



**LA PROCURADURÍA GENERAL
DE LA NACIÓN
Y LA CONVENCIONALIDAD:**

**UN CAMINO PARA
INTERPRETACIONES
ARMÓNICAS Y SISTEMÁTICAS**

FERNANDO CARRILLO FLÓREZ
Procurador General de la Nación

IVÁN DARÍO GÓMEZ LEE
Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa



PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN



Instituto de Estudios
del Ministerio Público

LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y LA CONVENCIONALIDAD:

**UN CAMINO PARA INTERPRETACIONES
ARMÓNICAS Y SISTEMÁTICAS**

Procuraduría General de la Nación

Enero de 2021





LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y LA CONVENCIONALIDAD: UN CAMINO PARA INTERPRETACIONES ARMÓNICAS Y SISTEMÁTICAS

© Procuraduría General de la Nación (PGN), 2020

© Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP), 2020

Todos los derechos reservados

AUTORES:

FERNANDO CARRILLO FLÓREZ
Procurador General de la Nación

IVÁN DARÍO GÓMEZ LEE
Procurador Delegado para la Conciliación
Administrativa

NATALIA SILVA NIÑO
Profesional Universitario Procuraduría
Delegada para la Conciliación Administrativa

JORGE SEBASTIÁN CASTRO FORERO
Profesional Universitario Procuraduría
Delegada para la Conciliación Administrativa

GRUPO ASESOR:

ADRIANA HERRERA BELTRÁN
Viceprocuradora General de la Nación

JUAN FERNANDO HOYOS
Procurador Delegado Sala Disciplinaria

NASLY TERESA HOYOS
Procurador Auxiliar Asuntos Disciplinarios

FABRICIO PINZÓN BARRETO
Procurador 147 Judicial II para Asuntos
Administrativos

SILVIO LUIS RIVADENERIA STAND
Procurador 110 Judicial I para Asuntos
Administrativos

FELIPE ANDRÉS ROSIASCO PIRAJÁN
Procurador 205 Judicial I para Asuntos
Administrativos

CLAUDIA MARCELA PERALTA ORJUELA
Asesor 21 Procuraduría Delegada para la
Conciliación Administrativa

**Directora del Instituto de Estudios del
Ministerio Público**
Diana María Dajer Barguil

Coordinador Editorial
Carlos Mauricio Medina Fajardo

Diseñadora gráfica
Natalia del Pilar Cerón

Dirección postal
Carrera 5 n. ° 15-80, piso 16.
Bogotá, D.C., Colombia
PBX: 5878750 Ext. 11621 - 11610
www.procuraduria.gov.co/iemp/index.jsp



**PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN**

Procurador General de la Nación
Fernando Carrillo Flórez

Viceprocuradora General de la nación
Adriana Herrera Beltrán

Procurador Delegado para la Conciliación
Administrativa
Iván Darío Gómez Lee

Directora del Instituto de Estudios del Ministerio
Diana María Dajer Barguil

CONTENIDO

I. INFORME DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN AL CONSEJO DE ESTADO: ACCIONES ADOPTADAS EN CUANTO AL EXHORTO DE LA SENTENCIA DE 15 DE NOVIEMBRE DE 2017 EN EL CASO GUSTAVO PETRO URREGO.....	1
II. PROYECTO DE LEY: “POR LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS DE GARANTÍA EN LOS PROCESOS CONTRA FUNCIONARIOS DE ELECCIÓN POPULAR, EN MATERIA DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y POR VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS”	39
III. CARTA REMISORIA <i>AMICUS CURIAE</i>	67
IV. ESTUDIO 1. LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA: UN SISTEMA DE GARANTÍAS ARMONIZADO CON LA CONVENCIONALIDAD	71
V. ESTUDIO 2. ARMONIZACIÓN NORMATIVA ENTRE LOS CÓDIGOS DISCIPLINARIOS DE 2002 Y 2019 CON LA CONVENCIONALIDAD	115
VI. BIBLIOGRAFÍA DE LOS ESTUDIOS.....	161

I. INFORME DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN AL CONSEJO DE ESTADO: ACCIONES ADOPTADAS EN CUANTO AL EXHORTO DE LA SENTENCIA DE 15 DE NOVIEMBRE DE 2017 EN EL CASO GUSTAVO PETRO URREGO

“Bogotá, D.C., 6 de enero de 2021

D.P. 004

Doctor
ÁLVARO NÁMEN VARGAS
Presidente Consejo de Estado
Ciudad

Asunto: Segundo informe del Procurador General de la Nación sobre las acciones adoptadas en relación con el exhorto contenido en la Sentencia de 15 de noviembre de 2017 con ocasión del caso del exalcalde de Bogotá Gustavo Petro Urrego.

Respetado señor Presidente:

La Procuraduría General de la Nación en cumplimiento del mandato constitucional previsto en el artículo 277-1, se permite hacer entrega del – segundo informe- sobre las acciones que, durante mi período como Procurador General, se adoptaron con ocasión del exhorto proferido por la Sala Plena de dicha Corporación en la Sentencia de 15 de noviembre de 2017¹. Cabe precisar que el primer informe lo presenté ante la Sección Segunda del Consejo de Estado presidida en aquel entonces por el Dr. Gabriel Valbuena.

¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 15 de noviembre de 2011. Consejero Ponente: César Palomino Cortes. Exp. 110010325000201400360 00 (1131-2014). Actor: Gustavo Petro Urrego. Demandado: Procuraduría General de la Nación. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Auto de 13 de febrero de 2018 Consejero Ponente: César Palomino Cortes. Exp. 110010325000201400360 00 (1131-2014). Actor: Gustavo Petro Urrego. Demandado: Procuraduría General de la Nación.

Este informe se compone de los siguientes aspectos: 1. El contexto de un asunto de especial importancia jurídica que pasa por las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, y el exhorto en 2017, la sentencia en 2020 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, CortelDH, y las reformas puntuales que allí se plantean, así como, las decisiones de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado entre tales años. 2. La estrategia que impulsó la Procuraduría en los últimos tres años, con el propósito de lograr una armonización y a una interpretación sistemática. 3. El proyecto de ley que radicará el Procurador General de la Nación y los ajustes institucionales que adelantó la Procuraduría.

1. EL CONTEXTO DE UN ASUNTO DE ESPECIAL IMPORTANCIA JURÍDICA

1.1. LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y EL CONSEJO DE ESTADO (2017)

Con ocasión de la anulación del acto administrativo a través del cual se sancionó disciplinariamente al señor Gustavo Petro Urrego, de las recomendaciones de la CIDH y de la condena de la CortelDH, la Procuraduría General de la Nación, lideró desde noviembre de 2017 una estrategia para la implementación de acciones institucionales y normativas tendientes a poner en plena vigencia los preceptos normativos del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, CADH, y lograr la adecuada «Promoción, armonización y aplicación del derecho convencional en materia del debido proceso, respecto de procesos disciplinarios contra servidores públicos de elección popular en Colombia»².

Como se recordará el Consejo de Estado dictó el siguiente exhorto:

“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.” (Resaltado fuera de texto)

² El derecho convencional comprende entre otros instrumentos la Convención Americana de Derechos Humanos – Ley 16 de 1972, la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción – Ley 412 de 1997, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción – Decreto 4898 de 2007, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos – Ley 74 de 1968.

Las modificaciones que se solicitaron por el Consejo de Estado tienen que ver con el ejercicio de las funciones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación, teniendo en cuenta las restricciones, entre otras, del artículo 23.2 de la CADH, norma que exige que las limitaciones a los derechos políticos, cuando provienen de sanciones, deben ser impuestas por una autoridad judicial y conforme a un procedimiento que garantice los estándares de protección similares a los del derecho penal.

El Consejo de Estado consideró que la PGN cuenta con la competencia para imponer sanciones que restrinjan los derechos políticos de los servidores públicos elegidos popularmente cuando la conducta que origina la sanción es un acto de corrupción. Esa interpretación la hizo el Consejo de Estado al realizar el “*control de convencionalidad*” respecto del artículo 44, numeral 1, del CDU a la luz del artículo 23.2 de la CADH.

La PGN con ocasión del exhorto antes mencionado, desarrolla sus funciones con el objetivo de que la regulación legal permita al Estado cumplir con lo ordenado por el Consejo de Estado respecto a las competencias que tiene la entidad para sancionar a los servidores públicos de elección popular. Esto en lo relacionado con la comisión de faltas disciplinarias, como una herramienta eficaz de lucha contra la corrupción como lo indicó la Corte Constitucional en sentencia C-028 de 2006.

1.2. LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LAS REFORMAS LEGALES

El 19 de agosto de 2020 la CorteIDH notificó al Estado colombiano la sentencia proferida el 8 de julio de 2020 en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, en la cual declaró al Estado responsable “...por la violación del derecho contenido en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo tratado, en perjuicio de Gustavo Petro Urrego (...).” Y por la violación “...de los derechos reconocidos en los artículos 8.1 y 8.2.d) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las obligaciones de respetar y garantizar dichos derechos, consagradas en los artículos 1.1 del mismo tratado, en perjuicio de Gustavo Petro Urrego (...).”

La sentencia de la CorteIDH le ordena al Estado colombiano adecuar en un plazo razonable el ordenamiento jurídico interno, debido a que existen algunas disposiciones que no admiten una interpretación conforme a la CADH. Tales disposiciones se encuentran mencionadas en los numerales 113 a 116 de la sentencia de la CorteIDH. Esta Corte señaló un plazo razonable para realizar tales reformas al ordenamiento jurídico, el cual será verificado al cabo de un año de comunicarse la sentencia, es decir, el próximo 19 de agosto de 2021. En esa fecha la CorteIDH verificará los avances en cuanto al cumplimiento de la sentencia proferida en el caso *Petro Urrego*.

En el mismo sentido del exhorto proferido por el Consejo de Estado, las modificaciones producto de la sentencia condenatoria proferida por la CorteIDH tienen que ver con el ejercicio de las funciones disciplinarias de la PGN teniendo en cuenta las restricciones, entre otras, del artículo 23.2 de la CADH.

En cuanto a los efectos de la sentencia proferida por la CorteIDH en el caso Petro Urrego vs. Colombia, cabe señalar lo siguiente:

I) La sentencia no quebranta la institucionalidad nacional. En el numeral 117 se indicó que las interpretaciones de la Corte Constitucional no constituyeron un riesgo para el ejercicio de los derechos políticos. Ello es muy importante ante las 90 sentencias de constitucionalidad que ha proferido dicha Corte sobre las normas de las leyes 734 de 2002 y 1952 de 2019, Código Disciplinario Único y Código General Disciplinario.

En el numeral 108 la CorteIDH expresó que la decisión del Consejo de Estado que anuló la destitución constituyó un adecuado y oportuno control de Convencionalidad (sentencia de sala plena del 15 de noviembre de 2017).

A su vez, en el numeral 112 destacó que la Constitución Política de Colombia es compatible con la CADH. Por lo tanto, aquella no debe ser reformada.

II) Es un precedente importante en garantías. De acuerdo con el numeral 158, la sentencia no implica la reforma estructural de los procedimientos disciplinarios vigentes. Evidencia de ello es que según los numerales 113, 114, 115 y 116 de la sentencia se requiere modificar 5 artículos en tres leyes: artículos 38.4, 44 y 45 de la Ley 734 de 2002; artículo 60 de la Ley 610 de 2000 y el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017.

Se dispone entonces revisar los tipos de sanciones que impone la PGN y los efectos de las decisiones de las Contralorías.

Un tema importante es el numeral 8 de la parte resolutive de la sentencia que establece un plazo razonable al Estado, evitando de esa forma situaciones de caos jurídico al aceptar un período de transición que permita realizar los ajustes legales.

Como lo ha precisado el Consejo de Estado en sus providencias, pueden ser destituidos o inhabilitados los funcionarios de elección popular por actos de corrupción, en los términos de las Convenciones en esa materia. En ese sentido la PGN como se señalará más adelante profirió la Circular 005 de 1 de septiembre de 2020 para la transición referida.

III) Determina que la PGN en 2013 se equivocó destituyendo al entonces Alcalde de Bogotá D.C., Gustavo Petro. En la sentencia se condena al Estado colombiano para que no repita sanciones indebidas que limiten sus derechos políticos y ordenó indemnizarlo. De ahí las garantías que brinda la PGN desde 2017 para evitar sucesos similares.

1.3. LAS SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y DEL CONSEJO DE ESTADO 2017-2020

En el marco del contexto expuesto, es necesario tener en cuenta los pronunciamientos de constitucionalidad de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado durante el 2017 y el 2020 en cuanto al tema de las restricciones a los derechos políticos de los servidores elegidos por voto popular con ocasión de las sanciones disciplinarias impuestas por la PGN. Sobre este punto las sentencias proferidas por esas altas cortes serán relacionadas a continuación.

1.3.1. SENTENCIAS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1.3.1.1. SENTENCIA C-101 DE 2018

Luego de verificar la existencia de cosa juzgada constitucional respecto del inciso 3° del artículo 60 de la Ley 610 de 2000, en lo relativo al cargo de desconocimiento de los artículos 1°, 2°, 40.7 de la Constitución y 23 de la CADH, la Corte resolvió estarse a lo resuelto en la sentencia C-651 de 2006, y declaró exequibles el numeral 4° y el párrafo 1° del artículo 38 de la Ley 734 de 2002 por los cargos de vulneración de los artículos 1°, 2°, 40.7, 93, 94, 179, 197 y 293 de la Constitución y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el inciso 3° del artículo 60 de la Ley 610 de 2000, por los cargos por desconocimiento de los artículos 179, 197 y 293 de la Constitución Política.

1.3.1.2. SENTENCIA C-086 DE 2019

Declaró exequibles los artículos 157 de la Ley 734 de 2002 y 217 de la Ley 1952 de 2019 normas referidas a la posibilidad de suspender provisionalmente a los servidores públicos elegidos por voto popular. La Corte señaló que la suspensión provisional en el contexto del Código Disciplinario Único, CDU, y del Código General Disciplinario, CGD, se ajusta a la Constitución Política y no contraría lo señalado en la CADH³.

³ “4.9.4. Por tanto, dado que la competencia para suspender provisionalmente a un servidor público, incluso de elección popular, se funda en la competencia del operador disciplinario para investigar y sancionar disciplinariamente a los servidores públicos, conforme al antedicho precedente, debe concluirse que la norma demandada es compatible con las normas previstas en el artículo 23 de la CADH y en el artículo 40 de la Constitución.

1.3.1.3. SENTENCIA C-111 DE 2019

En esta sentencia se declaró exequible 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, la cual permite destituir a servidores públicos de elección popular. La Corte consideró que el artículo 23 de la CADH, debe leerse junto con el artículo 8, que establece las garantías judiciales mínimas que se le debe respetar a todas las personas en cualquier proceso judicial y que existe un recurso judicial efectivo en los términos del artículo 25 de la CADH como la nulidad y restablecimiento del derecho y excepcionalmente la acción de tutela en contra de las decisiones que imponen sanciones disciplinarias.

1.3.2. SENTENCIAS DEL CONSEJO DE ESTADO

1.3.2.1. CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “A”. SENTENCIA DE 23 DE AGOSTO DE 2018.

Consejero Ponente: William Hernández Gómez. Expediente Radicado: 110010325000201200276 00 (1016-2012). Actor: Luis Alberto Gil Castillo. Demandado: Nación-Procuraduría General de la Nación.

En la sentencia referida la Sección Segunda del Consejo de Estado 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 [...]».*

Esta conclusión se refuerza a partir del análisis que se ha hecho de los presupuestos o condiciones objetivas, garantías y controles existentes para la suspensión provisional, con fundamento en las cuales, este tribunal ya declaró la exequibilidad de la norma en comento en las Sentencias C-280 de 1996 y C-450 de 2003, al analizar otros cargos.

Todo esto permite, en síntesis, afirmar que si una restricción a los derechos políticos está constitucionalmente justificada, observa criterios de proporcionalidad y garantiza el debido proceso, 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.” Corte Constitucional. Sentencia C-086 de 27 de febrero de 2019. Exp. D-12805.

*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)

Vale la pena señalar que esta regla jurisprudencial ha sido reiterada por el Consejo de Estado en las sentencias que se relacionan a continuación:

1.3.2.2. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A. SENTENCIA DE 23 DE AGOSTO DE 2018.

Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Radicado: 110010325000201200276 00 (1016- 2012) Actor: Carlos Alberto Ballesteros Barón. Demandado: Procuraduría General de la Nación.

1.3.2.3. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. SENTENCIA DE 15 DE NOVIEMBRE DE 2018.

Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Radicación: 630012333000201400049- 01. Demandante: Juan Carlos Giraldo Romero. Demandado: Procuraduría General de la Nación.

1.3.2.4. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN “A”.

Consejero ponente: Dr. Gabriel Valbuena Hernández. Sentencia de 17 de octubre de 2018. Exp. 11001032500020120031900(1281-12). Actor: Santos Eduardo Suárez Montaña. Demandado: Procuraduría General de la Nación.

1.3.2.5. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A. SENTENCIA DE 7 DE NOVIEMBRE DE 2018.

Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Exp. 15001233300020140021701 (3882- 2017). Demandante: Jaime Armando Gómez Buitrago. Demandado: Procuraduría General de la Nación.

1.3.2.6. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. SENTENCIA DE 31 DE JULIO DE 2018.

Consejero ponente: Dr. Hernando Sánchez Sánchez. Exp. 44001234000020180006201. Demandante: Fabio David Velásquez Rivadeneria. Demandado: Procuraduría General de la Nación.

1.3.2.7. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A. SENTENCIA DE 4 DE ABRIL DE 2019.

Consejero ponente: Gabriel Valbuena Hernández. Exp. 11001032500020120056000212812. Demandante: Samuel Moreno Rojas. Demandado: Procuraduría General de la Nación.

1.3.2.8. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SENTENCIA DE 23 DE JULIO DE 2020.

Consejero ponente: William Hernández Gómez. Exp. 11001032500020170007300. Demandante: Samuel Moreno Rojas. Demandado: Procuraduría General de la Nación.

De otra parte, el 9 de diciembre de 2020, la Sala de Consulta y Servicio Civil con ponencia del Dr. Óscar Darío Amaya Navas, al resolver un conflicto de competencias para adelantar un proceso administrativo sancionatorio de un Senador de la República, entre la Procuraduría General de la Nación y la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República, definió que la competencia *“...para investigar y sancionar disciplinariamente a los congresistas debe entenderse radicada en cabeza del procurador general de la Nación, y no en otra dependencia de la entidad”*⁴.

⁴ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. 9 de diciembre de 2020. Exp. 11001030600020200023500.

La Sala en la parte resolutive exhorta al Gobierno Nacional, al Congreso de la República y a la Procuraduría General de la Nación para que den cumplimiento a lo ordenado por la Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia del 15 de noviembre de 2017 y la sentencia de la CorteIDH del 8 de julio de 2020.

2. ESTRATEGIA DE LA PGN 2017-2020 TENDIENTE A LA ARMONIZACIÓN Y A UNA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA

Los objetivos de la estrategia planteada por la PGN desde 2017, como se tuvo oportunidad de informarle a los honorables magistrados del Consejo de Estado en el primer informe, fueron los siguientes: **a.)** Reafirmar la adecuada aplicación del artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José) y la aplicación de los artículos 8.º y 9.º *ibídem*, en los procesos disciplinarios contra los servidores públicos de elección popular. **b.)** Ratificar, conforme a precedentes de las Altas Cortes de Justicia, que son válidas las competencias de este organismo de control de naturaleza constitucional y autónoma como lo es la Procuraduría General de la Nación. **c.)** Reafirmar que en Colombia hay un sistema nacional de garantías armonizado con el derecho convencional, con la revisión posterior de las decisiones sancionatorias de este organismo de control disciplinario en la rama judicial. **d.)** Promover la aplicación del derecho convencional como instrumento relevante de la justicia y de la democracia constitucional en diversas expresiones: la protección de los derechos humanos, la lucha contra la corrupción y el soborno, así como el respeto por los derechos civiles y políticos. **e.)** Al conocerse la sentencia de la CorteIDH impulsar las reformas normativas que determinó ese organismo al condenar a Colombia.

Se siguió el proceso de construcción de institucionalidad desde los estándares principales de protección convencional, respecto del ejercicio de la potestad disciplinaria de los Estados frente a los servidores públicos, para lo cual se han divulgado los pronunciamientos más relevantes de la CorteIDH y de la jurisprudencia nacional. La Procuraduría considera que, por las características del sistema de responsabilidad disciplinaria en Colombia, es un falso dilema sostener que existe tensión entre el respeto del derecho constitucional y convencional al debido proceso y la efectividad de la lucha contra la corrupción, los cuales son plenamente compatibles y ello se evidencia en el proyecto de ley que se elaboró por la PGN y al cual se hará referencia más adelante.

En este informe final de mi gestión como Procurador General se presentarán los hitos cronológicos que permiten evidenciar los avances de la estrategia esbozada y dentro de la misma, las medidas implementadas por la Procuraduría General para atender lo dispuesto por el Consejo de Estado, así mismo la referencia al marco constitucional, legal y jurisprudencial que resulta aplicable para consolidar el sistema de responsabilidad disciplinaria ya referido.

Dichas medidas y acciones pueden clasificarse de la siguiente manera:

- i. De prevención
- ii. De colaboración interinstitucional
- iii. De defensa judicial
- iv. De ajustes internos en la PGN
- v. De reformas normativas

En este contexto, desde una perspectiva cronológica pueden evidenciarse los que se denominaron en el primer informe, “treinta y dos (32) momentos estratégicos” que se han llevado a cabo en el fortalecimiento del ejercicio de la potestad disciplinaria por parte de la PGN, así:

2.1. MEDIDAS DE PREVENCIÓN

Estas acciones se han ejecutado con la finalidad de optimizar el respeto de los estándares del debido proceso en materia disciplinaria conforme al cumplimiento de los instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción que fueron ratificados por Colombia⁵.

2.1.1. INVESTIGACIONES EN CONVENCIONALIDAD Y RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA

En febrero de 2018 inició la investigación jurídica y académica titulada “*Derecho convencional y potestad disciplinaria. Instrumentos efectivos contra la corrupción en Colombia*”. La cual culminó con la publicación de la obra en abril de 2019. Los estudios que la componen son:

- a. La potestad sancionatoria no penal del Estado contra funcionarios públicos, a la luz de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Autora: Silvia Serrano Guzmán.
- b. Facultades sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación de Colombia y obligaciones interamericanas de derechos humanos. Autor: Diego García-Sayán.

⁵ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 31 de octubre del 2003, en Nueva York, y aprobada en Colombia por la Ley 970 del 2005 la cual fue declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-172 del 2006 y la Convención Interamericana contra la Corrupción suscrita en Caracas el 29 de marzo de 1996, aprobada en Colombia por la Ley 412 de 1997, la cual fue declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-397 de 1998, que deben ser interpretadas de forma sistemática.

- c. La potestad disciplinaria en el Estado social de derecho. Un nuevo enfoque protector de derechos humanos. Autor: Gustavo A. Castro Capera.
- d. Los derechos políticos y las funciones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación de Colombia: subsidiariedad y deferencia en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Autor: Jorge Roa Roa.
- e. 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. Autores: Iván Darío Gómez Lee y Franky Urrego Ortiz.

El estudio realizado por la PGN sobre Convencionalidad demostró el alto estándar de garantías en la jurisprudencia del Consejo de Estado (43 sentencias analizadas incluyendo la sentencia de unificación de 9 de agosto de 2006 a favor de Piedad Córdoba). Precedentes a los cuales se suma la decisión de la Sección Segunda del 23 de julio de 2020 que confirmó la destitución del exalcalde Samuel Moreno por corrupción y en la cual el Consejo de Estado ratificó la tesis expuesta desde 2017, según la cual la Procuraduría es competente para imponer sanciones a servidores públicos de elección popular por actos constitutivos de corrupción. Aspecto que fue mencionado en el numeral 1 del presente informe.

En razón de la prolífica producción jurisprudencial tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado que ratifica la competencia de la Procuraduría General de la Nación para sancionar a servidores públicos de elección popular por actos constitutivos de corrupción, el Procurador General dispuso que se publicara el libro *“Sistema de Responsabilidad Disciplinaria en Colombia”*, que corresponde a la tercera actualización del artículo que hace parte de la obra *“Derecho convencional y potestad disciplinaria. Instrumentos efectivos contra la corrupción en Colombia”*. Publicación que se divulgó el 5 de septiembre de 2019 en el marco del XXV Encuentro de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En esa obra se plantearon, entre otras, las siguientes 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.

(...)

5.3. 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 disciplinaria para modificarla o anularla.

(...)

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.”

A partir del análisis precedente es imperioso someter al escrutinio del Congreso la necesidad de reformar algunas disposiciones para afianzar la armonización del ejercicio de las competencias disciplinarias de la Procuraduría respecto de servidores públicos de elección popular a la luz del artículo 23.2 de la CADH y de la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada por la Ley 412 de 1997, y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada por la Ley 970 de 2005.

2.1.2. SEMINARIO INTERNACIONAL: LA EFECTIVIDAD DE LAS AUTORIDADES DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA. DEBIDO PROCESO, CONVENCIONALIDAD Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

El 13 julio de 2018 a instancia de la Procuraduría General de la Nación se llevó a cabo el Seminario Internacional denominado “*La efectividad de las autoridades del sistema de responsabilidad disciplinaria. Debido proceso, convencionalidad y lucha contra la corrupción*”.

En el marco del seminario se presentaron a las autoridades del Sistema de Responsabilidad Disciplinaria de todos los niveles (personeros, funcionarios de las oficinas de control interno disciplinarios, empleados de la Rama Judicial y de la Procuraduría General), los avances de la investigación académica que adelantó la PGN, en la cual se discutieron las alternativas para hacer más efectiva la función disciplinaria en el grave contexto que enfrenta Colombia de combatir la corrupción, la criminalidad y la defensa de los derechos humanos.

El evento académico contó con la participación de representantes del Consejo de Estado, el Ministerio de Justicia, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – en adelante ANDJE-, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Academia y expertos en la temática. También contó con la participación de congresistas, en particular se destaca la presencia del ponente del Código General Disciplinario, Representante a la Cámara Carlos Eduard Osorio, por lo cual puede afirmarse que el seminario reunió a toda la institucionalidad del Sistema de Responsabilidad Disciplinaria, lo que está justificado en la relevancia que para el país implica esta función de control como herramienta de lucha contra las prácticas lesivas de la moralidad administrativa.

2.1.3. SEMINARIO INTERNACIONAL. LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN COLOMBIA Y EL MUNDO: DESAFÍOS PARA LAS COMPETENCIAS SANCIONATORIAS

El 17 de septiembre de 2020 se llevó a cabo el seminario “*Lucha contra la corrupción en Colombia y el mundo: Desafíos para las competencias sancionatorias*” el cual tuvo por objeto propiciar una conversación propositiva en torno a instrumentos e interpretaciones para una aplicación integral de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en procesos disciplinarios y de responsabilidad fiscal a nivel nacional e internacional y su cumplimiento en casos actuales y futuros, así como las perspectivas de reforma sobre la materia en Colombia.

El seminario contó con la participación de importantes juristas empezando por el Procurador General de la Nación, Dr. Fernando Carrillo Flórez, la Ministra de Relaciones Exteriores, Dra. Claudia Blum Capurro, el Vicecontralor General de la República, Dr. Julián Mauricio Ruiz Rodríguez, el presidente del Consejo de Estado, Dr. Álvaro Namén Vargas, el Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa, Dr. Iván Darío Gómez Lee, la Directora del programa de Estado de derecho de la fundación Konrad Adenauer, Dra. Marie-Christine Fuchs, el director de la Corporación Excelencia en la Justicia, Dr. Hernando Herrera Mercado, el titular de Cátedra de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Dr. Roberto Saba, el presidente de la Comisión Primera del Senado de la República, Miguel Ángel Pinto, el Procurador Delegado para la Sala Disciplinaria, Dr. Jorge Enrique Sanjuan, Dr. Manuel José Cepeda, exmagistrado de la Corte Constitucional, el relator especial de Naciones Unidas sobre independencia de magistrados y abogados, Dr. Diego García-Sayán, el Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Dr. Camilo Gómez, entre otros.

2.1.4. PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN DESDE SAN JOSÉ DE COSTA RICA

En el primer informe que se presentó se mencionó que la Procuraduría promovería un programa con la CortelDH y con la CIDH desde San José de Costa Rica cuyo objetivo fuese consolidar las democracias en el continente, asegurar el respeto por los derechos humanos y combatir la corrupción; flagelo, que dicho sea de paso, es un incentivo para debilitar el sistema democrático con graves violaciones a los derechos civiles y políticos.

En ese contexto se promovió el diálogo entre las autoridades de Colombia, la Corte, organizaciones sociales y la academia que tienen sede en Costa Rica, para promover la lucha contra la corrupción bajo el imperativo de protección de los derechos humanos.

El señor Procurador General de la Nación realizó dos visitas a San José de Costa Rica para promover la convencionalidad en las acciones institucionales de la Procuraduría General de la Nación.

En desarrollo de lo anterior se suscribió un convenio marco de cooperación y colaboración con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos cuya vigencia se extiende hasta el 31 de julio de 2024, el cual tiene por objeto “...establecer un marco de trabajo que permita la colaboración en campos de común interés, el cual se desarrollará previo el cumplimiento de los requisitos jurídicos de cada parte y de acuerdo con la disponibilidad de cada una de ellas.” A su vez, se prevé en el objeto que el acuerdo “...buscará establecer las bases de cooperación recíproca para la promoción y realización de estudios, cursos, investigaciones científicas y actividades de interés mutuo, asegurando el máximo aprovechamiento del recurso humano, de la infraestructura y del equipo con que cuenta cada una de las instituciones.”

Así mismo, en el marco del programa de maestría en derecho público de la Universidad Libre sede Norte de Santander, en diciembre de 2020, el Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa realizó una exposición sobre el tema de la convencionalidad a partir de las sentencias proferidas por el Consejo de Estado y la CortelDH a las cuales se hizo referencia en el numeral 1 del presente informe.

A su vez, en el 2021 se tiene previsto realizar unas jornadas de promoción y capacitación con algunas universidades, a partir de lo señalado en la sentencia del Consejo de Estado y de la sentencia proferida por la CortelDH en el caso Petro Urrego vs. Colombia.

2.2. MEDIDAS DE COLABORACIÓN INTERINSTITUCIONAL

En consideración a que el acatamiento del exhorto del Consejo de Estado y de la condena impuesta por la CorteIDH no depende exclusivamente de un ente estatal, sino que se requiere la intervención de las diferentes ramas del poder público, en especial del Congreso de la República quien ostenta la potestad constitucional de configuración legislativa, y de los órganos de control, fue imperioso integrar mesas de trabajo técnicas (MTT), así:

2.2.1. MESA DE TRABAJO TÉCNICA CON LA ANDJE (RAMA EJECUTIVA) E INTERVENCIÓN EN SUS CONSEJOS DIRECTIVOS

Desde octubre de 2017 se inició un diálogo interinstitucional con el fin de analizar el diseño e implementación de medidas a corto, mediano y largo plazo, teniendo en cuenta además el cambio de Gobierno que inició el 7 de agosto de 2018. En esta línea de actuación la Procuraduría realizó las siguientes actividades:

- a. Participó en los Consejos Directivos de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, ANDJE, de 15 de diciembre de 2017, 5 de marzo y 10 de julio de 2018, en los que se sometió a consideración y se discutieron las estrategias de la Nación en relación con las problemáticas que plantea el informe de recomendaciones y la sentencia del Consejo de Estado en el caso Petro.
- b. Suministró toda la información que la ANDJE ha requerido, a través de la Dirección de Defensa Jurídica Internacional, para la construcción de las solicitudes de prórrogas.
- c. Se llevó a cabo una MTT el 18 de mayo de 2018. En este encuentro se acordó un plan de acción que fue cumplido a cabalidad.
- d. De igual manera, durante el 2019 se llevaron a cabo múltiples MTT con el fin de apoyar a la ANDJE en la construcción de los documentos de defensa en el litigio internacional que cursó ante la CorteIDH, promovido por el ciudadano Gustavo Petro.
- e. Durante el 2020, especialmente después de la notificación de la sentencia de 8 de julio de 2020 proferida por la CorteIDH se realizaron varias mesas de trabajo con la ANDJE con la finalidad de preparar un proyecto de ley para realizar los ajustes solicitados por la Corte antes mencionada y a su vez, dar cumplimiento al exhorto del Consejo de Estado contenido en la sentencia proferida el 15 de noviembre de 2017.

2.2.2. REUNIONES INFORMATIVAS CON LA SECCIÓN SEGUNDA DEL CONSEJO DE ESTADO

El 27 de junio de 2018 el Presidente de la Sección Segunda del Consejo de Estado, la Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa, la Oficina Asesora Jurídica de la PGN y la Dirección de Defensa Jurídica Internacional de la ANDJE se reunieron con el fin de compartir algunas reflexiones sobre las estrategias para atender la recomendación N° 7 de la CIDH, la cual hace referencia a: *“7. Adoptar las medidas necesarias para asegurar que las acciones judiciales de nulidad y restablecimiento del derecho sean resueltas en un plazo razonable, incluyendo aquellas de competencia directa del Consejo de Estado.”*

Como resultado de la reunión se exploraron diferentes alternativas para avanzar en la atención de la problemática de la congestión judicial respecto de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, en los cuales se discute la validez de sanciones disciplinarias contra servidores públicos de elección popular.

Para ese fin se construyó un inventario de procesos para identificar en cuáles de ellos: i) es jurídicamente viable presentar oferta de revocatoria directa (conciliación) y evitar de esa manera una decisión judicial adversa, ii) solicitar el trámite preferencial o iii) solicitar la prelación de fallo cuando se encuentran pendientes de decisión definitiva.

