por el juez de lo contencioso administrativo, bajo el amparo de la independencia e imparcialidad que lo caracteriza. 6) El juez de lo contencioso administrativo no solo es de control de la legalidad, sino también garante de los derechos. 7) El control judicial integral involucra todos los principios que rigen la acción disciplinaria. 8) El juez de lo contencioso administrativo es garante de la tutela judicial efectiva. (Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de Unificación (u) Rad. 2011-00316-00, 2016).

El alcance omnicompreensivo de un control integral y oficioso es, precisamente, la garantía esencial de asistir a una decisión justa.

En ese contexto, la última palabra,⁸² sobre si la indisciplina del servidor público

debe generar una sanción, está a cargo de la autoridad disciplinaria responsable de la fase judicial.⁸³

Quiere decir lo anterior, que es posible que en la fase administrativa se construya una hipótesis de responsabilidad disciplinaria pero que la misma no sea acogida por la jurisdicción, evento en el cual se anula la sanción disciplinaria y se restablece la presunción de inocencia (c.p., art. 29), que fue temporalmente desvirtuada por la decisión administrativa.

Ejemplo de ello acaeció en el caso de un exalcalde del municipio de El Socorro (Santander), a quien se le destituyó e inhabilitó por diez años, por no haber adelantado en forma previa los estudios de análisis de conveniencia y oportunidad en un proceso contractual. El Consejo de Estado consideró que la hipótesis planteada por la Procuraduría General no era válida y anuló dicha sanción, con lo cual se restableció la inocencia del servidor público de elección popular. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia Rad. 2013-00960-00, 2017).

No obstante, también puede ocurrir que la decisión en fase judicial comparta la hipótesis de responsabilidad disciplinaria, pero module los alcances de la

82 Si bien es cierto que el inciso segundo del artículo 125 de la Ley 734 de 2002 (cdu) señala la viabilidad de la revocatoria directa de las determinaciones disciplinarias, y que esta es «procedente aun cuando el sancionado haya acudido a la jurisdicción contencioso administrativa, siempre y cuando no se hubiere proferido sentencia definitiva. Si se hubiere proferido, podrá solicitarse la revocatoria de la decisión por causa distinta a la que dio origen a la decisión jurisdiccional» (resaltado fuera de texto), y que dicho precepto fue exequible por la Corte Constitucional (Sentencia c-014, 2004), se considera que en razón al nuevo modelo de revisión judicial, esto es, de aquel que pasó de un análisis limitado (justicia rogada) de los cargos de la demanda a un control pleno e integral (examen oficioso) de la decisión disciplinaria, el supuesto fáctico del precepto transcrito ha desaparecido, porque con posterioridad al pronunciamiento judicial se entiende que la sanción fue examinada en

su integridad, por lo que no habría «causa distinta» que le permitiera al procurador general revocar la sanción. Contrario sensu, si existiera un fundamento diferente para que procediera la revocatoria eso evidenciaría que la revisión judicial no fue integral ni plena.

83 La excepción a esta regla se presenta cuando la decisión de la autoridad disciplinaria judicial (jurisdicción de lo contencioso administrativo) es sustituida por la adoptada por la jurisdicción constitucional (Ley 270, 1996, art. 43), caso en el cual será el juez de tutela el que dará la última palabra sobre si en un caso concreto se ha violado o no el debido proceso dentro de la actuación disciplinaria.



sanción impuesta en fase administrativa.

De una revisión de la jurisprudencia administrativa es posible identificar al menos tres casos en donde se ha modulado el alcance de la sanción, con fundamento en la competencia que le atribuía el artículo 170 del Código Contencioso Administrativo⁸⁴ y que fue reproducida en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.⁸⁵

El primer caso es del exalcalde de Medellín, Alonso Salazar Jaramillo, a quien la Procuraduría General destituyó e inhabilitó, pero en sede contenciosa administrativa, si bien se le encontró responsable, se le impuso la sanción de amonestación. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia Rad. 2013-00117-00, 2014).

El segundo corresponde al litigio del exalcalde del municipio de Tubará (Atlántico). En este evento, la Procuraduría General consideró que la sanción a imponer era destitución e inhabilidad general por diez años, sin embargo el Consejo de Estado, a pesar de aceptar la hipótesis de responsabilidad, fijó como sanción la suspensión en el ejercicio del cargo por el término de once meses e inhabilidad especial por el mismo lapso. (Consejo de Estado, Sala

de lo Contencioso Administrativo, Sentencia Rad. 2011-00626-00, 2017).

El tercer caso es de un exagente de la Policía Nacional a quien la entidad, a través de la Oficina de Control Interno, lo sancionó con destitución e inhabilidad para el ejercicio de cargos y funciones públicas por el término de diez años; no obstante, después de revisar la validez de los razonamientos de la autoridad disciplinaria de la fase administrativa, el Consejo de Estado encontró que el implicado sí era responsable de la conducta que le fue atribuida, pero que la sanción debía ser la suspensión en el ejercicio del cargo por el término de dos meses e inhabilidad especial por el mismo lapso. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia Rad. 2012-00902-00, 2014).

Más recientemente, el Consejo de Estado reiteró que «el juez contencioso administrativo tiene competencia plena para modificar la sanción disciplinaria impuesta en el acto administrativo acusado», al punto que en la revisión judicial de un acto sancionatorio contra un miembro de la Policía Nacional consideró, que la discusión de validez de la decisión no podía hacerse desde el análisis de la culpabilidad sino de la ilicitud sustancial, por lo cual anuló la destitución e inhabilidad general por doce años que le había sido impuesta por la autoridad disciplinaria. (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia Rad. 2014-00988-01, 2018).

Como puede advertirse, el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo se ha tomado en serio la revisión de la fase administrativa de la actuación disciplinaria, lo cual constituye una

84 «La sentencia tiene que ser motivada, debe analizar los hechos en que se funda la controversia, las pruebas, las normas jurídicas pertinentes, los argumentos de las partes y las excepciones con el objeto de resolver todas las peticiones. Para restablecer el derecho particular, los organismos de lo contencioso administrativo podrán estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas, y modificar o reformar estas». (Resaltado fuera de texto). (Decreto Ley 01, 1984).

85 En lo pertinente el enunciado normativo prescribe: «Para restablecer el derecho particular, la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas y modificar o reformar estas». (Resaltado fuera de texto). (Ley 1437, 2011, art. 187).



protección reforzada para el sancionado, quien tendrá la certeza de que la decisión disciplinaria ha sido producto del riguroso examen, por el respeto del debido proceso, lo cual contribuye a la legitimidad de la función disciplinaria y a la seguridad jurídica que debe prodigar el sistema normativo.

Esta práctica jurisprudencial consolidada en el sistema jurídico nacional es prueba incuestionable de que en el caso colombiano se brinda a todos los sujetos disciplinables, incluso a los de elección popular, una protección judicial que no solo respeta los estándares convencionales al debido proceso, sino que es superior a la que podrían tener los mismos implicados por similares hechos en el escenario del proceso penal al que alude el artículo 23.2 de la CADH (OEA, 1969).

4. Un camino para armonizar el SRD, en entornos de corrupción extendida, con las obligaciones internacionales anticorrupción: desafíos organizacionales de la Procuraduría General de la Nación

4.1. Caso Petro

En el informe n.º 130 de 2017 (OEA/CIDH, 2017a)⁸⁶ expedido en el marco de la petición 1742-13 del exalcalde de Bogotá, Gustavo Francisco Petro Urrego, la CIDH concluyó que Colombia infringió los artículos 23.1 y 23.2 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2.º del mismo instrumento internacional. (párr. 128).

⁸⁶ Cfr. OEA/CADH (1969, art. 50).

Así, el órgano internacional concretó la violación de Colombia en la omisión del Estado, consistente en no adoptar disposiciones de derecho interno, de manera que la Constitución (1991) y el *cdv* (Ley 734, 2002) que facultan a la Procuraduría General de la Nación para destituir e inhabilitar funcionarios de elección popular y el artículo 5.º de la Ley 1864 de 2017,⁸⁷ que penaliza la conducta de ser elegido estando inhabilitado mediante decisión disciplinaria y fiscal, se adecuen a la CADH (OEA, 1969), en particular al artículo 23 que establece:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, **exclusivamente** por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o **condena, por juez competente, en proceso penal**. (Resaltado fuera de texto)

⁸⁷ Este precepto adiciona el artículo 389A a la Ley 599 de 2000 y establece: «Elección ilícita de candidatos. El que sea elegido para un cargo de elección popular estando inhabilitado para desempeñarlo por decisión judicial, disciplinaria o fiscal incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de doscientos (200) a ochocientos (800) salarios mínimos legales mensuales vigentes». (Ley 1864, 2017, art. 5.º).



Sin embargo, en este llamado de atención (recomendación) que hizo la Comisión al Estado, no se tuvo en cuenta que Colombia también ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU, 2003) y la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA, 1996). Dicho organismo no hizo un análisis sistemático de los tres instrumentos internacionales, sino que respaldó sus conclusiones en solo uno de ellos, esto es, la CADH (OEA, 1969).

Lo anterior puede explicarse en la percepción de que las convenciones anticorrupción, «en algunos aspectos parecerían desconocer el sumun de garantías de que dan cuenta los tratados internacionales sobre derechos humanos». (Gómez Pavajeau, 2013, p. 187-218).

A continuación, se hará referencia a los instrumentos internacionales que omitió la Comisión en sus recomendaciones a Colombia y que, a juicio de los autores de este escrito, en nada son incompatibles con la efectividad del derecho al debido proceso (OEA/CADH, art. 8.º), ni con el compromiso internacional sobre los límites a la restricción de derechos políticos (art. 23.2).

