



**Diseño institucional de la potestad disciplinaria en servidores públicos elegidos por voto popular en Argentina, Chile y Colombia**

Katherin Cristina Hormaza Calvache

Maestría en Derecho Administrativo

Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario

Directora: Ph. D. Luisa Fernanda García López

Enero de 2023

**Nota del autor**

Katherin Hormaza, Abogada Especialista en Derecho Administrativo, Especialista en Derecho Ambiental, y Magister en Derecho y Gestión Ambiental. Cualquier mensaje relacionado con el presente artículo debe ser enviado al correo institucional [katherinhormaza@urosario.edu.co](mailto:katherinhormaza@urosario.edu.co)

---

### Resumen

La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que la limitación de derechos políticos de servidores elegidos por voto popular debe darse por un juez competente dentro de un proceso penal. Ante esta situación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del alcalde de Bogotá ordenó adecuar la normatividad interna al considerar que una autoridad administrativa no puede restringir derechos políticos a este tipo de servidores.

En Colombia, para cumplir con la obligación de adecuación se adelantó una reforma legislativa que esencialmente creó una función jurisdiccional a la Procuraduría General de la Nación, entidad encargada de ejercer potestad disciplinaria frente a servidores elegidos por voto popular, esperando cumplir así la Convención. Sin embargo, bajo un análisis comparado se pudo establecer la particularidad en Colombia de la competencia otorgada al órgano de control y la necesidad de un diseño institucional acorde a las obligaciones internacionales, buscando que la potestad sancionatoria sea otorgada a los jueces quienes gozan de mayor independencia y autonomía.

**Palabras clave:** Responsabilidad disciplinaria, órganos disciplinarios, potestad sancionadora, derechos políticos, democracia.

---

## Tabla de contenido

Introducción .....	5
Capítulo Primero: Diseño Disciplinario en Servidores Elegidos Popularmente en Colombia.....	16
<b>1. Una mirada al derecho disciplinario .....</b>	<b>17</b>
a. Antecedentes, naturaleza y finalidad. ....	17
b. Caracterización del derecho disciplinario a través del régimen normativo. ....	23
c. Bloque de constitucionalidad, Control de Convencionalidad y precedente. ....	31
<b>2. Potestad disciplinaria en un órgano administrativo.....</b>	<b>42</b>
a. Ministerio Público Colombiano.....	42
b. Casos emblemáticos.....	44
c. Estándar fijado por la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos. ....	59
<b>3. Conclusiones parciales.....</b>	<b>65</b>
Capítulo Segundo: Escenario Comparado de la Responsabilidad Disciplinaria en Servidores Públicos Elegidos por Voto Popular .....	68
<b>1. Diseño disciplinario comparado .....</b>	<b>68</b>
a. Los servidores públicos elegidos por voto popular como sujetos disciplinables.....	68
b. Principios, finalidad y presupuestos de la responsabilidad disciplinaria.....	73
c. El ejercicio de la función judicial para limitar derechos políticos, análisis desde procedimiento disciplinario. ....	77
<b>2. El problema orgánico disciplinario .....</b>	<b>98</b>
a. Asignación de una función judicial a un órgano administrativo.....	100
b. La participación de los jueces en la limitación de derechos políticos. ....	107

---

c. Convencionalidad del diseño disciplinario, análisis comparado. ....	108
<b>3. Conclusiones parciales.....</b>	<b>112</b>
Capítulo Tercero: La Construcción de un Diseño Institucional Disciplinario Convencional ....	115
<b>1. La Convencionalidad en la limitación de derechos políticos .....</b>	<b>115</b>
a. Control de Convencionalidad difuso y participación de los jueces. ....	117
b. Estándar establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. ....	119
<b>2. Propuesta de diseño disciplinario convencional.....</b>	<b>122</b>
a. Proyectos de ley para cumplir la convención en Colombia.....	123
b. Propuestas a partir de un análisis comparado. ....	125
<b>3. Conclusiones parciales.....</b>	<b>133</b>
Conclusiones.....	135
Referencias.....	141

---

## Introducción

En Colombia hay una particularidad en el ámbito institucional: existe un órgano administrativo con poder preferente para disciplinar a quienes cumplen funciones estatales, incluidas los cargos de elección popular. Así, en Colombia la Constitución le otorga a la Procuraduría General de la Nación tal competencia. Al respecto, el artículo 277 de la Carta Magna (1991) establece en su numeral 6 que el Procurador General de la Nación tiene, entre otras funciones: “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”.