Lo anterior sin perjuicio de otras acciones de descongestión macro en las que es indispensable la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Superior de la Judicatura. Sobre este aspecto ya se llevó a cabo la primera reunión con el presidente de la Sala Administrativa de dicha Corporación y se libraron las respectivas comunicaciones.

Finalmente, el 21 de marzo de 2019 se llevó a cabo una reunión con el Presidente de la Sección Segunda del Consejo de Estado y los magistrados que conforman esa Sala, a la cual asistió el Procurador General de la Nación, el Viceprocurador General de la Nación y el Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa. En esa sesión de trabajo se hizo entrega del primer informe alusivo a la convencionalidad y las recomendaciones que para esa fecha había formulado la CIDH.

2.2.3. PARTICIPACIÓN EN EL ENCUENTRO NACIONAL ;SOMOS SECCIÓN SEGUNDA! Y EN LOS CONVERSATORIOS JUSTICIA ABIERTA: DIÁLOGOS CON LA COMUNIDAD

El Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa fue invitado por la Sección Segunda del Consejo de Estado a participar como panelista en los encuentros que se llevaron a cabo en varias ciudades del país, en relación con el Control Judicial Integral frente a los procesos disciplinarios que adelanta la Procuraduría contra

funcionarios de elección popular de cara a lo que ha venido señalando el Consejo de Estado y la Corte Interamericana de Derechos Humanos; importante espacio de diálogo donde la Procuraduría fue oída y los consejeros, magistrados de tribunal, jueces y abogados litigantes deliberaron sobre esta temática.

2.2.4. AMICUS CURIAE Y PARTICIPACIÓN DE LA PROCURADURÍA EN EL PROCESO ANTE LA CORTEIDH

La Procuraduría presentó el 21 de febrero de 2020 un escrito de *amicus curiae* en el proceso del señor Gustavo Petro Urrego vs. Colombia ante la CorteIDH, previo acompañamiento de la entidad al Estado colombiano a la audiencia pública realizada por la CorteIDH el 6 de febrero de 2020 en la cual se escucharon los alegatos y observaciones finales orales de las partes y de la Comisión, respectivamente.

En el escrito de *amicus curiae* la Procuraduría señaló que su objetivo principal era brindar una colaboración institucional encaminada a demostrar la armonización de la convencionalidad con las normas que desarrollan las competencias internas en Colombia para aplicar el régimen sancionatorio, en especial el disciplinario. Para cumplir con ese objetivo la Procuraduría aportó dos estudios: i) la responsabilidad disciplinaria: un sistema de garantías armonizado con la convencionalidad; y ii) estudio de armonización normativa entre la convencionalidad con el derecho interno colombiano: Constitución Política y los códigos de 2002 y 2019.

La tesis central del *amicus curiae* y los dos estudios es que en Colombia la convencionalidad es fuente formal y material en la protección de los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular que son sancionados por la Procuraduría. Adicionalmente, todos los servidores públicos cuentan con un sistema jurídico armonizado con las garantías del derecho penal y la Convención, en especial, el debido proceso.

Entre las conclusiones de los estudios que se adjuntaron vale la pena señalar las siguientes:

Estudio 1. La responsabilidad disciplinaria: un sistema de garantías armonizado con la convencionalidad.

“9.1. Colombia estructuró, a partir de la Constitución de 1991, un sistema de responsabilidad disciplinaria garantista bajo el debido proceso, según el derecho penal, 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, toda

vez que las autoridades disciplinarias y judiciales aplican las garantías del derecho penal.

(...)

9.4. Se evidencia la compatibilidad entre el derecho convencional y el srd en Colombia, así 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 en el estándar del derecho penal.

9.5. 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 (art. 4 c.p.) o acudir a la acción de tutela (art. 86 c.p.), de manera que puedan obtener protección constitucional en la fase administrativa de la actuación disciplinaria.

(...)

9.8. La Procuraduría General de la Nación se une a las voces de las demás autoridades disciplinarias, que son conscientes de que en el Estado social de derecho es legítima aquella decisión que respete no solo los mandatos legales sino que, por sobre todo, se ajuste a lo dispuesto en la Carta Política y a todos los instrumentos internacionales ratificados por Colombia en materia de derechos humanos y lucha contra la corrupción, que genéricamente se denomina derecho convencional; en otros términos, una decisión disciplinaria fundamentada en la observancia plena de los derechos fundamentales de las personas que son sujetos de investigación.”

(...)

9.10. Los ordenamientos nacional e internacional, en sus respectivas dimensiones, se pueden armonizar. En la perspectiva que se estudió, la legitimidad y armonización del srd con la Convencionalidad radica, precisamente, en un diseño constitucional de autonomía, de frenos, contrapesos y equilibrios institucionales que hacen posible en el srd en Colombia, la efectiva aplicación de las garantías del debido proceso, como lo impone el derecho penal, en el sistema de responsabilidad disciplinaria –tanto en la fase administrativa como en la de control judicial–.”

Estudio 2. La responsabilidad disciplinaria: un sistema de garantías armonizado con la convencionalidad.

“2. Es notorio, de acuerdo con este estudio, que en el sistema de responsabilidad disciplinaria colombiano tienen injerencia directa la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Interamericana contra la corrupción en su calidad de tratados internacionales ratificados por Colombia, los cuales la Corte Constitucional incorporó a nuestro ordenamiento jurídico y cuya observancia es forzosa en la aplicación de las fuentes legales analizadas y en el curso de la actuación disciplinaria en la fase administrativa y judicial.

(...)

6. El objetivo de la investigación se cumplió en tanto y en cuanto se demostró la validez de la interpretación expuesta del artículo 23.2; la de los derechos a los que aluden los artículos 8.º y 9.º de la Convención – garantías judiciales y el principio de legalidad–; el derecho a la protección judicial y el principio de igualdad y no discriminación, y su carácter transversal; las sanciones aplicables y su impacto en los derechos políticos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Interpretaciones que son válidas a la luz del derecho interno y de la Convencionalidad con el fin de asegurar su aplicación efectiva.

7. Las normas que fueron objeto de este estudio, reafirman la tesis de una interpretación compatible de la Convención Americana sobre Derechos Humanos con las normas constitucionales y legales que facultan a la Procuraduría General de la Nación para sancionar a servidores públicos elegidos popularmente.”

2.3. ACTIVIDADES DE DEFENSA JUDICIAL

2.3.1. REUNIÓN CON LOS REPRESENTANTES DEL CIUDADANO GUSTAVO PETRO

Se tenía previsto antes del 20 de agosto de 2018, la realización de una nueva reunión – la primera se llevó a cabo el 5 de abril de 2018- con las ONG (Asociación MINGA y Colectivo José Alvear Restrepo) quienes representan al ciudadano Gustavo Petro para informar sobre el estado de avance de las medidas implementadas por la Procuraduría para defensa y protección de los derechos políticos en las competencias disciplinarias.

El Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa envió un mensaje al Dr. Carlos Rodríguez quien lidera la representación del exalcalde para invitarlo a una mesa de trabajo a partir de la segunda semana del mes de agosto y compartir el estado de las medidas orientadas a garantizar la no repetición en este caso.

Aunado a esto, se ha dispuesto la intervención judicial prioritaria en los procesos que contra la Contraloría de Bogotá ha iniciado el exalcalde Mayor, de manera que se cuente con garantías procesales en dichas actuaciones.

La Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa intervino en el proceso de pérdida de investidura del exalcalde y actual Senador Gustavo Petro identificado con el número de radicado 11001-03-15-000-2019-00970-00. En aquella oportunidad la Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa sostuvo que no se configuraba la causal de pérdida de investidura alegada por el demandante como consecuencia de los fallos con responsabilidad fiscal proferidos por la Contraloría Distrital de Bogotá. Esta posición fue acogida por el Consejo de Estado y se negó la pérdida de investidura.

2.4. AJUSTES AL INTERIOR DE LA PROCURADURÍA

Para fortalecer las garantías del debido proceso en las actuaciones disciplinarias que se adelantan por la Procuraduría, particularmente en contra de los funcionarios de elección popular, se adoptaron varias medidas. Específicamente la expedición de la Directiva 08 de junio 21 de 2018 y de la Circular 005 de 1 de septiembre de 2020.

2.4.1. DIRECTIVA 08 DE 2018. RESPUESTA A LAS RECOMENDACIONES DE LA CIDH Y AL EXHORTO DEL CONSEJO DE ESTADO

Mediante este acto administrativo expedido por el Procurador General se fijaron 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.

Entre ellas, el Procurador General dio instrucciones para: *i)* el cumplimiento estricto de los términos de la actuación disciplinaria *ii)* el monitoreo de la gestión de las Salas Territoriales Disciplinarias, *iii)* la precisión de los lineamientos para la intervención judicial referida a procesos relacionados con sanciones contra funcionarios de elección popular y *iv)* la expedición de políticas de prevención del daño antijurídico, de defensa judicial y mecanismos de arreglo directo en este tipo de conflictos.

A continuación se hace alusión a algunas de las directrices formuladas en la Directiva 08 de 2018.

Registro de Investigaciones Disciplinarias de Transcendencia Nacional

Mediante la Directiva 08 de 2018 se incluyó en el registro de investigaciones disciplinarias de trascendencia nacional todos los procesos contra servidores públicos de elección popular.

El propósito de este registro es hacer un mejor seguimiento y control a dichas actuaciones para asegurar el cumplimiento de los estándares de convencionalidad.

Procedencia de la revocatoria directa especial

La Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios analiza las solicitudes de revocatoria en relación con fallos sancionatorios de funcionarios de elección popular, para establecer si dichas decisiones estuvieron apegadas al debido proceso.

Lo anterior constituye una garantía adicional en el trámite de las actuaciones disciplinarias, especialmente en aquellas que se adelantaron en única instancia.

Conciliación prejudicial administrativa y ofertas de revocatoria directa en los procesos judiciales en curso

Los Procuradores Judiciales Administrativos (204 funcionarios que ejercen competencias en todo el país) fueron instruidos para propiciar escenarios de conciliación de los procesos judiciales ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en relación con actos administrativos que imponen sanciones de destitución de funcionarios de elección popular.

Estas conciliaciones se desarrollan cuando existan violaciones al debido proceso, como mecanismo de terminación anticipada de un proceso judicial.

Una vez proferido el fallo disciplinario y si el mismo es demandado en sede judicial, en la etapa de conciliación prejudicial que prevé el ordenamiento jurídico nacional, el respectivo Procurador Judicial para Asuntos Administrativos (funcionario de carrera elegido por concurso de méritos), realizará una revisión cuidadosa de la decisión disciplinaria sancionatoria, para efectos de propender por un acuerdo que consiste en la revocatoria de la sanción disciplinaria.

Adicionalmente, conforme a lo ordenado en la Directiva 08 de 2018 el Comité de Conciliación de la Procuraduría formulará una política general para la aplicación de la oferta de revocatoria directa (art. 93 Ley 1437 de 2011) en los casos en que sea procedente.

Garantías judiciales ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo

Se han impartido directrices a las Procuradurías Judiciales Administrativas que actúan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y a las Delegadas ante el Consejo de Estado con el fin de que realicen un seguimiento especial en cuanto a la garantía de decisiones en un plazo razonable en los procesos judiciales que se adelantan ante esa jurisdicción (con ocasión de las demandas que los sancionados disciplinariamente presentan contra los actos administrativos sancionatorios de la Procuraduría y demás entidades que gozan de dicha competencia). En el mismo sentido se han instruido los 204 Procuradores Judiciales Administrativos del país para lo propio en los Tribunales Administrativos, decisiones en un plazo razonable.

Esta misma garantía se dispuso para los procesos en los que se discute la validez de los fallos con responsabilidad fiscal que producen las Contralorías Territoriales y la Contraloría General de la República.

2.4.2. MEMORANDO INSTITUCIONAL NO. 7 DE 25 DE SEPTIEMBRE DE 2020

La Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa suscribió el Memorando Institucional No. 7 de 25 de septiembre de 2020 y dirigido a: “Procuradores Delegados ante El Consejo De Estado, Procuradores Judiciales Administrativos, Autoridades, Apoderados y Sujetos en los Procesos Disciplinarios”, mediante el cual se establecieron lineamientos institucionales encaminados a la armonización del derecho convencional con el ordenamiento jurídico interno, en instancias de intervención judicial de las actuaciones de los agentes del ministerio público en aquellos procesos en los cuales se han demandado los actos administrativos sancionatorios expedidos por la Procuraduría en contra de servidores públicos de elección popular.

2.4.3. CIRCULAR 005 DE 2020. RESPUESTA A LA SENTENCIA DE LA CORTEIDH Y LA DECISIÓN DE ADOPTAR REFORMAS NORMATIVAS

Fijación de parámetros para adelantar los procesos disciplinarios

En la parte resolutive de la Circular 005 de 2020, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva, se indicó que los servidores de la Procuraduría General de la Nación con funciones disciplinarias continúan adelantando el proceso disciplinario contra servidores públicos de elección así:

“1.1 Cuando se trate de posibles faltas gravísimas que impliquen destitución e inhabilidad general, siempre y cuando: i) estas conductas tengan relación con hechos o asuntos constitutivos de corrupción en aplicación de los instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción vigentes señalados en la parte motiva de esta circular o ii) se

encuadre la conducta objetivamente en una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, previa denuncia o traslado a las autoridades penales para actuar en el ámbito de sus competencias.

1.2 En los restantes procesos que no correspondan a las conductas antes descritas, podrán imponerse sanciones distintas a la destitución e inhabilidad general, mientras se realizan los ajustes normativos que ordenó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del 8 de julio de 2020.

PARÁGRAFO. *En todos los casos el operador disciplinario deberá garantizar la observancia del debido proceso y los derechos de contradicción y defensa.”*

2.5. INICIATIVAS DE REFORMAS NORMATIVAS

2.5.1. REFORMAS LEGALES Y CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO

La Procuraduría venía estudiando la viabilidad de someter al Congreso un proyecto de ley. Toda vez que fue aprobado el Código General Disciplinario, Ley 1952 del 28 de enero de 2019 esta ley avanzó significativamente en las reformas normativas esperadas. Una iniciativa de ese orden debería ser producto de un consenso entre el ejecutivo y los sectores políticos, este es un asunto que se ha venido evaluando y trabajando con la ANDJE para presentar un proyecto de ley al Congreso de la República que permita dar cumplimiento al exhorto del Consejo de Estado y a la condena impuesta por la CorteIDH.

La Procuraduría entiende que existe un plazo de dos años fijado por el Consejo de Estado para avanzar en la implementación de medidas tendientes a mejorar las prácticas de las autoridades del Sistema de Responsabilidad Disciplinaria, lo cual resulta compatible con lo recomendado por la CIDH, por lo que al tratarse de medidas complejas y estructurales estas exigen una planificación y un prudente diseño antes de su implementación. Sumado a ello la condena impuesta por la CorteIDH que ordena realizar ajustes normativos internos.

El Código General Disciplinario, Ley 1952 de 2019, establece 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.

Adicionalmente, dicha normativa: i) reconoce la dignidad humana como eje de la actuación disciplinaria y reconoce expresamente la aplicabilidad de los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia dentro de un principio de integración normativa lo cual reafirma para las autoridades disciplinarias la aplicación de los principios y estándares del derecho convencional; ii) prevé una guía en los derechos, deberes y facultades de quienes adelanten procesos disciplinarios; iii) establece nuevos términos de tiempo guiados por la eficiencia de las etapas de investigación; iv) en cuanto a etapas dispone que el inicio del proceso se realizará de manera escrita hasta el pliego de cargos y finalizará mediante audiencia pública; así mismo, v) se precisa en relación la ilicitud sustancial que hay afectación al deber funcional cuando se contraríen los principios de la función pública, contribución que facilita aplicar los conceptos de corrupción al momento de sancionar; vi) 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) desarrolla la regla de gratuidad conforme a la cual ninguna actuación procesal puede causar erogación, debiendo la autoridad suministrar copia gratuita de las providencias de fondo; finalmente, viii) reitera que en la interpretación y aplicación del régimen disciplinario prevalece las normas que integran el bloque constitucionalidad, ix) introduce mejoras en la tipificación de las faltas gravísimas y su caracterización, x) reafirma la proporcionalidad y razonabilidad en las sanciones disciplinarias y modula algunas inhabilidades que se reducen a cinco años, sin dejar de aplicar en asuntos de mayor gravedad inhabilidades de diez o veinte años.

De esta manera, el Código General Disciplinario consolida el sistema de garantías para la aplicación tanto de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, así mismo, las convenciones de lucha contra la corrupción y el pacto de derechos civiles y políticos. Se tiene previsto que este nuevo Código entré a regir el 1 de julio de 2021⁶.

2.5.2. CREACIÓN DE LAS SALAS TERRITORIALES DISCIPLINARIAS

La Resolución 074 de 2017 proferida por el Procurador General de la Nación dispuso la Creación de las Salas Territoriales Disciplinarias para que la decisión de primera y segunda instancia fuera adoptada de manera colegiada.

El motivo para la creación de estas Salas fue asegurar mayores garantías de imparcialidad, transparencia y celeridad, al conformarse una colegiatura para decidir los procesos en los cuales intervienen funcionarios de elección popular.

Así las cosas, a partir de la vigencia de 2018, los Procuradores Regionales deben actuar en esos cuerpos colegiados. Con las salas de decisión disciplinaria se logra la implementación de un nuevo mecanismo decisorio al interior de la Procuraduría para el respeto a los derechos y garantías de los investigados que ostenten dignidades de elección popular.

3. PROYECTO DE LEY QUE RADICARÁ EL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN Y LOS AJUSTES INSTITUCIONALES QUE ADELANTÓ LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

3.1. PROYECTO DE LEY

Luego de un largo proceso de estudios, armonización y coordinación interinstitucional, donde participaron representantes de los organismos de control - Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación-, de la Rama Ejecutiva - ANDJE-, asesores expertos en temas de convencionalidad, entre otros, se estructuró el proyecto de ley *“Por la cual se adoptan medidas de garantía en los procesos contra funcionarios de elección popular, en materia de lucha contra la corrupción y por violaciones a los derechos humanos”*. Esta iniciativa tiene la finalidad de reafirmar la armonización que existe entre el sistema de responsabilidad disciplinaria con la CADH. Las interpretaciones armónicas del bloque de constitucionalidad históricamente han caracterizado nuestra institucionalidad.

El proyecto de ley, que se sometió el 6 de enero de 2021 a consideración del Honorable Congreso de la República tiene por objeto adoptar medidas y realizar ajustes normativos en materia de responsabilidad disciplinaria de servidores públicos de

⁶Art. 140. Ley 1955 de 2019. *“Prorróguese hasta el 1 de julio de 2021 la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019.”*

elección popular, cuyas conductas sean objeto de destitución e inhabilidad general, en armonía con los tratados, convenciones y otros instrumentos que hacen parte del bloque de constitucionalidad y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano, tendientes a combatir la corrupción y las violaciones a los derechos humanos, en un marco de garantías y debido proceso.

El proyecto desarrolla las competencias constitucionales sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación respecto de servidores públicos de elección popular y establece principios, controles, procedimientos y criterios para que estas facultades se apliquen de manera compatible y armónica con la CADH, lo cual ha sido una tradición jurídica en Colombia.

Se busca que la regulación legal permita al Estado cumplir con lo ordenado por la CorteIDH en la sentencia proferida el 8 de julio de 2020 y a su vez, dar cumplimiento al exhorto realizado por el Consejo de Estado respecto a la competencia de la Procuraduría para sancionar a los servidores públicos de elección popular. Esto en lo relacionado con la comisión de faltas disciplinarias, como una herramienta eficaz de lucha contra la corrupción como lo indicó la Corte Constitucional en sentencia C- 028 de 2006.

Se pretende fortalecer la aplicación de los principios, reglas y estándares de garantía establecidos por el sistema interamericano de protección de derechos humanos en el desarrollo de las actuaciones disciplinarias, en el caso de los servidores públicos de elección popular. En este contexto, como lo indica el numeral 158 de la sentencia de la CorteIDH de 8 de julio de 2020, la misma no implica reformas estructurales a los procedimientos disciplinarios vigentes, sino que es una reforma puntual y efectiva a la vez.

En este punto es importante realizar una descripción del articulado del proyecto:

Objeto del proyecto

El objeto del proyecto es el de armonizar nuestro sistema de sanciones en materia disciplinaria, en especial cuando se trata de servidores públicos de elección popular, y la competencia para emitirlos, conforme a los tratados, convenciones y otros instrumentos que hacen parte del bloque de constitucionalidad y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano, tendientes a combatir la corrupción y las violaciones a los derechos humanos, en un marco de garantías y debido proceso.

Para los procesos sancionatorios por faltas disciplinarias cuya sanción no implique destitución e inhabilidad general se continuarán aplicando las reglas señaladas en la legislación disciplinaria vigente.

Este proyecto propone ajustar las competencias sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación, respecto de los servidores públicos de elección popular, dejando en manos de la jurisdicción de lo contencioso administrativo la decisión sobre la sanción de destitución e inhabilidad general. Así mismo, se fortalece el sistema de garantías en materia disciplinaria para un adecuado respeto del debido proceso conforme a las reglas establecidas en el artículo 8 de la CADH.

Así se acoge la interpretación evolutiva y sistemática que mejor compatibiliza la CADH, las Convenciones de lucha contra la corrupción y el principio de subsidiariedad que es imperativo en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos y que es deferente con los márgenes de apreciación nacional de las autoridades colombianas.

Principios, preceptos e interpretaciones en materia disciplinaria y positivización de estándares internacionales

El artículo 2º del proyecto de ley consagra principios, preceptos e interpretaciones que tienen por objeto asegurar que las sanciones impuestas a los servidores públicos de elección popular sean producto del respeto de todas las garantías de la CADH y de los estándares que se derivan de las decisiones que adoptan los organismos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

Los principios, preceptos e interpretaciones que se consagran son: jurisdiccionalidad, imparcialidad objetiva y separación funcional, doble conformidad, plazo razonable, doble instancia, congruencia y garantías integrales y sistemáticas. A continuación, se realiza una exposición de cada uno.

Jurisdiccionalidad

Teniendo en cuenta lo expresado por la Corte IDH en la sentencia de 8 de julio de 2020, con el fin de dar cumplimiento a la misma y de afianzar la compatibilidad entre el sistema de responsabilidad disciplinaria y la convencionalidad, se propone incorporar el principio de jurisdiccionalidad. De acuerdo con este principio, el proyecto de decisión sancionatoria disciplinaria que llegare a resultar de las actuaciones de la Procuraduría General de la Nación, en el evento que conlleve destitución e inhabilidad general de servidores públicos elegidos por voto popular, tendrá control jurisdiccional automático e integral de legalidad, en forma previa a que produzca sus efectos jurídicos.

Lo anterior, mediante sentencia proferida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo según los estándares y garantías que rigen en el proceso penal, en concordancia con el artículo 29 de la Constitución Política y la convencionalidad. El control jurisdiccional automático e integral de legalidad es acorde con lo expuesto por

el juez García Sayán, en el voto razonado en el caso de Leopoldo López Mendoza vs. Venezuela, respecto de la interpretación que debe darse al artículo 23 de la CADH.

Imparcialidad objetiva y separación funcional

Se propone consagrar expresamente la imparcialidad objetiva y la separación funcional señalando la regla de que la investigación y acusación del servidor público elegido popularmente debe recaer en una dependencia diferente a la que adelante el juzgamiento y emite la sanción. Esto con la finalidad de cumplir con los estándares de convencionalidad y hacer más garantista el procedimiento sancionatorio disciplinario, acogiendo lo establecido en el párrafo 129 de la sentencia proferida en el caso Petro Urrego vs. Colombia. De igual forma se advierte que el Procurador General de la Nación adoptará las medidas de organización interna que aseguren el respeto por este principio.

Doble conformidad

En materia penal, la Corte Constitucional a través de la sentencia C-792 de 2014, teniendo en cuenta lo expresado por la CorteIDH en los casos Herrera Ulloa vs. Costa Rica y Mohamed vs. Argentina, ordenó respetar el principio de doble conformidad. Ello fue tenido en cuenta para garantizar ese principio en nuestra Constitución Política, mediante el Acto Legislativo 01 de 2018. En materia disciplinaria, al tratarse de un proceso sancionatorio, es razonable y necesario que se adopte este principio. Por ello, en el proyecto de ley se propone que, cuando la jurisdicción de lo contencioso administrativo realice el control jurisdiccional y absuelva al disciplinado, si esa decisión es apelada y, como producto de ello, se sanciona el disciplinado, este podrá impugnar tal sanción.

Plazo razonable

Otro aspecto para resaltar es que la CorteIDH ha puesto de presente en casos como el de la Comunidad indígena Yakye Axa del Pueblo Enxet-Lengua vs. Paraguay y el caso de la Comunidad indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay la necesidad de contar con plazos razonables en las actuaciones sancionatorias no penales. Así, se ha tenido en cuenta como elementos para revisar el plazo razonable: la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de las autoridades judiciales y la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada en el mismo.

El proceso disciplinario, luego de la expedición de la Ley 1474 de 2011 cuenta con términos de caducidad y prescripción de cinco años cada uno, lo cual implica términos amplios que pueden llegar a afectar derechos del disciplinado. Por lo tanto, se considera necesario fijar límites adicionales a los que se encuentran establecidos en la legislación vigente para cada etapa del proceso con consecuencias ante su

inobservancia de tal manera que las decisiones sean adoptadas con sujeción estricta a los términos que prevé la ley. Por ello se propone que, al concluir los términos de la indagación preliminar, de la investigación disciplinaria o el previsto en la ley para fallar, deberá proyectarse la decisión que en derecho corresponda en un plazo máximo de tres (3) meses, so pena de pérdida de competencia y reasignación de la actuación a otra dependencia.

Doble instancia

El artículo 8 de la CADH referido a las garantías judiciales establece, entre otras cosas, que todas las personas tienen derecho, en plena igualdad, a recurrir el fallo ante juez o tribunal superior. Por esa razón en aras de la armonización que busca el presente proyecto se incorpora la doble instancia como una garantía esencial en las actuaciones disciplinarias.

Congruencia

En la fase administrativa del procedimiento disciplinario se incorpora de manera directa en la Ley 1952 de 2019, CGD, en el artículo 20, el principio de congruencia, el cual no se encuentra en la Ley 734 de 2002, CDU. Este principio constituye una garantía del proceso penal como lo indicó la Corte IDH, en sentencia del 20 de junio de 2005 y como lo ha destacado la Corte Constitucional en la sentencia C-025 de 2010. Su consagración expresa es necesaria teniendo en cuenta que actualmente, en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, una vez inicia el control pleno e integral de las sanciones disciplinarias el juez tiene la posibilidad de modificar la sanción. En algunos casos, se ha observado que producto de ese control se imponen sanciones por faltas diferentes a las imputadas en sede administrativa⁷.

Por lo anterior, es necesario señalar la obligatoriedad de respetar incluso en sede judicial el principio de congruencia, en virtud del cual, no podrán imponerse sanciones por hechos o faltas disciplinarias que no consten en el auto de citación a audiencia y en la formulación de cargos.

⁷ Ver, entre otras, las siguientes sentencias del Consejo de Estado: i) Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección "A". Sentencia de 27 de mayo de 2015. Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Rad. No. 11001-03-25-000-2011-00140-00 (0477-11); ii) Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia de 28 de septiembre de 2017. Consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández. Rad. No. 11001-03-25-000-2011-00421-00 (1594-11); iii) Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia de 2 de marzo de 2017. Consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández. Rad. No. 11001-03-25-000-2011-00304-00(1156-11).

Garantías integrales y sistemáticas

Se establece expresamente que los principios, preceptos o interpretaciones a que se refiere el artículo 2 del proyecto son a título enunciativo y no taxativo. Se señala que se aplicarán en materia disciplinaria los principios y garantías del debido proceso penal y en forma sistemática los preceptos e interpretaciones establecidos en la materia por fuentes de derecho interno e internacional. Valiosos principios, preceptos e interpretaciones para integrar mejor la convencionalidad.

Se propone un control de naturaleza jurisdiccional automático e integral de legalidad que es garantía de cumplimiento de estos principios y reglas, al proyecto de decisión disciplinaria de destitución, de primera o segunda instancia, según sea el caso, en cuanto a sus efectos de inhabilidad cuando recae sobre funcionarios de elección popular; de esta forma se evita quebrantar la institucionalidad. Sin duda, ante principios de este nivel la garantía propuesta supera tensiones a futuro entre las disposiciones internas de Colombia con la convencionalidad y el derecho internacional.

Control jurisdiccional automático e integral de legalidad al proyecto de sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad general a servidores de elección popular

El proyecto establece que los servidores públicos elegidos por voto popular solo podrán ser sancionados con destitución e inhabilidad general, por los hechos, las omisiones y las situaciones jurídicas previstas en los tratados internacionales, las convenciones y demás instrumentos jurídicos contentivos de las obligaciones asumidas por el Estado colombiano en materia de lucha contra la corrupción y violaciones a los derechos humanos. Ello en concordancia con las faltas gravísimas previstas en el CDU y en el CGD. En este sentido estos servidores no pueden ser destituidos por faltas diferentes a aquellas que constituyan actos de corrupción o violación de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Tales asuntos deberán revisarse en cada caso por la autoridad de control, al amparo de las otras sanciones que prevé el CDU y el CGD.

En el ámbito procesal se adiciona un nuevo artículo al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA, el cual establece un procedimiento similar al que hoy existe para adelantar el control inmediato de legalidad de las medidas generales que se adoptan para desarrollar los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, que establecen los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011. Con la diferencia de que este control jurisdiccional es sustancial y cuenta con etapas más garantistas que el primero.

Cabe destacar que el Señor Contralor General de la República, en un sentido similar al expuesto, promovió la inclusión en el CPACA del artículo 185A que da cumplimiento a la sentencia de la CortelDH en lo referente a la modificación del artículo 60 de la Ley 610 de 2000.

Se incluye un párrafo según el cual en situaciones especiales dada la relevancia de los hechos que dan lugar a la investigación disciplinaria y a que, en el proyecto de decisión de primera o segunda instancia, según sea el caso, se sancione al servidor elegido por voto popular, el juez que realiza el control jurisdiccional puede disponer de manera oficiosa la suspensión en forma provisional del servidor. Se establece que esa solicitud también la puede formular la Procuraduría General de la Nación. Esto en los términos de los artículos 157 de la Ley 734 de 2002 y 217 de la Ley 1952 de 2019. Cabe recordar que las medidas cautelares en la jurisprudencia colombiana han tenido amplio desarrollo en perspectiva de proteger el derecho de defensa y las garantías de los destinatarios de estas.

Efectos del control jurisdiccional

Por las características propias del régimen disciplinario se establecen las siguientes reglas especiales:

- El proyecto de sanción estará sujeto a la firmeza de la sentencia judicial que realice el control jurisdiccional.
- Los plazos legales serán de obligatoria observancia por la autoridad judicial con los efectos de perentoriedad de la acción de tutela toda vez que se debaten derechos fundamentales. El juez no puede entonces pretermitir esos plazos.
- Se establecen normas de competencia para el conocimiento de los asuntos en materia disciplinaria.
- El control jurisdiccional automático e integral de legalidad tiene trámite preferencial respecto a las demás acciones y procesos.
- La decisión será apelable y deberá respetar el principio de doble conformidad.
- La decisión judicial hará tránsito a cosa juzgada. La decisión judicial del control jurisdiccional subsume el medio de control de nulidad y restablecimiento y no será procedente la demanda del acto de la Procuraduría General de la Nación toda vez que el mismo se llevó a cabo en forma previa.

Este control jurisdiccional automático e integral de legalidad es una expresión del principio de jurisdiccionalidad. Se establecen reglas de competencia y se regula el procedimiento para adelantar ese control por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. A su vez, se prevé que en los supuestos en que procede el control automático jurisdiccional, la sanción solo tiene efectos cuando adquiera firmeza la sentencia mediante la cual se resuelva el control jurisdiccional automático de la sanción.

Derogatoria del tipo penal vigente en el Código Penal y vigencia de la ley

En relación con el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017, se deroga expresamente teniendo en cuenta que la CortelDH en la sentencia de 8 de julio de 2020 manifestó que el “116. Asimismo, el Tribunal advierte que la Ley 1864 de 2017 modificó la Ley 599 del 2000 del Código Penal, para incluir delitos relacionados con los mecanismos de participación democrática. En el artículo 5 de la citada ley se dispuso la modificación del artículo 389 del Código Penal a fin de establecer el tipo penal de “elección ilícita de candidatos”, que consiste en lo siguiente: “[...] 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”. La Corte nota que esta norma, si bien no reconoce facultades para la restricción de derechos políticos, ni fue aplicada en el caso concreto del señor Petro, puede generar el efecto de inhibir a una persona para postularse a un cargo público cuando haya sido objeto de una sanción disciplinaria o fiscal, constituyendo así un riesgo para sus derechos políticos y los de sus electores. En este sentido, el Tribunal considera que el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017, en tanto puede generar el efecto de inhibir a una persona para postularse a un cargo público de elección popular cuando haya sido objeto de una sanción disciplinaria o fiscal, pues podría incurrir en un delito sancionado con una pena de 4 a 9 años de prisión, constituye un incumplimiento del artículo 23 de la Convención Americana en relación con el artículo 2 del mismo instrumento.” (Subrayas fuera de texto)

Se establece que la ley entre a regir a partir de su publicación debido a que es imperioso afianzar la armonización entre las normas del sistema de responsabilidad disciplinaria y la convencionalidad.

Este proyecto de ser ley de la República demostrará que es posible continuar ese camino de armonizar toda la convencionalidad como sistema integral y avanzar en un camino abierto de interpretaciones sistemáticas y evolutivas de plenas garantías de la CADH y efectivas con las Convenciones contra la corrupción ya mencionadas.