En efecto, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU, 2003)⁸⁸ establece que esta plantea problemas y amenazas para la estabilidad y seguridad de la sociedad, socava las instituciones, los valores, la democracia, la ética y la justicia, al tiempo que lesiona, significativamente, el patrimonio público, la legiti-

88 La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (onu, 2003) fue incorporada al sistema jurídico nacional mediante la Ley 970 de 2005, la cual fue declarada exequible —al igual que el instrumento internacional— por la Corte Constitucional (Sentencia c-172, 2006). Fue ratificada el 27 de octubre de 2007.

midad política, el desarrollo sostenible y el imperio del orden jurídico (preámbulo).

Por lo anterior, dicho instrumento internacional impone al Estado colombiano adoptar medidas para el «enjuiciamiento de la corrupción» (ONU, 2003, art. 3.1), a saber: contar con medidas administrativas (art. 5.3) para combatirla; garantizar la existencia de órganos encargados de prevenir la corrupción (art. 6.1), que actúen con independencia (art. 6.2) análoga a la rama judicial (art. 11.2), y adoptar «medidas disciplinarias» (art. 8.6) contra todo funcionario público que incurra en prácticas corruptas.

Así mismo, en virtud de dicha Convención, el Estado debe adoptar no solo medidas legislativas sino de cualquier «otra índole», necesarias para sancionar las prácticas corruptas. (ONU, 2003, arts. 15-20).

De especial interés para el caso Petro resulta lo previsto en el artículo 30, conforme al cual:

(...)

6. Cada Estado parte considerará la posibilidad de establecer, en la medida en que ello sea concordante con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, procedimientos en virtud de los cuales **un funcionario público que sea acusado de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención pueda, cuando proceda, ser destituido, suspendido o reasignado por la autoridad correspondiente**, teniendo presente el respeto al principio de presunción de inocencia.

7. Cuando la gravedad de la falta lo justifique y en la medida en que ello sea concordante con los principios fundamentales



de su ordenamiento jurídico, cada Estado parte considerará la posibilidad de **establecer procedimientos para inhabilitar**, por mandamiento judicial u **otro medio apropiado** y por un período determinado por su derecho interno, a las personas condenadas por delitos tipificados con arreglo a la presente Convención para:

a) **Ejercer cargos públicos**, y

b) ejercer cargos en una empresa de propiedad total o parcial del Estado. (Resaltado fuera de texto). (ONU, 2003).

En este sentido, puede afirmarse que la función constitucional que cumplió la Procuraduría General de la Nación en el caso Petro fue desarrollo de la observancia del compromiso internacional, contenido en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU, 2003), lo cual impedía cuestionar en términos absolutos la competencia del órgano de control para adoptar ese tipo de decisiones.

Un aspecto diferente es que en el caso Petro, en los análisis de tipicidad, la valoración de la prueba o de ilicitud sustancial, se hayan presentado defectos argumentales lesivos de otros elementos del debido proceso del exalcalde, como lo resolvió posteriormente el Consejo de Estado (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia Rad. 2014-00360-00, 2017) y fue lo que justificó la anulación de la sanción.

En este punto debe recabarse que la competencia de la Procuraduría General de la Nación para destituir e inhabilitar está salvaguarda internacionalmente, en tanto órgano de control superior (Ley 412, 1997, art. III-9.º).

4.2. Casos de corrupción

A diferencia de la sanción anulada del exalcalde Petro, son centenares los casos de corrupción en los que la Procuraduría General de la Nación ha impuesto sanciones. Los Nule y el cartel de las ambulancias en Bogotá son algunos ejemplos de esta perversión en los cuales están involucrados, usualmente, servidores públicos de elección popular, circunstancia que no los puede hacer inmunes de la destitución y la inhabilitación generadas en el marco de una actuación disciplinaria, con las características que se han indicado en este trabajo.

Nótese que el dispositivo internacional autoriza la destitución y la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos y no hace distinción sobre si el funcionario público es o no de elección popular. Estas medidas no restringen a que su origen sea una decisión judicial, por cuanto expresamente se autoriza a que el Estado pueda utilizar cualquier «otro medio apropiado», que en el caso colombiano es la actuación disciplinaria en sus dos fases, la administrativa y la judicial.

Admitir que la única interpretación admisible del artículo 23.2 de la CADH (OEA, 1969) es la contenida en la sentencia del caso Leopoldo López vs Venezuela (Corte IDH, 2011c), supone desconocer que Colombia está cumpliendo con la obligación internacional de luchar contra la corrupción, con el diseño constitucional sobre destitución de servidores públicos de elección popular. En buena hora, la Corte Constitucional ha precisado con efectos *erga omnes* que «el criterio orientador “por condena por juez en proceso penal” [art. 23.2 CADH] ha sido entendido, bajo un concepto evolutivo, como aquella de-



cisión administrativa adoptada en el marco de las garantías del debido proceso» (Sentencia C-101, 2018). Aunado a esto, la lucha contra la corrupción también ha generado compromisos para el Estado colombiano en el ámbito interamericano. Así, Colombia suscribió la Convención Interamericana contra la Corrupción el 29 de marzo de 1996, la cual fue incorporada al sistema nacional mediante la Ley 412 de 1997, y que, al igual que dicho instrumento internacional, fue declarada exequible por la Corte Constitucional (Sentencia C-397, 1998). Su ratificación se llevó a cabo el 19 de enero de 1999.

Cabe resaltar, que dentro de los propósitos (OEA, 1996, art. II) de dicho Convenio está que Colombia, como Estado parte, promueva y fortalezca el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, lo cual *prima facie* no se cumple con la restricción de las funciones disciplinarias y la inhabilitación de funcionarios públicos de elección popular, que prodiga la actual hermenéutica del artículo 23.2 de la Convención Americana.

La Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA, 1996) establece que los Estados parte se obligan a aplicar medidas destinadas a crear, «mantener» y fortalecer:

(...)

2. Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta [para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas].

(...)

9. Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos

para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas. (art. III).

Al respecto, la propia Comisión Interamericana ha sostenido que:

La lucha contra la corrupción guarda una relación inequívoca con el ejercicio y disfrute de los derechos humanos. La impunidad impulsa y perpetúa actos de corrupción. Por ello, el establecimiento de mecanismos efectivos para erradicarla es una obligación imperiosa con el fin de alcanzar el acceso efectivo a una justicia independiente e imparcial y para garantizar los derechos humanos. En el contexto de la OEA, la lucha contra la corrupción tiene un rol importante en la implementación de compromisos fundamentales que los Estados miembros han asumido. Como reafirma la Carta Interamericana: “Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos (...) [y] el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho (...) Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los Gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.” (OEA/CIDH, 2017b).

Recientemente la Comisión también señaló:

(...) la corrupción tiene un impacto grave y diferenciado en el goce y ejercicio de los derechos humanos por parte de grupos históricamente discriminados, tales como las personas en situación de pobreza, las mujeres, los pueblos indígenas, los afrodescendientes, personas migrantes y las personas privadas de libertad y afecta de forma especialmente profunda a quienes



son objeto de trata y tráfico de personas como los migrantes, niñas, niños y mujeres. (OEA/CIDH, 2018).

Por consiguiente, dicho documento estableció una serie de recomendaciones en materia de independencia, imparcialidad, autonomía y capacidad de los sistemas de justicia para la lucha contra la corrupción, medidas de transparencia, acceso a la información y libertad de expresión. Así mismo valoró el impacto de la corrupción en los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y advirtió sobre la importancia de la cooperación internacional para atacar la oleada de corrupción internacional que sigue permeando a América Latina.

Esto resulta relevante, en contextos en los que la corrupción ha dejado de ser focal para convertirse en uno de los problemas estructurales de la nación, al punto, que se ha pasado de la deshonestidad aislada de algunos servidores públicos hacia la conformación de organizaciones altamente eficientes, con alcances internacionales, que la sociedad civil reconoce como «carteles».

La Comisión Interamericana anunció el 7 de agosto de 2018 que presentaría el caso del exalcalde Gustavo Petro ante la Corte IDH, en los términos del artículo 51 de la CADH.

Si como resultado del litigio internacional se acoge la posición exacerbada del entendimiento literal del artículo 23.2 de dicho instrumento, el efecto en el derecho interno colombiano sería transformar las faltas disciplinarias gravísimas en tipos penales. Es decir, el país pasaría de un control a cargo de órganos autónomos especializados y de la jurisdicción de lo

contencioso administrativa, a la penalización de la función pública.

De esta manera podría afirmarse, que el Estado colombiano se encuentra en una encrucijada. Las posibilidades para el país son las siguientes: i) si se cumple el artículo 23.2 en los términos de las recomendaciones de la Comisión Interamericana, se expone a una responsabilidad internacional por no atender las obligaciones adquiridas en las convenciones anticorrupción que ha suscrito, y ii) si no lo hace también sería responsable por infringir la Convención Americana.

El efecto de cumplir en forma exegética la Convención Interamericana es que el país transformaría el sistema jurídico, y las faltas gravísimas disciplinarias, que han resultado tan efectivas contra los corruptos (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Rad. 2012-00276-00, 2018), pasarían a ser tipos penales, y la Procuraduría General de la Nación sería un órgano que velará por los derechos del procesado en dicha actuación penal.

Todo ello está construyendo un falso dilema, por cuanto la garantía del debido proceso y la lucha frontal contra la corrupción en manera alguna son incompatibles.

Por el contrario, proteger los derechos del investigado en cada una de las fases de la actuación disciplinaria es la mejor forma de legitimar la competencia de la Procuraduría General, para adoptar esas sanciones respecto de funcionarios de elección popular.

Es imperativo, entonces, construir otro camino. En este contexto pueden darse



las condiciones para reafirmar, a partir de las propias consideraciones de la Comisión en materia de corrupción, que el SRD de Colombia es el mejor ejemplo de cómo puede ser compatible la lucha contra la corrupción con el respeto y protección del debido proceso de los implicados.