Es decir, los servidores públicos que han sido elegidos por voto también son susceptibles de ser sancionados disciplinariamente, para lograr el adecuado funcionamiento del Estado. Al ser sujetos disciplinables, existe la posibilidad de imposición de medidas restrictivas en su contra, que conlleven su separación temporal o permanente del cargo, pese a que hayan sido elegidos por la ciudadanía, y no directamente por la Administración. La razón fundamental para ello está dada en el cumplimiento de funciones públicas y en la necesidad de asegurar el cumplimiento de las finalidades estatales.

Como se había diseñado la competencia de la Procuraduría General de la Nación desde la Carta Política de 1991, se entendió que, constitucionalmente, este órgano administrativo tenía competencia sancionatoria, y no solamente investigativa, en servidores elegidos popularmente, lo que dio lugar a que se produjeran separaciones del cargo, como en el caso del entonces alcalde de Bogotá, y donde, después de un procedimiento administrativo, se limitaron derechos políticos del elegido y de sus electores.

---

En el caso del alcalde de Bogotá, el Consejo de Estado Colombiano (2017) fue claro en establecer que era necesario un diseño institucional acorde a los postulados de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), y señaló que para restringir derechos políticos debían cumplirse requisitos adicionales, que derivaban de la especial forma como habían llegado a la asunción de funciones estatales, lo cual requería que se diera por decisión judicial, dentro de un proceso y por parte de un juez competente.

Es decir, la limitación debía derivar de un juez, en aras de salvaguardar la democracia, y no de una autoridad administrativa, como se ha establecido en Colombia, por lo cual la máxima corporación judicial de la jurisdicción contenciosa administrativa llamó la atención, desde esa fecha, para se adelantara una reforma que permitiese cumplir con las obligaciones internacionales derivadas de la convención de la cual Colombia es parte.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH, 2020) no fue ajena a esta problemática, y en el caso del alcalde de Bogotá ordenó al Estado colombiano atender el artículo 23 de la CADH, en lo referente a la limitación de derechos políticos de quienes habían sido elegidos por voto popular. A tal efecto, se instó al Gobierno a adelantar un cambio legislativo en su diseño institucional.

En esa oportunidad, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH, 2020) estableció que no era necesaria una reforma constitucional para adecuar el ordenamiento interno a la convención, si se entiende que su facultad es para investigar, y no para sancionar e imponer medidas restrictivas que impliquen la separación del cargo, a servidores elegidos popularmente.

Ante la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, desde el Estado colombiano se adelantó un proceso de reforma legislativa, con el fin de adecuar el ordenamiento jurídico, y en 2021 se modificó la legislación a través de la cual se le crearon funciones judiciales

---

a la Procuraduría General de la Nación; no obstante, en noviembre de 2021 la Corte Interamericana de Derechos Humanos afirmó, en informe de supervisión de cumplimiento, que el Estado colombiano aún se encuentra incumpliendo la convención, al permitir que un órgano administrativo pueda limitar derechos políticos.

Para dar sustento a lo anterior, desde el derecho comparado, en el presente trabajo se analizó cómo los servidores públicos elegidos por voto popular han sido considerados sujetos disciplinables y cómo se ha dado cumplimiento a la convención a la luz de las experiencias de los países que fueron escogidos para la comparación —Argentina y Chile—, para así evaluar la reciente reforma legislativa y plantear un diseño institucional convencional.