Es evidente que el elevado estándar de garantías en la jurisprudencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en materia de responsabilidad disciplinaria tiene el mismo nivel que aquel que se aplica en el derecho penal. Asegurar ello funcionalmente es el gran reto de la Procuraduría en un sistema que en materia de garantías es idéntico al penal.

En esa medida Colombia viene consolidando en las decisiones judiciales un derecho disciplinario armónico con la convencionalidad y respetuoso de los derechos políticos para evitar que casos como el de Gustavo Petro se repitan. De lo que se trata es de dar estatus legal y administrativo al activo jurisprudencial de las altas Cortes que han reafirmado la aplicación de todas las garantías y derechos de la CADH en la responsabilidad disciplinaria en aplicación del artículo 29 de la Constitución Política de 1991.

El texto del articulado que será presentado al Congreso de la República por la Procuraduría es el siguiente:

“Proyecto de Ley No.

“Por la cual se adoptan medidas de garantía en los procesos contra funcionarios de elección popular, en materia de lucha contra la corrupción y por violaciones a los derechos humanos”

Artículo 1. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto adoptar medidas y realizar ajustes normativos en materia de responsabilidad disciplinaria de servidores públicos de elección popular, cuyas conductas sean objeto de destitución e inhabilidad general, en armonía con los tratados, convenciones y otros instrumentos que hacen parte del bloque de constitucionalidad y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano, tendientes a combatir la corrupción y las violaciones a los derechos humanos, en un marco de garantías y debido proceso.

Parágrafo. En los procesos sancionatorios por faltas disciplinarias cuya sanción no implique destitución e inhabilidad general, se continuarán aplicando las normas establecidas en los términos de la legislación disciplinaria vigente.

Artículo 2. Principios, preceptos e interpretaciones del proceso penal en materia disciplinaria. Además de los principios rectores establecidos en la Ley 734 de 2002 y en la Ley 1952 de 2019, conforme a lo establecido en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 8 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se tendrán en cuenta:

1. Jurisdiccionalidad: el proyecto de decisión sancionatoria disciplinaria que llegare a resultar de las actuaciones de la Procuraduría General de la Nación, en el evento que conlleve destitución e inhabilidad general de servidores públicos elegidos por voto popular, tendrá control jurisdiccional previo, automático e integral de legalidad. Lo anterior, mediante sentencia proferida por

la jurisdicción de lo contencioso administrativo según los estándares y garantías que rigen en el proceso penal, en concordancia con el artículo 29 de la Constitución Política.

2. Imparcialidad objetiva y separación funcional: como garantía adicional del principio de imparcialidad, la investigación y acusación del servidor público elegido popularmente deberá recaer en un funcionario diferente al que adelante el juzgamiento y proyecte la decisión sancionatoria. El Procurador General de la Nación adoptará las medidas de organización interna que aseguren este principio.

3. Doble conformidad: cuando en la jurisdicción de lo contencioso administrativo se realice el control jurisdiccional y se decida absolver al disciplinado, y, esa decisión sea apelada la decisión sancionatoria siempre podrá ser impugnada por el disciplinado.

4. Plazo razonable: al concluir los términos de la indagación preliminar, el de la investigación disciplinaria o el previsto en la ley para fallar, la autoridad disciplinaria deberá proyectar la decisión que en derecho corresponda en un plazo máximo de tres (3) meses. El efecto del vencimiento de este término será la pérdida de competencia y la reasignación de la actuación a otra dependencia la cual deberá decidir en el mismo plazo sin posibilidad de una segunda reasignación. Lo anterior, reafirma la importancia del cumplimiento de los términos procesales que expresa la ley vigente para la adopción de las decisiones y de ahí las consecuencias disciplinarias por omitir tales términos.

5. Doble instancia: durante el proceso disciplinario, toda persona vinculada al mismo tiene derecho, en plena igualdad, a recurrir el proyecto de decisión sancionatoria ante una segunda instancia, de conformidad con las normas de distribución de competencias de la Procuraduría General de la Nación, en especial lo previsto por la Ley 1952 de 2019.

6. Congruencia: en la fase preliminar ante la Procuraduría General de la Nación, el organismo de control el disciplinado no podrá ser declarado responsable por hechos ni faltas disciplinarias que no consten en el auto de citación a audiencia y formulación de cargos. En la fase de control jurisdiccional, la modificación de la sanción impuesta por la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe observar el principio de congruencia.

7. Garantías integrales y sistemáticas: los principios, preceptos o interpretaciones a que se refiere este artículo se establecen de manera enunciativa y no taxativa, toda vez que también se aplicarán en materia disciplinaria los principios y garantías del debido proceso penal, así mismo, en forma sistemática los preceptos e interpretaciones establecidos en la materia por fuentes de derecho interno e internacional.

Artículo 3. Control jurisdiccional automático e integral de legalidad a las sanciones de destitución e inhabilidad. Adiciónese dos incisos y un párrafo del siguiente tenor al numeral 1 del artículo 44 de la Ley 734 de 2002 y al numeral 1 del artículo 48 de la Ley 1952 de 2019:

Cuando el investigado sea un servidor público elegido por voto popular, solo procederá la sanción de destitución e inhabilidad general, por los hechos, las omisiones y las situaciones jurídicas previstas en los tratados internacionales, las convenciones y demás instrumentos jurídicos contentivos de las obligaciones asumidas por el Estado colombiano en materia de lucha contra la corrupción o por violaciones a los derechos humanos; lo anterior, en concordancia con las faltas gravísimas previstas en este código.

En estos casos, las autoridades competentes que realicen el proyecto de decisión sancionatoria la enviarán a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para control jurisdiccional automático e integral de legalidad dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su elaboración y agotadas las etapas procesales. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento. La ejecución de las sanciones de destitución e inhabilidad general, de primera o segunda instancia, solo procederá una vez quede en firme la sentencia que se profiera en ejercicio de este control jurisdiccional.

Parágrafo. Lo dispuesto en este artículo sin perjuicio de la potestad oficiosa que tiene el juez que realice el control jurisdiccional de suspender al servidor público elegido por voto popular, en forma provisional si los hechos que dieron lugar a la investigación disciplinaria ameritan esta medida cautelar conforme a lo señalado en los artículos 157 de la Ley 734 de 2002 y 217 de la Ley 1952 de 2019. La Procuraduría General de la Nación podrá solicitar al juez de conocimiento que se adopte esta medida al momento de remitir el proyecto de decisión sancionatoria.

Artículo 4. Control jurisdiccional automático e integral de legalidad de la actuación disciplinaria. Adiciónese el artículo 185B al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

Artículo 185B: Control jurisdiccional automático e integral de legalidad de la actuación disciplinaria. Recibido el expediente que contiene el proceso disciplinario en el que se proyectó la sanción de destitución e inhabilidad general a un servidor público elegido por voto popular, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los magistrados de la corporación y el fallo será de la sala o sección de la cual haga parte ese magistrado.
2. El magistrado ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.
3. Vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, el Magistrado Ponente correrá traslado al servidor público de elección popular que fue sancionado, por el término de diez (10) días, para que presente alegatos de conclusión. En el mismo término podrá el Ministerio Público presentar su concepto.
4. Vencido el término para presentar los alegatos de conclusión, el magistrado ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de entrada al despacho para sentencia. La sala de la respectiva corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes. Los plazos legales serán de obligatoria observancia por la autoridad judicial con los efectos de perentoriedad de la acción de tutela toda vez que se debaten derechos fundamentales.

El control jurisdiccional automático e integral de legalidad del proyecto de decisión disciplinaria de destitución e inhabilidad de los servidores públicos elegidos por voto popular, tendrá trámite preferencial respecto de las demás acciones y procesos que conozca la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con excepción de las acciones de tutela.

Las sentencias que se profieran en el marco del control jurisdiccional a que se refiere este artículo tendrán el valor de cosa juzgada material y subsume el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que será improcedente.

La sentencia es susceptible de recurso de apelación, el cual podrá ser interpuesto por la parte interesada, la Procuraduría General de la Nación, demás entidades del Ministerio Público o la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. En aquellos casos en los que en primera instancia la jurisdicción de lo contencioso administrativo haya absuelto al servidor público y en segunda instancia se condene, esta decisión será susceptible de ser recurrida ante el superior, en garantía del principio de doble conformidad. En el caso del Consejo de Estado, la decisión será de subsección y la sala plena de la sección segunda, conocerá la segunda instancia.

Artículo 5. Vigencia. Esta ley entrará a regir a partir de su publicación, modifica los artículos 38, 44 y 45 de la Ley 734 de 2002, 44, 48 y 49 de la Ley 1952 de 2019 y deroga el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017 y demás disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase”

4. CONCLUSIÓN

De todo lo expuesto se evidencia en torno al cumplimiento del exhorto del Honorable Consejo de Estado y a la condena impuesta por la CorteIDH, que la Procuraduría General de la Nación ha venido desarrollando, dentro del marco de sus competencias, un proceso normativo e institucional tendiente a la armonización del derecho disciplinario con los estándares convencionales del debido proceso, dentro de aquellas situaciones jurídicas en las cuales se adelanten investigaciones contra funcionarios públicos de elección popular. Esto con la finalidad de reafianzar la tradición jurídica de respeto por el derecho convencional y por las garantías fundamentales en las actuaciones de la entidad.

En lo que tiene que ver con aquellas acciones que deben reflejarse normativamente en reformas al sistema de responsabilidad disciplinaria cuando quiera que se investiguen funcionarios públicos de elección popular, de manera coordinada entre los organismos constitucionales de control y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, se trabajó y elaboró el proyecto de ley al cual se hizo amplia referencia en el numeral 3 del presente informe. Proyecto que como se mencionó se presentó al Congreso de la República el 6 de enero de 2021 toda vez que se trata de un deber histórico.

Ahora bien, mientras se aprueba el proyecto de ley, la Procuraduría podrá seguir actuando con contundencia y con un elemento crucial, continuará con la sanción de destitución e inhabilidad general por actos de corrupción o violaciones a derechos humanos. Así como la suspensión o multa en las demás faltas.

En suma, el balance del cuatrenio de la administración del Procurador Fernando Carrillo Flórez (2017 a 2021) en el marco de garantías que se expuso en este informe, es el siguiente:

- 1221 sanciones a funcionarios de elección popular
- 592 alcaldes con destitución e inhabilidad general
- 14 gobernadores con destitución e inhabilidad general

En síntesis, durante la transición que le dio la CIDH, el Consejo de Estado y ahora la CorteIDH al Estado colombiano, es evidente entonces que la Procuraduría General de la Nación nunca bajó la guardia para sancionar faltas disciplinarias asegurando las debidas garantías. En el cúmulo de jurisprudencias que se analizaron, entre otros casos los de los señores Pulgar y Moreno el Consejo de Estado fortaleció las competencias de la Procuraduría como se señaló en el numeral 1 del presente informe. El régimen de transición que dejó en la entidad queda robustecido entonces con las medidas adoptadas aquí expuestas.

Cordialmente,



FERNANDO CARRILLO FLÓREZ
Procurador General de la Nación

IDGL/Fpinzón/JSCF.”

II. PROYECTO DE LEY: “POR LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS DE GARANTÍA EN LOS PROCESOS CONTRA FUNCIONARIOS DE ELECCIÓN POPULAR, EN MATERIA DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y POR VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS”

“Bogotá, D.C., 6 de enero de 2021

D.P. 001

H. Representante
GERMÁN ALCIDES BLANCO
Presidente Cámara de Representantes
Ciudad

Asunto: Presentación del Proyecto de Ley *“Por la cual se adoptan medidas de garantía en los procesos contra funcionarios de elección popular, en materia de lucha contra la corrupción y por violaciones a los derechos humanos”*.

Respetado señor Presidente:

La Procuraduría General de la Nación, como órgano autónomo e independiente en desarrollo de las atribuciones constitucionales y legales de presentar proyectos de ley (art. 278-3 de la Constitución Política y Decreto Ley 262 de 2000), ante la necesidad inaplazable de modificar la legislación nacional en su marco de garantías, para cumplir con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso de Gustavo Petro vs. Colombia y de acatar el exhorto del Consejo de Estado colombiano, el cual quedó en firme en enero de 2018, así como, con el propósito de fortalecer la lucha contra la corrupción, impedir la impunidad ante violaciones a los derechos humanos y con el objetivo de poder sancionar disciplinariamente a los servidores que incurran en faltas disciplinarias ante estos fenómenos, con un régimen jurídico y de actuaciones que aseguren con mayor efectividad el debido proceso y el derecho de defensa, se presenta al Congreso de la República este proyecto de ley, el cual en la primera parte expone los motivos y las razones que justifican la iniciativa y se incorpora luego su articulado, presenta a consideración del Congreso de la República y por medio de la Cámara de Representantes, este proyecto de ley.

La exposición de motivos se ha estructurado de modo tal que se pueda analizar la necesidad e importancia de esta iniciativa y para ello se dividirá en seis secciones: en la primera se hará referencia a la necesidad inaplazable del proyecto, en la segunda se expondrán los fundamentos normativos y convencionales de la iniciativa, en la tercera se hará referencia a los estudios realizados por la PGN para armonizar el sistema de responsabilidad disciplinaria con la convencionalidad, en la cuarta el *amicus curiae* que presentó la PGN, en la quinta el informe de la PGN ante el exhorto del Consejo de Estado y en la sexta se hace el análisis y la descripción del articulado. Al final del proyecto de ley presento su articulado.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Proyecto de ley de 2021

“Por la cual se adoptan medidas de garantía en los procesos contra funcionarios de elección popular, en materia de lucha contra la corrupción y por violaciones a los derechos humanos”

1. LA NECESIDAD INAPLAZABLE DE ESTA INICIATIVA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DE LA CORTEIDH EN EL CASO PETRO

Esta iniciativa tiene la finalidad de reafirmar la armonización que existe entre el sistema colombiano de responsabilidad disciplinaria con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, CADH. Igualmente, valora que las interpretaciones armónicas e integrales del bloque de constitucionalidad son las que históricamente han caracterizado a nuestras instituciones. Esta institucionalidad tiene un nuevo hito, la sentencia de 8 de julio de 2020 proferida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, CortelDH, en el caso Petro Urrego vs. Colombia, la cual fue notificada al Estado colombiano el 19 de agosto de 2020. Así mismo, otro referente para consolidar la armonización del sistema nacional con el convencional es la sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado de 15 de noviembre de 2017, No. 1131-2014, que realiza un exhorto y reitera las recomendaciones que formuló la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La sentencia de la CortelDH le ordena al Estado colombiano adecuar en un plazo razonable el ordenamiento jurídico interno, debido a que existen algunas disposiciones que no admiten una interpretación conforme a la CADH (Se trata de modificar 4 artículos y derogar otro adicional). Tales disposiciones se encuentran mencionadas en los numerales 113 a 116 de la sentencia de la CortelDH. Y la Corte estableció para esas reformas al ordenamiento jurídico un plazo razonable, que será verificado al cabo de un año de comunicarse la sentencia, es decir, el próximo 19 de agosto de 2021 la CortelDH verificará los avances en cuanto a esta iniciativa.

Por su parte, el Consejo de Estado en la sentencia antes referida exhortó al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para que en un período no superior a dos (2) años, implemente reformas 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.”

Las modificaciones que se solicitan por la CorteIDH y por el Consejo de Estado tienen que ver con el ejercicio de las funciones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación, PGN, teniendo en cuenta las mayores garantías, entre otras, del artículo 23.2 de la CADH, norma que exige que las limitaciones a los derechos políticos, cuando provienen de sanciones, sean impuestas por una autoridad judicial y conforme a un procedimiento que garantice los estándares de protección similares a los del derecho penal.

Este proyecto desarrolla las competencias constitucionales sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación respecto de servidores públicos de elección popular y establece principios, controles, procedimientos y criterios para que estas facultades se apliquen de manera compatible con la CADH.

Desde esa perspectiva, se busca que la regulación legal permita al Estado cumplir con lo ordenado por la CorteIDH en la sentencia proferida el 8 de julio de 2020 y a su vez, dar cumplimiento al exhorto realizado por el Consejo de Estado respecto a la competencia de la PGN para sancionar a los servidores públicos de elección popular. Esto en lo relacionado con la comisión de faltas disciplinarias, como una herramienta eficaz de lucha contra la corrupción como lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia C-028 de 2006.

Por esa razón, con el ánimo de armonizar el ejercicio de la función de control disciplinario con las garantías que se derivan de los instrumentos internacionales en derechos humanos frente a los servidores públicos de elección popular y los instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción, en especial la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción (aprobada por la Ley 412 de 1997 y declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-397 de 1998) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (aprobada por la Ley 970 de 2005 y declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-172 de 2006), instrumentos que han sido ratificados por Colombia y que a la luz del derecho internacional le imponen al Estado cumplirlos.

Como se podrá apreciar también se tiene en cuenta que la corrupción es un poderoso enemigo que quiere remover las estructuras de la democracia colombiana y lamentablemente, con actos de violaciones a los derechos humanos. Estos flagelos se mimetizaron en Colombia detrás del humo de la guerra y del sonido de los fúsiles, y una vez superada esa etapa de violencia en que nos encontramos está en la superficie

demostrando su potencialidad para afectar la democracia y la sostenibilidad del Estado social de derecho. Luchar contra la corrupción y actuar contra las violaciones a los derechos humanos protege igualmente otros instrumentos internacionales que el Estado debe preservar.

La acción disciplinaria, como expresión de la potestad punitiva del Estado, está encaminada a la prevención general de las conductas que pueden afectar la gestión pública y en la sanción de esas acciones que defraudan el interés general en el ejercicio de la función pública. Su importancia radica, entre otras, en la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive la de aquellos elegidos popularmente, para que su actuar siempre sea conforme a los principios de la función administrativa. Sin bajar la guardia en la confrontación a los flagelos enunciados, con esta iniciativa se adecuan las competencias de la Procuraduría General de la Nación.

En resumen, se busca fortalecer la aplicación de los principios, reglas y estándares de garantía establecidos por el sistema interamericano de protección de derechos humanos en el desarrollo de las actuaciones disciplinarias, en el caso de los servidores públicos de elección popular. La sentencia de la CorteIDH en el numeral 108 expresó que la decisión del Consejo de Estado que anuló la sanción de destitución del exalcalde Gustavo Petro constituyó un adecuado y oportuno control de convencionalidad. Y, en su numeral 112 la CorteIDH indicó que la Constitución Política de 1991 de Colombia es compatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, CADH o Pacto de San José (1969). Por lo tanto, no debe ser reformada. Este es un precedente importante en garantías. En ese contexto, como lo indica el numeral 158 de la sentencia de la CorteIDH, la misma no implica reformas estructurales a los procedimientos disciplinarios vigentes. Sino que es una reforma puntual y efectiva a la vez.

2. FUNDAMENTOS NORMATIVOS Y CONVENCIONALES DE LA INICIATIVA

2.1. MARCO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL

El debido proceso se aplica en Colombia para las actuaciones judiciales y administrativas. Gran conquista del constituyente en la Carta Política de 1991 en su artículo 29, por cuanto con dicha prescripción normativa, toda persona o funcionario que vaya a ser sancionado en Colombia debe tener previamente las garantías del derecho penal.

El artículo 122 de la Constitución Política de 1991, C.P., dispone que los servidores públicos, incluso aquellos elegidos por elección popular, tienen la obligación de ejercer el cargo atendiendo la Constitución y la ley, siempre respetando los límites que imponga el principio de legalidad, resguardando el patrimonio público.

Igualmente, el artículo 124 de la C.P., consagra que la ley debe determinar la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva, de forma que las conductas corruptas no queden impunes y la máxima censura social se imponga a los comportamientos que han lesionado o puesto en peligro los bienes públicos o demeritado la función pública.

Así, la función administrativa debe ejercerse con base en los principios que contempla la Constitución Política, en su artículo 209, a saber: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Adicionalmente, los conceptos de probidad e imparcialidad son propios de la moralidad a la cual se refiere expresamente la propia Constitución y que ordena a los servidores públicos, incluyendo a los de elección popular, a que se comporten conforme a ella y a no violentar la confianza que la sociedad les ha dado en la guarda y respeto de la Constitución, la ley y los recursos públicos.

Cuando el comportamiento de los servidores públicos elegidos por voto popular no se ajusta a la C.P., y a la Ley, la propia Constitución, en los artículos 277 y 278, le otorga a la PGN la función de ejercer la vigilancia superior de su conducta oficial, exigirles la información que considere necesaria e imponerles las sanciones que estime pertinentes. Artículos que conforme a la sentencia de la CortelDH de 8 de julio de 2020 son compatibles con el artículo 23 de la CADH. Al respecto el alto Tribunal señaló:

“112. En el presente caso, el Tribunal constata que el artículo 277.6 de la Constitución Política de Colombia faculta al Procurador para “ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley”. Por su parte, el artículo 278 del texto constitucional establece que el Procurador ejercerá directamente la función de “1. Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas [...]”. La Corte observa que el primer período del inciso 6° del artículo 277 y el numeral primero del artículo 278 de la Constitución de Colombia admiten la posibilidad de ser interpretados de modo compatible con la Convención Americana y con el modelo de Estado de derecho establecido por el artículo 1° de la propia Constitución¹⁵¹, a condición de entender que la referencia a los funcionarios de elección popular está limitada únicamente a la potestad de vigilancia del Procurador. Conforme a la regla de que no debe declararse una norma violatoria de la Convención en tanto admita una interpretación compatible con ésta, la Corte encuentra que el inciso 6° del artículo 277, y el numeral primero del artículo 278 de la Constitución

Política de Colombia, no son incompatibles con el artículo 23 de la Convención Americana.”

Así, la C.P., habilita a la PGN expresamente para actuar en aras de defender los intereses de la sociedad ante la violación de la Constitución y la ley con la conducta de los servidores públicos, incluidos los de elección popular. Para ello, la C.P., expresamente faculta a la PGN para sancionar a todos los servidores públicos.

El Estado colombiano al ser parte de la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción a las cuales ya se hizo referencia, tiene la obligación de investigar y sancionar las conductas de todos los servidores públicos que sean constitutivas de actos de corrupción. Es por esta razón que el presente proyecto de ley tiene por objeto realizar ajustes normativos en materia de responsabilidad de servidores públicos de elección popular, con el fin de adecuarlas a la CADH, en armonía también con las dos convenciones contra la corrupción.

A partir de lo anterior, es imperativo definir en las normas sancionatorias reglas que faciliten aplicar los conceptos y tipologías de corrupción previstos en los artículos 6 de la Convención Interamericana y 15 a 25 de la Convención de las Naciones Unidas, incluido su artículo 36 que autoriza sanciones por autoridades especializadas e independientes, como lo es la PGN por mandato constitucional.

En el contexto de las convenciones citadas y en armonía con la legislación nacional, en los trabajos académicos que para la seguridad jurídica en estas materias lideró el Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa, se identificó para la debida aplicación de esta iniciativa lo siguiente:

- A) Faltas plenamente constitutivas de actos de corrupción. Algunas faltas gravísimas previstas en la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, CDU, y en la Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario, CGD, son ejemplo de ello, el detrimento al patrimonio público con dolo (num. 31 art. 48 CDU y num. 3 art. 54 CGD).
- B) Faltas constitutivas de corrupción condicionadas. Son aquellas dependientes de las circunstancias de desviación de la función pública. Por ejemplo, en contratación la ausencia de planeación de un gobernador no es acto de corrupción por sí misma, salvo que se evidencie el propósito de recibir un beneficio (num. 31 art. 48 CDU y num. 3 art. 54 CGD).
- C) Faltas que dan lugar a sanciones mas no de destitución e inhabilidad general. En este tercer escenario faltas que no constituyen actos de corrupción por su tipificación: el acoso laboral o el consumo de bebidas embriagantes (num. 1 art. 10. L. 1010/06, num. 48 art. 48 CDU y num 2 art. 55 CGD).

En materia de protección de derechos humanos, cabe destacar que estos se encuentran señalados en la CADH y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad del Estado colombiano, razón por la cual, las conductas de los servidores públicos, incluidos aquellos elegidos por voto popular, que violen tales derechos deben ser sancionadas.

Teniendo en cuenta que las faltas disciplinarias gravísimas que dan lugar a la destitución, retiro o desvinculación del cargo también protegen el cumplimiento de los tratados internacionales que defienden los derechos humanos y por ende, son sancionados con destitución los servidores que comenten esas faltas vulnerando dichos tratados, en el presente proyecto se incluyen las conductas que vulneren estos derechos en concordancia con los tipos legales del artículo 48 del CDU, y de los artículos 52 y 53 del nuevo CGD que contemplan las faltas relacionadas con la infracción al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, así como, otras faltas relacionadas con la libertad y otros derechos fundamentales.

2.2. CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS Y LA SENTENCIA DE LA CORTEIDH

El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece:

“Artículo 23. Derechos Políticos.

- 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.”*

El apartado que mayor relevancia ha tenido para la limitación de los derechos políticos por parte de los Estados es el numeral 2 del artículo. Esta norma, de acuerdo con lo expuesto por la CorteIDH, contempla aquellas medidas que (i) inhabilitan a posibles candidatos para postularse a cargos de elección popular y (ii) también las que suponen

la separación del funcionario de su cargo, puesto que el denominado “sufragio pasivo” incluye la posibilidad de ocupar cargos públicos si se alcanza la votación para eso.

Para la CorteIDH el artículo 23.2 de la CADH “...no permite que órgano administrativo alguno pueda aplicar una sanción que implique una restricción (por ejemplo, imponer una pena de inhabilitación o destitución) a una persona por su conducta social (en el ejercicio de la función pública o fuera de ella) para el ejercicio de los derechos políticos a elegir y ser elegido: sólo puede serlo por acto jurisdiccional (sentencia) del juez competente en el correspondiente proceso penal. El Tribunal considera que la interpretación literal de este precepto permite arribar a esta conclusión, pues tanto la destitución como la inhabilitación son restricciones a los derechos políticos, no sólo de aquellos funcionarios públicos elegidos popularmente, sino también de sus electores.”

Lo anterior debe ser interpretado junto con lo señalado por la CorteIDH en los numerales 112 a 116. En el 112 el alto Tribunal señaló que las normas constitucionales que facultan a la PGN para vigilar e imponer sanciones a los servidores públicos de elección popular admiten una interpretación acorde a la CADH. En los numerales 113 a 116 la Corte hizo referencia expresa a las disposiciones legales internas que no admiten una interpretación acorde con la CADH. Tales disposiciones son:

- Artículo 38 numeral 4, y artículos 44 y 45 de la Ley 734 de 2002, CDU⁸.
- Artículo 60 de la Ley 610 de 2000⁹.

⁸ “113. Por otro lado, el Código Disciplinario Único prevé en sus artículos 44 y 45 la facultad de la Procuraduría para destituir e inhabilitar funcionarios públicos, y define las implicaciones de dichas sanciones en los siguientes términos: “a) La terminación de la relación del servidor público con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o elección, o b) La desvinculación del cargo, en los casos previstos en los artículos 110 y 278, numeral 1, de la Constitución, o c) La terminación del contrato de trabajo, y d) En todos los casos anteriores, la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función, por el término señalado en el fallo, y la exclusión del escalafón o carrera”. La Corte ya concluyó anteriormente que una sanción de inhabilitación o destitución de un funcionario público democráticamente electo por vía de autoridad administrativa y no por “condena, por juez competente, en proceso penal”, es contraria al artículo 23.2 de la Convención y al objeto y fin de la Convención (supra párr. 100). Por las mismas razones, la Corte concluye que el Estado incumplió con sus obligaciones previstas en el artículo 23 de la Convención, en relación con el artículo 2 del mismo instrumento, por la existencia y aplicación de las normas del Código Disciplinario Único que facultan a la Procuraduría a imponer dichas sanciones a funcionarios públicos democráticamente electos, como fue el caso del señor Petro.” (Negrillas y subrayas fuera de texto)

⁹ “114. Por otro lado, el Tribunal constata que el artículo 60 de la Ley 610 de 18 de agosto de 2000 señala que “la Contraloría General de la República publicará con periodicidad trimestral un boletín que contendrá los nombres de las personas naturales o jurídicas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal en firme y ejecutoriado y no hayan satisfecho la obligación contenida en él”. Asimismo, dicho artículo señala que no se podrán posesionar en cargos públicos “quienes aparezcan en el boletín de responsables” hasta que se cancele la sanción. Para efectos del presente análisis, esta norma debe ser entendida en su relación con el artículo 38 del Código Disciplinario

- Artículo 5 de la Ley 1864 de 2017¹⁰.

Cuando entre en vigencia la Ley 1952 de 2019, CGD, el próximo 1 de julio, los artículos 44 y 45 del CDU, serán derogados. El contenido normativo de esos artículos es similar al de los artículos 48 y 49 del CGD. Razón por la cual esas disposiciones deben adecuarse para ajustarse a la CADH, aspecto que se contempla en el articulado del presente proyecto de ley.

2.3. LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO Y SU MARCO DE GARANTÍAS

En la sentencia del 15 de noviembre de 2017, radicado 11001032500020140036000, C.P. César Palomino Cortés, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado declaró la nulidad de la decisión de única instancia proferida por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, la cual había impuesto la

Único, el cual prevé que “[t]ambién constituyen inhabilidades para desempeñar cargos públicos, a partir de la ejecutoria del fallo, las siguientes: [...] 4. Haber sido declarado responsable fiscalmente”. De lo anterior se concluye que, **aun cuando las facultades de la Contraloría no contemplan la atribución directa para destituir o inhabilitar funcionarios públicos de elección popular, las sanciones pecuniarias que pueden imponer, cuando estas resultan en la obligación de realizar el pago de una deuda fiscal de alta cuantía, como sucedió en el caso del señor Petro, pueden tener el efecto práctico de inhabilitarlo en virtud de lo dispuesto en el artículo 38 del Código Disciplinario Único y de la prohibición a los funcionarios competentes de dar posesión a quienes aparezcan en el boletín de responsables fiscales.**” (Negrillas y subrayas fuera de texto)

“115. En relación con lo anterior, la Corte concluye que las sanciones impuestas por la Contraloría pueden tener el efecto práctico de restringir derechos políticos, incumpliendo así las condiciones previstas en el artículo 23.2 de la Convención y que han sido reiteradas en la presente sentencia. **En esa medida, el Tribunal considera que el artículo 60 de la Ley 610 de 2010 y el artículo 38 fracción 4 del Código Disciplinario Único son contrarios al artículo 23 de la Convención Americana, en relación con el artículo 2 del mismo instrumento.**” (Negrillas fuera de texto)

¹⁰ “116. Asimismo, el Tribunal advierte que la Ley 1864 de 2017 modificó la Ley 599 del 2000 del Código Penal, para incluir delitos relacionados con los mecanismos de participación democrática. En el artículo 5 de la citada ley se dispuso la modificación del artículo 389 del Código Penal a fin de establecer el tipo penal de “elección ilícita de candidatos”, que consiste en lo siguiente: “[...] 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”. La Corte nota que esta norma, si bien no reconoce facultades para la restricción de derechos políticos, ni fue aplicada en el caso concreto del señor Petro, puede generar el efecto de inhibir a una persona para postularse a un cargo público cuando haya sido objeto de una sanción disciplinaria o fiscal, constituyendo así un riesgo para sus derechos políticos y los de sus electores. **En este sentido, el Tribunal considera que el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017, en tanto puede generar el efecto de inhibir a una persona para postularse a un cargo público de elección popular cuando haya sido objeto de una sanción disciplinaria o fiscal, pues podría incurrir en un delito sancionado con una pena de 4 a 9 años de prisión, constituye un incumplimiento del artículo 23 de la Convención Americana en relación con el artículo 2 del mismo instrumento.**” (Negrillas y subrayas fuera de texto).

sanción de destitución e inhabilidad general al exalcalde Gustavo Petro, así como la decisión de no reponer el fallo disciplinario.

El Consejo de Estado en la sentencia mencionada exhortó 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”.

El Consejo de Estado consideró que la PGN cuenta con la competencia para imponer sanciones que restrinjan los derechos políticos de los servidores públicos elegidos popularmente cuando la conducta que origina la sanción es un acto de corrupción. Esa interpretación la hizo el Consejo de Estado al realizar el “control de convencionalidad” respecto del artículo 44, numeral 1, del CDU a la luz del artículo 23.2 de la CADH.

Sobre el control de convencionalidad ejercido por el Consejo de Estado, la CorteIDH señaló que el mismo fue oportuno. En los numerales 107 y 108 de la sentencia de 8 de julio de 2020, se señaló lo siguiente: i) que el control de convencionalidad debe ser adelantado por todo órgano, o autoridad del Estado parte de la CADH, los cuales, en el marco de sus competencias, deben controlar que los derechos humanos sean respetados y garantizados, y ii) que la decisión del Consejo de Estado a la cual se hizo referencia anteriormente constituyó un adecuado y oportuno control de convencionalidad¹¹.