La Procuraduría General de la Nación de Colombia viene fortaleciendo sus acciones misionales para garantizar ese objetivo. Dentro de las medidas adoptadas, dio inicio a una investigación académica⁸⁹ a partir de la metodología de estudio de casos, en los que se han anulado decisiones sancionatorias de funcionarios de elección popular, que tiene como objetivo promover, con el apoyo de expertos internacionales, una reflexión académica sobre el fortalecimiento de la aplicación de los estándares interamericanos en materia del debido proceso al interior de la actuación disciplinaria, tanto en la fase administrativa como en la judicial.

Complementando esta aproximación académica del problema, un enfoque más operativo hace necesario que la Procuraduría General cree un sistema de autocontrol de las actuaciones disciplinarias contra funcionarios de elección popular, para lo cual debe crear un registro de casos pasados y futuros que permita realizar, en tiempo real, los correctivos que lleguen a ser necesarios, haciendo uso de figuras como la conciliación prejudicial (Ley 1437, 2011, art. 161), antes del inicio de la fase judicial; la oferta de revocatoria directa (art. 95, par.), dentro de la fase judicial, o la revocatoria de que trata el artículo 122

de la Ley 734 de 2002, incluso con posterioridad a la fase judicial (CDU, 2002, art. 125), y priorizando la intervención de los procuradores judiciales administrativos (Decreto Ley 262, 2000, art. 44; Procuraduría General de la Nación, Resolución 104, 2017), en estos casos.

Algunas de estas medidas ya fueron ordenadas por el procurador general de la nación (Procuraduría General de la Nación, Directiva 008, 2018), fijando directrices institucionales de seguimiento y control para asegurar las garantías que contempla el sistema de responsabilidad disciplinaria en las actuaciones contra servidores públicos de elección popular.

La actuación disciplinaria es un escenario propicio para la prevención del daño antijurídico, que se logrará no solo aplicando los estándares interamericanos sino las obligaciones contenidas en las convenciones anticorrupción que ha suscrito Colombia.

Se espera que el caso Petro sea el escenario para lograr que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos reformule, respecto del contexto colombiano, el entendimiento dado al artículo 23.2 de la CADH y, en su lugar, realice una interpretación sistemática entre dicho precepto y las convenciones anticorrupción, a las cuales no se les puede restar efecto útil en la medida que tienen el mismo valor normativo, a la luz de lo dispuesto en los artículos 30 al 33⁹⁰ de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados (ONU, 1969).⁹¹

89 «Proyecto de investigación para la promoción del derecho convencional: el debido proceso en las actuaciones disciplinarias».

90 Cfr. cij (1994, párr. 22; 1996, párr. 812; 1999, párr p. 18; 2001, párr. 99; 2002, párr. 645; 2004, párr p. 48; 2004, párr. 174; 2007, párr. 160).

91 Incorporada al sistema nacional mediante la Ley 32 de 1985.



Ese ejercicio hermenéutico ya se viene realizando por parte del Consejo de Estado, el cual puede evidenciarse en dos casos: el primero del exalcalde de Riohacha sancionado por la defectuosa contratación de los recursos del Programa de Alimentación Escolar (PAE), a quien la Procuraduría General destituyó e inhabilitó por 12 años, el cual interpuso una acción de tutela para restablecer el debido proceso presuntamente vulnerado porque, a su juicio, el ministerio público no tenía competencia para sancionarlo.

El Tribunal Administrativo de La Guajira (Sentencia Rad. 2018-062-00, 2018) que conoció, en primera instancia, el reclamo de protección, invocó su condición de «juez de convencionalidad» y amparó al tutelante, y suspendió los efectos de los fallos disciplinarios hasta que no hubiera un pronunciamiento de la jurisdicción contenciosa administrativa sobre la legalidad de los actos administrativos; lo anterior, con fundamento en la sentencia de unificación del caso Gustavo Petro, en los términos del artículo 10 y 270 de la Ley 1437 de 2011.

Esta decisión genera varias reflexiones que fortalecen la tesis que se defiende en este trabajo. En efecto, si el argumento del Tribunal de La Guajira era la carencia de competencia de la Procuraduría para sancionar disciplinariamente al burgomaestre, porque el órgano de control no es juez penal, tampoco podía ordenar suspender los efectos del fallo disciplinario hasta que hubiera pronunciamiento del Consejo de Estado, por cuanto dicha corporación tampoco ejerce jurisdicción penal.

De ahí la necesidad de entender la actuación disciplinaria como la suma de las dos fases —la administrativa y la judicial— y no concebir aisladamente la

labor de la Procuraduría General, como si con ella terminara la función de control disciplinario.

El otro aspecto que no reparó el Tribunal de La Guajira es el diseño del sistema normativo en Colombia, en el que es incompatible la noción control de convencionalidad, dado que las soluciones de los jueces nacionales deben tener como referente el bloque de constitucionalidad, en aplicación de lo previsto en el artículo 93 superior (1991).

Aunado a esto el fallo, a pesar de haber invocado los artículos 10 y 270 de la Ley 1437 de 2011, que imponen a las autoridades seguir los pronunciamientos de unificación del Consejo de Estado, soslayó que dichos preceptos fueron condicionados en su constitucionalidad por la Sentencia c-634 de 2011, la cual dispuso que debía darse aplicación preferente a las providencias de la Corte Constitucional, por lo que ante cualquier duda sobre la competencia del procurador general para sancionar a servidores públicos de elección popular, bastaba seguir la *ratio decidendi* de las Sentencias c-028 de 2006 y c-500 de 2014 que, por demás, tienen efectos *erga omnes* (c.p., 1991, art. 243), y de las cuales no queda duda de que el mandato que el constituyente asignó al supremo director del ministerio público fue actuar, sin limitación alguna, como autoridad disciplinaria (art. 278-1).

El fallo de tutela, además, generaba una grave consecuencia para la gobernabilidad y estabilidad política del distrito especial, turístico y cultural de Riohacha, por cuanto se permitía que una persona, a quien se desvirtuó su presunción de inocencia, pudiera seguir administrando los recursos públicos, a pesar de que



la destitución busca precisamente lo contrario. Esto era tanto como sancionar por indisciplina a un servidor y que la consecuencia de su conducta fuera meramente simbólica, puesto que aunque estaba probada su culpabilidad podía seguir ejerciendo, sin más, la función.

La legitimidad de un gobierno local a cargo de un burgomaestre destituido en virtud de una decisión disciplinaria, fractura la confianza que la sociedad dio al mandatario que la decía representar para lograr el bienestar prometido en la fase electoral, pero que a la postre resulta que la gestión del servidor público de elección popular lo único que buscaba era su beneficio personal. Como lo ha señalado la Corte Constitucional:

104. El ejercicio de la función pública se sustenta en una relación de confianza, en la que existe un sujeto colectivo o individual que la confiere a otra persona para que colabore en la gestión de intereses colectivos. Bajo ese esquema, puede identificarse una “cadena de confianzas” que se extiende a todos los sujetos que ejercen cargos públicos y que, de este modo, se convierten en mandatarios directos o indirectos de los ciudadanos y de la sociedad en general, quienes además son los destinatarios del bienestar generado por el cumplimiento de los fines del Estado. (Corte Constitucional, Sentencia C-101, 2018).

En buena hora el Consejo de Estado revocó, con ocasión de la impugnación del ministerio público, la decisión del Tribunal y reiteró que no es la acción de tutela el medio de defensa judicial eficaz para cuestionar las decisiones dictadas en la fase administrativa de la actuación disciplinaria, dado que en la fase judicial el sancionado cuenta con mecanismos

efectivos como las medidas cautelares de urgencia (Ley 1437, 2011, art. 234), para lograr el restablecimiento inmediato del debido proceso, de estar probada su vulneración por la autoridad disciplinaria administrativa. En dicha providencia el tribunal señaló:

La Sala reitera que la acción de tutela no es un mecanismo alternativo para lograr la protección de los derechos, en atención a que se trata de un mecanismo residual y subsidiario, es decir que solo procede cuando no existan otros recursos o medios de defensa judicial idóneos y eficaces que permitan proteger los intereses de los afectados, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, el cual, como ya quedó expuesto, primero debe ser objeto de análisis por parte del juez ordinario a través de las medidas cautelares. (Sala de lo Contencioso Administrativo, Rad. 2018-00062-01, 2018).

Desde esta perspectiva, la aproximación del diseño de la actuación administrativa en dos fases se consolida y ello permite afirmar que la acción de tutela (C.P., 1991, art. 86) es ajena al trámite disciplinario, dado que cualquier reclamo de protección de derechos fundamentales puede canalizarse de manera eficaz ante las autoridades disciplinarias ya sean administrativas o judiciales.

El segundo caso, que da cuenta de la preocupación de armonizar la actuación disciplinaria con las convenciones anticorrupción que ha suscrito Colombia, es la Sentencia del 23 de agosto de 2018 proferida en el caso del excongresista del partido Convergencia Ciudadana, Luis Alberto Gil Castillo, quien fue elegido con el apoyo financiero de grupos al margen



de la ley, paramilitares, dentro del fenómeno conocido como «parapolítica». Se cuestionó la sanción de destitución e inhabilidad por 20 años que le impuso el procurador general de la nación.

En dicha providencia el Consejo de Estado confirma el fallo de la Procuraduría. La decisión se refirió a los efectos de la sentencia del caso Petro, respecto de actos sancionatorios adoptados antes del vencimiento de los dos años, que se fijaron en ese fallo para que el sistema normativo nacional fuera ajustado, con el fin de que la competencia de la Procuraduría en relación con los servidores públicos de elección popular se restrinja a actos de corrupción.

Sobre este particular la sentencia, al negar las pretensiones del demandante, señaló:

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

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

Por el contrario, a raíz de los mencionados efectos y del plazo concedido, el Consejo de Estado concluyó que, mientras que se adoptan los ajustes en el ordenamiento interno, la competencia de la Procuraduría General de la Nación para destituir e inhabilitar servidores públicos de elección popular se mantiene incólume. (Resaltado fuera de texto). (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Rad. 2012-00276-00, 2018).⁹²

En este contexto, la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado (Rad. 2015-00560-00, 2019),⁹³ ha sido prudente en aplicar con toda intensidad la hipótesis hermenéutica contenida en la sentencia del caso Petro y ha reconocido que «la competencia de la Procuraduría General de la Nación para destituir e inhabilitar servidores públicos de elección popular se mantiene incólume».