Ahora bien, los criterios de pertinencia para escoger a Argentina y Chile como sistemas por examinar fueron:

- **Criterio geográfico:** Para escoger los países se buscó una afinidad cultural, social y de desarrollo económico; por ende, los países escogidos para la comparación hacen parte de América Latina.
- **Criterio orgánico:** Por el órgano que tiene encomendada la potestad disciplinaria; así, acogiendo a Malagón Pinzón (2017), se afirma que la Constitución Política de 1991 adoptó el modelo de agencias de Estados Unidos, por lo que se enmarca al Ministerio Público en lo que se conoce como *órganos autónomos e independientes*, en cuyo caso la competencia disciplinaria es una característica especial y única en Colombia, en una entidad así denominada —Procuraduría General de la Nación—, y constituye, por tanto, un referente en Latinoamérica.

Es así como para cerrar el objeto de investigación se decidió comparar el caso colombiano con el de países de Latinoamérica pretendiendo escoger dos de ellos, con la idea de que en la región

---

no existía un ministerio público, como órgano así denominado, con competencias disciplinarias, de la forma como ha sido concebido en Colombia. Por ende, en principio, escoger cualquier experiencia extranjera de la región resultaría enriquecedor para la investigación, y permitiría acoger una mejor alternativa o justificar la función sancionatoria en relación con los servidores elegidos popularmente.

- **Criterio de ratificación:** Tomando en cuenta que la investigación se centraba en el cumplimiento de la CADH, en cuanto a la facultad de limitar derechos políticos de servidores elegidos por voto popular, se fijó como parámetro que los países escogidos para la comparación hayan ratificado el instrumento internacional, además de pertenecer a Latinoamérica.
- **Criterio de finalidad:** El objetivo de la facultad sancionatoria disciplinaria es garantizar el adecuado funcionamiento de la administración pública, la efectiva prestación del servicio y el cumplimiento de los fines esenciales (Sánchez Herrera, 2013, p. 35)<sup>1</sup>. Partiendo de esa definición, se puede afirmar que uno de los propósitos macro del derecho disciplinario es combatir la corrupción, aunque no es sea el único instrumento para ello.

Es así como, en aras de delimitar el objeto de investigación, se pensó en ordenamientos jurídicos —latinoamericanos y suscriptores de la convención— que tuvieran mejores resultados en índices de transparencia, al denotar esto que el derecho disciplinario, como uno de los encargados de combatir la corrupción, había producido mejores resultados bajo esa experiencia jurídica.

---

<sup>1</sup> El Estado colombiano requiere, para el cumplimiento de sus fines, un régimen encargado de regular la actuación de su personal, y fijar las conductas que dan lugar a la imposición de una sanción (Sentencia C-417, 1993).

Así, en el informe *Corruption Perceptions Index 2018*, se revela el fracaso continuo de la mayoría de los países a la hora de prevenir la corrupción (Transparency International, 2018). Este informe contiene un índice que clasifica a 180 países por sus niveles de corrupción en el sector público, según expertos y empresarios, y utilizando para ello una escala de 0 a 100, donde 0 significa más corrupto, y 100, menos corrupto. De acuerdo con el informe, en 2018 el *ranking* de los países de América fue como se ilustra en la tabla 1.

**Tabla 1. *Ranking* de corrupción en países de América**

País	ISO3	CPI Score 2018	Rank 2018
Canadá	CAN	81	9
Estados Unidos	USA	71	22
Uruguay	URY	70	23
Barbados	BRB	68	25
Chile	CHL	67	27
Bahamas	BHS	65	29
San Vicente y las Granadinas	VCT	58	41
Dominica	DMA	57	45
Costa Rica	CRI	56	48
Santa Lucía	LCA	55	50
Granada	GRD	52	53
Cuba	CUB	47	61
Jamaica	JAM	44	70
Surinam	SUR	43	73
Trinidad y Tobago	TTO	41	78
Argentina	ARG	40	85