De otra parte, el 9 de diciembre de 2020 (2020-00235) la Sala de Consulta y Servicio Civil con ponencia del Dr. Óscar Darío Amaya Navas, al resolver un conflicto de competencias para adelantar un proceso administrativo sancionatorio de un Senador de la República entre la Procuraduría General de la Nación y la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República definió que la competencia “...para investigar y sancionar disciplinariamente a los congresistas debe entenderse radicada en cabeza del procurador general de la Nación, y no en otra dependencia de la entidad. La Sala en la parte resolutive exhorta al Gobierno Nacional, al Congreso de la República y a la Procuraduría General de la Nación para que den cumplimiento a lo ordenado por la

¹¹ “108. En ese sentido, la Corte considera que la decisión del Consejo de Estado constituyó un adecuado y oportuno control de convencionalidad de las sanciones de destitución e inhabilitación impuestas en contra del señor Petro por parte de la Procuraduría, en tanto cesó y reparó las violaciones a los derechos políticos que ocurrieron en perjuicio del señor Petro como resultado de dichas sanciones. (...) Pese a ello, en coincidencia con lo manifestado en el numeral 100 (supra párr. 100), si bien es encomiable la decisión del Consejo de Estado, la Corte advierte que, por la naturaleza del derecho afectado, no fue subsanada totalmente la violación, pues el derecho al ejercicio de un cargo de elección popular fue interrumpido durante más de un mes por la sanción impuesta por la Procuraduría.” (Subrayado fuera de texto)

Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia del 15 de noviembre de 2017 y la sentencia de la CortelDH del 8 de julio de 2020.

Siendo esa sentencia y la providencia antes mencionada hitos de la alta Corte de lo Contencioso, esa jurisdicción ha entendido que existe un plazo razonable y un periodo de transición en tanto y en cuanto hasta que no se expidiera la sentencia de la CortelDH y los ajustes normativos, existe un amplio marco de garantías en las leyes vigentes y en las sentencias, que se debe cumplir. Así lo tienen que interpretar los organismos de control. De ahí la importancia que el Honorable Congreso valore la necesidad urgente de expedir la legislación y se supere entonces lo que puede considerarse una etapa de transición.

3. ESTUDIOS E INVESTIGACIONES REALIZADAS POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN PARA LA ARMONIZACIÓN DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA EN COLOMBIA Y LA CONVENCIONALIDAD CON UNA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA

En febrero de 2018 se inició la investigación jurídica y académica titulada “*Derecho convencional y potestad disciplinaria. Instrumentos efectivos contra la corrupción en Colombia*”. La cual culminó con la publicación de la obra en abril de 2019. Los estudios que la componen son:

- a. La potestad sancionatoria no penal del Estado contra funcionarios públicos, a la luz de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Autora: Silvia Serrano Guzmán.
- b. Facultades sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación de Colombia y obligaciones interamericanas de derechos humanos. Autor: Diego García-Sayán.
- c. La potestad disciplinaria en el Estado social de derecho. Un nuevo enfoque protector de derechos humanos. Autor: Gustavo A. Castro Capera.
- d. Los derechos políticos y las funciones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación de Colombia: subsidiariedad y deferencia en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Autor: Jorge Roa Roa.
- e. 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. Autores: Iván Darío Gómez Lee y Franky Urrego Ortiz.

En la presentación del libro, la Presidente del Consejo de Estado colombiano Dra. Lucy Jeannette Bermúdez, destaca lo siguiente:

“Adicionalmente, el texto pone en evidencia esa armonización que debe hacerse no solo del ordenamiento jurídico interno de cada Estado, sino también como los tratados internacionales son objeto de esa evolución para lograr un adecuado entendimiento de cada instrumento. Tal es el caso de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción, que imponen obligaciones a los Estados parte, como la de implementar instrumentos útiles para combatir el flagelo de la corrupción que, como se indicó en líneas anteriores, es un fenómeno que afecta a todos los países latinoamericanos.

(...)

Comprende la exposición de múltiples casos fallados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los cuales se expone de manera nítida la posición de dicho órgano jurisdiccional frente al respeto de los derechos de las personas en tales asuntos.

(...) logra una coexistencia armónica entre las funciones otorgadas a la Procuraduría General de la Nación en la Constitución Política y los mandatos que se encuentran consignados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.”¹².

El estudio realizado por la PGN en cabeza de los Drs. Gómez Lee y Urrego Ortiz sobre el derecho Convencional demostró el alto estándar de garantías en la jurisprudencia del Consejo de Estado (43 sentencias incluyendo la de unificación de 9 de agosto de 2006 a favor de Piedad Córdoba)¹³. Precedentes a los cuales se suma la decisión de la Sección Segunda del 23 de julio de 2020 que confirmó la destitución del exalcalde Samuel Moreno por corrupción y en la cual el Consejo de Estado ratifica la tesis expuesta desde 2017. Según esta, la PGN es competente para imponer sanciones a servidores públicos de elección popular por actos constitutivos de corrupción.

En razón de la prolífica producción jurisprudencial que ratifica la competencia de la PGN para sancionar a servidores públicos de elección popular por actos constitutivos de corrupción, el señor Procurador General dispuso que se publicara el libro *“Sistema de Responsabilidad Disciplinaria en Colombia”*, que corresponde a la tercera actualización del artículo que hace parte de la obra *“Derecho convencional y potestad*

¹² García – Sayán, D. Serrano Gúzman, S. Castro Capera, G. Roa Roa, J. Gómez Lee, I.D. Urrego Ortiz, F. *Derecho Convencional y potestad disciplinaria*. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Bogotá, 2019. Esta obra puede consultarse en la página web de este Instituto y en <https://www.ivandariogomezlee.com/>

¹³ Gómez Lee, I.D. Urrego Ortiz, F. (2019) *Sistema de responsabilidad disciplinaria en Colombia*. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Esta obra puede consultarse en la página web de este Instituto y en <https://www.ivandariogomezlee.com/>

disciplinaria. Instrumentos efectivos contra la corrupción en Colombia". Publicación que se divulgó el 5 de septiembre de 2019 en el marco del XXV Encuentro de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se hizo la presentación de dicho texto. En esa obra se plantearon, entre otras las siguientes 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.

(...)

5.3. 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 disciplinaria para modificarla o anularla.

(...)

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."

A partir del análisis precedente se encuentra que es imperioso someter al escrutinio del Congreso la necesidad de reformar algunas disposiciones para afianzar la armonización del ejercicio de las competencias disciplinarias de la PGN respecto de servidores públicos de elección popular a la luz del artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada por la Ley 412 de 1997 y declarada exequible por la Corte

Constitucional en sentencia C-397 de 1998; y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada por la Ley 970 de 2005 y declarada exequible por la referida Corte en sentencia C-172 de 2006.

4. AMICUS CURIAE PRESENTADO POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN ANTE LA CORTEIDH EN 2020

La PGN presentó el 21 de febrero de 2020 un escrito de *amicus curiae* en el proceso del señor Gustavo Petro Urrego vs. Colombia ante la CorteIDH. En ese escrito la PGN señaló que su objetivo principal era brindar una colaboración institucional encaminada a demostrar la armonización de la convencionalidad con las normas que desarrollan las competencias internas en Colombia para aplicar el régimen sancionatorio, en especial el disciplinario. Para cumplir con ese objetivo la PGN aportó dos estudios: i) la responsabilidad disciplinaria: un sistema de garantías armonizado con la convencionalidad; y ii) estudio de armonización normativa entre la convencionalidad con el derecho interno colombiano: Constitución Política y los códigos de 2002 y 2019, CDU y CGD respectivamente.

La tesis central del *amicus curiae* y los dos estudios es que en Colombia la convencionalidad es fuente formal y material en la protección de los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular que son sancionados por la PGN. Adicionalmente, todos los servidores públicos cuentan con un sistema jurídico armonizado con las garantías del derecho penal y la Convención, en especial, el debido proceso.

Entre las conclusiones de los estudios que se adjuntaron vale la pena señalar las siguientes:

Estudio 1. La responsabilidad disciplinaria: un sistema de garantías armonizado con la convencionalidad.

“9.1. Colombia estructuró, a partir de la Constitución de 1991, un sistema de responsabilidad disciplinaria garantista bajo el debido proceso, según el derecho penal, 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, toda vez que las autoridades disciplinarias y judiciales aplican las garantías del derecho penal.

(...)

9.4. Se evidencia la compatibilidad entre el derecho convencional y el SRD en Colombia, así 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 en el estándar del derecho penal.

9.5. 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 (art. 4 C.P.) o acudir a la acción de tutela (art. 86 C.P.), de manera que puedan obtener protección constitucional en la fase administrativa de la actuación disciplinaria.

(...)

9.8. La Procuraduría General de la Nación se une a las voces de las demás autoridades disciplinarias, que son conscientes de que en el Estado social de derecho es legítima aquella decisión que respete no solo los mandatos legales sino que, por sobre todo, se ajuste a lo dispuesto en la Carta Política y a todos los instrumentos internacionales ratificados por Colombia en materia de derechos humanos y lucha contra la corrupción, que genéricamente se denomina derecho convencional; en otros términos, una decisión disciplinaria fundamentada en la observancia plena de los derechos fundamentales de las personas que son sujetos de investigación.”

(...)

9.10. Los ordenamientos nacional e internacional, en sus respectivas dimensiones, se pueden armonizar. En la perspectiva que se estudió, la legitimidad y armonización del SRD con la Convencionalidad radica, precisamente, en un diseño constitucional de autonomía, de frenos, contrapesos y equilibrios institucionales que hacen posible en el SRD en Colombia, la efectiva aplicación de las garantías del debido proceso, como lo impone el derecho penal, en el sistema de responsabilidad disciplinaria –tanto en la fase administrativa como en la de control judicial–.”

Estudio 2. La responsabilidad disciplinaria: un sistema de garantías armonizado con la convencionalidad.

“2. Es notorio, de acuerdo con este estudio, que en el sistema de responsabilidad disciplinaria colombiano tienen injerencia directa la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Interamericana contra la corrupción en su calidad de tratados internacionales ratificados por Colombia, los cuales la Corte Constitucional incorporó a nuestro ordenamiento jurídico y cuya observancia es forzosa en la aplicación de las fuentes legales analizadas y en el curso de la actuación disciplinaria en la fase administrativa y judicial.

(...)

6. El objetivo de la investigación se cumplió en tanto y en cuanto se demostró la validez de la interpretación expuesta del artículo 23.2; la de los derechos a los que aluden los artículos 8.º y 9.º de la Convención – garantías judiciales y el principio de legalidad–; el derecho a la protección judicial y el principio de igualdad y no discriminación, y su carácter transversal; las sanciones aplicables y su impacto en los derechos políticos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Interpretaciones que son válidas a la luz del derecho interno y de la Convencionalidad con el fin de asegurar su aplicación efectiva.

7. Las normas que fueron objeto de este estudio, reafirman la tesis de una interpretación compatible de la Convención Americana sobre Derechos Humanos con las normas constitucionales y legales que facultan a la Procuraduría General de la Nación para sancionar a servidores públicos elegidos popularmente.”

5. INFORME DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN ANTE EL CONSEJO DE ESTADO: ACCIONES DE CUMPLIMIENTO DE SU EXHORTO

Es importante realizar una consideración final ante el plazo razonable que confirió la CortelDH al Estado colombiano y sus autoridades para introducir las reformas normativas señaladas en la sentencia proferida en el caso Petro Urrego vs. Colombia. Si bien es cierto que esta propuesta de reforma legislativa resulta de la mayor importancia para Colombia, también lo es que las reformas normativas y las acciones de promoción de convencionalidad que ha impartido la PGN durante 2017 y 2020 se registra un avance notorio en el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión IDH que coincidieron con el exhorto del Consejo de Estado. Ello se puede evidenciar en el informe radicado ante dicha corporación y que se anexa a esta ponencia. De este informe se destaca:

- a) Se dispuso inaplicar por infracción directa a la convención las sanciones de destitución e inhabilidad que no tengan sustento en actos de corrupción o de violaciones a derechos humanos. (Circular 005 de 2020 del Procurador General de la Nación).
- b) Se instruyó a los procuradores judiciales, funcionarios de carrera administrativa, para que, en el marco de su independencia funcional de servidores, cuando un servidor de elección popular sancionado disciplinariamente demande el acto sancionatorio valore solicitar la suspensión provisional de esa decisión ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. (Directiva 008 de 2018 del Procurador General de la Nación) .
- c) Se impulsó un proceso académico de conocimiento y promoción de convencionalidad al interior de la Procuraduría General de la Nación, con la colaboración del Instituto de Estudios del Ministerio Público, IEMP y, y de organizaciones como la Corporación para la Excelencia para la Justicia, CEJ, y de la fundación Konrad Adenauer Stiftung KAS¹⁴.
- d) La PGN contribuyó a la expedición de la Ley 1952 de 2019 mediante la cual se adopta la doble instancia para las decisiones que adoptada el Procurador General de la Nación en única instancia.

Así las cosas, en el Estado colombiano se ha contribuido en forma significativa y, si se quiere, anticipativa al cumplimiento de la sentencia proferida por la CorteIDH en el caso Petro Urrego vs. Colombia.

6. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DEL ARTICULADO DEL PROYECTO

6.1. OBJETO

El objeto del proyecto es el de armonizar nuestro sistema de sanciones en materia disciplinaria, en especial cuando se trata de servidores públicos de elección popular, y la competencia para emitirlas, conforme a los tratados, convenciones y otros instrumentos que hacen parte del bloque de constitucionalidad y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano, tendientes a combatir la corrupción y las violaciones a los derechos humanos, en un marco de garantías y debido proceso.

Para los procesos sancionatorios por faltas disciplinarias cuya sanción no implique destitución e inhabilidad general se continuarán aplicando las reglas señaladas en la legislación disciplinaria vigente.

¹⁴ Seminario de Lucha contra la corrupción en Colombia y en el mundo: desafíos para las competencias sancionatorias. En: <https://www.youtube.com/watch?v=XzgXmhzXOeo>.

Este proyecto propone ajustar las competencias sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación, respecto de los servidores públicos de elección popular, dejando en manos de la jurisdicción de lo contencioso administrativo la decisión sobre la sanción de destitución e inhabilidad general. Así mismo, se fortalece el sistema de garantías en materia disciplinaria para un adecuado respeto del debido proceso conforme a las reglas establecidas en el artículo 8 de la CADH.

Así se acoge la interpretación evolutiva y sistemática que mejor compatibiliza la CADH, las Convenciones de lucha contra la corrupción y el principio de subsidiariedad que es imperativo en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos y que es deferente con los márgenes de apreciación nacional de las autoridades colombianas.

6.2. PRINCIPIOS, PRECEPTOS E INTERPRETACIONES EN MATERIA DISCIPLINARIA Y POSITIVIZACIÓN DE ESTÁNDARES INTERNACIONALES

El artículo 2º del proyecto de ley consagra principios, preceptos e interpretaciones que tienen por objeto asegurar que las sanciones impuestas a los servidores públicos de elección popular sean producto del respeto de todas las garantías de la CADH y de los estándares que se derivan de las decisiones que adoptan los organismos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

Los principios, preceptos e interpretaciones que se consagran son: jurisdiccionalidad, imparcialidad objetiva y separación funcional, doble conformidad, plazo razonable, doble instancia, congruencia y garantías integrales y sistemáticas. A continuación, se realiza una exposición de cada uno.

Jurisdiccionalidad

Teniendo en cuenta lo expresado por la Corte IDH en la sentencia de 8 de julio de 2020, con el fin de dar cumplimiento a la misma y de afianzar la compatibilidad entre el sistema de responsabilidad disciplinaria y la convencionalidad, se propone incorporar el principio de jurisdiccionalidad. De acuerdo con este principio, el proyecto de decisión sancionatoria disciplinaria que llegare a resultar de las actuaciones de la Procuraduría General de la Nación, en el evento que conlleve destitución e inhabilidad general de servidores públicos elegidos por voto popular, tendrá control jurisdiccional automático e integral de legalidad, en forma previa a que produzca sus efectos jurídicos.

Lo anterior, mediante sentencia proferida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo según los estándares y garantías que rigen en el proceso penal, en concordancia con el artículo 29 de la Constitución Política y la convencionalidad. El control jurisdiccional automático e integral de legalidad es acorde con lo expuesto por

el juez García Sayán, en el voto razonado en el caso de Leopoldo López Mendoza vs. Venezuela, respecto de la interpretación que debe darse al artículo 23 de la CADH.

Imparcialidad objetiva y separación funcional

Se propone consagrar expresamente la imparcialidad objetiva y la separación funcional señalando la regla de que la investigación y acusación del servidor público elegido popularmente debe recaer en una dependencia diferente a la que adelante el juzgamiento y emite la sanción. Esto con la finalidad de cumplir con los estándares de convencionalidad y hacer más garantista el procedimiento sancionatorio disciplinario, acogiendo lo establecido en el párrafo 129 de la sentencia proferida en el caso Petro Urrego vs. Colombia. De igual forma se advierte que el Procurador General de la Nación adoptará las medidas de organización interna que aseguren el respeto por este principio.

Doble conformidad

En materia penal, la Corte Constitucional a través de la sentencia C-792 de 2014, teniendo en cuenta lo expresado por la CorteIDH en los casos Herrera Ulloa vs. Costa Rica y Mohamed vs. Argentina, ordenó respetar el principio de doble conformidad. Ello fue tenido en cuenta para garantizar ese principio en nuestra Constitución, mediante el Acto Legislativo 01 de 2018. En materia disciplinaria, al tratarse de un proceso sancionatorio, es razonable y necesario que se adopte este principio. Por ello, en el proyecto de ley se propone que, cuando la jurisdicción de lo contencioso administrativo realice el control jurisdiccional y absuelva al disciplinado, si esa decisión es apelada y producto de ello se sanciona el disciplinado, este podrá impugnar tal sanción.

Plazo razonable

Otro aspecto para resaltar es que la CorteIDH ha puesto de presente en casos como el de la Comunidad indígena Yakye Axa del Pueblo Enxet-Lengua vs. Paraguay y el caso de la Comunidad indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay la necesidad de contar con plazos razonables en las actuaciones sancionatorias no penales. Así, se ha tenido en cuenta como elementos para revisar el plazo razonable: la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de las autoridades judiciales y la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada en el mismo.

El proceso disciplinario, luego de la expedición de la Ley 1474 de 2011 cuenta con términos de caducidad y prescripción de cinco años cada uno, lo cual implica términos amplios que pueden llegar a afectar derechos del disciplinado. Por lo tanto, se considera necesario fijar límites adicionales a los que se encuentran establecidos en la legislación vigente para cada etapa del proceso con consecuencias ante su

inobservancia de tal manera que las decisiones sean adoptadas con sujeción estricta a los términos que prevé la ley. Por ello se propone que, al concluir los términos de la indagación preliminar, de la investigación disciplinaria o el previsto en la ley para fallar, deberá proyectarse la decisión que en derecho corresponda en un plazo máximo de tres (3) meses, so pena de pérdida de competencia y reasignación de la actuación a otra dependencia.

Doble instancia

El artículo 8 de la CADH referido a las garantías judiciales establece, entre otras cosas, que todas las personas tienen derecho, en plena igualdad, a recurrir el fallo ante juez o tribunal superior. Por esa razón en aras de la armonización que busca el presente proyecto se incorpora la doble instancia como una garantía esencial en las actuaciones disciplinarias.

Congruencia

En la fase administrativa del procedimiento disciplinario se incorpora de manera directa en la Ley 1952 de 2019, CGD, en el artículo 20, el principio de congruencia, el cual no se encuentra en la Ley 734 de 2002, CDU. Este principio constituye una garantía del proceso penal como lo indicó la Corte IDH, en sentencia del 20 de junio de 2005 y como lo ha destacado la Corte Constitucional en la sentencia C-025 de 2010. Su consagración expresa es necesaria teniendo en cuenta que actualmente, en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, una vez inicia el control pleno e integral de las sanciones disciplinarias el juez tiene la posibilidad de modificar la sanción. En algunos casos, se ha observado que producto de ese control se imponen sanciones por faltas diferentes a las imputadas en sede administrativa¹⁵.

Por lo anterior, es necesario señalar la obligatoriedad de respetar incluso en sede judicial el principio de congruencia, en virtud del cual, no podrán imponerse sanciones por hechos o faltas disciplinarias que no consten en el auto de citación a audiencia y en la formulación de cargos.

¹⁵ Ver, entre otras, las siguientes sentencias del Consejo de Estado: i) Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección "A". Sentencia de 27 de mayo de 2015. Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Rad. No. 11001-03-25-000-2011-00140-00 (0477-11); ii) Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia de 28 de septiembre de 2017. Consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández. Rad. No. 11001-03-25-000-2011-00421-00 (1594-11); iii) Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia de 2 de marzo de 2017. Consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández. Rad. No. 11001-03-25-000-2011-00304-00(1156-11).

Garantías integrales y sistemáticas

Se establece expresamente que los principios, preceptos o interpretaciones a que se refiere el artículo 2 del proyecto son a título enunciativo y no taxativo. Se señala que se aplicarán en materia disciplinaria los principios y garantías del debido proceso penal y en forma sistemática los preceptos e interpretaciones establecidos en la materia por fuentes de derecho interno e internacional. Valiosos principios, preceptos e interpretaciones para integrar mejor la convencionalidad.

Se propone un control de naturaleza jurisdiccional automático e integral de legalidad que es garantía de cumplimiento de estos principios y reglas, al proyecto de decisión disciplinaria de destitución, de primera o segunda instancia, según sea el caso, en cuanto a sus efectos de inhabilidad cuando recae sobre funcionarios de elección popular; de esta forma se evita quebrantar la institucionalidad. Sin duda, ante principios de este nivel la garantía propuesta supera tensiones a futuro entre las disposiciones internas de Colombia con la convencionalidad y el derecho internacional.

6.3. CONTROL JURISDICCIONAL AUTOMÁTICO E INTEGRAL DE LEGALIDAD AL PROYECTO DE SANCIÓN DISCIPLINARIA DE DESTITUCIÓN E INHABILIDAD GENERAL A SERVIDORES DE ELECCIÓN POPULAR

El proyecto establece que los servidores públicos elegidos por voto popular solo podrán ser sancionados con destitución e inhabilidad general, por los hechos, las omisiones y las situaciones jurídicas previstas en los tratados internacionales, las convenciones y demás instrumentos jurídicos contentivos de las obligaciones asumidas por el Estado colombiano en materia de lucha contra la corrupción y violaciones a los derechos humanos. Ello en concordancia con las faltas gravísimas previstas en el CDU y en el CGD. En este sentido estos servidores no pueden ser destituidos por faltas diferentes a aquellas que constituyan actos de corrupción o violación de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Tales asuntos deberán revisarse en cada caso por la autoridad de control, al amparo de las otras sanciones que prevé el CDU y el CGD.

En el ámbito procesal se adiciona un nuevo artículo al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA, el cual establece un procedimiento similar al que hoy existe para adelantar el control inmediato de legalidad de las medidas generales que se adoptan para desarrollar los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, que establecen los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011. Con la diferencia de que este control jurisdiccional es sustancial y cuenta con etapas más garantistas que el primero.

Cabe destacar que el Señor Contralor General de la República, en un sentido similar al expuesto, promovió la inclusión en el CPACA del artículo 185A que da cumplimiento a la sentencia de la CortelDH en lo referente a la modificación del artículo 60 de la Ley 610 de 2000.

Se incluye un párrafo según el cual en situaciones especiales dada la relevancia de los hechos que dan lugar a la investigación disciplinaria y a que, en el proyecto de decisión de primera o segunda instancia, según sea el caso, se sancione al servidor elegido por voto popular, el juez que realiza el control jurisdiccional puede disponer de manera oficiosa la suspensión en forma provisional del servidor. Se establece que esa solicitud también la puede formular la Procuraduría General de la Nación. Esto en los términos de los artículos 157 de la Ley 734 de 2002 y 217 de la Ley 1952 de 2019. Cabe recordar que las medidas cautelares en la jurisprudencia colombiana han tenido amplio desarrollo en perspectiva de proteger el derecho de defensa y las garantías de los destinatarios de estas.

6.4. EFECTOS DEL CONTROL JURISDICCIONAL

Por las características propias del régimen disciplinario se establecen las siguientes reglas especiales:

- El proyecto de sanción estará sujeto a la firmeza de la sentencia judicial que realice el control jurisdiccional.
- Los plazos legales serán de obligatoria observancia por la autoridad judicial con los efectos de perentoriedad de la acción de tutela toda vez que se debaten derechos fundamentales. El juez no puede entonces pretermitir esos plazos.
- Se establecen normas de competencia para el conocimiento de los asuntos en materia disciplinaria.
- El control jurisdiccional automático e integral de legalidad tiene trámite preferencial respecto a las demás acciones y procesos.
- La decisión será apelable y deberá respetar el principio de doble conformidad.
- La decisión judicial hará tránsito a cosa juzgada. La decisión judicial del control jurisdiccional subsume el medio de control de nulidad y restablecimiento y no será procedente la demanda del acto de la Procuraduría General de la Nación toda vez que el mismo se llevó a cabo en forma previa.

Este control jurisdiccional automático e integral de legalidad es una expresión del principio de jurisdiccionalidad. Se establecen reglas de competencia y se regula el procedimiento para adelantar ese control por parte de la jurisdicción de lo

contencioso administrativo. A su vez, se prevé que en los supuestos en que procede el control automático jurisdiccional, la sanción solo tiene efectos cuando adquiera firmeza la sentencia mediante la cual se resuelva el control jurisdiccional automático de la sanción.

6.5. DEROGATORIA DEL TIPO PENAL VIGENTE EN EL CÓDIGO PENAL Y VIGENCIA DE LA LEY

En relación con el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017, se deroga expresamente teniendo en cuenta que la CortelDH en la sentencia de 8 de julio de 2020 manifestó que el “116. Asimismo, el Tribunal advierte que la Ley 1864 de 2017 modificó la Ley 599 del 2000 del Código Penal, para incluir delitos relacionados con los mecanismos de participación democrática. En el artículo 5 de la citada ley se dispuso la modificación del artículo 389 del Código Penal a fin de establecer el tipo penal de “elección ilícita de candidatos”, que consiste en lo siguiente: “[...] 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”. La Corte nota que esta norma, si bien no reconoce facultades para la restricción de derechos políticos, ni fue aplicada en el caso concreto del señor Petro, puede generar el efecto de inhibir a una persona para postularse a un cargo público cuando haya sido objeto de una sanción disciplinaria o fiscal, constituyendo así un riesgo para sus derechos políticos y los de sus electores. En este sentido, el Tribunal considera que el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017, en tanto puede generar el efecto de inhibir a una persona para postularse a un cargo público de elección popular cuando haya sido objeto de una sanción disciplinaria o fiscal, pues podría incurrir en un delito sancionado con una pena de 4 a 9 años de prisión, constituye un incumplimiento del artículo 23 de la Convención Americana en relación con el artículo 2 del mismo instrumento.” (Subrayas fuera de texto)

Se establece que la ley entre a regir a partir de su publicación debido a que es imperioso afianzar la armonización entre las normas del sistema de responsabilidad disciplinaria y la convencionalidad.

Este proyecto de ser ley de la república demostrará que es posible continuar ese camino de armonizar toda la convencionalidad como sistema integral y avanzar en un camino abierto de interpretaciones sistemáticas y evolutivas de plenas garantías de la CADH y efectivas con las Convenciones contra la corrupción ya mencionadas.

Es evidente que el elevado estándar de garantías en la jurisprudencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en materia de responsabilidad disciplinaria tiene el mismo nivel que aquel que se aplica en el derecho penal. Asegurar ello funcionalmente es el gran reto de la Procuraduría en un sistema que en materia de garantías es idéntico al penal.

En esa medida Colombia viene consolidando en las decisiones judiciales un derecho disciplinario armónico con la convencionalidad y respetuoso de los derechos políticos para evitar que casos como el de Gustavo Petro se repitan. De lo que se trata es de dar estatus legal y administrativo al activo jurisprudencial de las altas Cortes que han reafirmado la aplicación de todas las garantías y derechos de la CADH en la responsabilidad disciplinaria en aplicación del artículo 29 de la Constitución Política de 1991.

Cordialmente,



FERNANDO CARRILLO FLÓREZ
Procurador General de la Nación

Copia: Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario General Cámara de Representantes

Anexo: Texto del articulado del Proyecto de Ley.
Informe presentado al Consejo de Estado en enero de 2021 en 38 folios.

Proyecto de Ley No.

“Por la cual se adoptan medidas de garantía en los procesos contra funcionarios de elección popular, en materia de lucha contra la corrupción y por violaciones a los derechos humanos”

Artículo 1. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto adoptar medidas y realizar ajustes normativos en materia de responsabilidad disciplinaria de servidores públicos de elección popular, cuyas conductas sean objeto de destitución e inhabilidad general, en armonía con los tratados, convenciones y otros instrumentos que hacen parte del bloque de constitucionalidad y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano, tendientes a combatir la corrupción y las violaciones a los derechos humanos, en un marco de garantías y debido proceso.

Parágrafo. En los procesos sancionatorios por faltas disciplinarias cuya sanción no implique destitución e inhabilidad general, se continuarán aplicando las normas establecidas en los términos de la legislación disciplinaria vigente.

Artículo 2. Principios, preceptos e interpretaciones del proceso penal en materia disciplinaria. Además de los principios rectores establecidos en la Ley 734 de 2002 y en la Ley 1952 de 2019, conforme a lo establecido en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 8 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se tendrán en cuenta:

1. **Jurisdiccionalidad:** el proyecto de decisión sancionatoria disciplinaria que llegare a resultar de las actuaciones de la Procuraduría General de la Nación, en el evento que conlleve destitución e inhabilidad general de servidores públicos elegidos por voto popular, tendrá control jurisdiccional previo, automático e integral de legalidad. Lo anterior, mediante sentencia proferida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo según los estándares y garantías que rigen en el proceso penal, en concordancia con el artículo 29 de la Constitución Política.
2. **Imparcialidad objetiva y separación funcional:** como garantía adicional del principio de imparcialidad, la investigación y acusación del servidor público elegido popularmente deberá recaer en un funcionario diferente al que adelante el juzgamiento y proyecte la decisión sancionatoria. El Procurador General de la Nación adoptará las medidas de organización interna que aseguren este principio.
3. **Doble conformidad:** cuando en la jurisdicción de lo contencioso administrativo se realice el control jurisdiccional y se decida absolver al disciplinado, y, esa decisión sea apelada la decisión sancionatoria siempre podrá ser impugnada por el disciplinado.

4. **Plazo razonable:** al concluir los términos de la indagación preliminar, el de la investigación disciplinaria o el previsto en la ley para fallar, la autoridad disciplinaria deberá proyectar la decisión que en derecho corresponda en un plazo máximo de tres (3) meses. El efecto del vencimiento de este término será la pérdida de competencia y la reasignación de la actuación a otra dependencia la cual deberá decidir en el mismo plazo sin posibilidad de una segunda reasignación. Lo anterior, reafirma la importancia del cumplimiento de los términos procesales que expresa la ley vigente para la adopción de las decisiones y de ahí las consecuencias disciplinarias por omitir tales términos.
5. **Doble instancia:** durante el proceso disciplinario, toda persona vinculada al mismo tiene derecho, en plena igualdad, a recurrir el proyecto de decisión sancionatoria ante una segunda instancia, de conformidad con las normas de distribución de competencias de la Procuraduría General de la Nación, en especial lo previsto por la Ley 1952 de 2019.
6. **Congruencia:** en la fase preliminar ante la Procuraduría General de la Nación, el organismo de control el disciplinado no podrá ser declarado responsable por hechos ni faltas disciplinarias que no consten en el auto de citación a audiencia y formulación de cargos. En la fase de control jurisdiccional, la modificación de la sanción impuesta por la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe observar el principio de congruencia.
7. **Garantías integrales y sistemáticas:** los principios, preceptos o interpretaciones a que se refiere este artículo se establecen de manera enunciativa y no taxativa, toda vez que también se aplicarán en materia disciplinaria los principios y garantías del debido proceso penal, así mismo, en forma sistemática los preceptos e interpretaciones establecidos en la materia por fuentes de derecho interno e internacional.

Artículo 3. Control jurisdiccional automático e integral de legalidad a las sanciones de destitución e inhabilidad. Adiciónese dos incisos y un párrafo del siguiente tenor al numeral 1 del artículo 44 de la Ley 734 de 2002 y al numeral 1 del artículo 48 de la Ley 1952 de 2019:

Cuando el investigado sea un servidor público elegido por voto popular, solo procederá la sanción de destitución e inhabilidad general, por los hechos, las omisiones y las situaciones jurídicas previstas en los tratados internacionales, las convenciones y demás instrumentos jurídicos contentivos de las obligaciones asumidas por el Estado colombiano en materia de lucha contra la corrupción o por violaciones a los derechos humanos; lo anterior, en concordancia con las faltas gravísimas previstas en este código.

En estos casos, las autoridades competentes que realicen el proyecto de decisión sancionatoria la enviarán a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para control jurisdiccional automático e integral de legalidad dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su elaboración y agotadas las etapas procesales. Sino se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento. La ejecución de las sanciones de destitución e inhabilidad general, de primera o segunda instancia, solo procederá una vez quede en firme la sentencia que se profiera en ejercicio de este control jurisdiccional.

Parágrafo. Lo dispuesto en este artículo sin perjuicio de la potestad oficiosa que tiene el juez que realice el control jurisdiccional de suspender al servidor público elegido por voto popular, en forma provisional si los hechos que dieron lugar a la investigación disciplinaria ameritan esta medida cautelar conforme a lo señalado en los artículos 157 de la Ley 734 de 2002 y 217 de la Ley 1952 de 2019. La Procuraduría General de la Nación podrá solicitar al juez de conocimiento que se adopte esta medida al momento de remitir el proyecto de decisión sancionatoria.

Artículo 4. Control jurisdiccional automático e integral de legalidad de la actuación disciplinaria. Adiciónese el artículo 185B al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

Artículo 185B: Control jurisdiccional automático e integral de legalidad de la actuación disciplinaria. Recibido el expediente que contiene el proceso disciplinario en el que se proyectó la sanción de destitución e inhabilidad general a un servidor público elegido por voto popular, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los magistrados de la corporación y el fallo será de la sala o sección de la cual haga parte ese magistrado.
2. El magistrado ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.
3. Vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, el Magistrado Ponente correrá traslado al servidor público de elección popular que fue sancionado, por el término de diez (10) días, para que presente alegatos de conclusión. En el mismo término podrá el Ministerio Público presentar su concepto.
4. Vencido el término para presentar los alegatos de conclusión, el magistrado ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de entrada al despacho para sentencia. La sala de la respectiva corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes. Los

plazos legales serán de obligatoria observancia por la autoridad judicial con los efectos de perentoriedad de la acción de tutela toda vez que se debaten derechos fundamentales.