⁹² En el mismo sentido, las sentencias de la Sección Segunda del Consejo de Estado del 23 de agosto (Rad. 2013-00127-01) y 15 de noviembre de 2018 (Rad. 2014-00049-01).

⁹³ Una postura anterior de la Subsección A, en el mismo sentido, se evidencia en las sentencias del 20 de septiembre de 2018 (Rad. 2013-00587-01) y del 17 de octubre de 2018 (Rad. 2012-00319-00).



me»,⁹⁴ con lo cual el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo mantiene su compromiso histórico de lucha contra la corrupción.

En suma, cerrar cualquier alternativa interpretativa del artículo 23.2 convencional y persistir en una aplicación meramente exegética y sin contexto, sin proponérselo, puede ser el medio para facilitar el fortalecimiento de prácticas corruptas no solo en Colombia sino en los demás Estados que reconocen la jurisdicción de la Corte IDH, mutando de un SRD lleno de plenas garantías a un nuevo sistema punitivo de carácter penal, muy similar al inquisitivo que aplicó la monarquía española, lo cual sería un gran retroceso.

5. Conclusiones

5.1. Como se analizó en este estudio, Colombia estructuró, a partir de la Constitución de 1991, un sistema de responsabilidad disciplinaria garantista, del cual deviene una actuación dual que asegura el control jurisdiccional de las decisiones sancionatorias que profieren órganos de control autónomos de creación constitucional. Así, el SRD en la dimensión normativa de la Carta Política se ajusta a los estándares del artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

5.2. Instrumentos fundamentales del SRD son las decisiones de control abstracto de la Corte Constitucional, que fortalecen las garantías del CDU, junto con el cúmulo de fallos de tutela que han amparado el derecho fundamental al debido proceso.

Así mismo, el nuevo Código General Disciplinario que ampliará el espectro de garantías del sistema.

5.3. El sistema se refuerza con los aportes del Consejo de Estado, que en su labor efectúa un control de los actos administrativos disciplinarios sancionatorios, que no está limitado a la legalidad de la decisión, sino que comprende el estudio de los derechos constitucionales comprometidos en cada caso particular. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Rad. 2000-00281-01, 2011).

5.4. Sobre esta última regla se edifica, en la actualidad, el control pleno e integral que dentro de la actuación disciplinaria aplica la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esa modalidad de control, instituido vía jurisprudencia por el Consejo de Estado, incluye la posibilidad del decreto de medidas cautelares antes de la decisión definitiva que adopta la autoridad judicial, así mismo el decreto de pruebas y revisar la sanción disciplinara para modificarla o anularla.

5.5. Resulta preocupante, que a partir de una interpretación exegética de la CADH se cuestione la esencia y la validez jurídica del alcance de las sanciones del SRD colombiano. A nuestro juicio esto trae un alto riesgo, en tanto genera una tensión innecesaria entre las decisiones de la Corte Interamericana y el Tribunal Constitucional de Colombia. Sería lamentable que el sistema jurídico colombiano sea debilitado por el Sistema Interamericano desde interpretaciones formalistas.

5.6. En la aproximación que realiza este estudio, se evidencia la compatibilidad entre el derecho convencional y el SRD en Colombia; empero de forma antitécnica,

⁹⁴ En el mismo sentido, las sentencias de la Sección Segunda del Consejo de Estado del 23 de agosto de 2018 (Rad. 2013-00127-01) y del 15 de noviembre de 2018 (Rad. 2014-00049-01).



se viene aplicando un control de convencionalidad difuso o interno, desconociendo dos de los pilares del sistema normativo, a saber: la supremacía de la Carta Política (1991) y el bloque de constitucionalidad.

5.7. Una interpretación sistemática del artículo 23.2 de la CADH y de la Constitución Política, en el marco del bloque de constitucionalidad, admite que una autoridad no judicial pueda restringir derechos políticos siempre y cuando se observe el estándar internacional del derecho fundamental al debido proceso.

5.8. La compatibilidad del SRD con los estándares internacionales del debido proceso y de protección de los derechos humanos, se hace también manifiesta con la posibilidad que tienen los sujetos disciplinables, en la fase administrativa o en la judicial de la actuación disciplinaria, de invocar la excepción de inconstitucionalidad (c.p., 1991, art. 4), de manera que puedan obtener protección constitucional en la fase administrativa de la actuación disciplinaria.

5.9. Por esa vía se soslaya: *i)* que el derecho convencional no es exclusivamente la Convención Americana sobre Derechos Humanos sino todos los instrumentos internacionales que ha ratificado Colombia, y *ii)* que en el sistema jurídico nacional el diálogo entre enunciados normativos constitucionales e internacionales se soporta en los criterios de subsidiariedad y complementariedad, y no de jerarquía o prevalencia.

5.10. Exacerbar un conflicto de forma innecesaria tendría al menos tres efectos negativos: primero, debilitaría las garantías como consecuencia de la

penalización extrema de las conductas tipificadas en el derecho disciplinario; segundo, podría afectar la efectividad de las acciones contra la corrupción, y tercero, podría comprometer el cumplimiento de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU, 2003) y la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA, 1996).

5.11. Como se indicó, resulta relevante que las autoridades del Sistema Interamericano y de la jurisdicción contencioso administrativa, en sus decisiones, tengan en cuenta el marco jurídico de fuentes del derecho expuesto, en el cual opera el bloque de constitucionalidad y no el control de convencionalidad propio de otros modelos normativos.

5.12. Una alternativa a la problemática expuesta es la propuesta que se presenta en este estudio, orientada a fortalecer la aplicación de los instrumentos de garantía previstos en la Constitución en las actuaciones de las autoridades disciplinarias, sin que ello implique debilitar la lucha contra el cáncer social que representa la corrupción.

5.13. Este litigio público contra la deshonestidad no es individual sino colectivo, y solo con la conciencia y acción de cada individuo de la sociedad, el país podrá transformar esta lamentable realidad. La transición hacia la probidad de la Administración Pública redundará en bienestar para todos y no solo para unos pocos servidores públicos de elección popular corruptos, que siguen viendo en lo estatal la mejor oportunidad para enriquecerse en detrimento de los intereses de los más indefensos a quienes, paradójicamente, dicen representar.



5.14. Esos buenos momentos para la institucionalidad nacional se reafirman con varias decisiones que, además, ratifican la tesis de este estudio. En el Congreso con la expedición del Código General Disciplinario; en el Consejo de Estado con los pronunciamientos recientes aquí analizados, que acogen el precedente constitucional sobre la competencia plena para suspender provisionalmente y sancionar servidores públicos de elección popular, y la Corte Constitucional con las Sentencias C-101 de 2018, y C-086 y C-111 de 2019 con efectos *erga omnes*, han cerrado un debate construido con el único propósito de minar la lucha contra la corrupción, finalidad que gracias a la articulación interinstitucional y el apoyo de la ciudadanía los corruptos no lograrán.

6. Referencias bibliográficas

- Academia de Ciencias Geográficas de Colombia. Sociedad Geográfica de Colombia. Ministerio de Educación Nacional. (s. f.). Evolución histórica de las fronteras y las divisiones político administrativas de Colombia: desde 1509 hasta hoy. Conquista y Colonia / Real Audiencia 1550 a 1717. Recuperado de (2018, 15 de noviembre) http://www.sogeocol.edu.co/Ova/fronteras_evolucion/proceso/conquista_real.html
- Alexy, R. (1997). *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Asamblea Nacional Constituyente. (4 de julio de 1991). Constitución Política de Colombia [c.p.]. Recuperado de (2018, 15 de noviembre) <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>
- Buenahora Febres-Cordero, J. (1991). *El proceso constituyente*. Tercer Mundo Editores.
- Bushnell, D. (1996). *Colombia, una nación a pesar de sí misma*. Editorial Planeta.
- Castilla, K. (Enero-junio 2009). El principio pro persona en la Administración de Justicia. *Cuestiones Constitucionales*. N.º 20. IJ, UNAM, México.
- Castro Perdomo, C. (1986). *La Procuraduría en Colombia. Procuraduría General y fiscalías. Historia constitucional y legal 1819-1886*. Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional.
- Castro Perdomo, C. (2006). *El Ministerio Público en el Estado social de derecho, 70 años de la Procuraduría Delegada Para Asuntos Civiles. Publicación conmemorativa*. Bogotá, D. C.: Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles.
- Congreso de la República de Colombia. (20 de agosto de 1913). Ley 4.ª de 1913. DO: 15012. Recuperado de (2018, 16 de noviembre) http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0004_1913.html
- Congreso de la República de Colombia. (16 de noviembre de 1938). Ley 165 de 1938. DO: 23930. Recuperado de (2018, 16 de noviembre) <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1653090>
- Congreso de la República de Colombia. (24 de diciembre de 1941). Ley 167 de 1941. DO: 24853. Recuperado de (2018, 16 de noviembre) <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1793577>