<b>País</b>	<b>ISO3</b>	<b>CPI Score 2018</b>	<b>Rank 2018</b>
Guyana	GUY	37	93
Panamá	PAN	37	93
Colombia	COL	36	99
Brasil	BRA	35	105
El Salvador	SLV	35	105
Perú	PER	35	105
Ecuador	ECU	34	114
República Dominicana	DOM	30	129
Bolivia	BOL	29	132
Honduras	HND	29	132
Paraguay	PRY	29	132
México	MEX	28	138
Guatemala	GTM	27	144
Nicaragua	NIC	25	152
Haití	HTI	20	161
Venezuela	VEN	18	168

*Fuente: Corruption Perceptions Index 2018. Transparency International, (2018).*

De acuerdo con la tabla 1, se obtuvo que los tres países con mejores índices para combatir la corrupción y con superiores resultados, en relación con Colombia, fueron Uruguay, Barbados y Chile, los cuales obtuvieron un puntaje muy similar, ante lo cual se decidió, por facilidad de acceso a la información y afinidad, escoger a Chile.

Adicionalmente, se hizo un análisis de los tres países con resultados similares a los de Colombia, lo que dio como resultado a Panamá, Guyana y Argentina, tomando en cuenta los países

---

de América Latina que tenían un puntaje similar al obtenido por Colombia. Así, por facilidad de acceso a la información, se escogió a Argentina.

Sumado a lo anterior, en el *Global corruption barometer Latin America & the Caribbean 2019* —un informe construido entre enero y marzo de 2019, y en el que se encuestó a 17.000 ciudadanos en 18 países de toda la región— se afirmó que la mitad de las personas piensa que la corrupción está empeorando, y manifiestan descontento con las gestiones que se hacen en el gobierno (Pring & Vrushi, 2019, p. 4). Tomando en cuenta este informe, y en relación con los países escogidos para la comparación, los resultados de las personas que piensan que la corrupción es un gran problema en su país son: Colombia (94 %), Argentina (93 %) y Chile (85 %) (Pring & Vrushi, 2019, p. 10).

Lo planteado permitió reafirmar la escogencia de los países, al tener Chile y Argentina, como uno de los problemas que pretende solucionar el derecho disciplinario, por lo cual se justificó su escogencia para el presente estudio.

- **Criterio de distribución de poder:** La distribución de poder en el país durante el siglo XIX se tornó inestable, dada la discusión entre el federalismo y el centralismo. Colombia, constitucionalmente, fue Estado federal (1853, 1858 y 1863), pero también, durante varios periodos, se organizó en la forma de gobierno unitario (1821, 1830, 1832, 1842 y 1886), como si la organización dependiera del vencedor en cada guerra civil (Rodríguez, 2016, pp. 22-23). Por lo anterior, atendiendo a los antecedentes históricos, se consideró pertinente realizar la comparación con un Estado federal y uno unitario, al incidir dicha característica en la forma de división de poder y, por ende, en la potestad disciplinaria dentro de un Estado, lo cual reafirma la escogencia de los países con los que se hizo la comparación.

---

De conformidad con lo expuesto, el *problema de investigación* se planteó con el interrogante: *¿Cuál es la propuesta de reforma en Colombia que permite cumplir los estándares de la Corte IDH para ejercer potestad sancionatoria en servidores elegidos por voto popular?* Lo anterior, bajo la hipótesis de que, en Colombia, y bajo un análisis comparado de las experiencias de Argentina y Chile, se podría plantear una propuesta de adecuación interna para cumplir la CADH cuando se limitan derechos políticos.