El control jurisdiccional automático e integral de legalidad del proyecto de decisión disciplinaria de destitución e inhabilidad de los servidores públicos elegidos por voto popular, tendrá trámite preferencial respecto de las demás acciones y procesos que conozca la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con excepción de las acciones de tutela.

Las sentencias que se profieran en el marco del control jurisdiccional a que se refiere este artículo tendrán el valor de cosa juzgada material y subsume el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que será improcedente.

La sentencia es susceptible de recurso de apelación, el cual podrá ser interpuesto por la parte interesada, la Procuraduría General de la Nación, demás entidades del Ministerio Público o la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. En aquellos casos en los que en primera instancia la jurisdicción de lo contencioso administrativo haya absuelto al servidor público y en segunda instancia se condene, esta decisión será susceptible de ser recurrida ante el superior, en garantía del principio de doble conformidad. En el caso del Consejo de Estado, la decisión será de subsección y la sala plena de la sección segunda, conocerá la segunda instancia.

Artículo 5. Vigencia. Esta ley entrará a regir a partir de su publicación, modifica los artículos 38, 44 y 45 de la Ley 734 de 2002, 44, 48 y 49 de la Ley 1952 de 2019 y deroga el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017 y demás disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase”.

III. CARTA REMISORIA AMICUS CURIAE

Fernando Carrillo Florez
Procurador General de la Nación

Bogotá D.C., 21 de febrero de 2020

Doctor
PABLO SAAVEDRA ALESSANDRI
Secretario Ejecutivo
H. Corte Interamericana de Derechos Humanos
San José, Costa Rica

ASUNTO: AMICUS CURIAE. CDH-13-2018 Gustavo Petro Urrego Vs. Colombia

Señor Secretario de la Honorable Corte Interamericana:

La Procuraduría General de la Nación de Colombia, en adelante PGN, entidad que dirijo para el período constitucional 2017-2021 quiere contribuir, mediante la presentación de un *amicus curiae*, ante la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la definición de la controversia del Estado colombiano con el señor Gustavo Petro Urrego, en su calidad de exalcalde mayor de la ciudad de Bogotá, D.C.

El principal objetivo de este escrito es brindar una colaboración institucional encaminada a demostrar la armonización de la Convencionalidad con las normas que desarrollan las competencias internas en Colombia para aplicar el régimen sancionatorio, en especial, el disciplinario. Para cumplir con el propósito señalado, someto a su consideración dos estudios jurídicos que ha realizado la PGN:

1. “La Responsabilidad Disciplinaria: un sistema de garantías armonizado con la Convencionalidad”: explica cómo el sistema de responsabilidad disciplinaria tiene plena compatibilidad con los tratados internacionales ratificados por Colombia; y analiza que el sistema disciplinario de Colombia está compuesto por dos fases: la primera, el control administrativo que realiza la PGN; y la segunda, el control jurisdiccional. Las dos fases bajo el estándar del derecho penal.

En ese contexto, el sistema legal de responsabilidad disciplinaria de Colombia operó y aseguró, en la fase jurisdiccional, el restablecimiento del derecho y el pleno respeto a los derechos políticos del señor Gustavo Petro Urrego por parte de las autoridades nacionales.

El documento que apporto desarrolla el sistema de garantías que preservan las autoridades nacionales que, como se indica, aseguraron -y asegurarán- los derechos políticos del señor Gustavo Petro Urrego.

Cra 5ª # 15-80 Bogotá, Colombia – Tel. (571) 5878750 – procurador@procuraduria.gov.co

Fernando Carrillo Flórez
Procurador General de la Nación

Esas garantías tienen origen en la Constitución Política colombiana, que ordena en su artículo 29 lo siguiente: «*El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*». Este principio imperativo lo desarrolla a plenitud esa norma con todo el garantismo que el derecho penal ha conquistado en los últimos siglos.

El debido proceso que orienta a la justicia penal debe aplicarse por las siguientes autoridades de protección jurisdiccional: el Consejo de Estado, la Corte Constitucional, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y 25 tribunales del territorio nacional, junto con los juzgados del país que pueden conocer acciones de tutela. En este aporte se demuestra que las referidas autoridades realizan protección de los derechos, en idéntica forma a aquella que desarrollan los jueces penales.

Sumado a lo anterior, las autoridades administrativas que deben cumplir las garantías y reglas de los procesos penales en sus actuaciones, según la Constitución, la legislación y la Convención, son la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales. Estas entidades son órganos de control autónomos e independientes sometidos al control jurisdiccional del país.

Aunado a ello, en este primer estudio se analizan los marcos normativos de esas actuaciones de control, los procedimientos de garantía, con referencia a las sentencias que han materializado el principio al debido proceso previsto en el artículo 29 de la Constitución Política y en la Convención, con las garantías penales como fuente de nuestro derecho.

También se evidencia que el régimen legal de nuestros organismos de control se ajusta a las garantías penales¹ y ha sido objeto de decenas de sentencias de constitucionalidad de la Corte Constitucional que respaldan tales garantías y las reglas del debido proceso en el derecho penal.

Ahora bien, el control judicial a cargo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo se analiza de manera detallada. Ha sido tan profundo ese control jurisdiccional que el Consejo de Estado, como máximo órgano de lo contencioso administrativo, ha fijado reglas de unificación, que son de obligatorio acatamiento por la PGN. Esto con el fin de asegurar el debido proceso como principio superior que la Constitución Política nos impone, tal cual lo aplican las autoridades penales, según el texto del artículo 29 de esta Carta.

¹ Las normas que rigen la actuación disciplinaria en Colombia son dos: el Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002) y el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019, la cual entra a regir el 1 de Julio de 2021).

Cra 5ª # 15-80 Bogotá, Colombia – Tel. (571) 5878750 – procurador@procuraduria.gov.co

Fernando Carrillo Pérez
Procurador General de la Nación

Precisamente, una evidencia de la efectividad de los recursos internos de protección en Colombia es la decisión de carácter judicial que profirió el Consejo de Estado, en la que anuló la destitución e inhabilidad del señor Gustavo Petro Urrego. Así mismo, son recursos internos las medidas cautelares que adoptó el mismo Consejo de Estado para reintegrarlo al cargo de alcalde mayor y preservar tales garantías y derechos².

En esta misma línea, son referentes de medidas internas efectivas de protección, la suspensión de los fallos de la Contraloría de Bogotá por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que tuvo origen en la solicitud de los procuradores judiciales de la PGN, y que incluso fue valorada por la Honorable Corte Interamericana para desestimar sus medidas cautelares en este caso.

Del contenido esbozado se concluye que, si bien la caracterización jurídica del sistema colombiano es especial o *sui generis*, la PGN, como parte de ese sistema, está sometida al control jurisdiccional pleno e integral, de manera que el investigado goce en todo momento de las garantías que establece la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

2. “Estudio de armonización normativa entre la Convencionalidad con el derecho interno colombiano: Constitución Política y los códigos de 2002 y 2019”: corresponde a un estudio comparado de la armonización de las normas de la Convención, que la Comisión Interamericana presentó en el caso del exalcalde, señor Gustavo Petro Urrego, como disposiciones presuntamente violadas, con las normas del ordenamiento jurídico colombiano que materializan los derechos que reconoce la Convención.

Este estudio de armonización se enfoca en los códigos disciplinarios de los años 2002 (Ley 734) y 2019 (Ley 1952). En el cuadro de análisis comparado se puede apreciar en detalle que el derecho de Colombia se ajusta a las garantías previstas en el derecho penal y en la Convención, es decir, que el derecho colombiano es congruente y concordante con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y no la contraviene.

En síntesis, a partir de este estudio se concluye que en el caso del señor Gustavo Petro Urrego, los recursos y las reglas internas de origen constitucional, legal y jurisprudencial en Colombia aseguran hoy -y asegurarán en el futuro-, idénticos objetivos, estándares y normas a los previstos en la Convención.

² Sobre el agotamiento de los recursos internos la H. Corte Interamericana señaló: “[l]a regla del previo agotamiento de los recursos internos permite al Estado resolver el problema según su derecho interno antes de verse enfrentado a un proceso internacional, lo cual es especialmente válido en la jurisdicción internacional de los derechos humanos, por ser esta “coadyuvante o complementaria de la interna”. Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada. Coord(s). Christian Steiner y Patricia Uribe. Corte Suprema de Justicia de la Nación de México y Konrad Adenauer Stiftung. México, 2014, p. 7

Cra 5ª # 15-80 Bogotá, Colombia – Tel. (571) 5878750 – procurador@procuraduria.gov.co

Fernando Carrillo Flórez
Procurador General de la Nación

En este contexto presento, con la mayor consideración, los dos estudios jurídicos ya referidos, y en cada uno de ellos se expondrán sus respectivas conclusiones, con una idea principal: la Convencionalidad es fuente formal y material en la protección de los derechos políticos de los funcionarios de elección popular que sean sancionados por la Procuraduría. Adicionalmente, cuentan con un sistema jurídico armonizado con las garantías del derecho penal y la Convención, en especial, el debido proceso.

Con toda atención me suscribo de la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos, con especial respeto y deferencia.

Cordialmente,



Anexos: Los estudios enunciados y sus soportes.

Cra 5ª # 15-80 Bogotá, Colombia – Tel. (571) 5878750 – procurador@procuraduria.gov.co

IV. ESTUDIO 1. LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA: UN SISTEMA DE GARANTÍAS ARMONIZADO CON LA CONVENCIONALIDAD

1. PRESENTACIÓN

El estudio que se presenta permite evidenciar que los instrumentos para adjudicar responsabilidad disciplinaria en el marco de la Constitución de 1991 en Colombia, y las políticas públicas o medidas de lucha contra corrupción, forman parte de un sistema, el cual es compatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos –en adelante CADH– (Organización de Estados Americanos-OEA, 1969).¹⁶

Primero se reseña el origen y la evolución de la función disciplinaria. Segundo, se expone la forma como en Colombia se ha estructurado el sistema de responsabilidad disciplinaria (en adelante SRD) en el que las autoridades administrativas y judiciales, en cada una de las fases de la actuación disciplinaria, observan el principio del debido proceso según el derecho penal. Los órganos de control y la Rama Judicial actúan de manera eficaz para garantizar el debido proceso del sujeto disciplinado, al punto que en la fase judicial se efectúa un control pleno e integral de toda la etapa o actuación administrativa.

Tercero, se destacan algunos de los principales cambios que se realizaron al SRD con la Ley 1952 de 2019, mediante la cual se expidió el Código General Disciplinario (en adelante CGD), en la que se enfatiza la armonización del SRD con la Convencionalidad.

Cuarto, se exponen los aportes que al SRD han hecho la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Los numerales 3, 5 y 6 son el resultado del estudio 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 revelará una perspectiva protectora de los derechos humanos compatible con la Convencionalidad. Finalmente, se compartirán unas conclusiones.

¹⁶ La obra *Derecho Convencional y Potestad Disciplinaria Instrumentos efectivos con la corrupción en Colombia* es un instrumento y un insumo importante para el estudio que se presenta. En su presentación, la presidente del Consejo de Estado «hace una excelsa presentación de dos grandes temas que convergen y se encuentran íntimamente relacionados; por un lado, el sistema de responsabilidad disciplinaria con las características que le son inherentes al caso colombiano; y, por otro lado, la injerencia que tiene la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su calidad de tratados internacionales de los que Colombia es parte, fueron incorporados en nuestro ordenamiento jurídico vía bloque de constitucionalidad y cuya observancia es forzosa en el curso de la actuación disciplinaria sin ahondar si esta se surte en sede administrativa o judicial». Procuraduría General de la Nación. *Derecho Convencional y Potestad Disciplinaria Instrumentos efectivos con la corrupción en Colombia*. T. I. Bogotá, 2019, p. 7.

2. ORIGEN DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA, SRD, EFECTIVIDAD Y GARANTÍAS CON LA PGN, UN ÓRGANO AUTÓNOMO E INDEPENDIENTE CON CONTROL JURISDICCIONAL

2.1. UNA TRADICIÓN DE LEGALIDAD Y GARANTÍAS DESDE 1913 Y DE CONTROL JURISDICCIONAL DESDE 1941

El punto de partida será la Constitución Política de 1886 (art. 20) la cual disponía que los funcionarios públicos eran responsables por su infracción junto con la de 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. Esta ley confirió al ministerio público la tarea de vigilar la conducta de los empleados públicos y señaló sus deberes, funciones, faltas y sanciones.¹⁷

Por su parte, la Ley 165 de 1938 creó la carrera administrativa y estableció derechos, deberes y prohibiciones para los empleados públicos.¹⁸

En 1939, mediante el Decreto 2091, fueron establecidas algunas sanciones y el procedimiento para su aplicación, el cual incluye la multa en cuantía hasta de un sueldo mensual, el traslado y la remoción del cargo.

El control jurisdiccional de los actos administrativos sancionatorios estaba a cargo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en virtud de la Ley 167 de 1941. Lo mismo ocurre actualmente.

¹⁷ 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).

¹⁸ 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.

En 1960, con el Decreto 1679, se le otorgó competencia a la Comisión Nacional del Servicio Civil para conocer las sanciones disciplinarias que les fueran impuestas a los empleados de carrera administrativa.¹⁹

El proceso de estructuración de la Administración en Colombia se presenta a partir de 1968; lo cual se evidencia en los artículos 11 al 14 del Decreto 2400 de 1968, sobre el régimen disciplinario.²⁰

Cada entidad pública tenía autonomía de producir el reglamento disciplinario del funcionario, y ello generaba dispersión normativa del régimen sancionatorio de 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 las siguientes sanciones disciplinarias: *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,

¹⁹ 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.

²⁰ «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).

atribuyó a las comisiones de personal de cada entidad asegurar la aplicación del régimen disciplinario.²¹

En la década de los setenta, se presentaron varias reformas legislativas en esta materia. En efecto, la Ley 20 de 1972 creó el Tribunal Disciplinario.²² 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 (decretos 2405, 1998; 127, 2001; 519, 2003) y la actual Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República (decretos 4637, 2011; 672, 2017).

²¹ 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.

²² 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).

2.2. UN PROCEDIMIENTO LEGAL SIMILAR AL PROCESO PENAL DESDE 1984

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 establecían 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 1975.²³

De acuerdo con el artículo 1.º de la Ley 13 de 1984, la interpretación de las normas disciplinarias debía hacerse con preferencia con el derecho administrativo. Esto demuestra la evolución del derecho disciplinario y cómo a pesar de la regla de interpretación preferente ya mencionada, se consagró un procedimiento disciplinario con la misma estructura del procedimiento penal.

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,²⁴ 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.

²³ 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).

²⁴ 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).

Esta reforma introdujo acciones 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.

2.3. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991: RESPUESTA INSTITUCIONAL Y DEMOCRÁTICA CONTRA LA CRIMINALIDAD

La Constitución de 1991 fue la respuesta de la sociedad colombiana 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).

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.²⁵

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»,²⁶ lo cual da cuenta de un imaginario colectivo que sentía un país desprovisto de controles efectivos.

²⁵ «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).

²⁶ 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 funciones, 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

Entre las medidas jurídicas para defender la legitimidad institucional, el constituyente decidió fortalecer el ministerio público (punto de vista orgánico) y 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.

Conforme lo señala el artículo 118 superior (C.P., 1991), el ministerio público es ejercido, además, por el defensor del pueblo,²⁷ 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) le 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

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).

²⁷ 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.

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 administrativas (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 directamente al procurador general para «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), porque 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).

3. EL DEBIDO PROCESO EN LAS ACTUACIONES JUDICIALES Y ADMINISTRATIVAS: EL ESTÁNDAR DEL DERECHO PENAL A PLENITUD

La Constitución Política de 1991 contempla en el artículo 29 el debido proceso, el cual debe ser aplicado en todas las actuaciones judiciales y administrativas. Esta norma contempla varias garantías fundamentales. entre las cuales se encuentran: *i*) el juez natural; *ii*) la prohibición de ser juzgado conforme a leyes no existentes al momento del acto que se imputa; *iii*) el principio de favorabilidad que rige en todas las actuaciones de carácter sancionatorio; *iv*) la presunción de inocencia; *v*) el derecho a la defensa material; *vi*) el carácter público del proceso; *vii*) el derecho de contradicción; *viii*) el derecho a impugnar o a un recurso efectivo; *ix*) el principio de *non bis in idem*; y *x*) la nulidad de pleno derecho de toda prueba obtenida con violación del debido proceso. La norma constitucional prevé textualmente lo siguiente:

El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

A su vez, en materia disciplinaria la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, (CDU), en el artículo 6.º establece el debido proceso como principio rector en materia disciplinaria. Según esta disposición legal, los sujetos disciplinables deben ser investigados por un funcionario competente, con plena observancia de las normas que determinan la estructura y la ritualidad de los procedimientos.

En la precitada ley se consagran otras garantías relacionadas directamente con el debido proceso, las cuales son parte de las previstas también en el derecho penal. Tales son: *i*) legalidad (art. 4.º); *ii*) reconocimiento de la dignidad humana (art. 5.º); *iii*) presunción de inocencia (art. 9.º); *iv*) ejecutoriedad y prohibición de ser sometido a nueva investigación y juzgamiento disciplinarios por el mismo hecho (art. 11); *v*) culpabilidad o establecimiento de una responsabilidad subjetiva (art. 13); *vi*) principio de favorabilidad (art. 14); *vii*) igualdad ante la ley disciplinaria (art. 15); *viii*) derecho a la defensa (art. 17); *ix*) proporcionalidad (Art. 18); *x*) obligatoriedad de motivación de la decisión (art. 19); *x*) obligatoriedad de interpretar la ley disciplinaria teniendo en cuenta la finalidad del proceso, la prevalencia de la justicia, la efectividad del derecho sustantivo, la búsqueda de la verdad material y el cumplimiento de los derechos y garantías debidos a las personas que en él intervienen.

Una de las garantías más importantes es la prevista en el artículo 21, que establece que en las actuaciones disciplinarias prevalecen los principios rectores contenidos en el CDU y en la Constitución Política, y en lo no previsto se deben aplicar los tratados internacionales sobre derechos humanos y los convenios internacionales de la OIT ratificados por Colombia. Así como lo dispuesto en los códigos de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Penal, de Procedimiento Penal y General del Proceso en lo que no contravengan la naturaleza del derecho disciplinario. En cuanto a la Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario (CGD), se evidencia que el debido proceso y la consagración de las garantías que se encuentran en el derecho penal son parte integral de esa codificación, al igual que en el CDU de 2002.

Las garantías previstas en el CGD son las siguientes: *i)* reconocimiento de la dignidad humana (art. 1.º); *ii)* legalidad (art. 4.º); *iii)* fines de la sanción disciplinaria (art. 5.º); *iv)* proporcionalidad y razonabilidad de la sanción disciplinaria; *v)* igualdad (art. 7.º); *vi)* principio de favorabilidad (art. 8.º); *vii)* culpabilidad o establecimiento de una responsabilidad subjetiva (art. 10); *viii)* debido proceso (art. 12); *ix)* presunción de inocencia (rt. 14); *x)* derecho a la defensa (art. 15); *xi)* prohibición de ser sometido a nueva investigación y juzgamiento disciplinarios por el mismo hecho aun cuando a este se le dé una denominación distinta (art. 16); *xii)* celeridad de la actuación disciplinaria (art. 18); *xiii)* obligatoriedad de motivación de la decisión (art. 19); *xiv)* congruencia (art. 20); *xv)* cláusula de exclusión de pruebas obtenidas con violación de los derechos y garantías fundamentales, la cual es nula de pleno derecho (art. 21); *xvi)* prevalencia de los principios rectores e integración normativa (art. 22).

En cuanto a la prevalencia de los principios rectores e integración normativa, el artículo 22 establece, en igual sentido que el artículo 21 del CDU de 2002, que en la interpretación y aplicación del régimen disciplinario prevalecen los principios rectores contenidos en la Constitución Política y en esa ley, además de los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia.

Así mismo, señala que en lo no previsto en el CGD se aplicará lo dispuesto en los Códigos de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, General del Proceso, Penal y de Procedimiento Penal en lo que no contravengan a la naturaleza del derecho disciplinario.

A partir de lo expuesto, puede señalarse que en Colombia el SRD está integrado por todas las garantías del debido proceso derivadas del artículo 29 de la Constitución Política, del derecho penal y de los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, entre los cuales se encuentra la CADH.

4. COMPONENTES DEL SRD EN COLOMBIA

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 interno disciplinario, como una modalidad del derecho penal y, en general, del 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 cinco elementos: *i*) la institucionalidad que, en cada caso, sea competente para imponer la sanción disciplinaria;²⁸ *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;²⁹ *iv*) los instrumentos de control social³⁰, como la queja disciplinaria por parte de la comunidad y de las veedurías ciudadanas,³¹ y *v*) el Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad-SIRI (CDU, 2002, art. 174).

²⁸ 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).

²⁹ 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).

³⁰ 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».

³¹ 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).

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.³²

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, 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, tal cual como existen en el derecho penal (C.P., 1991).

4.1. FASES DE LA ACTUACIÓN DISCIPLINARIA

Tradicionalmente se ha entendido el proceso disciplinario como una actuación administrativa que concluye con el acto que impone la sanción al servidor público o archiva la investigación iniciada en su contra.

No obstante, considerar en forma aislada la decisión sancionatoria de la providencia, que le hace el control judicial posterior, desconoce el diseño constitucional previsto en el ordenamiento jurídico colombiano, 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,³³ en el caso de que

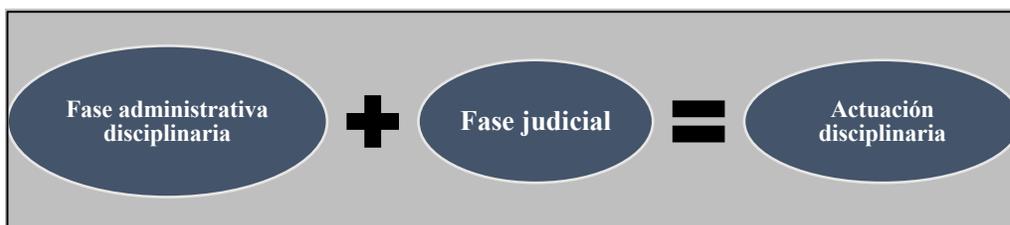
³² «Artículo 117. El ministerio público y la Contraloría General de la República son órganos de control.

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).

³³ 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

el sujeto disciplinado decida no activar la revisión del acto administrativo 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 social de derecho colombiano garantiza 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.

Este entendimiento de la actuación disciplinaria permite advertir que el investigado disciplinariamente tiene múltiples oportunidades de participación durante la fase administrativa, como en el derecho penal. 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 persona 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.³⁴

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

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).

³⁴ 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.

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 el Estado colombiano, a pesar de los controles en la fase administrativa y en la judicial, le ha vulnerado sus derechos—, puede 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),³⁵ lo anterior teniendo en cuenta que Colombia es parte tanto de la CADH³⁶ como del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.³⁷

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 de 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).³⁸ 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 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.

³⁵ CCPR, en la nomenclatura de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

³⁶ Incorporado al sistema jurídico nacional mediante la Ley 16 de 1972.

³⁷ Incorporado al sistema jurídico nacional mediante la Ley 74 de 1968.

³⁸ 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.

Cabe señalar que los principios de la función administrativa encuentran desarrollo legal en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo 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 como una actuación administrativa y con control jurisdiccional orientada por el debido proceso, igual que sucede en el derecho penal. Y es que exige 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.

En el Estado social de derecho «el fin no justifica los medios»,³⁹ 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). Así, el SRD no busca sancionar por sancionar.

En ese 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,⁴⁰ 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 (Gómez Lee, 2016).

³⁹ 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).

⁴⁰ 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).

Como es natural habrá impunidad si los cinco elementos del SRD no funcionan 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 resulta ineludible, como parte del SRD, contrarrestar desde el actuar cualquier conducta que implique corrupción. La ley disciplinaria no puede tener efectos simbólicos,⁴¹ y las normas no deben ser meramente de papel,⁴² 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.

5. LOS CÓDIGOS DE 2002 Y 2019 QUE DESARROLLAN LA CONSTITUCIÓN DE 1991 Y LOS APORTES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL PARA MANTENER LA ARMONIZACIÓN DEL SRD CON LA CONVENCIONALIDAD

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 el CDU haya sido objeto de múltiples revisiones por la Corte Constitucional, en total sesenta y cinco, junto con ocho sentencias sobre el CGD.

⁴¹ 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).

⁴² 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).

En suma, setenta y tres 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, 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; C-392, 2019; C-495, 2019; C-536, 2019; C-560, 2019; C-570, 2019; y, C-015, 2020).

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

5.1. UNA GARANTÍA EN LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA POR DESCONOCIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL Y DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA (SENTENCIA C-818 DE 2005)

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 del CDU, 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 indicó que en el derecho disciplinario son admisibles las faltas que consagren tipos abiertos o conceptos jurídicos indeterminados. Al respecto, el alto tribunal estableció 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.⁴³

Es decir, la tipicidad legal del derecho penal que es un principio que forma parte del debido proceso, según el artículo 29 de la Constitución.

⁴³ Corte Constitucional. Sentencia C-037 de 2003

5.2. RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA DE LOS PARTICULARES QUE CUMPLEN FUNCIONES PÚBLICAS (SENTENCIA C-037 DE 2003)

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 del 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 manifestación 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.

Por lo anterior, la Constitución (1991) permite que dichos sujetos participen en el ejercicio de funciones públicas. Por ejemplo, el artículo 123 de la Carta establece que la ley determinará el régimen jurídico a ellos aplicable, 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, se les puede aplicar 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).⁴⁴

6. LÍMITES A LA INHABILIDAD PRODUCTO DE LA COMISIÓN DE CONDUCTAS QUE AFECTAN EL PATRIMONIO PÚBLICO (SENTENCIAS C-948 DE 2002, C-064 DE 2003 Y C-101 DE 2018)

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 del 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 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).

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 que «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).

⁴⁴ «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).

6.1. EXEQUIBILIDAD DE UNA INHABILIDAD PERMANENTE SIEMPRE Y CUANDO SEA DOLOSA

Por otra parte, la Corte declaró la exequibilidad del párrafo 2.º del artículo 48 del CDU, 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) señaló que el legislador, en virtud del párrafo demandado, desarrolló legítimamente el precepto constitucional. En primer lugar, adujo que al no existir una definición de patrimonio del Estado, era 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, concluyó que la norma era legítima y no desbordaba 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 aparezcan 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, el legislador no puede eximirlos de inhabilidad ni atribuirles una inhabilidad perpetua; es decir, «[e]xisten, 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 del 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 consagra 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 las autoridades administrativas para restringir los derechos políticos a ser elegido y desempeñar cargos públicos, aun cuando la CADH solo autoriza la limitación de esos derechos si hay sentencia penal condenatoria.

Sobre el particular, la Corte indicó que, 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 que en relación con la otra disposición demandada del CDU, la violación a la Convención era inexistente por los motivos que se exponen a continuación:

[N]o 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.

7. EL NUEVO CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO FORTALECE LAS GARANTÍAS, REDUCE LAS SANCIONES Y CREA LA DOBLE INSTANCIA: LEY 1952 DE 2019 (SENTENCIAS C-284 DE 2016, C-704 DE 2017 Y C-099 DE 2018)

7.1. UN PROYECTO QUE SE OBJETA PARA MAYORES GARANTÍAS

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 Constitución 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 como una garantía 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. [A] *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) configurar 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 lo siguiente:

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 con el proyecto de ley por parte del tribunal constitucional al Congreso de la República, y con el fin de darle cumplimiento al procedimiento consagrado en el artículo 167 superior (1991),⁴⁵ fue escuchado el director del Departamento Administrativo de la Función Pública y rehecho el texto del proyecto de ley, que 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 se remitió 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 enviara 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 CGD, entrarían en vigencia dieciocho meses después de la promulgación de la ley.

Dentro de dichos enunciados normativos se encuentran los artículos 101 y 102 que nos acercan aún más a las recomendaciones que se le dieron al Estado colombiano por el caso Gustavo Petro, toda vez que consagran 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)*

⁴⁵ 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).

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.

7.2. CREACIÓN DE LA DOBLE INSTANCIA

El CGD contempla la doble instancia en el procedimiento disciplinario, y, por ende, se establece la posibilidad de interponer recurso de apelación en contra de la decisión de primera instancia (art. 134) en el efecto suspensivo, es decir, que una vez interpuesto el recurso de apelación, los efectos de la decisión de primera instancia se suspenden hasta que se resuelva la segunda instancia. Esto es una forma de garantizar, no solo la doble instancia, sino la imposibilidad de hacer efectivos los efectos de una sanción hasta tanto se resuelva la segunda instancia. Todo esto sin perjuicio del control judicial de la decisión de segunda instancia al cual puede acudir el sancionado.

En el caso de la Procuraduría General de la Nación, 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 un superior jerárquico diferente al que profirió el acto administrativo de primera instancia.

7.3. EL ESTÁNDAR DEL DEBIDO PROCESO COMO EN EL DERECHO PENAL

Otros aspectos relevantes que vale la pena destacar del SRD, en cuanto al cumplimiento de los estándares del derecho penal, son los siguientes: i) se prevé una guía en los derechos, deberes y facultades de quienes adelanten procesos disciplinarios; ii) se establecen nuevos términos guiados por la eficiencia de las etapas de investigación eliminando la caducidad y dejando un único término de prescripción; 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 de gratuidad, conforme a la cual ninguna actuación procesal puede causar erogación, por ende, le corresponde a 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 se publicó 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 el 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».

8. ESTUDIO DEL CONSEJO DE ESTADO Y DE LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE 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)

8.1. DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL COMO MEDIDA CAUTELAR EN LA ACTUACIÓN DISCIPLINARIA

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, señaló lo siguiente:

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, siguiendo al Consejo de Estado, puede afirmarse que es constitucionalmente válido que la Procuraduría suspenda de manera provisional 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 respectivo pronunciamiento sobre este problema, 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 este problema, conforme al cual:

Al no advertirse ninguna razón para modificar lo que ya ha establecido este tribunal,⁴⁶ corresponde seguir dicha interpretación que, además, tiene fuerza vinculante⁴⁷ 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.

⁴⁶ Menos aún, 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.

⁴⁷ 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.

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 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 el numeral 2.º de este estudio.

Es decir, la fase administrativa corresponderá a las decisiones mediante las cuales se decreta, confirma o prorroga el auto de suspensión provisional del 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 tutela⁴⁸ para cuestionar la decisión administrativa, a diferencia de la decisión definitiva respecto de la cual el afectado 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).

8.2. 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 hipótesis hermenéutica por parte del Consejo de Estado, según la cual, acogiendo el precedente de la Corte Constitucional, debe aplicarse lo siguiente:⁴⁹

⁴⁸ 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».

⁴⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, rad. 2015-00560-00, 2019.

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

ii) La CADH forma 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 haya declarado por parte del máximo tribunal de lo contencioso administrativo que⁵⁰:

«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 lo siguiente:

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).

⁵⁰ *Ibidem*.

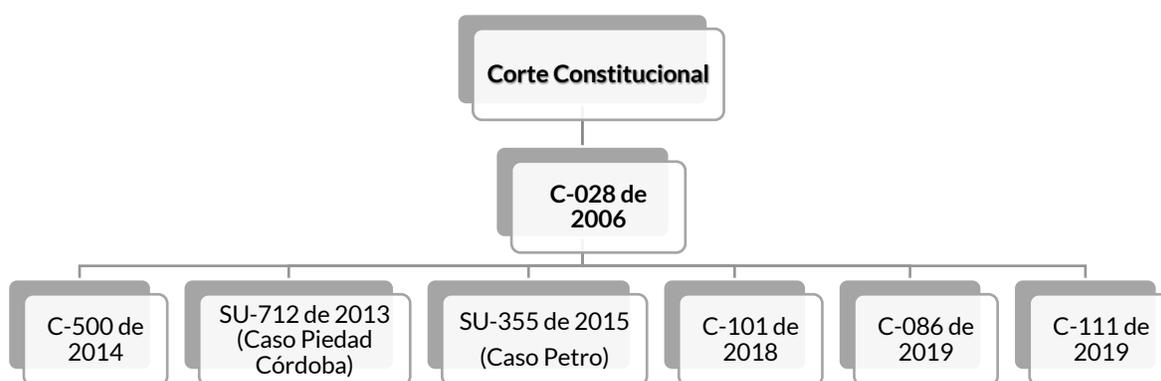
La providencia más reciente y que sistematiza el precedente constitucional al que refiere el Consejo de Estado es la Sentencia C-111 de 2019, mediante la cual se declaró la exequibilidad de la expresión «elección», contenida en los artículos 45, numeral 1, literal a) del CDU y 49, numeral 1, literal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

En dicha providencia la Corte Constitucional 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 y es una norma que rige en todas las actuaciones disciplinarias. 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), no sería incuestionable.

En resumen, en la siguiente gráfica se indican los principales pronunciamientos del tribunal constitucional sobre este problema:



Como puede advertirse, se trata de una línea jurisprudencial reiterada, consolidada y, sin lugar a dudas, interpretativas, en la cual queda clara la competencia disciplinaria de la Procuraduría en cuanto a la posibilidad de investigar y sancionar a servidores públicos de elección popular por actos que no solo son de corrupción, ello siempre y cuando se observe el principio del debido proceso como lo consagra el derecho penal, conquista de hace dos siglos en el Estado de derecho.