- Congreso de la República de Colombia. (26 de diciembre de 1968). Ley 74 de 1968. DO: 32682. Recuperado de (2018, 19 de noviembre) <http://www.alcaldia-bogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=64061>
- Congreso de la República de Colombia. (30 de diciembre de 1972). Ley 16 de 1972. DO: 33780. Recuperado de (2018, 19 de noviembre) <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=37204>
- Congreso de la República de Colombia. (30 de diciembre de 1972). Ley 20 de 1972. DO: 33782. Recuperado de (2018, 16 de noviembre) https://normograma.info/men/docs/pdf/ley_0020_1972.pdf
- Congreso de la República de Colombia. (20 de diciembre de 1974). Ley 25 de 1974. DO: 34242. Recuperado de (2018, 16 de noviembre) <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1581376>
- Congreso de la República de Colombia. (9 de marzo de 1984). Ley 13 de 1984. DO: 36538. Recuperado de (2018, 16 de noviembre) <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1569563>
- Congreso de la República de Colombia. (29 de enero de 1985). Ley 32 de 1985. DO: 36856. Recuperado de (2018, 19 de noviembre) <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1588805>
- Congreso de la República de Colombia. (5 de enero de 1990). Ley 4.ª de 1990. DO: 39132. Recuperado de (2018, 16 de noviembre) <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1559412>
- Congreso de la República de Colombia. (5 de enero de 1990). Ley 4.ª de 1990. DO: 39132. Recuperado de (2018, 16 de noviembre) <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1559412>
- Congreso de la República de Colombia. (28 de octubre de 1993). Ley 80 de 1993. DO: 41094. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html
- Congreso de la República de Colombia. (24 de diciembre de 1994). Exposición de motivos del Proyecto de Ley n.º 036 de 1993, por el cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública. En: *Gaceta del Congreso* n.º 271. Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (6 de junio de 1995). Ley 190 de 1995. DO: 41681. Recuperado de (2018, 21 de noviembre) <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1654566>
- Congreso de la República de Colombia. (28 de julio de 1995). Código Disciplinario Único [Ley 200 de 1995]. DO: 41946. Recuperado de (2018, 21 de noviembre) http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0200_1995.html
- Congreso de la República de Colombia. (7 de marzo de 1996). Estatutaria de la Administración de Justicia [Ley 270 de 1996]. DO: 42745. Recuperado de (2018, 28 de noviembre) http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0270_1996.html
- Congreso de la República de Colombia. (6 de noviembre de 1997). Ley 412 de



1997. DO: 43 168. Recuperado de (2018, 19 de noviembre) http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0412_1997.html
- Congreso de la República de Colombia. (29 de diciembre de 1998). Ley 489 de 1998. DO: 43 464. Recuperado de (2018, 19 de noviembre) http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html
 - Congreso de la República de Colombia. (15 de agosto de 2000). Ley 610 de 2000. DO: 44 133. Recuperado de (2018, 15 de noviembre) http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0610_2000.html
 - Congreso de la República de Colombia. (5 de febrero de 2002). Código Disciplinario Único-CDU [Ley 734 de 2002]. DO: 44 708. Recuperado de (2018, 15 de noviembre) http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0734_2002.html
 - Congreso de la República de Colombia. (31 de marzo de 2005). Ley 951 de 2005. DO: 45 867. Recuperado de (2018, 15 de noviembre) http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0951_2005.html
 - Congreso de la República de Colombia. (13 de julio de 2005). Ley 970 de 2005. DO: 45 970. Recuperado de (2018, 19 de noviembre) http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0970_2005.html
 - Congreso de la República de Colombia. (22 de enero de 2007). Código Disciplinario del Abogado [Ley 1123 de 2007]. DO: 46 519. Recuperado de (2018, 16 de noviembre) http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1123_2007.html
 - Congreso de la República de Colombia. (18 de enero de 2011). Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [Ley 1437 de 2011]. DO: 47 956. Recuperado de (2018, 19 de noviembre) http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html
 - Congreso de la República de Colombia. (20 de octubre de 2016). Proyecto de Ley n.º 55 de 2014 Senado, 195 de 2014 Cámara [Código General Disciplinario]. En *Gaceta del Congreso* n.º 898. Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional de Colombia. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/view/gestion/gacetaPublica.xhtml>
 - Congreso de la República de Colombia. (17 de agosto de 2017). Ley 1864 de 2017. DO: 50 328. Recuperado de (2018, 28 de noviembre) http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1864_2017.html
 - Congreso de la República de Colombia. (25 de mayo de 2018). Texto rehecho al Proyecto de Ley n.º 55 de 2014 Senado, 195 de 2014 Cámara [Código General Disciplinario]. En *Gaceta del Congreso* n.º 313. Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional de Colombia. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/view/gestion/gacetaPublica.xhtml>
 - Congreso de la República de Colombia. (28 de enero de 2019). Ley 1952 de 2019. DO: 50 850. Recuperado de (2019, 5 de febrero) <http://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/>



TEXTOS_COMPLETOS/7_LEYES/
LEYES%202019%20(1945)/Ley%20
1952%20de%202019%20(Expide%20
el%20C%C3%B3digo%20General%20
Disciplinario).pdf

- Congreso de la República de Colombia. (25 de mayo de 2019). Ley 1955 de 2019. DO: 50964. Recuperado de (2019, 23 de agosto) <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30036488>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. (19 de noviembre de 2007). Sentencia 29273. Rad. 1998-02290-01. c. p. Enrique Gil Botero. Recuperado de (2018, 21 de noviembre) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. (20 de febrero de 2008). Sentencia 16996. Rad. 1996-04058-01. c. p. Enrique Gil Botero. Recuperado de (2018, 21 de noviembre) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. (28 de enero de 2009). Sentencia 30340. Rad. 2003-00158-01. c. p. Enrique Gil Botero. Recuperado de (2018, 21 de noviembre) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. (3 de septiembre de 2009). Rad. 2005-00113-00 (4980-05). c. p. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Recuperado de (2018, 27 de noviembre) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. (5 de noviembre de 2009). Rad. 2001-01509-01. c. p. Gerardo Arenas Monsalve. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. (19 de agosto de 2010). Rad. 2000-00132-01 (4394-03). c. p. Alfonso Vargas Rincón. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. (19 de agosto de 2010). Rad. 2000-02501-01 (1146-05). c. p. Bertha Lucía Ramírez de Páez. Recuperado de (2018, 27 de noviembre) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. (10 de marzo de 2011). Sentencia Rad. 2008-00126-00 (2740-08). c. p. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. (4 de mayo de 2011). Sentencia 19355. Rad. 1996-02231-01. c. p. Enrique Gil Botero. Recuperado de (2018, 21 de noviembre) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>



- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. (19 de mayo de 2011). Sentencia Rad. 2000-00281-01. c. P. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Recuperado de (2018, 28 de noviembre) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. (17 de agosto de 2011). Sentencia Rad. 1999-06324-01. c. P. Luis Rafael Vergara Quintero. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. (11 de julio de 2013). Rad. 2011-00115-00 (390-11). c. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. (11 de julio de 2013). Rad. 2011-00121-00 (0413-11). c. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. (22 de agosto de 2013). Rad. 2012-00106-00 (0446-12). c. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. (22 de agosto de 2013). Rad. 2011-00244-00 (0857-11). c. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. (21 de noviembre de 2013). Rad. 2011-00190-00 (0649-11). c. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección c. (26 de noviembre de 2013). Sentencia Rad. 2011-00227-01. c. P. Enrique Gil Botero. Recuperado de (2018, 20 de noviembre) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. (13 de junio de 2013). Sentencia de Unificación de Jurisprudencia 25180. Rad. 1995-00998-01. c. P. Enrique Gil Botero. Recuperado de (2018, 21 de noviembre) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. (13 de febrero de 2014). Sentencia Rad. 2011-00130-00 (0427-11). c. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Recuperado de (2018, 21 de noviembre) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>



- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. (20 de marzo de 2014). Sentencia Rad. 2012-00902-00 (2746-12). c. p. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Recuperado de (2018, 28 de noviembre) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. (26 de marzo de 2014). Sentencia Rad. 2013-00117-00 (00263-13). c. p. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. (12 de mayo de 2014). Sentencia Rad. 2012-00167-00 (0728-12). c. p. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. (27 de mayo de 2015). Sentencia Rad. 2011-00140-00 (0477-11). c. p. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. (23 de septiembre de 2015). Sentencia Rad. 2010-00162-00 (1200-10). c. p. Jorge Octavio Ramírez Ramírez (e). Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (9 de agosto de 2016). Sentencia Unificación (u) Rad. 2011-00316-00 (1210-11). c. p. William Hernández Gómez. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. (15 de septiembre de 2016). Sentencia Rad. 2014-00909-00 (2774-14). c. p. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. (2 de marzo de 2017). Sentencia Rad. 2011-00304-00 (1156-11). c. p. Gabriel Valbuena Hernández. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. (6 de julio de 2017). Sentencia Rad. 2011-00395-00 (1494-11). c. p. Rafael Francisco Suárez Vargas. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. (27 de julio de 2017). Sentencia Rad. 2011-00626-00 (2463-11). c. p. César Palomino Cortés. Recuperado de (2018, 28 de noviembre) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>



- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. (26 de octubre de 2017). Sentencia Rad. 2013-00960-00 (2113-13). c. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Recuperado de (2018, 28 de noviembre) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (15 de noviembre de 2017). Sentencia Rad. 2014-00360-00. c. P. César Palomino Cortés. Recuperado de (2018, 21 de noviembre) https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/flas_juridico/1892_CE-Rad-2014-00360-00%20GUSTAVO%20PETRO.pdf
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. (26 de julio de 2018). Sentencia Rad. 2018-00221-01. c. P. Rocío Araújo Oñate. Recuperado de (2018, 19 de noviembre) <http://anterior.consejodeestado.gov.co/documentos/tables5/F52001233300020180022101%20RAO.pdf>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. (31 de julio de 2018). Sentencia Rad. 2018-00062-01. c. P. Hernando Sánchez. Recuperado de (2018, 29 de noviembre) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. (23 de agosto de 2018). Sentencia Rad. 2012-00276-00 (1016-12). c. P. William Hernández Gómez. Recuperado de (2018, 28 de noviembre) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. (23 de agosto de 2018). Sentencia Rad. 2013-00127-01 (2230-14). c. P. Gabriel Valbuena Hernández. Recuperado de (2018, 28 de noviembre) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. (20 de septiembre de 2018). Sentencia Rad. 2014-00988-01 (3301-2017). c. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Recuperado de (2018, 28 de noviembre) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. (20 de septiembre de 2018). Sentencia Rad. 2013-00587-01 (2604-2015). c. P. Gabriel Valbuena Hernández. Recuperado de (2019, 23 de agosto) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. (17 de octubre de 2018). Sentencia Rad. 2012-00319-00 (1281-2012). c. P. Gabriel Valbuena Hernández. Recuperado de (2019, 23 de agosto) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. (15 de noviembre de 2018). Sentencia Rad. 2014-00049-01 (1016-12). c. P. William Hernández Gómez. Recuperado de (2018, 28 de noviembre) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>



- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. (15 de noviembre de 2018). Sentencia Rad. 2005-00227-01 (2225-15). c. p. William Hernández Gómez. Recuperado de (2019, 23 de agosto) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. (18 de marzo de 2019). Sentencia Rad. 2019-00002-01 (Acumulado 2019-00098). C. P. Guillermo Sánchez Luque. Recuperado de (2019, 23 de agosto) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. (28 de marzo de 2019). Sentencia Rad. 2018-01017-01 C. P: Carlos Alberto Zambrano Barrera. Recuperado de (2019, 25 de julio) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. (4 de abril de 2019). Sentencia Rad. 2015-00560-00 (2128-12). c. p. Gabriel Valbuena Hernández. Recuperado de (2019, 25 de julio) <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>
- Constenla, C. (2010). *Teoría y práctica del defensor del pueblo*. Biblioteca Iberoamericana de Derecho. Bogotá, D. C.: Editorial Temis.
- Contesse, J. (2013). ¿La última palabra? Control de convencionalidad y posibilidades de diálogo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Recuperado de (2018, 19 de noviembre) https://law.yale.edu/system/files/documents/pdf/sela/SELA13_Contesse_CV_Sp_20130401.pdf
- Corte Constitucional. (22 de febrero de 1996). Sentencia c-070. m. p. Eduardo Cifuentes Muñoz. Recuperado de (2018, 21 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-070-96.htm>
- Corte Constitucional. (25 de junio de 1996). Sentencia c-280. m. p. Alejandro Martínez Caballero. Recuperado de (2018, 21 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-280-96.htm>
- Corte Constitucional. (18 de marzo de 1998). Sentencia c-095. m. p. Hernando Herrera Vergara. Recuperado de (2018, 21 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-095-98.htm>
- Corte Constitucional. (5 de agosto de 1998). Sentencia c-397. m. p. Fabio Morón Díaz. Recuperado de (2018, 28 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-397-98.htm>
- Corte Constitucional. (6 de noviembre de 2002). Sentencia c-948. m. p. Álvaro Tafur Galvis. Recuperado de (2018, 21 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-948-02.htm>
- Corte Constitucional. (6 de noviembre de 2002). Sentencia c-949. m. p. Alfredo Beltrán Sierra. Recuperado de (2018, 21 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-949-02.htm>



- Corte Constitucional. (13 de noviembre de 2002). Sentencia c-977. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. Recuperado de (2018, 21 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-977-02.htm>
- Corte Constitucional. (13 de noviembre de 2002). Sentencia c-982. M. P. Alfredo Beltrán Sierra. Recuperado de (2018, 21 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-982-02.htm>
- Corte Constitucional. (27 de noviembre de 2002). Sentencia c-1029. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. Recuperado de (2018, 21 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-1029-02.htm>
- Corte Constitucional. (3 de diciembre de 2002). Sentencia c-1066. M. P. Jaime Araujo Rentería. Recuperado de (2018, 21 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-1066-02.htm>
- Corte Constitucional. (5 de diciembre de 2002). Sentencia c-1076. M. P. Clara Inés Vargas Hernández. Recuperado de (2018, 21 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2002/C-1076-02.htm>
- Corte Constitucional. (5 de diciembre de 2002). Sentencia c-1077. M. P. Álvaro Tafur Galvis. Recuperado de (2018, 21 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-1077-02.htm>
- Corte Constitucional. (28 de enero de 2003). Sentencia c-036. M. P. Alfredo Beltrán Sierra. Recuperado de (2018, 21 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-036-03.htm>
- Corte Constitucional. (28 de enero de 2003). Sentencia c-037. M. P. Álvaro Tafur Galvis. Recuperado de (2018, 21 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-037-03.htm>
- Corte Constitucional. (4 de febrero de 2003). Sentencia c-064. M. P. Jaime Araújo Rentería. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-064-03.htm>
- Corte Constitucional. (4 de febrero de 2003). Sentencia c-067. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Recuperado de (2018, 19 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-067-03.htm>
- Corte Constitucional. (4 de febrero de 2003). Sentencia c-070. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-070-03.htm>
- Corte Constitucional. (11 de febrero de 2003). Sentencia c-094. M. P. Jaime Córdoba Triviño. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-094-03.htm>
- Corte Constitucional. (18 de febrero de 2003). Sentencia c-124. M. P. Jaime Araújo Rentería. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-124-03.htm>
- Corte Constitucional. (18 de febrero de 2003). Sentencia c-125. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Recuperado de (2018, 15 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-125-03.htm>



- Corte Constitucional. (18 de febrero de 2003). Sentencia c-127. M. P. Alfredo Beltrán Sierra. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-127-03.htm>
- Corte Constitucional. (25 de febrero de 2003). Sentencia c-151. M. P. Rodrigo Escobar Gil. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-151-03.htm>
- Corte Constitucional. (25 de febrero de 2003). Sentencia c-157. M. P. Jaime Córdoba Triviño. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-157-03.htm>
- Corte Constitucional. (25 de febrero de 2003). Sentencia c-158. M. P. Alfredo Beltrán Sierra. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-158-03.htm>
- Corte Constitucional. (11 de marzo de 2003). Sentencia c-210. M. P. Clara Inés Vargas Hernández. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-210-03.htm>
- Corte Constitucional. (11 de marzo de 2003). Sentencia c-211. M. P. Clara Inés Vargas Hernández. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-211-03.htm>
- Corte Constitucional. (25 de marzo de 2003). Sentencia c-252. M. P. Jaime Córdoba Triviño. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2003/C-252-03.htm>
- Corte Constitucional. (29 de abril de 2003). Sentencia c-328. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-328-03.htm>
- Corte Constitucional. (3 de junio de 2003). Sentencia c-450. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-450-03.htm>
- Corte Constitucional. (5 de agosto de 2003). Sentencia c-652. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-652-03.htm>
- Corte Constitucional. (5 de agosto de 2003). Sentencia c-656. M. P. Clara Inés Vargas Hernández. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-656-03.htm>
- Corte Constitucional. (12 de agosto de 2003). Sentencia c-694. M. P. Jaime Araújo Rentería. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-694-03.htm>
- Corte Constitucional. (7 de octubre de 2003). Sentencia c-893. M. P. Alfredo Beltrán Sierra. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-893-03.htm>
- Corte Constitucional. (11 de noviembre de 2003). Sentencia c-1061. M. P. Rodrigo Escobar Gil. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-1061-03.htm>



- Corte Constitucional. (20 de enero de 2004). Sentencia c-014. M. P. Jaime Córdoba Triviño. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-014-04.htm>
- Corte Constitucional. (10 de febrero de 2004). Sentencia c-107. M. P. Jaime Araujo Rentería. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-107-04.htm>
- Corte Constitucional. (8 de marzo de 2004). Sentencia c-230. M. P. Jaime Córdoba Triviño. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-230-04.htm>
- Corte Constitucional. (24 de mayo de 2005). Sentencia c-544. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-544-05.htm>
- Corte Constitucional. (8 de junio de 2005). Sentencia c-590. M. P. Jaime Córdoba Triviño. Recuperado de (2018, 19 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-590-05.htm>
- Corte Constitucional. (9 de agosto de 2005). Sentencia c-818. M. P. Rodrigo Escobar Gil. Recuperado de (2018, 19 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-818-05.htm>
- Corte Constitucional. (1.º de noviembre de 2005). Sentencia c-1121. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-1121-05.htm>
- Corte Constitucional. (22 de noviembre de 2005). Sentencia c-1196. M. P. Rodrigo Escobar Gil. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-1196-05.htm>
- Corte Constitucional. (26 de enero de 2006). Sentencia c-028. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-028-06.htm>
- Corte Constitucional. (8 de marzo de 2006). Sentencia c-172. M. P. Jaime Córdoba Triviño. Recuperado de (2018, 28 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-172-06.htm>
- Corte Constitucional. (12 de julio de 2006). Sentencias c-528. M. P. Clara Inés Vargas Hernández. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-528-06.htm>
- Corte Constitucional. (9 de agosto de 2006). Sentencias c-651. M. P. Clara Inés Vargas Hernández. Recuperado de (2019, 23 de agosto) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-651-06.htm>
- Corte Constitucional. (23 de agosto de 2006). Sentencias c-720. M. P. Clara Inés Vargas Hernández. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-720-06.htm>
- Corte Constitucional. (27 de septiembre de 2006). Sentencia c-803. M. P. Jaime Córdoba Triviño. Recuperado de (2018, 21 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-803-06.htm>