Con fundamento en el problema expuesto, el objetivo general fue comparar el derecho disciplinario colombiano frente a los servidores públicos elegidos por voto popular con los ordenamientos de Argentina y de Chile. Lo anterior, con los siguientes objetivos específicos: 1) Analizar el derecho disciplinario en Colombia frente a los servidores públicos elegidos por voto popular, en el marco de la CADH, con estudio de casos emblemáticos; 2) Contrastar en Argentina, Chile y Colombia la potestad sancionadora frente a funcionarios elegidos por voto popular en el marco del artículo 23.2 de la convención, y 3) Plantear una propuesta para cumplir los estándares de la Corte IDH, cuando se limitan derechos políticos de servidores públicos elegidos por voto popular.

Los objetivos relacionados buscaban estudiar comparativamente la responsabilidad disciplinaria ejercida frente a servidores públicos elegidos por voto popular, justificado ello en: la insatisfacción con el derecho disciplinario colombiano, por los altos índices de corrupción; la característica especial de poder preferente disciplinario del Ministerio Público en Colombia —un órgano administrativo—, y la necesidad de adecuar el ordenamiento jurídico interno a las obligaciones internacionales, lo cual, sin desconocer la reciente reforma legislativa, que creó funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación, evidenció la necesidad de

---

avanzar en un diseño que permita la sanción por intermedio de un juez, quien goza de mayor independencia y autonomía.

Para el desarrollo de la investigación se utilizó la metodología que se detalla seguidamente.

### **Primer objetivo específico**

Se abordó bajo una metodología de investigación cualitativa, con los siguientes pasos: a) elección del tema; b) determinación de algunos conceptos guía; c) depuración de conceptos (que son los componentes fundamentales del marco analítico), y de las categorías empíricas, que agrupan manifestaciones similares de los fenómenos sociales, y d) establecimiento del marco analítico (Ragin, 2007a, pp. 149-157). Es así como, dentro del primer capítulo, a través de la selección del tema y de los conceptos guía, se describió el derecho disciplinario en Colombia con base en el análisis de la potestad sancionadora del Procurador General de la Nación a funcionarios elegidos por voto popular; un estudio que se realizó con ayuda de casos.

### **Segundo objetivo específico**

Se utilizó el método de derecho comparado, para contrastar elementos que integran diferentes ordenamientos jurídicos, mediante un análisis de orden reconstructivo: por ejemplo, determinar cuáles son las normas jurídicas que regulan, dentro del sistema jurídico A y dentro del sistema jurídico B, un fenómeno o una institución determinados (Pegoraro & Rinella, 2006, p. 52). Este capítulo segundo se desarrolló teniendo como problema jurídico saber cómo se regulan en cada ordenamiento la potestad administrativa disciplinaria y la limitación de derechos políticos, así como en el análisis de este régimen disciplinario desde la convención.

---

Cabe afirmar, con base en lo anterior, que el derecho comparado abarca algo más que lo que indica su acepción superficial, pues alude a la comparación de los diferentes sistemas legales del mundo; se trata de una disciplina que se originó en 1900, con el Congreso Internacional de Derecho Comparado, a fin de lograr un *droit commun de l'humanité* (Zweigert & Kötz, 2002). Algunas veces, dicho análisis se hace desde la *macrocomparación*, donde la labor investigativa se concentra en los métodos de consulta, los procedimientos para resolver disputas o los papeles de los respectivos actores dentro del sistema jurídico. Otras veces, en cambio, se hace desde la *microcomparación*, que se relaciona con instituciones o problemas legales específicos (Zweigert & Kötz, 2002). De acuerdo con lo anterior, el presente trabajo responde a un análisis de microcomparación, relacionado con la responsabilidad disciplinaria frente a funcionarios elegidos por voto popular, que es un problema legal específico.

La respuesta al problema se analizó a través de una investigación de los distintos formantes (la ley, la jurisprudencia y la doctrina), diferenciando el *law in te book* del *law in the action*, debido a que la fuente normativa no siempre da un conocimiento real, y por ello debe acudir a la jurisprudencia y la doctrina, para lograr una mayor comprensión del fenómeno jurídico (Pegoraro & Rinella, 2006, p. 53). En consecuencia, la presente investigación recurrió al estudio de otras fuentes, como la jurisprudencia y la doctrina.