9. EL CONTROL JURISDICCIONAL DEL CONSEJO DE ESTADO

9.1. UN CONTROL OFICIOSO, PLENO E INTEGRAL

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

9.2. DIEZ REGLAS JURISPRUDENCIALES OBLIGATORIAS DE GARANTÍA PARA LA PGN

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 y de las personerías municipales o distritales.
- iii) Los actos de control disciplinario adoptados por la Administración Pública, por la Procuraduría General de la Nación y las personerías municipales o distritales 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.⁵¹
- 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 no deriva de una aludida naturaleza jurisdiccional del control disciplinario, sino del hecho de que forma parte del derecho administrativo sancionador.⁵²
- vii) El control que ejerce la jurisdicción contencioso-administrativa sobre los actos administrativos disciplinarios, proferidos 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 a materializar, en cada caso concreto, el alcance pleno de los

⁵¹ 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).

⁵² «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 (pérdida de investidura de los congresistas)». (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. rad. 1999-06324-01, 2011).

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

9.3. ALCANCE INTEGRAL DEL CONTROL EN LA FASE JURISDICCIONAL DE LA ACTUACIÓN DISCIPLINARIA COMO LAS AUTORIDADES PENALES

A partir de la 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 de 1991 y no únicamente con aquellos preceptos legales expresamente invocados en la respectiva demanda.

En ese contexto, a la revisión judicial de las sanciones disciplinarias, como lo hacen las autoridades penales, le corresponde 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 indicó lo siguiente:

[E]n 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 cualquier 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 (IJ) rad. 2011-00316-00, 2016).

El alcance omnicomprendido de un control integral y oficioso es, precisamente, la garantía esencial de asistir a una decisión justa. En ese contexto, la última palabra,⁵³

⁵³ Si bien es cierto que el inciso segundo del artículo 125 del 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. A *contrario sensu*, si existiera un fundamento diferente para que procediera la revocatoria eso evidenciaría que la revisión judicial no fue integral ni plena.

sobre si la indisciplina del servidor público debe generar una sanción, está a cargo de la autoridad disciplinaria responsable de la fase judicial.⁵⁴

Quiere decir lo anterior, que es posible que en la fase administrativa se construya una hipótesis de responsabilidad disciplinaria, pero que 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.

9.4. EJEMPLOS DE GARANTÍAS DE DEBIDO PROCESO EN EL CONSEJO DE ESTADO

- **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 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 Administrativo⁵⁵ y que fue reproducida en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.⁵⁶

⁵⁴ 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.

⁵⁵ «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).

⁵⁶ En lo pertinente el enunciado normativo prescribe: «Para restablecer el derecho particular, la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá estatuir **disposiciones nuevas en**

- ***El segundo caso es del exalcalde de Medellín***, Alonso Salazar Jaramillo, a quien la Procuraduría General destituyó e inhabilitó, pero en sede contencioso 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 tercer ejemplo corresponde al litigo del exalcalde del municipio de Tubará*** (Atlántico). En este evento, la PGN 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 cuarto caso es de un exagente de la Policía Nacional*** a quien la entidad, a través de la Oficina de Control Interno Disciplinario, 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).
- ***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 protección reforzada del derecho sancionatorio, como lo es en el derecho penal. El sancionado tiene la certeza de que la decisión disciplinaria ha sido producto de un riguroso examen que

reemplazo de las acusadas y modificar o reformar estas». (Resaltado fuera de texto). (Ley 1437, 2011, art. 187).

respetar el debido proceso, y contribuye así a la legitimidad de la función disciplinaria y a la seguridad jurídica que debe prodigar el SRD.

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).

9.5. CASOS ILUSTRATIVOS DE CORRUPCIÓN CON SANCIONES DE DESTITUCIÓN

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 plausible del artículo 23.2 de la CADH (OEA, 1969) es la contenida en la sentencia del caso Leopoldo López vs Venezuela (Corte IDH, 2011), 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 decisión 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 CADH.

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 lo siguiente:

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 que «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».

Al respecto, cabe señalar en este punto que interpretar en forma exegética la CADH, en relación con artículo 23.2, significaría que el país transforme el sistema jurídico en forma innecesaria, toda vez que actualmente, como se expuso en este estudio, es garantista como el derecho penal. A su vez, se debilitarían 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).

Por lo anterior, se considera que la protección de 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.

Se reafirma, 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 académica⁵⁷ 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.

Como complemento de 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 indispensables, haga uso de figuras como la

⁵⁷ «Proyecto de investigación para la promoción del derecho convencional: el debido proceso en las actuaciones disciplinarias».

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 priorice 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), que fijó 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.

Cabe recordar que 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 del derecho penal, a la luz de lo dispuesto en los artículos 30 al 33⁵⁸ de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados (ONU, 1969).⁵⁹

Ese ejercicio hermenéutico ya se viene realizando por parte del Consejo de Estado, el cual puede evidenciarse en el siguiente caso:

El exalcalde de Riohacha sancionado por la defectuosa contratación de los recursos del Programa de Alimentación Escolar (PAE), a quien la PGN 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

⁵⁸ 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).

⁵⁹ Incorporada al sistema nacional mediante la Ley 32 de 1985.

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 estudio. 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 no ejerce jurisdicción penal.

De ahí la necesidad de entender la actuación disciplinaria como la suma de las dos fases —la administrativa y la judicial— con el imperativo del debido proceso como se aplica en el derecho penal y no concebir aisladamente la labor de la Procuraduría General, como si con ella terminara la función de control disciplinario.

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.

10. CONCLUSIONES

- Colombia estructuró, a partir de la Constitución de 1991, un sistema de responsabilidad disciplinaria garantista bajo el debido proceso, según el derecho penal, 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, toda vez que las autoridades disciplinarias y judiciales aplican las garantías del derecho penal.
- Las decisiones de control abstracto de la Corte Constitucional son instrumentos fundamentales del SRD, que fortalecen las garantías del CDU, junto con el cúmulo de fallos de tutela que han amparado el derecho fundamental al debido proceso. Aunado a ello, el nuevo CGD que amplía el espectro de garantías del SRD como se demostró en este estudio. El sistema se refuerza con los aportes del Consejo de Estado que, en su labor, efectúa un control de los actos administrativos disciplinarios sancionatorios, el cual no está limitado a la legalidad de la decisión, sino que comprende el estudio de los derechos constitucionales comprometidos en cada caso particular.

- 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 jurisprudencial por el Consejo de Estado, incluye la posibilidad del decreto de medidas cautelares antes de la decisión definitiva que adopta la autoridad judicial, del decreto de pruebas y revisar la sanción disciplinaria para modificarla o anularla.
- Se evidencia la compatibilidad entre el derecho convencional y el SRD en Colombia, así 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 en el estándar del derecho penal.
- 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 (art. 4 c.P.) o acudir a la acción de tutela (art. 86 c.P.), de manera que puedan obtener protección constitucional en la fase administrativa de la actuación disciplinaria.
- Los tratados internacionales son objeto de una evolución para lograr un adecuado entendimiento de cada instrumento. Tal es el caso de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción, que imponen obligaciones a los Estados parte, como la de implementar instrumentos útiles para combatir el flagelo de la corrupción que, como se indicó en líneas anteriores, es un fenómeno que afecta a todos los países latinoamericanos.
- En Colombia coexisten de forma armónica las funciones otorgadas a la Procuraduría General de la Nación en la Constitución Política y los mandatos que se encuentran consignados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- La Procuraduría General de la Nación se une a las voces de las demás autoridades disciplinarias, que son conscientes de que en el Estado social de derecho es legítima aquella decisión que respete no solo los mandatos legales sino que, por sobre todo, se ajuste a lo dispuesto en la Carta Política y a todos los instrumentos internacionales ratificados por Colombia en materia de derechos humanos y lucha contra la corrupción, que genéricamente se denomina derecho convencional; en otros términos, una decisión disciplinaria fundamentada en la observancia plena de los derechos fundamentales de las personas que son sujetos de investigación.

- La Procuraduría ha demostrado un particular interés y compromiso por el derecho convencional y su pertinente aplicación en la actuación disciplinaria. Por ello, consideró oportuno abordar la problemática no solo desde la visión del derecho interno, sino también tener en cuenta los pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para contribuir al diálogo entre los sistemas de protección de derechos, lo cual llevó a cabo en la obra *Derecho Convencional y Potestad Disciplinaria Instrumentos efectivos con la corrupción en Colombia*.
- Los ordenamientos nacional e internacional, en sus respectivas dimensiones, se pueden armonizar. En la perspectiva que se estudió, la legitimidad y armonización del SRD con la Convencionalidad radica, precisamente, en un diseño constitucional de autonomía, de frenos, contrapesos y equilibrios institucionales que hacen posible en el SRD en Colombia, la efectiva aplicación de las garantías del debido proceso, como lo impone el derecho penal, en el sistema de responsabilidad disciplinaria —tanto en la fase administrativa como en la de control judicial—.

V. ESTUDIO 2. ARMONIZACIÓN NORMATIVA ENTRE LOS CÓDIGOS DISCIPLINARIOS DE 2002 Y 2019 CON LA CONVENCIONALIDAD

1. PRESENTACIÓN

Este segundo estudio tiene por objeto evidenciar la armonización que existe entre las normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el ordenamiento jurídico interno colombiano, se enfoca en los Códigos Disciplinarios de los años 2002 y 2019⁶⁰.

En el cuadro de análisis se puede apreciar en detalle que el derecho de Colombia se ajusta a las garantías previstas en la Convencionalidad, es decir, nuestro derecho interno es congruente y concordante con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y no la contraviene.

Con este análisis objetivo de fuentes jurídicas, se apreciará que las garantías en las sanciones disciplinarias a los funcionarios de elección popular tienen origen en la Constitución Política colombiana que ordena en el artículo 29 lo siguiente «el debido proceso se aplicará a todo tipo de actuaciones judiciales y administrativas».

El régimen nacional que será expuesto demostrará que este principio es imperativo y lo desarrolla a plenitud la norma constitucional antes mencionada y su régimen legal con todo el garantismo que el derecho penal ha conquistado en los últimos siglos.

2. ARMONIZACIÓN ENTRE LAS NORMAS DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DE DERECHOS HUMANOS Y EL ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNO COLOMBIANO

Convención Interamericana de Derechos Humanos (Art. 8)	Ordenamiento jurídico colombiano en materia disciplinaria	
	Ley 734 de 2002 - CDU	Ley 1952 de 2019 - CGD
Artículo 8.1		
Derecho a ser oído en el proceso ⁶¹	«ARTÍCULO 92. DERECHOS DEL INVESTIGADO. Como sujeto procesal, el investigado	«ARTÍCULO 112. DERECHOS DEL DISCIPLINADO. Como sujeto procesal, el disciplinado

⁶⁰ Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002). Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019 norma que entra a regir el 1 de Julio de 2021)

⁶¹ De acuerdo con la Corte, el derecho a ser oído comprende entonces dos ámbitos, el formal y el material. El ámbito formal o procesal del derecho implica “asegurar el acceso al órgano

	tiene los siguientes derechos: [...] 3. Ser oído en versión libre, en cualquier etapa de la actuación, hasta antes del fallo de primera instancia. // 4. Solicitar o aportar pruebas y controvertirlas, e intervenir en su práctica. // 5. Rendir descargos. // 6. Impugnar y sustentar las decisiones cuando hubiere lugar a ello. // 7. Obtener copias de la actuación. // 8. Presentar alegatos de conclusión antes del fallo de primera o única instancia».	tiene los siguientes derechos: [...] 3. Ser oído en versión libre, en cualquier etapa de la actuación, hasta antes del traslado para presentar alegatos previos al fallo de primera o única instancia. // 4. Solicitar o aportar pruebas y controvertirlas e intervenir en su práctica, para lo cual se le remitirá la respectiva comunicación. // 5. Rendir descargos. // 6. Impugnar y sustentar las decisiones cuando hubiere lugar a ello. // 7. Obtener copias de la actuación. // 8. Presentar alegatos antes de la evaluación de la investigación y antes del fallo de primera o única instancia».
Derecho a un debido proceso ante un juez o tribunal competente ⁶²	«ARTÍCULO 6.º DEBIDO PROCESO. El sujeto disciplinable deberá ser investigado por funcionario competente y con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos de este código y de la ley que establezca la	«ARTÍCULO 12. DEBIDO PROCESO. El sujeto disciplinable deberá ser investigado y juzgado por funcionario competente y con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos de este código».

competente para que determine el derecho que se reclama en apego a las debidas garantías procesales (tales como la presentación de alegatos y la aportación de prueba)».

Por su parte, el ámbito material del derecho, supone “que el Estado garantice que la decisión que se produzca a través del procedimiento satisfaga el fin para el cual fue concebido”. Para la Corte, “[e]sto último no significa que siempre deba ser acogido sino que se debe garantizar su capacidad para producir el resultado para el que fue concebido”. *Ibíd.* p. 217.

⁶² Este derecho constituye “un principio básico del debido proceso”,⁵⁹ relacionado con el concepto de juez natural, que implica que “las personas tienen derecho a ser juzgadas, en general, por tribunales ordinarios, con arreglo a procedimientos legalmente establecidos”⁶⁰ de manera previa a los hechos materia del juicio. Dicho juez natural “deriva su existencia y competencia de la ley, la cual ha sido definida por la Corte como la ‘norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Part[e] para la formación de las leyes’”. *Ibíd.* p. 218.

	<p>estructura y organización del Ministerio Público».</p> <p>Lo anterior, en armonía con los artículos 74 y siguientes que consagran los factores que determinan la competencia.</p> <p>«ARTÍCULO 1º. TITULARIDAD DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA. El Estado es el titular de la potestad disciplinaria».</p> <p>«ARTÍCULO 2º. TITULARIDAD DE LA ACCIÓN DISCIPLINARIA. Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las Personerías Distritales y Municipales, corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias. // El titular de la acción disciplinaria en los eventos de los funcionarios judiciales, es la jurisdicción disciplinaria. // La acción disciplinaria es independiente de cualquiera otra que pueda surgir de la comisión de la falta».</p>	<p>Lo anterior, en armonía con los artículos 91 y siguientes que consagran los factores que determinan la competencia».</p> <p>«ARTÍCULO 2o. TITULARIDAD DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA Y AUTONOMÍA DE LA ACCIÓN. El Estado es el titular de la potestad disciplinaria. // Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las Personerías Distritales y Municipales, corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias. // El titular de la acción disciplinaria en los eventos de los funcionarios y empleados judiciales, los particulares y demás autoridades que administran justicia de manera temporal o permanente es la jurisdicción disciplinaria. // La acción disciplinaria es independiente de cualquiera otra que pueda surgir de la comisión de la falta».</p>
<p>Derecho a un debido proceso ante un juez o</p>	<p>«ARTÍCULO 15. IGUALDAD ANTE LA LEY DISCIPLINARIA. Las autoridades disciplinarias tratarán de modo igual a los destinatarios de la ley</p>	<p>«ARTÍCULO 7º IGUALDAD. Las autoridades disciplinarias deberán hacer efectiva la igualdad de los intervinientes en el desarrollo de la actuación procesal y</p>

tribunal imparcial ⁶³	disciplinaria, sin establecer discriminación alguna por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica». «ARTÍCULO 129. IMPARCIALIDAD DEL FUNCIONARIO EN LA BÚSQUEDA DE LA PRUEBA. El funcionario buscará la verdad real. Para ello deberá investigar con igual rigor los hechos y circunstancias que demuestren la existencia de la falta disciplinaria y la responsabilidad del investigado, y los que tiendan a	proteger, especialmente, a aquellas personas que por su condición económica, física, mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta. El sexo, la raza, color, la condición social, la profesión, el origen nacional o familiar o étnico, la lengua, el credo religioso, la orientación sexual, la identidad de género, la opinión política o filosófica, las creencias o prácticas culturales en ningún caso podrán ser utilizados dentro del proceso disciplinario como elementos de discriminación». «ARTÍCULO 13. INVESTIGACIÓN
----------------------------------	---	--

⁶³ En ese sentido, partiendo de la jurisprudencia del Tribunal Europeo en el Caso *Daktaras vs. Lithuania*, la Corte estableció que la imparcialidad del juez debe analizarse desde dos perspectivas, la subjetiva y la objetiva:¹¹⁶ La imparcialidad personal o subjetiva supone que “el juez que interviene en una contienda particular se aproxima a los hechos de la causa careciendo, de manera subjetiva, de todo prejuicio personal”.¹¹⁷ Dicha imparcialidad “se presume a menos que exista prueba en contrario, consistente por ejemplo en la demostración de que algún miembro de un tribunal o juez guarda prejuicios o parcialidades de índole personal contra los litigantes”.¹¹⁸ En cuanto al tipo de evidencia que se necesita para probar la imparcialidad subjetiva, siguiendo al Tribunal Europeo en el Caso *Kyprianou vs. Cyprus*, la Corte ha indicado que se debe tratar de determinar “si el juez ha manifestado hostilidad o si ha hecho que el caso sea asignado a él por razones personales”, lo que permite conocer sus intereses o motivaciones personales en un asunto determinado.¹¹⁹

Por su parte, la imparcialidad objetiva se prueba ofreciendo garantías suficientes de índole objetiva que permitan desterrar toda duda que el justiciable o la comunidad puedan albergar respecto de la ausencia de imparcialidad.¹²⁰ Conforme al Principio 2 de los referidos Principios Básicos de las Naciones Unidas “el juez debe aparecer como actuando sin estar sujeto a influencia, aliciente, presión, amenaza o intromisión, directa o indirecta, sino única y exclusivamente conforme a –y movido por– el Derecho”.¹²¹ De esta manera, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Europeo en los Casos *Pabla KY vs. Finland* y *Morris vs. the United Kingdom*, “se debe determinar si, aparte del comportamiento personal de los jueces, hay hechos averiguables que podrán suscitar dudas respecto de su imparcialidad. En este sentido, hasta las apariencias podrán tener cierta importancia”.¹²² Así por ejemplo, la Corte ha declarado que si “las propias fuerzas armadas inmersas en el combate contra [...] grupos insurgentes, son las encargadas del juzgamiento de las personas vinculadas a dichos grupos”, se afecta considerablemente la imparcialidad que debe tener el juzgador.” *Ibid.* p. 225.

	<p>demostrar su inexistencia o lo eximan de responsabilidad. Para tal efecto, el funcionario podrá decretar pruebas de oficio».</p> <p>Lo anterior, en armonía con los artículos 36 y siguientes que consagran el régimen de inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflicto de intereses; y 84 y ss. sobre impedimentos y recusaciones».</p> <p>«ARTÍCULO 94. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA ACTUACIÓN PROCESAL. La actuación disciplinaria se desarrollará conforme a los principios rectores consagrados en la presente ley y en el artículo 3° del Código Contencioso Administrativo. Así mismo, se observarán los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y contradicción».</p> <p>«ARTÍCULO 3°. PODER DISCIPLINARIO PREFERENTE. La Procuraduría General de la Nación es titular del ejercicio preferente del poder disciplinario en cuyo desarrollo podrá iniciar, proseguir o remitir cualquier investigación o juzgamiento de competencia de los órganos de control disciplinario interno de las entidades públicas. Igualmente podrá asumir el proceso en segunda instancia. // En virtud de la misma</p>	<p>INTEGRAL. Las autoridades disciplinarias tienen la obligación de investigar con igual rigor los hechos y circunstancias que demuestren la existencia de falta disciplinaria y la responsabilidad del investigado y los que tiendan a demostrar su inexistencia o lo eximan de responsabilidad».</p> <p>«ARTÍCULO 148. IMPARCIALIDAD DEL FUNCIONARIO EN LA BÚSQUEDA DE LA PRUEBA. El funcionario buscará la verdad real. Para ello deberá investigar con igual rigor los hechos y circunstancias que demuestren la existencia de la falta disciplinaria y la responsabilidad del investigado, y los que tiendan a demostrar su inexistencia o lo eximan de responsabilidad. Para tal efecto, el funcionario podrá decretar pruebas de oficio».</p> <p>Lo anterior, en armonía con los artículos 40 y siguientes que consagran el régimen de inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflicto de intereses; y 104 y ss. Sobre impedimentos y recusaciones.</p> <p>«ARTÍCULO 3o. PODER DISCIPLINARIO PREFERENTE. La Procuraduría General de la Nación es titular del ejercicio preferente del poder disciplinario en cuyo</p>
--	--	--

	<p>potestad, mediante decisión motivada, de oficio o a petición de cualquier persona, podrá avocar el conocimiento de aquellos asuntos que se tramitan internamente en las demás dependencias del control disciplinario. También se procederá en la misma forma cuando se desprenda del conocimiento de un proceso. // La Procuraduría General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura son competentes a prevención para conocer, hasta la terminación del proceso, de las faltas atribuidas a los funcionarios de la rama judicial, salvo los que tengan fuero constitucional. // Las personerías municipales y distritales tendrán frente a la administración poder disciplinario preferente».</p>	<p>desarrollo podrá iniciar, proseguir o remitir cualquier investigación o juzgamiento de competencia de los órganos de control disciplinario interno de las entidades públicas y personerías distritales y municipales. Igualmente podrá asumir el proceso en segunda instancia. // Las personerías municipales y distritales tendrán frente a la administración poder disciplinario preferente».</p> <p>«ARTÍCULO 114. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA ACTUACIÓN PROCESAL. La actuación disciplinaria se desarrollará conforme a los principios rectores consagrados en la presente ley y en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en lo que no contravenga la naturaleza del derecho disciplinario».</p>
<p>Derecho a que el juez o tribunal decida los casos sometidos a su conocimiento en un plazo razonable⁶⁴</p>	<p>«ARTÍCULO 12. CELERIDAD DE LA ACTUACIÓN DISCIPLINARIA. El funcionario competente impulsará oficiosamente la actuación disciplinaria y cumplirá estrictamente los</p>	<p>«ARTÍCULO 18. CELERIDAD DE LA ACTUACIÓN DISCIPLINARIA. El funcionario competente impulsará oficiosamente la actuación disciplinaria y cumplirá</p>

⁶⁴ Reconociendo que el “plazo razonable” no es un concepto de sencilla definición, 131 el Tribunal ha señalado que el derecho de acceso a la justicia “debe asegurar la determinación de los derechos de la persona en un tiempo razonable”,¹³² ya que una demora prolongada o “[l]a falta de razonabilidad en el plazo constituye, en principio, por sí misma, una violación de las garantías judiciales”. *Ibíd.* p. 226.

Al respecto, siguiendo al Tribunal Europeo en el Caso *Guincho vs. Portugal*, la Corte ha establecido que la razonabilidad del plazo se debe apreciar en relación con la duración total del procedimiento -incluyendo los recursos de instancia que pudieran eventualmente

	<p>términos previstos en este código».</p> <p>«ARTÍCULO 30. TÉRMINOS DE PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DISCIPLINARIA. <Artículo modificado por el artículo 132 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> La acción disciplinaria caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia de la falta, no se ha proferido auto de apertura de investigación disciplinaria [...]. La acción disciplinaria prescribirá en cinco (5) años contados a partir del auto de apertura de la acción disciplinaria [...]. PARÁGRAFO. Los términos prescriptivos aquí previstos quedan sujetos a lo establecido a los tratados internacionales que Colombia ratifique».</p>	<p>estrictamente los términos previstos en este código».</p> <p>«ARTÍCULO 33. PRESCRIPCIÓN E INTERRUPCIÓN DE LA ACCIÓN DISCIPLINARIA. La acción disciplinaria prescribirá en cinco años, contados para las faltas de ejecución instantánea desde el día de su consumación, para las de ejecución permanente o continuada, desde la realización del último acto y para las omisivas, desde cuando haya cesado el deber de actuar. La prescripción se interrumpirá con la adopción y notificación del fallo de primera o única instancia. En este evento, para emitir y notificar el fallo de segunda instancia o de reposición, la autoridad disciplinaria tendrá un término de dos años contados a partir del siguiente día del vencimiento para impugnar la decisión. // Para las faltas</p>
--	--	---

presentarse-, hasta que se dicta sentencia definitiva y firme en el asunto, con lo cual se agota la jurisdicción.¹³⁵ Particularmente en materia penal, “este plazo comienza cuando se presenta el primer acto de procedimiento dirigido en contra de determinada persona como probable responsable de cierto delito”, por ejemplo, en la fecha de la aprehensión del individuo¹³⁶ o, en caso de que ello no proceda, a partir del momento en que la autoridad judicial toma conocimiento del caso.¹³⁷ Así, el principio de “plazo razonable” tiene como finalidad impedir que los acusados permanezcan largo tiempo bajo acusación y asegurar que ésta se decida prontamente. *Ibíd.* p. 227.

“Dicho esto, la Corte ha establecido que la determinación de la razonabilidad del plazo en el cual se desarrolla un proceso debe considerar cuatro elementos, en la misma línea de la jurisprudencia del Tribunal Europeo en el Caso Motta y Ruiz Mateos vs. Spain: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; c) la conducta de las autoridades judiciales,¹⁴¹ y d) la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada en el mismo.¹⁴² Cabe destacar que, en la valoración de dicho plazo razonable, la Corte observa también la legislación nacional sobre la materia.” *Ibíd.*

	<p>«ARTÍCULO 171. TRÁMITE DE LA SEGUNDA INSTANCIA. El funcionario de segunda instancia deberá decidir dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la fecha en que hubiere recibido el proceso [...]».</p> <p>ARTÍCULO 94. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA ACTUACIÓN PROCESAL. La actuación disciplinaria se desarrollará conforme a los principios rectores consagrados en la presente ley y en el artículo 3° del Código Contencioso Administrativo. Así mismo, se observarán los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y contradicción.</p>	<p>señaladas en el artículo 52 de este Código, el término de prescripción será de doce años, el cual se interrumpirá con la adopción y notificación del fallo de primera o única instancia. En este evento, para emitir y notificar el fallo de segunda instancia o de reposición, la autoridad disciplinaria tendrá un término de tres años contados a partir del siguiente día del vencimiento para impugnar la decisión. [...] PARÁGRAFO. Los términos prescriptivos aquí previstos quedan sujetos a lo establecido en los tratados internacionales que ratifique Colombia».</p> <p>«ARTÍCULO 234. TRÁMITE DE LA SEGUNDA INSTANCIA. El funcionario de segunda instancia deberá decidir por escrito dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la fecha en que hubiere recibido el proceso [...]».</p> <p>«ARTÍCULO 114. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA ACTUACIÓN PROCESAL. La actuación disciplinaria se desarrollará conforme a los principios rectores consagrados en la presente ley y en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en lo que no contravenga la naturaleza del derecho disciplinario».</p>
Deber de motivar las	«ARTÍCULO 19. MOTIVACIÓN. Toda decisión de fondo deberá motivarse».	«ARTÍCULO 19. MOTIVACIÓN. Toda decisión de fondo deberá motivarse».

<p>resoluciones en un proceso</p>	<p>«ARTÍCULO 97. MOTIVACIÓN DE LAS DECISIONES DISCIPLINARIAS Y TÉRMINO PARA ADOPTAR DECISIONES. Salvo lo dispuesto en normas especiales de este código, todas las decisiones interlocutorias y los fallos que se profieran en el curso de la actuación deberán motivarse. // Las decisiones que requieran motivación se tomarán en el término de diez días y las de impulso procesal en el de tres, salvo disposición en contrario».</p>	<p>«ARTÍCULO 117. MOTIVACIÓN DE LAS DECISIONES DISCIPLINARIAS, TÉRMINO PARA ADOPTAR DECISIONES. Salvo lo dispuesto en normas especiales de este código, todas las decisiones interlocutorias y los fallos que se profieran en el curso de la actuación deberán motivarse. // En la etapa de Indagación previa e investigación, las decisiones que requieran motivación se tomarán en el término de diez (10) días y las de impulso procesal en tres (3), salvo disposición en contrario».</p>
<p>Derecho a la defensa</p>	<p>«ARTÍCULO 17. DERECHO A LA DEFENSA. Durante la actuación disciplinaria el investigado tiene derecho a la defensa material y a la designación de un abogado. Si el procesado solicita la designación de un defensor así deberá procederse. Cuando se juzgue como persona ausente deberá estar representado a través de apoderado judicial, si no lo hiciere se designará defensor de oficio, que podrá ser estudiante del Consultorio Jurídico de las universidades reconocidas legalmente».</p>	<p>«ARTÍCULO 15. DERECHO A LA DEFENSA. Durante la actuación disciplinaria el investigado tiene derecho a la defensa material y a la designación de un abogado. Si el procesado solicita la designación de un defensor así deberá procederse. Cuando se juzgue como persona ausente deberá estar representado a través de apoderado judicial. Si no lo hiciere, se designará defensor de oficio, que podrá ser estudiante del Consultorio Jurídico de las universidades reconocidas legalmente».</p> <p>«ARTÍCULO 113. ESTUDIANTES DE CONSULTORIOS JURÍDICOS Y FACULTADES DEL DEFENSOR. Los estudiantes de los consultorios jurídicos</p>

		podrán actuar como defensores de oficio en los procesos disciplinarios según los términos previstos en la ley. // Como sujeto procesal, el defensor tiene las mismas facultades del investigado. Cuando existan criterios contradictorios, prevalecerán los del defensor».
Artículo 8.2		
Derecho a la presunción de inocencia	«ARTÍCULO 9. °. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. A quien se atribuya una falta disciplinaria se presume inocente mientras no se declare su responsabilidad en fallo ejecutoriado. // Durante la actuación toda duda razonable se resolverá a favor del investigado cuando no haya modo de eliminarla».	«ARTÍCULO 14. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> El sujeto disciplinable se presume inocente y debe ser tratado como tal mientras no se declare su responsabilidad en fallo ejecutoriado. Durante la actuación disciplinaria toda duda razonable se resolverá a favor del sujeto disciplinable cuando no haya modo de eliminar la responsabilidad ».
Derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por un traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal	«ARTÍCULO 10. GRATUIDAD DE LA ACTUACIÓN DISCIPLINARIA. Ninguna actuación procesal causará erogación a quien intervenga en el proceso, salvo el costo de las copias solicitadas por los sujetos procesales».	«ARTÍCULO 17. GRATUIDAD DE LA ACTUACIÓN DISCIPLINARIA. Ninguna actuación procesal causará erogación a quien intervenga en el proceso, salvo el costo de las copias solicitadas por los sujetos procesales. // Los sujetos procesales tendrán derecho a que se les entregue de manera gratuita copia simple o reproducción de los autos interlocutorios, del auto de citación a audiencia y formulación de cargos y de los fallos que se profieran».
Derecho del inculpado a una comunicación	«ARTÍCULO 163. CONTENIDO DE LA DECISIÓN DE CARGOS. La	«ARTÍCULO 223. CONTENIDO DEL AUTO DE CITACIÓN A AUDIENCIA Y

<p>previa y detallada de la acusación formulada (artículo 8.2.b)</p>	<p>decisión mediante la cual se formulen cargos al investigado deberá contener: // 1. La descripción y determinación de la conducta investigada, con indicación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó. // 2. Las normas presuntamente violadas y el concepto de la violación, concretando la modalidad específica de la conducta. // 3. La identificación del autor o autores de la falta. // 4. La denominación del cargo o la función desempeñada en la época de comisión de la conducta. // 5. El análisis de las pruebas que fundamentan cada uno de los cargos formulados. // 6. La exposición fundada de los criterios tenidos en cuenta para determinar la gravedad o levedad de la falta, de conformidad con lo señalado en el artículo 43 de este código. // 7. La forma de culpabilidad. // 8. El análisis de los argumentos expuestos por los sujetos procesales».</p> <p>«ARTÍCULO 165. NOTIFICACIÓN DEL PLIEGO DE CARGOS Y OPORTUNIDAD DE VARIACIÓN. El pliego de cargos se notificará personalmente al procesado o a su apoderado <u>si lo tuviere</u>. // Para el efecto inmediatamente se librará comunicación <u>y se</u> surtirá con el primero que se</p>	<p>FORMULACIÓN DE CARGOS. La decisión mediante la cual se cite a audiencia al disciplinado deberá contener: // 1. La identificación del autor o autores de la falta. // 2. La denominación del cargo o la función desempeñada en la época de comisión de la conducta. // 3. La descripción y determinación de la conducta investigada, con indicación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó. // 4. Las normas presuntamente violadas y el concepto de la violación, concretando la modalidad específica de la conducta. // 5. El análisis de la ilicitud sustancial del comportamiento. // 6. El análisis de la culpabilidad. // 7. El análisis de las pruebas que fundamentan cada uno de los cargos formulados. // 8. La exposición fundada de los criterios tenidos en cuenta para determinar la gravedad o levedad de la falta, de conformidad con lo señalado en el artículo 47 de este Código. // 9. El análisis de los argumentos expuestos por los sujetos procesales».</p> <p>«ARTÍCULO 225. TRÁMITE PREVIO A LA AUDIENCIA. El auto de citación a audiencia y formulación de cargos se notificará personalmente al procesado o a su apoderado <u>si lo tuviere</u>. Para el efecto inmediatamente se librará comunicación <u>y se</u> surtirá con el</p>
--	---	--