- Corte Constitucional. (29 de noviembre de 2006). Sentencia c-987. M. P. Nilson Pinilla Pinilla. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-987-06.htm>
- Corte Constitucional. (7 de febrero de 2007). Sentencia c-077. M. P. Jaime Araujo Rentería. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-077-07.htm>
- Corte Constitucional. (13 de junio de 2007). Sentencia c-475. M. P. Nilson Pinilla Pinilla. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-475-07.htm>
- Corte Constitucional. (4 de julio de 2007). Sentencias c-504. M. P. Clara Inés Vargas Hernández. Recuperado de (2018, 19 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-504-07.htm>
- Corte Constitucional. (14 de noviembre de 2007). Sentencia c-954. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-954-07.htm>
- Corte Constitucional. (2 de abril de 2008). Sentencia c-293. M. P. Jaime Araujo Rentería. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-293-08.htm>
- Corte Constitucional. (2 de julio de 2008). Sentencia c-666. M. P. Mauricio González Cuervo. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-666-08.htm>
- Corte Constitucional. (3 de diciembre de 2008). Sentencia c-1193. M. P. Jaime Araujo Rentería. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-1193-08.htm>
- Corte Constitucional. (3 de diciembre de 2008). Sentencia c-1195. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-1195-08.htm>
- Corte Constitucional. (28 de enero de 2009). Sentencia c-029. M. P. Rodrigo Escobar Gil. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-029-09.htm>
- Corte Constitucional. (20 de mayo de 2009). Sentencia c-350. M. P. María Victoria Calle Correa. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-350-09.htm>
- Corte Constitucional. (15 de julio de 2009). Sentencia c-467. M. P. Mauricio González Cuervo. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-467-09.htm>
- Corte Constitucional. (22 de julio de 2009). Sentencia c-487. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-487-09.htm>
- Corte Constitucional. (29 de octubre de 2009). Sentencia c-763. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-763-09.htm>



- Corte Constitucional. (7 de abril de 2009). Sentencia C-242. M. P. Mauricio González Cuervo. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-242-10.htm>
- Corte Constitucional. (7 de diciembre de 2010). Sentencia T-1012. M. P. María Victoria Calle Correa. Recuperado de (2019, 23 de agosto) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t-1012-10.htm>
- Corte Constitucional. (2 de febrero de 2011). Sentencia C-034. M. P. Nilson Pinilla Pinilla. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-034-11.htm>
- Corte Constitucional. (4 de mayo de 2011). Sentencia C-338. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-338-11.htm>
- Corte Constitucional. (25 de mayo de 2011). Sentencias C-442. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto. Recuperado de (2018, 19 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-442-11.htm>
- Corte Constitucional. (24 de agosto de 2011). Sentencias C-634. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. Recuperado de (2018, 21 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-634-11.htm>
- Corte Constitucional. (1.º de noviembre de 2011). Sentencias C-816. M. P. Mauricio González Cuervo. Recuperado de (2019, 23 de agosto) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-816-11.htm>
- Corte Constitucional. (1.º de febrero de 2012). Sentencia C-030. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-030-12.htm>
- Corte Constitucional. (22 de febrero de 2012). Sentencia C-121. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. Recuperado de (2018, 15 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-121-12.htm>
- Corte Constitucional. (7 de mayo de 2013). Sentencia C-257. M. P. Jaime Córdoba Triviño. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-257-13.htm>
- Corte Constitucional. (17 de octubre de 2013). Sentencia SU-712. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56482>
- Corte Constitucional. (3 de diciembre de 2013). Sentencia C-908. M. P. Alberto Rojas Ríos. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-908-13.htm>
- Corte Constitucional. (16 de julio de 2014). Sentencia C-500. M. P. Mauricio González Cuervo. Recuperado de (2018, 20 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-500-14.htm>
- Corte Constitucional. (29 de octubre de 2014). Sentencia C-794. M. P. Mauricio González Cuervo. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-794-14.htm>



- Corte Constitucional. (12 de febrero de 2015). Sentencia de Unificación 053. m. S. Gloria Stella Ortiz Delgado. Recuperado de (2019, 23 de agosto) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/su053-15.htm>
- Corte Constitucional. (29 de abril de 2015). Sentencia c-227. m. p. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-227-15.htm>
- Corte Constitucional. (11 de junio de 2015). Sentencia de Unificación 355. m. p. Mauricio González Cuervo. Recuperado de (2019, 23 de agosto) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/SU355-15.htm>
- Corte Constitucional. (30 de septiembre de 2015). Sentencia c-621. m. p. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Recuperado de (2019, 23 de agosto) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/C-621-15.htm>
- Corte Constitucional. (1º de junio de 2016). Sentencia c-284. m. p. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-284-16.htm>
- Corte Constitucional. (28 de noviembre de 2016). Sentencia c-659. m. p. Aquiles Arrieta Gómez. Recuperado de (2018, 21 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-659-16.htm>
- Corte Constitucional. (25 de mayo de 2017). Sentencia de Unificación 354. m. p. Iván Humberto Escrucería Mayolo. Recuperado de (2019, 23 de agosto) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/SU354-17.htm>
- Corte Constitucional. (4 de octubre de 2017). Sentencia de Unificación 611. m. p. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Recuperado de (2019, 23 de agosto) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/SU611-17.htm>
- Corte Constitucional. (29 de noviembre de 2017). Sentencia c-704. m. p. Antonio José Lizarazo Ocampo. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-704-17.htm>
- Corte Constitucional. (3 de mayo de 2018). Sentencia de Unificación 035. m. p. José Fernando Reyes Cuartas. Recuperado de (2019, 23 de agosto) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU035-18.htm>
- Corte Constitucional. (5 de julio de 2018). Sentencia de Unificación 072. m. p. José Fernando Reyes Cuartas. Recuperado de (2019, 23 de agosto) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU072-18.htm>
- Corte Constitucional. (24 de octubre de 2018). Sentencia c-099. m. p. Antonio José Lizarazo Ocampo. Recuperado de (2019, 25 de julio) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-099-18.htm>
- Corte Constitucional. (24 de octubre de 2018). Sentencia c-101. m. p. Gloria Stella Ortiz Delgado. Recuperado de (2018, 26 de noviembre) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-101-18.htm>



- Corte Constitucional. (27 de febrero de 2019). Sentencia C-086. M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Recuperado de (2019, 25 de julio) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-086-19.htm>
- Corte Constitucional. (13 de marzo de 2019). Sentencia C-111. M. P. Carlos Bernal Pulido. Recuperado de (2019, 25 de julio) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-111-19.htm>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte idh]. (2001). Sentencia del 1.º de septiembre. Caso Constantine y otros vs. Trinidad y Tobago. Excepciones preliminares. Serie c n.º 82.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte idh]. (2003). Sentencia del 28 de noviembre. Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Competencia. Serie c n.º 104.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte idh]. (2004). Sentencia del 31 de agosto. Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, reparaciones y costas. Serie c n.º 111.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte idh]. (2006a). Sentencia del 26 de septiembre. Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Serie c n.º 154.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte idh]. (2006b). Sentencia del 24 de noviembre. Caso de los trabajadores cesados del Congreso vs. Perú. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Serie c n.º 174.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte idh]. (2011a). Sentencia del 29 de noviembre. Caso Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina. Fondo, reparaciones y costas. Serie c n.º 238.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte idh]. (2011b). Sentencia del 24 de febrero. Caso Gelman vs. Uruguay. Fondo y reparaciones. Serie c n.º 221.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte idh]. (2011c). Sentencia del 1.º de septiembre. Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo, reparaciones y costas. Serie c n.º 233.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte idh]. (2012). Sentencia del 31 de agosto. Caso Furlan y familiares vs. Argentina. Preliminares, fondo, reparaciones y costas. Serie c n.º 246.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte idh]. (2014). Sentencia del 30 de enero. Caso Liakat Ali Alibux vs. Suriname. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Serie c n.º 276.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte idh]. (2016). Sentencia del 26 de febrero. Caso Duque vs. Colombia. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Serie c n.º 310.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte idh]. (2017a). Resolución de supervisión de cumplimiento de sentencia del 18 de octubre. Caso Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte idh]. (2017b). Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interameri-



- cana de Derechos Humanos n.º 7: Control de convencionalidad. Recuperado de (2018, 20 de noviembre) <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/controlconvencionalidad8.pdf>
- Corte Internacional de Justicia [CJ]. (1945). Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Anexo a la Carta de la Organización de las Naciones Unidas [ONU]. Recuperado de (2018, 29 de noviembre) <http://www.un.org/es/documents/icjstatute/>.
 - Corte Internacional de Justicia [CJ]. (1994). Asunto sobre la diferencia territorial entre Libia y Chad.
 - Corte Internacional de Justicia [CJ]. (1996). Asunto de las plataformas petroleras entre Irán y Estados Unidos.
 - Corte Internacional de Justicia [CJ]. (1999). Asunto de la isla Kasikili/Sedudu entre Botswana y Namibia.
 - Corte Internacional de Justicia [CJ]. (2001). Asunto LaGrand.
 - Corte Internacional de Justicia [CJ]. (2002). Asunto relativo a la soberanía sobre Pulau Litigan y Pulau Sipadan.
 - Corte Internacional de Justicia [CJ]. (2004a). Asunto Asunto Avena y otros nacionales mexicanos.
 - Corte Internacional de Justicia [CJ]. (2004b). Consecuencias jurídicas de la edificación de un muro en el territorio palestino.
 - Corte Internacional de Justicia [CJ]. (2007). Asunto relativo a la aplicación de la Convención sobre el Genocidio.
 - Corte Internacional de Justicia [CJ]. (20 de julio de 2012). Fallo sobre las cuestiones referentes a la obligación de juzgar o extraditar [Bélgica contra Senegal]. Recuperado de (2018, 20 de noviembre) <https://www.dipublico.org/cij/doc/194.pdf>
 - Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (9 de diciembre de 2013). Estrategia nacional de la política pública integral anticorrupción. Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social [Documento Conpes 167]. Bogotá, D. C., Colombia: DNP.
 - España Pantoja, P. L. (2002). *La justicia rogada frente al control jurisdiccional del acto administrativo*. Leyer.
 - Fajardo Peña, S. (2015). El control disciplinario de los servidores públicos elegidos por voto popular: **una propuesta de reforma**. *Revista de Derecho Público* n.º 34. Universidad de los Andes.
- Ferrajoli, L. (1999). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Ed. Trotta.
- Ferrari, V. (2014). *Funciones del derecho*. [Trad. María José Añón Roig y Javier de Lucas Martín]. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.
 - García Villegas, M. (2009). *Normas de papel. La cultura de incumplimiento de las reglas*. Siglo del Hombre Editores y Dejusticia.
 - García Villegas, M. (2014). *La eficacia simbólica del derecho*. Segunda edición. Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI).