Para lo anterior, como lo afirman Pegoraro y Rinella (2006), no se trata de una referencia al derecho extranjero, porque si bien el estudio del derecho extranjero constituye un presupuesto de la comparación, medio respecto al fin, no es el fin, sino que, con el derecho comparado se sigue la fase del conocimiento del derecho extranjero y se concreta en la comparación con otro derecho (generalmente, el del autor), con el propósito de observar las semejanzas y las diferencias.

---

Además, se estableció el problema de investigación con un principio básico, que es el de la funcionalidad, y ello implica que son comparables las cosas que cumplan con la misma función. Para el caso en específico, la presente investigación se centró en el ejercicio de la función disciplinaria frente a funcionarios elegidos por voto popular, y así cumplir con dicha premisa, como lo han señalado para este método Pegoraro y Rinella (2006).

Ahora bien, para el proceso comparativo se inició con el análisis del sistema legal del país de origen. Después, en un ejercicio propiamente de derecho comparado, se tomaron conceptos tan amplios como para abarcar el heterogéneo conjunto de instituciones legales. Por último, se realizó una evaluación crítica de lo descubierto (Zweigert & Kötz, 2002). La presente investigación estableció las semejanzas y las diferencias haciendo una apreciación objetiva de los resultados.

El uso del método de derecho comparado, como lo señalan Zweigert y Kötz (2002), permitió ahondar en las experiencias de los países escogidos para la comparación y contribuir al crecimiento del propio sistema, como una actitud crítica frente a este para acoger una mejor alternativa en el ordenamiento jurídico interno, así como para explorar la diversidad y hacer progresar la teoría (Ragin, 2007b, p. 181).

### **Tercer objetivo específico**

Se abordó el tercer capítulo con una metodología cualitativa, derivada de la comparación realizada, para formular un análisis y una propuesta frente al diseño institucional disciplinario y el cumplimiento de la CADH.

---

## Capítulo primero: Diseño disciplinario en servidores elegidos popularmente en Colombia

En este primer capítulo se estudian los conceptos que van a constituir el marco analítico de la investigación; se describen el concepto de *derecho disciplinario*, los principales aspectos del régimen de responsabilidad disciplinaria en Colombia y la potestad de la Procuraduría General de la Nación; se analizan casos emblemáticos en relación con la facultad de este órgano de control, cuando ejerce potestad disciplinaria frente a los servidores elegidos por voto popular, y se determina, bajo los conceptos de *bloque de constitucionalidad* y *control de convencionalidad*, el estándar fijado por la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos. En este capítulo no se pretende realizar un ejercicio de derecho comparado: antes bien, el propósito es estructurar los principales elementos del problema cuyo desarrollo se ha planteado.

Al respecto, se tiene como premisa que la Constitución Política Colombiana, en su artículo 277, contempla como facultad del Procurador General de la Nación adelantar investigaciones disciplinarias en relación con los funcionarios que han sido elegidos por la ciudadanía, lo que ha dado lugar a una interpretación según la cual los empleados elegidos democráticamente pueden ser destituidos o inhabilitados por una autoridad que ejerce funciones administrativas, y no judiciales y si bien, como se revisará la reciente reforma normativa —la Ley 2094 de 2021— ha asignado competencias judiciales a la Procuraduría<sup>2</sup>, sin embargo esto no implica que se ha acogido un modelo convencional.

De conformidad con el artículo 23 de la CADH, en su numeral primero, es deber de los Estados parte respetar los derechos políticos; y de acuerdo con su numeral segundo, su limitación solo puede darse por parte de un órgano judicial competente, dentro de un proceso penal, a través de una decisión judicial.

---

<sup>2</sup> Artículo 2 de la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021.

## **1. Una mirada al derecho disciplinario**

Previamente a establecer la forma como opera el derecho disciplinario —y en particular, la potestad sancionatoria frente a servidores elegidos por voto popular—, se describen los antecedentes, la naturaleza, el concepto y la finalidad de esta disciplina, para comprender el diseño institucional establecido en Colombia para disciplinar a este tipo especial de servidores.