	<p><u>presente</u>. // Si dentro de los cinco días hábiles siguientes a la comunicación no se ha presentado <u>el procesado</u> o su defensor, si lo tuviere, se procederá a designar defensor de oficio con quien se surtirá la notificación personal. // <u>Las restantes notificaciones se surtirán por estado</u>. [...].»</p> <p>«ARTÍCULO 101. NOTIFICACIÓN PERSONAL. Se notificarán personalmente los autos de apertura de indagación preliminar y de investigación disciplinaria, el pliego de cargos y el fallo».</p>	<p><u>primero que se presente</u>. // Si vencido el término de cinco (5) días contados a partir del día siguiente a la entrega en la oficina de correo de la comunicación, no se ha presentado <u>el procesado</u> o su defensor, si lo tuviere, se procederá a designar defensor de oficio con quien se surtirá la notificación personal y se adelantará la audiencia [...].»</p> <p>«ARTÍCULO 121. NOTIFICACIÓN PERSONAL. Se notificarán personalmente los autos de apertura de investigación disciplinaria, el de vinculación, el de citación a audiencia y de formulación de cargos y el fallo de segunda instancia».</p>
<p>Derecho del inculpado a que se le conceda el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa (artículo 8.2.c)</p>	<p>«ARTÍCULO 92. DERECHOS DEL INVESTIGADO. Como sujeto procesal, el investigado tiene los siguientes derechos: // 1. Acceder a la investigación. // 2. Designar defensor. // 3. Ser oído en versión libre, en cualquier etapa de la actuación, hasta antes del fallo de primera instancia. // 4. Solicitar o aportar pruebas y controvertirlas, e intervenir en su práctica. // 5. Rendir descargos. // 6. Impugnar y sustentar las decisiones cuando hubiere lugar a ello. // 7. Obtener copias de la actuación. // 8. Presentar alegatos de conclusión antes del fallo de primera o única instancia».</p>	<p>«ARTÍCULO 112. DERECHOS DEL DISCIPLINADO. Como sujeto procesal, el disciplinado tiene los siguientes derechos: // 1. Acceder a la actuación. // 2. Designar apoderado. // 3. Ser oído en versión libre, en cualquier etapa de la actuación, hasta antes del traslado para presentar alegatos previos al fallo de primera o única instancia. // 4. Solicitar o aportar pruebas y controvertirlas e intervenir en su práctica, para lo cual se le remitirá la respectiva comunicación. // 5. Rendir descargos. // 6. Impugnar y sustentar las decisiones cuando hubiere lugar a ello. // 7. Obtener copias de la actuación.</p>

	<p>«ARTÍCULO 166. TÉRMINO PARA PRESENTAR DESCARGOS. Notificado el pliego de cargos, el expediente quedará en la Secretaría de la oficina de conocimiento, por el término de diez días, a disposición de los sujetos procesales, quienes podrán aportar y solicitar pruebas. Dentro del mismo término, el investigado o su defensor, podrán presentar sus descargos».</p> <p>«ARTÍCULO 168. TÉRMINO PROBATORIO. <Inciso 1o. modificado por el artículo 54 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Vencido el término señalado en el artículo 166, el funcionario competente resolverá sobre las nulidades propuestas y ordenará la práctica de las pruebas que hubieren sido solicitadas, de acuerdo con los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad. // Además, ordenará de oficio las que considere necesarias. Las pruebas ordenadas se practicarán en un término no mayor de noventa días. // Las pruebas decretadas oportunamente dentro del término probatorio respectivo que no se hubieren practicado o aportado al proceso, se podrán evacuar en los siguientes casos: // 1. Cuando hubieran sido solicitadas por el</p>	<p>// 8. Presentar alegatos antes de la evaluación de la investigación y antes del fallo de primera o única instancia».</p> <p>«ARTÍCULO 220. ALEGATOS PRECALIFICATORIOS. Cuando se hayan recaudado las pruebas ordenadas en la investigación disciplinaria, o vencido el término de esta, el funcionario de conocimiento, mediante decisión de sustanciación, declarará cerrada la investigación y ordenará correr traslado por el término de diez (10) días para que los sujetos procesales puedan presentar alegatos previos a la evaluación de la investigación».</p> <p>«ARTÍCULO 227. INSTALACIÓN DE LA AUDIENCIA. Al inicio de la audiencia el funcionario competente la instalará, haciendo una presentación sucinta de los hechos y los cargos formulados en el auto de citación, previa verificación de la comparecencia del disciplinado o de su defensor. // Acto seguido y en el evento de que el disciplinado acuda a la audiencia acompañado de defensor, la autoridad disciplinaria le preguntará si acepta la responsabilidad imputada en el auto de citación a audiencia y formulación de cargos. Si la aceptare, se seguirá el trámite señalado en el artículo 162 de este código. // Si</p>
--	---	---

	<p>investigado o su apoderado, sin que los mismos tuvieren culpa alguna en su demora y fuere posible su obtención. // 2. Cuando a juicio del investigador, constituyan elemento probatorio fundamental para la determinación de la responsabilidad del investigado o el esclarecimiento de los hechos».</p> <p>«ARTÍCULO 169. TRASLADO PARA ALEGATOS DE CONCLUSIÓN. Si no hubiere pruebas que practicar o habiéndose practicado las señaladas en la etapa de juicio disciplinario, el funcionario de conocimiento mediante auto de sustanciación notificable ordenará traslado común de diez (10) días para que los sujetos procesales puedan presentar alegatos de conclusión».</p>	<p>el disciplinado concurre a la audiencia sin defensor, la autoridad disciplinaria le preguntará si es su deseo acogerse al beneficio por confesión. En caso de que el disciplinado responda afirmativamente, el funcionario competente suspenderá la audiencia por el término de cinco (5) días para la designación de un abogado de oficio o para que el disciplinado asista con un defensor de confianza. // En caso de no proceder la confesión o aceptarse en forma parcial, la autoridad disciplinaria le otorgará la palabra al disciplinado para que ejerza el derecho de rendir versión libre y presentar descargos; así como solicitar o aportar pruebas. Posteriormente se le concederá el uso de la palabra al defensor, si lo tuviere. De concurrir el delegado del ministerio público y las víctimas o perjudicados o su apoderado judicial, el funcionario le concederá el uso de palabra para que puedan presentar solicitudes, invocar nulidades, solicitar o aportar pruebas. // El funcionario competente resolverá las nulidades y una vez ejecutoriada esta decisión se pronunciará sobre la conducencia, pertinencia y utilidad de las pruebas solicitadas y se decretarán las que de oficio se consideren necesarias. // Si se niega la práctica de pruebas solicitadas,</p>
--	--	--

		<p>dicha determinación se notificará en estrados y contra ella procede el recurso de apelación que deberá interponerse y sustentarse en el mismo acto. // La práctica de pruebas se adelantará hasta por el término de veinte (20) días prorrogables por una sola vez hasta por el mismo lapso. En este último caso, la prórroga se dispondrá mediante decisión motivada. // Podrá ordenarse la práctica de pruebas por comisionado, cuando sea estrictamente necesario y procedente».</p> <p>«ARTÍCULO 230. TRASLADO PARA ALEGATOS PREVIOS AL FALLO. Sin pruebas por practicar o evacuadas las ordenadas, el director del proceso ordenará la suspensión de la audiencia por el término de cinco (5) días para que los sujetos procesales presenten sus alegatos previos a la decisión. Reanudada la audiencia se concederá el uso de la palabra a los sujetos procesales para que procedan a presentar sus alegaciones finales. Finalizadas las intervenciones se citará para la emisión de la decisión dentro de los cinco (5) días siguientes».</p>
<p>Derecho del inculpado a defenderse personalmente, ser asistido por un defensor de su elección y de</p>	<p>«ARTÍCULO 17. DERECHO A LA DEFENSA. Durante la actuación disciplinaria el investigado tiene derecho a la defensa material y a la designación de un abogado. Si el procesado solicita la</p>	<p>«ARTÍCULO 15. DERECHO A LA DEFENSA. Durante la actuación disciplinaria el investigado tiene derecho a la defensa material y a la designación de un abogado. Si el procesado solicita la</p>

<p>comunicarse libre y privadamente con su defensor (artículo 8.2.d)</p>	<p>designación de un defensor así deberá procederse. Cuando se juzgue como persona ausente deberá estar representado a través de apoderado judicial, si no lo hiciere se designará defensor de oficio, que podrá ser estudiante del Consultorio Jurídico de las universidades reconocidas legalmente».</p>	<p>designación de un defensor así deberá procederse. Cuando se juzgue como persona ausente deberá estar representado a través de apoderado judicial. Si no lo hiciere, se designará defensor de oficio, que podrá ser estudiante del Consultorio Jurídico de las universidades reconocidas legalmente».</p>
<p>Derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley (artículo 8.2.e)</p>	<p>«ARTÍCULO 92. DERECHOS DEL INVESTIGADO. Como sujeto procesal, el investigado tiene los siguientes derechos: // 2. Designar defensor».</p> <p>«ARTÍCULO 93. ESTUDIANTES DE CONSULTORIOS JURÍDICOS Y FACULTADES DEL DEFENSOR. Los estudiantes de los Consultorios Jurídicos, podrán actuar como defensores de oficio en los procesos disciplinarios, según los términos previstos en la Ley 583 de 2000. Como sujeto procesal, el defensor tiene las mismas facultades del investigado; cuando existan criterios contradictorios prevalecerá el del primero».</p>	<p>«ARTÍCULO 113. ESTUDIANTES DE CONSULTORIOS JURÍDICOS Y FACULTADES DEL DEFENSOR. Los estudiantes de los consultorios jurídicos podrán actuar como defensores de oficio en los procesos disciplinarios según los términos previstos en la ley. // Como sujeto procesal, el defensor tiene las mismas facultades del investigado. Cuando existan criterios contradictorios, prevalecerán los del defensor».</p> <p>«ARTÍCULO 112. DERECHOS DEL DISCIPLINADO. Como sujeto procesal, el disciplinado tiene los siguientes derechos: // 1. Acceder a la actuación. // 2. Designar apoderado. // 3. Ser oído en versión libre, en cualquier etapa de la actuación, hasta antes del traslado para presentar alegatos previos al fallo de primera o única instancia. // 4. Solicitar o aportar pruebas y controvertirlas e intervenir en su práctica, para lo cual se le remitirá la respectiva</p>

		<p>comunicación. // 5. Rendir descargos. // 6. Impugnar y sustentar las decisiones cuando hubiere lugar a ello. // 7. Obtener copias de la actuación. // 8. Presentar alegatos antes de la evaluación de la investigación y antes del fallo de primera o única instancia».</p> <p>«ARTÍCULO 113. ESTUDIANTES DE CONSULTORIOS JURÍDICOS Y FACULTADES DEL DEFENSOR. Los estudiantes de los consultorios jurídicos podrán actuar como defensores de oficio en los procesos disciplinarios según los términos previstos en la ley. // Como sujeto procesal, el defensor tiene las mismas facultades del investigado. Cuando existan criterios contradictorios, prevalecerán los del defensor».</p>
<p>Derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos (artículo 8.2.f)</p>	<p>«ARTÍCULO 130. MEDIOS DE PRUEBA. <Inciso 1o. modificado por el artículo 50 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Son medios de prueba la confesión, el testimonio, la peritación, la inspección o visita especial, y los documentos, y cualquier otro medio técnico científico que no viole el ordenamiento jurídico, los cuales se practicarán de acuerdo con las reglas previstas en la Ley 600 de 2000, en cuanto sean compatibles con la naturaleza y reglas del derecho disciplinario».</p>	<p>«ARTÍCULO 149. MEDIOS DE PRUEBA. Son medios de prueba la confesión, el testimonio, la peritación, la inspección disciplinaria y los documentos, los cuales se practicarán de acuerdo con las reglas previstas en este código. // Los indicios se tendrán en cuenta en el momento de apreciar las pruebas, siguiendo los principios de la sana crítica. // Los medios de prueba no previstos en esta ley se practicarán de acuerdo con las disposiciones que los regulen, respetando siempre los derechos fundamentales».</p>

	<p>«ARTÍCULO 131. LIBERTAD DE PRUEBAS. La falta y la responsabilidad del investigado podrán demostrarse con cualquiera de los medios de prueba legalmente reconocidos».</p> <p>Ley 600 de 2000: «ARTÍCULO 276. PRÁCTICA DEL INTERROGATORIO. La recepción del testimonio se sujetará a las siguientes reglas: // 1. Presente e identificado el testigo, el funcionario le tomará el juramento y le advertirá sobre las excepciones al deber de declarar. // 2. A continuación, el funcionario le informará sucintamente al testigo acerca de los hechos objeto de su declaración y le ordenará que haga un relato de cuanto le conste sobre los mismos. // Terminado éste, procederá el funcionario a interrogarlo si lo considera conveniente. Cumplido lo anterior, se le permitirá a los sujetos procesales interrogar. // Se permitirá provocar conceptos del declarante cuando sea una persona especialmente calificada por sus conocimientos técnicos, científicos o artísticos sobre la materia. // El funcionario podrá interrogar en cualquier momento que lo estime necesario. Las respuestas se registrarán textualmente. El funcionario deberá requerir al</p>	<p>«ARTÍCULO 150. LIBERTAD DE PRUEBAS. La falta y la responsabilidad del investigado podrán demostrarse con cualquiera de los medios de prueba legalmente reconocidos».</p> <p>«ARTÍCULO 175. PRÁCTICA DEL INTERROGATORIO. La recepción del testimonio se sujetará a las siguientes reglas: // 1. Presente e identificado el testigo, el funcionario lo amonestará y le tomará el juramento, lo interrogará sobre sus condiciones civiles, personales y sobre la existencia de parentesco o relación con el disciplinable, cumplido lo cual le advertirá sobre las excepciones al deber de declarar. // 2. El funcionario le informará sucintamente al testigo acerca de los hechos objeto de la declaración y le solicitará que haga un relato de cuanto le conste sobre los mismos. Terminado este, se formularán las preguntas complementarias o aclaratorias necesarias. // Cumplido lo anterior, se les permitirá a los sujetos procesales interrogar. // Las respuestas se registrarán textualmente. El funcionario deberá requerir al testigo para que sus respuestas se limiten a los hechos que tengan relación con el objeto de la investigación».</p> <p>«ARTÍCULO 110. FACULTADES DE LOS</p>
--	---	--

	<p>testigo para que sus respuestas se limiten a los hechos que tengan relación con el objeto de la investigación».</p> <p>«ARTÍCULO 90. FACULTADES DE LOS SUJETOS PROCESALES. Los sujetos procesales podrán: // 1. Solicitar, aportar y controvertir pruebas e intervenir en la práctica de las mismas».</p> <p>«ARTÍCULO 92. DERECHOS DEL INVESTIGADO. Como sujeto procesal, el investigado tiene los siguientes derechos: // 4. Solicitar o aportar pruebas y controvertirlas, e intervenir en su práctica».</p> <p>«ARTÍCULO 94. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA ACTUACIÓN PROCESAL. La actuación disciplinaria se desarrollará conforme a los principios rectores consagrados en la presente ley y en el artículo 3º del Código Contencioso Administrativo. Así mismo, se observarán los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y contradicción».</p>	<p>SUJETOS PROCESALES. Los sujetos procesales podrán: // 1. Solicitar, aportar y controvertir pruebas e intervenir en la práctica de las mismas. // 2. Interponer los recursos de ley. // 3. Presentar las solicitudes que consideren necesarias para garantizar la legalidad de la actuación disciplinaria y el cumplimiento de los fines de la misma, y // 4. Obtener copias de la actuación, salvo que por mandato constitucional o legal esta tenga carácter reservado. // PARÁGRAFO 1o. La intervención del quejoso, que no es sujeto procesal, a excepción de lo establecido en el artículo anterior, se limita únicamente a presentar y ampliar la queja bajo la gravedad del juramento, a aportar las pruebas que tenga en su poder y a recurrir la decisión de archivo y el fallo absolutorio. Para estos precisos efectos podrá conocer el expediente en la Secretaría del Despacho que profirió la decisión. // PARÁGRAFO 2o. Las víctimas o perjudicados, cuando se trate de investigaciones por violaciones a los derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario o actos constitutivos de acoso laboral, tienen la facultad de designar apoderado».</p> <p>«ARTÍCULO 112. DERECHOS DEL DISCIPLINADO. Como sujeto procesal, el disciplinado</p>
--	--	--

		<p>tiene los siguientes derechos: // 1. Acceder a la actuación. // 2. Designar apoderado. // 3. Ser oído en versión libre, en cualquier etapa de la actuación, hasta antes del traslado para presentar alegatos previos al fallo de primera o única instancia. // 4. Solicitar o aportar pruebas y controvertirlas e intervenir en su práctica, para lo cual se le remitirá la respectiva comunicación. // 5. Rendir descargos. // 6. Impugnar y sustentar las decisiones cuando hubiere lugar a ello. // 7. Obtener copias de la actuación. // 8. Presentar alegatos antes de la evaluación de la investigación y antes del fallo de primera o única instancia».</p> <p>«ARTÍCULO 114. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA ACTUACIÓN PROCESAL. La actuación disciplinaria se desarrollará conforme a los principios rectores consagrados en la presente ley y en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en lo que no contravenga la naturaleza del derecho disciplinario».</p>
<p>Derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable (artículo 8.2.g)</p>	<p>«ARTÍCULO 130. MEDIOS DE PRUEBA. <Inciso 1o. modificado por el artículo 50 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Son medios de prueba [...] el testimonio [...] los cuales se practicarán de acuerdo con las reglas</p>	<p>«ARTÍCULO 149. MEDIOS DE PRUEBA. Son medios de prueba [...] el testimonio [...] los cuales se practicarán de acuerdo con las reglas previstas en este código [...]».</p> <p>«ARTÍCULO 166. EXCEPCIÓN AL DEBER DE DECLARAR. El</p>

	<p>previstas en la Ley 600 de 2000, en cuanto sean compatibles con la naturaleza y reglas del derecho disciplinario».</p> <p>Ley 600 de 2000: «ARTÍCULO 267. EXCEPCIÓN AL DEBER DE DECLARAR. Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo o contra su cónyuge, compañera o compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. // El servidor público informará de este derecho a toda persona que vaya a rendir testimonio».</p>	<p>servidor público informará a quien vaya a rendir testimonio sobre las garantías consagradas por el artículo 33 de la Constitución Nacional».</p> <p>Constitución Nacional: «ARTÍCULO 33. Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo o contra su cónyuge, compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil».</p> <p>«ARTÍCULO 175. PRÁCTICA DEL INTERROGATORIO. La recepción del testimonio se sujetará a las siguientes reglas: // 1. Presente e identificado el testigo, el funcionario lo amonestará y le tomará el juramento, lo interrogará sobre sus condiciones civiles, personales y sobre la existencia de parentesco o relación con el disciplinable, cumplido lo cual le advertirá sobre las excepciones al deber de declarar [...]».</p>
<p>Derecho a recurrir el fallo ante juez o tribunal superior (artículo 8.2.h) Doble instancia</p>	<p>«ARTÍCULO 92. DERECHOS DEL INVESTIGADO. Como sujeto procesal, el investigado tiene los siguientes derechos: [...] 6. Impugnar y sustentar las decisiones cuando hubiere lugar a ello [...]».</p> <p>«ARTÍCULO 115. RECURSO DE APELACIÓN. El recurso de apelación procede únicamente contra las siguientes decisiones: la que niega la práctica de pruebas solicitadas en los descargos, la decisión de</p>	<p>«ARTÍCULO 112. DERECHOS DEL DISCIPLINADO. Como sujeto procesal, el disciplinado tiene los siguientes derechos: [...] 6. Impugnar y sustentar las decisiones cuando hubiere lugar a ello. [...]».</p> <p>«ARTÍCULO 134. RECURSO DE APELACIÓN. El recurso de apelación procede únicamente contra las siguientes decisiones: la decisión que niega pruebas en etapa de juicio, la decisión de archivo, la</p>

	<p>archivo y el fallo de primera instancia. // En el efecto suspensivo se concederá la apelación de la decisión de archivo, del fallo de primera instancia y de la decisión que niega totalmente la práctica de pruebas, cuando no se han decretado de oficio, caso en el cual se concederá en el efecto diferido; en el devolutivo, cuando la negativa es parcial».</p> <p>«ARTÍCULO 171. TRÁMITE DE LA SEGUNDA INSTANCIA. El funcionario de segunda instancia deberá decidir dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la fecha en que hubiere recibido el proceso. Si lo considera necesario, decretará pruebas de oficio, en cuyo caso el término para proferir el fallo se ampliará hasta en otro tanto.// PARÁGRAFO. El recurso de apelación otorga competencia al funcionario de segunda instancia para revisar únicamente los aspectos impugnados y aquellos otros que resulten inescindiblemente vinculados al objeto de impugnación».</p> <p>«ARTÍCULO 90. FACULTADES DE LOS SUJETOS PROCESALES. Los sujetos procesales podrán: // 2. Interponer los recursos de ley».</p> <p>Ley 1437/11. ARTÍCULO 138. NULIDAD Y</p>	<p>decisión que finalice el procedimiento para el testigo renuente y el quejoso temerario, y el fallo de primera instancia. // En el efecto suspensivo se concederá la apelación de la decisión de archivo, del fallo de primera instancia y de la decisión que niega totalmente la práctica de pruebas si no se han decretado de oficio. // Cuando se niegue la totalidad de las pruebas y se decreten de oficio, o la negación de pruebas a solicitud del disciplinado sea parcial, se concederá en el efecto devolutivo».</p> <p>«ARTÍCULO 234. TRÁMITE DE LA SEGUNDA INSTANCIA. El funcionario de segunda instancia deberá decidir por escrito dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la fecha en que hubiere recibido el proceso. // El recurso de apelación otorga competencia al funcionario de segunda instancia para revisar únicamente los aspectos impugnados y aquellos otros que resulten inescindiblemente vinculados al objeto de impugnación».</p> <p>«ARTÍCULO 110. FACULTADES DE LOS SUJETOS PROCESALES. Los sujetos procesales podrán: // 1. Solicitar, aportar y controvertir pruebas e intervenir en la práctica de las mismas. // 2. Interponer los recursos de ley.</p>
--	---	---

	<p>RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.</p>	<p>// 3. Presentar las solicitudes que consideren necesarias para garantizar la legalidad de la actuación disciplinaria y el cumplimiento de los fines de la misma, y//4. Obtener copias de la actuación, salvo que por mandato constitucional o legal esta tenga carácter reservado. // PARÁGRAFO 1o. La intervención del quejoso, que no es sujeto procesal, a excepción de lo establecido en el artículo anterior, se limita únicamente a presentar y ampliar la queja bajo la gravedad del juramento, a aportar las pruebas que tenga en su poder y a recurrir la decisión de archivo y el fallo absolutorio. Para estos precisos efectos podrá conocer el expediente en la Secretaría del Despacho que profirió la decisión. //PARÁGRAFO 2o. Las víctimas o perjudicados, cuando se trate de investigaciones por violaciones a los derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario o actos constitutivos de acoso laboral, tienen la facultad de designar apoderado».</p> <p>Ley 1437/11. ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular,</p>
--	--	--

		expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.
Artículo 8.3		
La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza (artículo 8.3)	<p>«ARTÍCULO 130. MEDIOS DE PRUEBA. <Inciso 1. ° modificado por el artículo 50 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Son medios de prueba la confesión [...] los cuales se practicarán de acuerdo con las reglas previstas en la Ley 600 de 2000, en cuanto sean compatibles con la naturaleza y reglas del derecho disciplinario»</p> <p>Ley 600 de 2000: «ARTÍCULO 280. REQUISITOS. La confesión deberá reunir los siguientes requisitos: // 1. Que sea hecha ante funcionario judicial. // 2. Que la persona esté asistida por defensor. // 3. Que la persona haya sido informada del derecho a no declarar contra sí misma. // 4. Que se haga en forma consciente y libre».</p> <p>«ARTÍCULO 8°. RECONOCIMIENTO DE LA DIGNIDAD HUMANA. Quien intervenga en la actuación disciplinaria será tratado con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano».</p>	<p>«ARTÍCULO 149. MEDIOS DE PRUEBA. Son medios de prueba la confesión [...] los cuales se practicarán de acuerdo con las reglas previstas en este código [...]».</p> <p>«ARTÍCULO 161. REQUISITOS DE LA CONFESIÓN. La confesión deberá reunir los siguientes requisitos: // 1. Se hará ante la autoridad disciplinaria competente para fallar el proceso, para instruirlo o ante el comisionado o designado. // 2. La persona que confiesa deberá estar asistida por defensor. // 3. La persona debe ser informada sobre el derecho a no declarar contra sí misma y de las garantías consagradas por el artículo 33 de la Constitución Política. // 4. La confesión debe hacerse en forma consciente y libre».</p> <p>«ARTÍCULO 10°. RECONOCIMIENTO DE LA DIGNIDAD HUMANA. Quien intervenga en la actuación disciplinaria será tratado con el respeto debido a la dignidad humana».</p>

<p>Artículo 8.4</p> <p>Derecho del inculpado absuelto por una sentencia firme a no ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos: principio de <i>ne bis in idem</i> (artículo 8.4)</p>	<p>«ARTÍCULO 11. EJECUTORIEDAD. El destinatario de la ley disciplinaria cuya situación se haya decidido mediante fallo ejecutoriado o decisión que tenga la misma fuerza vinculante, proferidos por autoridad competente, no será sometido a nueva investigación y juzgamiento disciplinarios por el mismo hecho, aun cuando a este se le dé una denominación distinta. // Lo anterior sin perjuicio de la revocatoria directa establecida en el Capítulo IV del Título V del Libro IV de este Código».</p> <p>«ARTÍCULO 119. EJECUTORIA DE LAS DECISIONES. Las decisiones disciplinarias contra las que proceden recursos quedarán en firme tres días después de la última notificación. Las que se dicten en audiencia o diligencia, al finalizar ésta o la sesión donde se haya tomado la decisión, si no fueren impugnadas. // Las decisiones que resuelvan los recursos de apelación y queja, así como aquellas contra las cuales no procede recurso alguno, quedarán en firme el día que sean suscritas por el funcionario competente».</p> <p>«ARTÍCULO 155. NOTIFICACIÓN DE LA</p>	<p>«ARTÍCULO 16. COSA JUZGADA DISCIPLINARIA. El destinatario de la ley disciplinaria cuya situación se haya decidido mediante fallo ejecutoriado o decisión que tenga la misma fuerza vinculante de naturaleza disciplinaria, proferidos por autoridad competente, no será sometido a nueva investigación y juzgamiento disciplinarios por el mismo hecho, aun cuando a este se le dé una denominación distinta. // Lo anterior sin perjuicio de la revocatoria directa establecida en la ley».</p> <p>«ARTÍCULO 138. EJECUTORIA DE LAS DECISIONES. Las decisiones disciplinarias contra las que proceden recursos quedarán en firme cinco (5) días después de la última notificación. Las que se dicten en audiencia o diligencia, al finalizar esta o la sesión donde se haya tomado la decisión, si no fueren impugnadas. // Las decisiones que resuelvan los recursos de apelación y queja, la consulta y aquellas contra las cuales no procede recurso alguno quedarán en firme el día que sean notificadas».</p> <p>«ARTÍCULO 232. EJECUTORIA DE LA DECISIÓN. La decisión final se entenderá notificada en estrados y quedará ejecutoriada a la terminación</p>

	<p>INICIACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN. Iniciada la investigación disciplinaria se notificará al investigado y se dejará constancia en el expediente respectivo. En la comunicación se debe informar al investigado que tiene derecho a designar defensor. // Si la investigación disciplinaria la iniciare la Procuraduría General de la Nación o las personerías distritales o municipales, lo comunicará al jefe del órgano de control disciplinario interno, con la advertencia de que deberá abstenerse de abrir investigación disciplinaria por los mismos hechos o suspenderla inmediatamente, si ya la hubiere abierto, y remitir el expediente original a la oficina competente de la Procuraduría».</p>	<p>de la misma, si no fuere recurrida».</p> <p>«ARTÍCULO 216. INFORME DE LA INICIACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN. Si la investigación disciplinaria se inicia por una Oficina de Control Disciplinario Interno, esta dará aviso inmediato a la Viceprocuraduría General de la Nación y al funcionario competente de esa entidad o de la personería correspondiente, para que decida sobre el ejercicio del poder disciplinario preferente. La Procuraduría establecerá los mecanismos electrónicos y las condiciones para que se suministre dicha información. // Si la investigación disciplinaria se inicia por la Procuraduría General de la Nación o las personerías distritales o municipales, se comunicará al jefe del órgano de control disciplinario interno, con la advertencia de que deberá abstenerse de abrir investigación disciplinaria por los mismos hechos o suspenderla inmediatamente, y remitir el expediente original a la oficina competente de la Procuraduría».</p>
<p>Artículo 8.5</p>		
<p>Derecho a un proceso penal público, salvo en lo que sea necesario para preservar los</p>	<p>«ARTÍCULO 95. RESERVA DE LA ACTUACIÓN DISCIPLINARIA. En el procedimiento ordinario las actuaciones disciplinarias serán reservadas hasta cuando</p>	<p>«ARTÍCULO 115. RESERVA DE LA ACTUACIÓN DISCIPLINARIA. En el procedimiento disciplinario las actuaciones disciplinarias serán reservadas hasta cuando se cite</p>

<p>intereses de la justicia (artículo 8.5)</p>	<p>se formule el pliego de cargos o la providencia que ordene el archivo definitivo, sin perjuicio de los derechos de los sujetos procesales. En el procedimiento especial ante el Procurador General de la Nación y en el procedimiento verbal, hasta la decisión de citar a audiencia. // El investigado estará obligado a guardar la reserva de las pruebas que por disposición de la Constitución o la ley tengan dicha condición».</p> <p>«ARTÍCULO 94. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA ACTUACIÓN PROCESAL. La actuación disciplinaria se desarrollará conforme a los principios rectores consagrados en la presente ley y en el artículo 3º del Código Contencioso Administrativo. Así mismo, se observarán los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y contradicción».</p>	<p>a audiencia y se formule pliego de cargos o se emita la providencia que ordene el archivo definitivo, sin perjuicio de los derechos de los sujetos procesales. // El disciplinado estará obligado a guardar la reserva de las pruebas que por disposición de la Constitución o la ley tengan dicha condición».</p> <p>«ARTÍCULO 114. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA ACTUACIÓN PROCESAL. La actuación disciplinaria se desarrollará conforme a los principios rectores consagrados en la presente ley y en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en lo que no contravenga la naturaleza del derecho disciplinario».</p>
<p>Artículo 9.</p>		
<p>Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el derecho aplicable. (Principio de</p>	<p>«ARTÍCULO 4. ° LEGALIDAD. El servidor público y el particular en los casos previstos en este código sólo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización».</p>	<p>«ARTÍCULO 4. ° LEGALIDAD. Los destinatarios de este código solo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización. La preexistencia también se predica de las normas complementarias. // La labor de adecuación típica se</p>

legalidad y de retroactividad)		someterá a la aplicación de los principios de especialidad y subsidiariedad».
Seguridad Jurídica		
Seguridad jurídica sobre el momento de imposición de la sanción (Test de previsibilidad)	<p>«ARTÍCULO 18. PROPORCIONALIDAD. La sanción disciplinaria debe corresponder a la gravedad de la falta cometida. En la graduación de la sanción deben aplicarse los criterios que fija esta ley».</p> <p>«ARTÍCULO 142. PRUEBA PARA SANCIONAR. No se podrá proferir fallo sancionatorio sin que obre en el proceso prueba que conduzca a la certeza sobre la existencia de la falta y de la responsabilidad del investigado».</p> <p>«ARTÍCULO 44. CLASES DE SANCIONES. El servidor público está sometido a las siguientes sanciones: // 1. Destitución e inhabilidad general, para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima. // 2. Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas. // 3. Suspensión, para las faltas graves culposas. // 4. Multa, para las faltas leves dolosas. // 5. Amonestación escrita, para las faltas leves culposas. // PARÁGRAFO. Habrá culpa gravísima cuando se incurra en falta disciplinaria por ignorancia supina, desatención</p>	<p>«ARTÍCULO 6. ° PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA. La imposición de la sanción disciplinaria deberá responder a los principios de proporcionalidad y razonabilidad. // La sanción disciplinaria debe corresponder a la clasificación de la falta y a su graduación de acuerdo con los criterios que fija esta ley».</p> <p>«ARTÍCULO 160. PRUEBA PARA SANCIONAR. No se podrá proferir fallo sancionatorio sin que obre en el proceso prueba que conduzca a la certeza sobre la existencia de la falta y de la responsabilidad del disciplinado».</p> <p>«ARTÍCULO 48. CLASES Y LÍMITES DE LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS. El servidor público está sometido a las siguientes sanciones: // 1. Destitución e inhabilidad general de diez (10) a veinte (20) años para las faltas gravísimas dolosas. // 2. Destitución e inhabilidad general de cinco (5) a diez (10) años para las faltas gravísimas realizadas con culpa gravísima. // 3. Suspensión en el ejercicio del cargo de tres (3) a cuarenta y ocho (48) meses e inhabilidad</p>

	<p>elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento. La culpa será grave cuando se incurra en falta disciplinaria por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones».</p> <p>«ARTÍCULO 45. DEFINICIÓN DE LAS SANCIONES. 1. La destitución e inhabilidad general implica: // a) La terminación de la relación del servidor público con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o <u>elección</u>, o // b) La desvinculación del cargo, en los casos previstos en los artículos 110 y 278, numeral 1, de la Constitución Política, o // c) La terminación del contrato de trabajo, y // d) En todos los casos anteriores, la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función, por el término señalado en el fallo, y la exclusión del escalafón o carrera. // 2. La suspensión implica la separación del ejercicio del cargo en cuyo desempeño se originó la falta disciplinaria y la inhabilidad especial, la imposibilidad de ejercer la función pública, en cualquier cargo distinto de aquel, por el término señalado en el fallo. // 3. La multa es una sanción de carácter pecuniario. // 4. La</p>	<p>especial por el mismo término para las faltas gravísimas realizadas con culpa grave. // 4. Suspensión en el ejercicio del cargo de tres (3) a veinticuatro (24) meses e inhabilidad especial por el mismo término para las faltas graves dolosas. // 5. Suspensión en el ejercicio del cargo de uno (1) a dieciocho (18) meses para las faltas graves culposas. // 6. Multa de veinte (20) a noventa (90) días de salario básico devengado para la época de los hechos para las faltas leves dolosas. // 7. Multa de cinco (5) a veinte (20) días de salario básico devengado para la época de los hechos para las faltas leves culposas. //</p> <p>PARÁGRAFO. CONVERSIÓN DE LA SUSPENSIÓN. En el evento en que el disciplinado haya cesado en sus funciones para el momento de la ejecutoria del fallo o durante su ejecución, cuando no fuere posible ejecutar la sanción, se convertirá el término de suspensión o el que faltare, según el caso, en salarios de acuerdo al monto de lo devengado para el momento de la comisión de la falta, sin perjuicio de la inhabilidad especial».</p> <p>«ARTÍCULO 49. DEFINICIÓN DE LAS SANCIONES. // 1. La destitución e inhabilidad general implica: // a) La terminación de la relación del servidor público con la administración, sin que importe</p>
--	--	--