- Gómez Lee, I. D. (2016a). *La seguridad jurídica. Una teoría multidisciplinaria aplicada a las instituciones*. Vol. II. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.
- Gómez Lee, I. D. (2016b). *La seguridad jurídica. El caso de la responsabilidad fiscal en Colombia*. Vol. I. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.
- Gómez Lee, I. D. (2017). Seguridad jurídica en la responsabilidad disciplinaria y fiscal por violación de principios en la contratación estatal. En Montaña Plata, A. y Rincón Córdoba, J. I. (editores). *Contratos públicos: problemas, perspectivas y prospectivas*. XVIII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.
- Gómez Lee, I. D. (2018). *El derecho a la paz en Colombia. Dimensiones de un derecho de derechos. Historia, concepciones y compilación*. Primera edición. Legis Editores.
- Gómez Pavajeau, C. A. (Enero-junio de 2013). Interpretación y aplicación de normas internacionales sobre derechos humanos en materias penal y disciplinaria. *Revista Derecho Penal y Criminología*. Volumen XXXIV, n.º 96. BOGOTÁ, D. C.: Universidad Externado de Colombia.
- Isaza Serrano, C. M. (2009). *Teoría general del derecho disciplinario, aspectos históricos, sustanciales y procesales*. Segunda edición. Bogotá, D. C.: Editorial Temis.
- Luhmann, N. (1991). *Sistemas sociales*. Alianza/UIA,
- Malagón Pinzón, M. (2017). *El pensamiento administrativo sobre el ministerio público en Colombia e Hispanoamérica*. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.
- Mejía Ossman, J. (2014). *Derecho disciplinario. Sustancial, especial y formal*. Tomo I. Ediciones Doctrina y Ley.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Gobierno de España. (s. f.). Bicentenario de las independencias iberoamericanas. Contexto histórico / el imperio español / organización / audiencias. Recuperado de (2018, 15 de noviembre) <http://pares.mcu.es/Bicentenarios/portal/audiencias.html>
- Organización de los Estados Americanos [OEA]. (22 de noviembre de 1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos-CADH (Pacto de San José de Costa Rica). Recuperado de (2018, 19 de noviembre) https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- Organización de los Estados Americanos [OEA]. (29 de marzo de 1996). Convención Interamericana contra la Corrupción. Recuperado de (2018, 19 de noviembre) http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanas_B-58_contra_Corruptcion.pdf
- Organización de los Estados Americanos [OEA]. Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (25 de octubre de 2017a). Informe n.º 130, caso 13044, informe de fondo, Gustavo Francisco Petro Urrego (Colombia). Recuperado de (2018, 28 de noviembre) <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2018/13044FondoEs.pdf>
- Organización de los Estados Americanos [OEA]. Comisión Interamericana de Dere-



- chos Humanos [CIDH]. (12 de septiembre de 2017b). Resolución 1/17. Derechos humanos y lucha contra la impunidad y la corrupción.
- Organización de los Estados Americanos [OEA]. Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2 de marzo de 2018). Resolución 1/18. Corrupción y derechos humanos.
 - Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (23 de mayo de 1969). Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Recuperado de (2018, 19 de noviembre) https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/convencion_viena.pdf
 - Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (12 de diciembre de 2001). Proyecto de artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos adoptado por la Comisión de Derecho Internacional en el 53.º período de sesiones (A/56/10) y anexo por la Asamblea General en la Resolución 56/83 del 12 de diciembre de 2001. Recuperado de (2018, 20 de noviembre) <https://undocs.org/es/a/res/56/83>
 - Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (31 de octubre de 2003). Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Resolución 58/4. Recuperado de (2018, 19 de noviembre) http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf
 - Ortiz Peralta, J. O. (Abril de 2018). Participación en el panel «La defensa jurídica del acto disciplinario y su eventual conciliación». En: Encuentro Nacional de Procuradores Judiciales Administrativos. Procuraduría General de la Nación. Bogotá, D. C.
 - Parker, N. *et al.* (2004). *La corrupción en América Latina*. Casals & Associates Inc.-USAID.
 - Presidencia de la República de Colombia. (30 de octubre de 1939). Decreto 2091 de 1939. DO: 24209. Recuperado de (2018, 16 de noviembre) <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.aspx?id=1398132>
 - Presidencia de la República de Colombia. (21 de febrero de 1940). Decreto 358 de 1940. DO: 24301. Recuperado de (2018, 16 de noviembre) [http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1917267?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1917267?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)
 - Presidencia de la República de Colombia. (18 de julio de 1960). Decreto 1732 de 1960. DO: 30300. Recuperado de (2018, 16 de noviembre) <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.aspx?id=1340370>
 - Presidencia de la República de Colombia. (19 de septiembre de 1968). Decreto 2400 de 1968. DO: 32625. Recuperado de (2018, 16 de noviembre) <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1198>
 - Presidencia de la República de Colombia. (17 de diciembre de 1968). Decreto 3074 de 1968. DO: 32686. Recuperado de (2018, 16 de noviembre) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjurMantenimiento/normas/Norma1.jsp?i=10478>
 - Presidencia de la República de Colombia. (24 de septiembre de 1973). Decreto 1950 de 1973. DO: 33962. Recuperado de (2018, 16 de noviembre) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjurMantenimiento/normas/Norma1.jsp?i=10478>



miento/normas/Norma1.jsp?i=1525#0

- Presidencia de la República de Colombia. (9 de noviembre de 1979). Decreto 2791 de 1979. DO: 35399. Recuperado de (2018, 16 de noviembre) [http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1490981?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1490981?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)
- Presidencia de la República de Colombia. (2 de enero de 1984). Código Contencioso Administrativo [Decreto 01 de 1984]. DO: 36489. Recuperado de (2018, 28 de noviembre) http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_contencioso_administrativo.html
- Presidencia de la República de Colombia. (19 de febrero de 1985). Decreto 482 de 1985. DO: 36875. Recuperado de (2018, 16 de noviembre) <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1105782>
- Presidencia de la República de Colombia. (19 de noviembre de 1991). Decreto 2591 de 1991. DO: 40165. Recuperado de (2018, 19 de noviembre) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5304>
- Presidencia de la República de Colombia. (30 de noviembre de 1998). Decreto 2405 de 1998. DO: 43443. Recuperado de (2018, 16 de noviembre) <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1768054>
- Presidencia de la República de Colombia. (22 de febrero de 2000). Decreto 262 de 2000. DO: 43904. Recuperado de (2018, 16 de noviembre) <https://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/D-262-00.htm>
- Presidencia de la República de Colombia. (19 de enero de 2001). Decreto 127 de 2001. DO: 44503. Recuperado de (2018, 16 de noviembre) https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3551_documento.pdf
- Presidencia de la República de Colombia. (5 de marzo de 2003). Decreto 519 de 2003. DO: 45120. Recuperado de (2018, 16 de noviembre) <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1719647>
- Presidencia de la República de Colombia. (9 de diciembre de 2011). Decreto 4637 de 2011. Recuperado de (2018, 16 de noviembre) <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Diciembre/09/dec463709122011.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. (26 de abril de 2017). Decreto 672 de 2017. DO: 50216. Recuperado de (2018, 16 de noviembre) <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20672%20DEL%2026%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>
- Procuraduría General de la Nación. (2010). Itinerario ético de la personalidad histórica de Colombia. Introducción. Vol. 1. Bogotá, D. C.: Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP).
- Procuraduría General de la Nación. (3 de abril de 2017). Resolución 104 de 2017. Recuperado de (2019, 23 de agosto) https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/modulo_calidad//1716_resolucion104-2017.pdf



- Procuraduría General de la Nación. (21 de junio de 2018). Directiva 008 de 2018. Recuperado de (2018, 29 de noviembre) <https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/PGN%20Directiva%20008%20de%202018.pdf>
- Quinche Ramírez, M. F. y Urrego Ortiz, F. (2011). *Los decretos presidenciales en el sistema normativo*. Ediciones Doctrina y Ley.
- Quinche Ramírez, M. F. (2017). *El control de convencionalidad*. Editorial Temis.
- Rojas Betancourth, D. (2015). Control de convencionalidad en Colombia. Entre el control de la convención y su aplicación. En: *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Año XXI. Fundación Konrad Adenauer.
- República de Colombia. Consejo Nacional Constituyente. (5 de agosto de 1886). Constitución Política de la República de Colombia. Recuperado de (16 de noviembre) <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7153>
- República de Colombia. (7 de enero de 2004). Acto Legislativo 01 de 2004 [Referendo constitucional]. DO: 45424. Recuperado de (2018, 15 de noviembre) https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=11247
- Sagüés, N. P. (2010). Obligaciones internacionales y control de convencionalidad. En: *Estudios Constitucionales*. Año 8, n.º 1. Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca.
- Santofimio Gamboa, J. O. (2017). *El concepto de convencionalidad. Vicisitudes para su construcción sustancial en el sistema interamericano de derechos humanos: ideas fuerzas rectoras*. Universidad Externado de Colombia.
- Serrano, S.; García-Sayán, D.; Castro G. A., et al. (2019). *Derecho convencional y potestad disciplinaria. Instrumentos efectivos contra la corrupción en Colombia. Colección Fortalecimiento Institucional y Ética. Tomo 1*. Bogotá: dep. 9) del Ministerio Público (libros as los cambios teniendo en cuenta qiente.Procuraduría General de la Nación-Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP).
- Suárez Osma, I. (2015). *Control de convencionalidad y autoprecedente interamericano*. Universidad de la Sabana. Grupo Editorial Ibáñez.
- Tribunal Administrativo de La Guajira. (5 de junio de 2018). Sentencia Rad. 2018-062-00. m. p. Carmen Dalis Argote Solano.



Editado por el Instituto de Estudios del Ministerio Público.

Bogotá, D. C.
2019.