	<p>amonestación escrita implica un llamado de atención formal, por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida. // Si al momento del fallo el servidor público o el particular sancionado presta servicios en el mismo o en otro cargo similar en la misma entidad o en otra entidad oficial, incluso en período diferente, deberá comunicarse la sanción al representante legal o a quien corresponda, para que proceda a hacerla efectiva».</p> <p>«ARTÍCULO 46. LÍMITE DE LAS SANCIONES. <Aparte subrayado CONDICIONALMENTE exequible> La inhabilidad general será de diez a veinte años; la inhabilidad especial no será inferior a treinta días ni superior a doce meses; <u>pero cuando la falta afecte el patrimonio económico del Estado la inhabilidad será permanente.</u> // La suspensión no será inferior a un mes ni superior a doce meses. Cuando el disciplinado haya cesado en sus funciones para el momento de la ejecutoria del fallo o durante la ejecución del mismo, cuando no fuere posible ejecutar la sanción se convertirá el término de suspensión o el que faltare, según el caso, en salarios de acuerdo al monto de lo devengado para el momento de la comisión de la falta, sin perjuicio de la inhabilidad especial. // La multa no podrá</p>	<p>que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o elección; o // b) La desvinculación del cargo, en los casos previstos en la Constitución Política y la ley; o // c) La terminación del contrato de trabajo; y // d) En todos los casos anteriores, la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función, por el término señalado en el fallo, y la exclusión del escalafón o carrera. // 2. La suspensión implica la separación del ejercicio del cargo en cuyo desempeño se originó la falta disciplinaria y la inhabilidad especial, la imposibilidad de ejercer la función pública, en cualquier cargo distinto de aquel, por el término señalado en el fallo. // 3. La multa es una sanción de carácter pecuniario. // Si al momento del fallo el servidor público o el particular sancionado presta servicios en el mismo o en otro cargo similar en la misma entidad o en otra entidad oficial, incluso en período diferente, deberá comunicarse la sanción al representante legal o a quien corresponda para que proceda a hacerla efectiva».</p> <p>«ARTÍCULO 50. CRITERIOS PARA LA GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN. La cuantía de la multa y el término de duración de la suspensión e inhabilidad se fijarán de acuerdo con los siguientes criterios: // 1.</p>
--	--	---

	<p>ser inferior al valor de diez, ni superior al de ciento ochenta días del salario básico mensual devengado al momento de la comisión de la falta. // La amonestación escrita se anotará en la correspondiente hoja de vida».</p> <p>«ARTÍCULO 47. CRITERIOS PARA LA GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN. 1. La cuantía de la multa y el término de duración de la suspensión e inhabilidad se fijarán de acuerdo con los siguientes criterios: // a) Haber sido sancionado fiscal o disciplinariamente dentro de los cinco años anteriores a la comisión de la conducta que se investiga; // b) La diligencia y eficiencia demostrada en el desempeño del cargo o de la función; // c) Atribuir la responsabilidad infundadamente a un tercero; d) La confesión de la falta <u>antes de la formulación de cargos</u>; // e) Haber procurado, por iniciativa propia, resarcir el daño o compensar el perjuicio causado; // f) Haber devuelto, restituido o reparado, según el caso, el bien afectado con la conducta constitutiva de la falta, siempre que la devolución, restitución o reparación no se hubieren decretado en otro proceso; // g) El grave daño social de la conducta; // h) La afectación a derechos fundamentales; // i) El conocimiento de la ilicitud;</p>	<p>Atenuantes: // a) La diligencia y eficiencia demostrada en el desempeño del cargo o de la función; // b) La confesión de la falta; // c) Haber, por iniciativa propia, resarcido el daño o compensado el perjuicio causado, y // d) Haber devuelto, restituido o reparado, según el caso, el bien afectado con la conducta constitutiva de la falta, siempre que la devolución, restitución o reparación no se hubieren decretado en otro proceso. // 2. Agravantes: // a) Haber sido sancionado fiscal o disciplinariamente dentro de los cinco (5) años anteriores a la comisión de la conducta que se investiga; // b) Atribuir la responsabilidad infundadamente a un tercero; // c) El grave daño social de la conducta; // d) La afectación a derechos fundamentales; // e) El conocimiento de la ilicitud, y // f) Pertenecer el servidor público al nivel directivo o ejecutivo de la entidad».</p>
--	---	--

	<p>// j) Pertenecer el servidor público al nivel directivo o ejecutivo de la entidad. // 2. A quien, con una o varias acciones u omisiones, infrinja varias disposiciones de la ley disciplinaria o varias veces la misma disposición, se le graduará la sanción de acuerdo con los siguientes criterios: //</p> <p>a) Si la sanción más grave es la destitución e inhabilidad general, esta última se incrementará hasta en otro tanto, sin exceder el máximo legal; //</p> <p>b) Si la sanción más grave es la suspensión e inhabilidad especial, se incrementará hasta en otro tanto, sin exceder el máximo legal; //</p> <p>c) Si la sanción más grave es la suspensión, esta se incrementará hasta en otro tanto, sin exceder el máximo legal; //</p> <p>d) Si las sanciones son de multa se impondrá la más grave aumentada en otro tanto, sin exceder el máximo legal; //</p> <p>e) <Literal INEXEQUIBLE> Si las sanciones a imponer para cada una de las faltas son la multa o la amonestación, se impondrán todas».</p>	
Artículo 2		
Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones	«ARTÍCULO 8. ° RECONOCIMIENTO DE LA DIGNIDAD HUMANA. Quien intervenga en la actuación disciplinaria será tratado con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano».	«ARTÍCULO 1. ° RECONOCIMIENTO DE LA DIGNIDAD HUMANA. Quien intervenga en la actuación disciplinaria será tratado con el respeto debido a la dignidad humana».

<p>legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.</p>	<p>«ARTÍCULO 21. APLICACIÓN DE PRINCIPIOS E INTEGRACIÓN NORMATIVA. En la aplicación del régimen disciplinario prevalecerán los principios rectores contenidos en esta ley y en la Constitución Política. <u>En lo no previsto en esta ley se aplicarán los tratados internacionales sobre derechos humanos</u> y los convenios internacionales de la OIT ratificados por Colombia, y lo dispuesto en los códigos Contencioso Administrativo, Penal, de Procedimiento Penal y de Procedimiento Civil en lo que no contravengan la naturaleza del derecho disciplinario».</p> <p>«ARTÍCULO 33. DERECHOS. Además de los contemplados en la Constitución, la ley y los reglamentos, son derechos de todo servidor público: // [...] // 10. Los derechos consagrados en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, las ordenanzas, los acuerdos municipales, los reglamentos y manuales de funciones, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo».</p> <p>Constitución Política: «ARTÍCULO 99. La calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa e indispensable para ejercer el derecho de sufragio, para ser elegido y para desempeñar</p>	<p>«ARTÍCULO 22. PREVALENCIA DE LOS PRINCIPIOS RECTORES E INTEGRACIÓN NORMATIVA. En la interpretación y aplicación del régimen disciplinario prevalecerán los principios rectores contenidos en la Constitución Política y en esta ley, además de los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia. En lo no previsto en esta ley se aplicará lo dispuesto en los Códigos de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, General del Proceso, Penal y de Procedimiento Penal en lo que no contravengan a la naturaleza del derecho disciplinario».</p> <p>«ARTÍCULO 37. DERECHOS. Además de los contemplados en la Constitución, la ley y los reglamentos, son derechos de todo servidor público: // [...] // 10. Los derechos consagrados en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, las ordenanzas, los acuerdos municipales, los reglamentos y manuales de funciones, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo».</p> <p>Constitución Política: «ARTÍCULO 99. La calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa e indispensable para ejercer el derecho de sufragio, para ser elegido y para desempeñar</p>
--	---	--

	cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción».	cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción».
Artículo 23. 2		
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.	<p>Constitución Política: «ARTÍCULO 1.º Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general».</p> <p>Constitución Política: «ARTÍCULO 2. º Son fines esenciales del Estado: [...] garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; [...] asegurar [...] la vigencia de un orden justo [...]».</p> <p>Constitución Política: «ARTÍCULO 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento [...]. Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y</p>	<p>Constitución Política: «ARTÍCULO 1.º Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general».</p> <p>Constitución Política: «ARTÍCULO 2. º Son fines esenciales del Estado: [...] garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; [...] asegurar [...] la vigencia de un orden justo [...]».</p> <p>Constitución Política: «ARTÍCULO 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento [...]. Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben [...]».</p>

	<p>desempeñar los deberes que le incumben [...].».</p> <p>Constitución Política: «ARTÍCULO 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas [...]. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento [...].».</p> <p>Constitución Política: «ARTÍCULO 124. La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva».</p> <p>Constitución Política: «ARTÍCULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. // Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. // En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. // Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o</p>	<p>Constitución Política: «ARTÍCULO 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas [...]. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento [...].».</p> <p>Constitución Política: «ARTÍCULO 124. La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva».</p> <p>Constitución Política: «ARTÍCULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. // Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. // En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. // Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar</p>
--	---	---

	<p>de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. // Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso».</p> <p>Constitución Política: «ARTÍCULO 277. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: // [...] // 6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley [...]».</p> <p>«ARTÍCULO 1. ° TITULARIDAD DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA. El Estado es el titular de la potestad disciplinaria».</p> <p>«ARTÍCULO 3. ° PODER DISCIPLINARIO PREFERENTE. La Procuraduría General de la</p>	<p>pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. // Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso».</p> <p>Constitución Política: «ARTÍCULO 277. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: // [...] // 6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley [...]».</p> <p>«ARTÍCULO 22. PREVALENCIA DE LOS PRINCIPIOS RECTORES E INTEGRACIÓN NORMATIVA. En la interpretación y aplicación del régimen disciplinario prevalecerán los principios rectores contenidos en la Constitución Política y en esta Ley además de los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia. En lo no previsto en esta ley se aplicará lo dispuesto en los Códigos de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo,</p>
--	--	--

	<p>Nación es titular del ejercicio preferente del poder disciplinario [...]».</p> <p>«ARTÍCULO 21. APLICACIÓN DE PRINCIPIOS E INTEGRACIÓN NORMATIVA. En la aplicación del régimen disciplinario prevalecerán los principios rectores contenidos en esta ley y en la Constitución Política. En lo no previsto en esta ley se aplicarán los tratados internacionales sobre derechos humanos y los convenios internacionales de la OIT ratificados por Colombia, y lo dispuesto en los códigos Contencioso Administrativo, Penal, de Procedimiento Penal y de Procedimiento Civil en lo que no contravengan la naturaleza del derecho disciplinario».</p> <p>«ARTÍCULO 22. GARANTÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. El sujeto disciplinable, para salvaguardar la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función, ejercerá los derechos, cumplirá los deberes, respetará las prohibiciones y estará sometido al régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de</p>	<p>General del Proceso Penal y de Procedimiento Penal en lo que no contravengan a la naturaleza del derecho disciplinario».</p> <p>«ARTÍCULO 23. GARANTÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Con el fin de salvaguardar la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función, el sujeto disciplinable ejercerá los derechos, cumplirá los deberes, respetará las prohibiciones y acatará el régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la Constitución Política y en las leyes».</p> <p>«ARTÍCULO 2. ° TITULARIDAD DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA Y AUTONOMÍA DE LA ACCIÓN. El Estado es el titular de la potestad disciplinaria. // Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación [...]».</p> <p>«ARTÍCULO 3. ° PODER DISCIPLINARIO PREFERENTE. La Procuraduría General de la Nación es titular del ejercicio preferente del poder disciplinario [...]».</p>
--	--	--

	<p>intereses, establecidos en la Constitución Política y en las leyes».</p> <p>«ARTÍCULO 23. LA FALTA DISCIPLINARIA. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento».</p> <p>«ARTÍCULO 24. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY DISCIPLINARIA. La ley disciplinaria se aplicará a sus destinatarios cuando incurran en falta disciplinaria dentro o fuera del territorio nacional».</p> <p>«ARTÍCULO 25. DESTINATARIOS DE LA LEY DISCIPLINARIA. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos aunque se encuentren retirados del servicio [...]».</p>	<p>«ARTÍCULO 26. LA FALTA DISCIPLINARIA. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley».</p> <p>«ARTÍCULO 24. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY DISCIPLINARIA. La ley disciplinaria se aplicará a sus destinatarios cuando incurran en falta disciplinaria dentro o fuera del territorio nacional».</p> <p>«ARTÍCULO 25. DESTINATARIOS DE LA LEY DISCIPLINARIA. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos aunque se encuentren retirados del servicio [...]».</p> <p>«ARTÍCULO 27. ACCIÓN Y OMISIÓN. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones [...]».</p>
--	--	---

	<p>«ARTÍCULO 27. ACCIÓN Y OMISIÓN. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones [...]».</p> <p>«ARTÍCULO 16. FUNCIÓN DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA. La sanción disciplinaria tiene función preventiva y correctiva, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública».</p>	<p>«ARTÍCULO 5. ° FINES DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA. La sanción disciplinaria tiene finalidad preventiva y correctiva, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública».</p>
Artículo 24		
<p>Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.</p>	<p>«ARTÍCULO 15. IGUALDAD ANTE LA LEY DISCIPLINARIA. Las autoridades disciplinarias tratarán de modo igual a los destinatarios de la ley disciplinaria, sin establecer discriminación alguna por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica».</p>	<p>«ARTÍCULO 7. ° IGUALDAD. Las autoridades disciplinarias deberán hacer efectiva la igualdad de los intervinientes en el desarrollo de la actuación procesal y proteger, especialmente, a aquellas personas que por su condición económica, física, mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta. El sexo, la raza, color, la condición social, la profesión, el origen nacional o familiar o étnico, la lengua, el credo religioso, la orientación sexual, la identidad de género, la opinión política o filosófica, las creencias o prácticas culturales en ningún caso podrán ser utilizados dentro del proceso disciplinario como elementos de discriminación».</p>

Artículo 25		
<p>1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.</p>	<p>«ARTÍCULO 11. EJECUTORIEDAD. El destinatario de la ley disciplinaria cuya situación se haya decidido mediante fallo ejecutoriado o decisión que tenga la misma fuerza vinculante, proferidos por autoridad competente, no será sometido a nueva investigación y juzgamiento disciplinarios por el mismo hecho, aun cuando a este se le dé una denominación distinta. // Lo anterior sin perjuicio de la revocatoria directa establecida en el Capítulo IV del Título V del Libro IV de este Código».</p> <p>«ARTÍCULO 122. PROCEDENCIA. <Artículo modificado por el artículo 47 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Los fallos sancionatorios y <u>autos de archivo</u> podrán ser revocados</p>	<p>«ARTÍCULO 16. COSA JUZGADA DISCIPLINARIA. El destinatario de la ley disciplinaria cuya situación se haya decidido mediante fallo ejecutoriado o decisión que tenga la misma fuerza vinculante de naturaleza disciplinaria, proferidos por autoridad competente, no será sometido a nueva investigación y juzgamiento disciplinarios por el mismo hecho, aun cuando a este se le dé una denominación distinta. // Lo anterior sin perjuicio de la revocatoria directa establecida en la ley».</p> <p>«ARTÍCULO 141. PROCEDENCIA DE LA REVOCATORIA DIRECTA. Los fallos sancionatorios y autos de archivo podrán ser revocados de oficio o a petición del interesado. // El quejoso podrá solicitar la revocatoria del auto de archivo, siempre y cuando no hubiere interpuesto contra este los recursos ordinarios previstos en este Código. // El plazo para solicitar la revocatoria directa para las decisiones de archivo por parte del quejoso será de tres (3) meses a partir de la fecha de su comunicación. // Una vez se allegue la petición de revocatoria se comunicará al disciplinado para que dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la comunicación se pronuncie sobre la solicitud. // PARÁGRAFO 1.º Cuando se trate</p>
<p>2. Los Estados Partes se comprometen:</p> <p>a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;</p>	<p>de oficio o a petición del sancionado, por el Procurador General de la Nación o por quien los profirió. <u>El quejoso podrá solicitar la revocatoria del auto de archivo.</u> // PARÁGRAFO 1.º Cuando se trate de faltas disciplinarias que constituyen violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, procede la revocatoria del fallo absolutorio y del archivo de la</p>	<p>los recursos ordinarios previstos en este Código. // El plazo para solicitar la revocatoria directa para las decisiones de archivo por parte del quejoso será de tres (3) meses a partir de la fecha de su comunicación. // Una vez se allegue la petición de revocatoria se comunicará al disciplinado para que dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la comunicación se pronuncie sobre la solicitud. // PARÁGRAFO 1.º Cuando se trate</p>

<p>b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y</p> <p>c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.</p>	<p>actuación por parte del Procurador General de la Nación, de oficio o a petición del quejoso que tenga la calidad de víctima o perjudicado. // PARÁGRAFO 2. ° El plazo para proceder a la revocatoria será de tres (3) meses calendario».</p> <p>«ARTÍCULO 124. CAUSAL DE REVOCACIÓN DE LOS FALLOS SANCIONATORIOS. <Artículo o modificado por el artículo 49 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> En los casos referidos por las disposiciones anteriores, los fallos sancionatorios, <u>los autos de archivo y el fallo absolutorio</u> son revocables sólo cuando infrinjan manifiestamente las normas constitucionales, legales o reglamentarias en que deban fundarse. Igualmente cuando con ellos se vulneren o amenacen manifiestamente los derechos fundamentales».</p> <p>«ARTÍCULO 125. REVOCATORIA A SOLICITUD DEL SANCIONADO. <u>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.</u> // La solicitud de revocatoria del acto sancionatorio es procedente</p>	<p>de faltas disciplinarias que constituyen infracciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, procede la revocatoria del fallo absolutorio por parte del Procurador General de la Nación, así como el archivo de la actuación, de oficio o a petición del quejoso, de las víctimas o perjudicados. // PARÁGRAFO 2. ° Cuando la revocatoria sea a solicitud del interesado, esta se deberá resolver en un término máximo de seis meses contados a partir de la radicación de la petición».</p> <p>«ARTÍCULO 142. COMPETENCIA. El Procurador General de la Nación será la única autoridad competente que podrá revocar los fallos sancionatorios, los autos de archivo y el fallo absolutorio. // En el caso de los fallos absolutorios, procederá la revocatoria únicamente cuando se trate de faltas disciplinarias que constituyan violaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, expedidos por cualquier funcionario de la Procuraduría o autoridad disciplinaria».</p> <p>«ARTÍCULO 143. CAUSAL DE REVOCACIÓN DE LAS DECISIONES DISCIPLINARIAS. En los casos</p>
---	--	--

	<p>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. // La solicitud de revocación deberá decidirla el funcionario competente dentro de los tres meses siguientes a la fecha de su recibo [...].</p> <p>«ARTÍCULO 127. EFECTO DE LA SOLICITUD Y DEL ACTO QUE LA RESUELVE. Ni la petición de revocatoria de un fallo, ni la decisión que la resuelve revivirán los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso-administrativas [...].»</p> <p>Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo: «ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas</p>	<p>referidos por las disposiciones anteriores, los fallos sancionatorios, <u>los autos de archivo</u> y el <u>fallo absolutorio</u> son revocables solo cuando infrinjan manifiestamente las normas constitucionales, legales o reglamentarias en que deban fundarse. Igualmente, cuando con ellos se vulneren o amenacen manifiestamente los derechos fundamentales».</p> <p>«ARTÍCULO 144. REVOCATORIA A SOLICITUD DEL SANCIONADO. El sancionado podrá solicitar, por una única vez, la revocación total o parcial del fallo sancionatorio, siempre y cuando no hubiere interpuesto contra aquellos recursos ordinarios previstos en este Código. // La 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; con todo, si se hubiere proferido sentencia, podrá solicitarse la revocatoria de la decisión por causa distinta a la que dio origen a la decisión jurisdiccional».</p> <p>«ARTÍCULO 146. EFECTO DE LA SOLICITUD Y DEL ACTO QUE LA RESUELVE. Ni la petición de revocatoria de un fallo ni la decisión que la</p>
--	--	--

	<p>causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior. // Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel».</p> <p>Ley 1437 de 2011: «ARTÍCULO 149. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA. // El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: // [...] // 2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en los cuales se controviertan actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional. // También conocerá de las demandas que en</p>	<p>resuelve revivirán los términos legales para el ejercicio de los medios de control en materia contencioso administrativa. [...]».</p> <p>Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo: «ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior. // Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel».</p>
--	--	---

	<p>ejercicio de la indicada acción, y sin atención a la cuantía se promuevan en contra de los actos expedidos por el Procurador General de la Nación en ejercicio del poder disciplinario y las demás decisiones que profiera como supremo Director del Ministerio Público».</p> <p>Ley 1437 de 2011: «ARTÍCULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: // [...] // 3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho [...] sin atención a la cuantía, de los actos que se expidan en ejercicio del poder disciplinario asignado a los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, diferentes al Procurador General de la Nación».</p>	<p>Ley 1437 de 2011: «ARTÍCULO 149. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA. // El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: // [...] // 2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en los cuales se controviertan actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional. // También conocerá de las demandas que en ejercicio de la indicada acción, y sin atención a la cuantía se promuevan en contra de los actos expedidos por el Procurador General de la Nación en ejercicio del poder disciplinario y las demás decisiones que profiera como supremo Director del Ministerio Público».</p> <p>Ley 1437 de 2011: «ARTÍCULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: // [...] // 3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho [...] sin atención a la cuantía, de los actos que se expidan en ejercicio del poder disciplinario</p>
--	--	--

		asignado a los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, diferentes al Procurador General de la Nación».
--	--	--

3. CONCLUSIONES

- Como se pudo analizar en este estudio comparado, el conjunto de normas principales que conforman el sistema de responsabilidad disciplinaria con las características que le son inherentes a la Constitución Política de Colombia es armónico con las normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en especial los artículos 2, 8, 9, 23.2, 24 y 25, disposiciones que la Comisión Interamericana esgrimió contra el Estado colombiano en el caso del señor Gustavo Petro Urrego exalcalde mayor de la ciudad de Bogotá.
- Es notorio, de acuerdo con este estudio, que en el sistema de responsabilidad disciplinaria colombiano tienen injerencia directa la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Interamericana contra la corrupción en su calidad de tratados internacionales ratificados por Colombia, los cuales la Corte Constitucional incorporó a nuestro ordenamiento jurídico y cuya observancia es forzosa en la aplicación de las fuentes legales analizadas y en el curso de la actuación disciplinaria en la fase administrativa y judicial.
- La Procuraduría General de la Nación, como un organismo que hace parte del sistema de responsabilidad disciplinaria, divulga este tipo de estudios entre los funcionarios que tienen competencias en la materia; con la finalidad de reafirmar que en el Estado social de derecho solo es legítima aquella decisión que respete los mandatos constitucionales y legales del debido proceso en el estándar del derecho penal. Así mismo, que los códigos disciplinarios incorporan las garantías que son aplicables por los jueces penales y que, a su vez, remiten al Código de Procedimiento Penal como una forma de asegurar el garantismo propio del régimen punitivo.
- Se evidenció que con las decisiones de la Procuraduría y de la justicia colombiana, que revisa tales fallos, se cumplen las obligaciones internacionales que emanan de ese valioso Pacto de San José, bajo idéntico estándar de garantías que tiene la justicia penal. Ello, toda vez que la decisión del órgano de control es una primera etapa que hace las veces de acusación, que es materia de plena revisión por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sintetizándose así la tutela por parte de dos instituciones colombianas de amplio reconocimiento en materia de garantías.

- Se ha demostrado con todo lo anterior que la Procuraduría tiene un particular interés por el derecho convencional y su pertinente aplicación en la actuación disciplinaria. Por ello, considero oportuno abordar los problemas objeto de investigación no solo desde la visión de la normatividad interna, sino también a partir de los pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para contribuir al diálogo entre los sistemas de protección existentes.
- El objetivo de la investigación se cumplió en tanto y en cuanto se demostró la validez de la interpretación expuesta del artículo 23.2; la de los derechos a los que aluden los artículos 8.º y 9.º de la Convención —garantías judiciales y el principio de legalidad—; el derecho a la protección judicial y el principio de igualdad y no discriminación, y su carácter transversal; las sanciones aplicables y su impacto en los derechos políticos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Interpretaciones que son válidas a la luz del derecho interno y de la Convencionalidad con el fin de asegurar su aplicación efectiva.
- Las normas que fueron objeto de este estudio, reafirman la tesis de una interpretación compatible de la Convención Americana sobre Derechos Humanos con las normas constitucionales y legales que facultan a la Procuraduría General de la Nación para sancionar a servidores públicos elegidos popularmente.
- Sin lugar a dudas se puede sostener entonces que la interpretación de *lege ferenda* solo es plausible si tanto la Honorable Corte IDH como las autoridades nacionales actúan con lo que la doctrina denomina deferencia y para la Procuraduría es el entendimiento natural, lógico y racional y que le da efectividad a la Convencionalidad sin mayores inconvenientes ni sobresaltos.

VI. BIBLIOGRAFÍA DE LOS ESTUDIOS

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.

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](https://law.yale.edu/system/files/documents/pdf/sela/SELA13_Contesse_CV_Sp_20130401.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. (2017b). *Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana 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 [CIJ]. (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/ijcstatute/>.

Corte Internacional de Justicia [CIJ]. (1994). Asunto sobre la diferencia territorial entre Libia y Chad.

Corte Internacional de Justicia [CIJ]. (1996). Asunto de las plataformas petroleras entre Irán y Estados Unidos.

Corte Internacional de Justicia [CIJ]. (1999). Asunto de la isla Kasikili/Sedudu entre Botswana y Namibia.

Corte Internacional de Justicia [CIJ]. (2001). Asunto LaGrand.

Corte Internacional de Justicia [CIJ]. (2002). Asunto relativo a la soberanía sobre Pulau Litigan y Pulau Sipadan.

Corte Internacional de Justicia [CIJ]. (2004a). Asunto Asunto Avena y otros nacionales mexicanos.

Corte Internacional de Justicia [CIJ]. (2004b). Consecuencias jurídicas de la edificación de un muro en el territorio palestino.

Corte Internacional de Justicia [CIJ]. (2007). Asunto relativo a la aplicación de la Convención sobre el Genocidio.

Corte Internacional de Justicia [CIJ]. (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.

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*. [Trads. María José Añón Roig y Javier de Lucas Martín]. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.
- García – Sayán, D. Serrano Gúzman, S. Castro Capera, G. Roa Roa, J. Gómez Lee, I.D. Urrego Ortiz, F. (2019). *Derecho Convencional y potestad disciplinaria*. Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- 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. El caso de la responsabilidad fiscal en Colombia*. Vol. I. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.
- Gómez Lee, I. D. (2016b). *La seguridad jurídica. Una teoría multidisciplinaria aplicada a las instituciones*. Vol. II. 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 Lee, I.D. Urrego Ortiz, F. (2019) *Sistema de responsabilidad disciplinaria en Colombia*. Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- 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. Universidad de los Andes.
- Mac-Gregor Ferrer, E. *El control difuso de convencionalidad en el Estado constitucional*. Observatório da Jurisdição Constitucional, Vol 1.
- 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_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.pdf
- Organización de los Estados Americanos [OEA]. Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (25 de octubre de 2017a). Informe n.º 130, caso 13 044, 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 Derechos 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.

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.

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: 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.

Constituciones y leyes

República de Colombia. Consejo Nacional Constituyente. (5 de agosto de 1886). Constitución Política de la República de Colombia. Recuperado de (16 de noviembre) <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1826862>

República de Colombia. (4 de julio de 1991). Constitución Política de la República de Colombia. *Gaceta Constitucional* 114. Recuperado de (20 de febrero) <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>

República de Colombia. (7 de enero de 2004). Acto Legislativo 01 de 2004 [Referendo constitucional]. *DIARIO OFICIAL*: 45 424. Recuperado de (2018, 15 de noviembre) https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=11247

Congreso de la República de Colombia. (20 de agosto de 1913). Ley 4.ª de 1913. *DIARIO OFICIAL*: 15 012. Recuperado de (2018, 16 de noviembre) http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0004_1913.html

Congreso de la República de Colombia. (16 de noviembre de 1938). Ley 165 de 1938. *DIARIO OFICIAL*: 23 930. 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. *DIARIO OFICIAL*: 24 853. 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. *DIARIO OFICIAL*: 32 682. Recuperado de (2018, 19 de noviembre) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=64061>

Congreso de la República de Colombia. (30 de diciembre de 1972). Ley 16 de 1972. *DIARIO OFICIAL*: 33 780. 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. *DIARIO OFICIAL*: 33 782. 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. *DIARIO OFICIAL*: 34 242. 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. *DIARIO OFICIAL*: 36 538. 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. *DIARIO OFICIAL*: 36 856. 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. *DIARIO OFICIAL*: 39 132. 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. *DIARIO OFICIAL*: 41 094. 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. *DIARIO OFICIAL*: 41 681. 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]. *DIARIO OFICIAL*: 41 946. 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]. *DIARIO OFICIAL*: 42 745. 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. *DIARIO OFICIAL*: 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. *DIARIO OFICIAL*: 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. *DIARIO OFICIAL*: 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]. *DIARIO OFICIAL*: 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. *DIARIO OFICIAL*: 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. *DIARIO OFICIAL*: 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]. *DIARIO OFICIAL*: 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]. *DIARIO OFICIAL*: 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. *DIARIO OFICIAL*: 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. *DIARIO OFICIAL*: 50 850. Recuperado de (2019, 5 de febrero) [http://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/TEXTOS_COMPLETOS/7_LEYES/LEYES%202019%20\(1945\)/Ley%201952%20de%202019%20\(Expide%20el%20C%C3%B3digo%20General%20Disciplinario\).pdf](http://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/TEXTOS_COMPLETOS/7_LEYES/LEYES%202019%20(1945)/Ley%201952%20de%202019%20(Expide%20el%20C%C3%B3digo%20General%20Disciplinario).pdf)

Congreso de la República de Colombia. (25 de mayo de 2019). Ley 1955 de 2019. *DIARIO OFICIAL*: 50 964. Recuperado de (2019, 23 de agosto) <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30036488>

Decretos

Presidencia de la República de Colombia. (30 de octubre de 1939). Decreto 2091 de 1939. *DIARIO OFICIAL*: 24 209. Recuperado de (2018, 16 de noviembre) <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1398132>

Presidencia de la República de Colombia. (21 de febrero de 1940). Decreto 358 de 1940. *DIARIO OFICIAL*: 24 301. 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. *DIARIO OFICIAL*: 30 300. Recuperado de (2018, 16 de noviembre) <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1340370>

Presidencia de la República de Colombia. (19 de septiembre de 1968). Decreto 2400 de 1968. *DIARIO OFICIAL*: 32 625. 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. *DIARIO OFICIAL*: 32 686. 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. *DIARIO OFICIAL*: 33 962. Recuperado de (2018, 16 de noviembre) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjurMantenimiento/normas/Norma1.jsp?i=1525#0>

Presidencia de la República de Colombia. (9 de noviembre de 1979). Decreto 2791 de 1979. *DIARIO OFICIAL*: 35 399. Recuperado de (2018, 16 de noviembre) [http://www.suin-juriscal.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1490981?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscal.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]. *DIARIO OFICIAL*: 36 489. Recuperado de (2018, 28 de noviembre) http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_contencioso_administrativo.html

Presidencia de la República de Colombia. (19 de febrero de 1985). Decreto 482 de 1985. *DIARIO OFICIAL*: 36 875. Recuperado de (2018, 16 de noviembre) <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1105782>

Presidencia de la República de Colombia. (19 de noviembre de 1991). Decreto 2591 de 1991. *DIARIO OFICIAL*: 40 165. 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. *DIARIO OFICIAL*: 43 443. Recuperado de (2018, 16 de noviembre) <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1768054>

Presidencia de la República de Colombia. (22 de febrero de 2000). Decreto 262 de 2000. *DIARIO OFICIAL*: 43 904. 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. *DIARIO OFICIAL*: 44 503. 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. *DIARIO OFICIAL*: 45 120. Recuperado de (2018, 16 de noviembre) <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1719647>

Presidencia de la República de Colombia. (9 de diciembre de 2011). Decreto 4637 de 2011. *DIARIO OFICIAL*: 48 278. Recuperado de (2018, 16 de noviembre) <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1785363>

Presidencia de la República de Colombia. (26 de abril de 2017). Decreto 672 de 2017. *DIARIO OFICIAL*: 50 216. Recuperado de (2018, 16 de noviembre) <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30030502>

Jurisprudencia

Corte Interamericana de Derechos Humanos

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 Constitucional colombiana

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 Araujo 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 Escruería 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. (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>

Consejo de Estado colombiano

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/>

Tribunal Administrativos

Tribunal Administrativo de La Guajira. (5 de junio de 2018). Sentencia rad. 2018-062-00. M. P. Carmen Dalis Argote Solano.