### **a. Antecedentes, naturaleza y finalidad**

Los antecedentes que se consideran más significativos en la construcción del derecho disciplinario datan de la Edad Media y de la forma como empezó a surgir un tipo de responsabilidad objetiva, con una fase de arbitrariedad y discrecionalidad, donde era el monarca quien determinaba qué constituía falta disciplinaria, y si había lugar para sancionar disciplinariamente a un funcionario; un procedimiento que no era reglado, sino que dependía de la voluntad de la Administración, hasta cuando se adoptó el principio de legalidad, tras la Segunda Guerra Mundial.

De acuerdo con Gómez Pavajeau (2011), cabe resaltar algunos antecedentes en relación con el derecho disciplinario (pp. 149-161):

- La Edad Media, cuando el derecho canónico produjo un derecho administrativo sancionador, en el que la responsabilidad se determinaba objetiva y discrecionalmente.
- La doctrina de las relaciones especiales de sujeción, entendida como el vínculo entre una persona y el Estado, con diferentes matices —señalados también por Gómez Pavajeau (2011)—; a saber:
  1. La monarquía constitucional alemana, surgida a partir de 1789, y en la cual el monarca podía hacer todo lo que quisiera, pues no era un área reglada —bajo lo que se conoció como teoría de la impermeabilidad—.

2. El Estado de derecho alemán, gracias al que aparecieron las relaciones generales de sujeción, y donde había que lesionar o poner en peligro el bien jurídico tutelado.
3. El surgimiento del Estado social de derecho, el cual hizo pensar que el derecho disciplinario hacía parte del derecho penal, circunstancia que ocasionó que la responsabilidad disciplinaria fuera objetiva.
4. El constitucionalismo moderno y las constituciones italiana (1947), alemana (1949) y española (1978), con todas las cuales se da primacía a lo material, desaparece la discrecionalidad y da paso al principio de legalidad; sin embargo, el hecho de que esta disciplina no tuviera una base fuerte hizo que ni su autonomía ni su independencia fueran fáciles de determinar.

La matización de la especial relación de sujeción, con el constitucionalismo moderno en Colombia puede verse en que: implica un poder reglado; las garantías procesales, pues, no obstante ser un procedimiento administrativo, deben cumplirse unos requisitos; un órgano de control autónomo de las ramas del poder ejerce potestad disciplinaria preferente; los procesos contra funcionarios judiciales y abogados se hacen en ejercicio de función jurisdiccional (Gómez Pavajeau, 2011, pp. 164-165).

Ahora bien, para poder caracterizar el derecho disciplinario frente a servidores elegidos por voto popular, se señalan las distintas posturas que han ubicado la disciplina dentro del derecho penal, el derecho administrativo y las teorías mixtas, hasta llegar a considerarlo autónomo e independiente, bajo la figura de un tipo de derecho sancionador. Es relevante conocer las tesis y los antecedentes, para poder caracterizarlo.

Es así como en la actualidad se debate si el derecho disciplinario tiene naturaleza administrativa, fundada en la evolución de la “relación especial de sujeción” por el vínculo legal

---

y reglamentario que surge entre Estado y trabajador; o bien, si es de naturaleza penal, que surge históricamente cuando adviene el Estado constitucional de derecho. También está de por medio la tendencia de la doctrina y la jurisprudencia a considerar el derecho disciplinario una ciencia autónoma e independiente (Gómez Pavajeau, 2012, pp. 59-60).

La Corte Constitucional Colombiana (Sentencia C-597, 1996)<sup>3</sup> advirtió que, si bien existen elementos comunes entre el derecho disciplinario y el penal, ello no significa que los principios de este último se apliquen de la misma manera, pues entre el derecho penal y otros derechos sancionadores hay diferencias que no pueden ser desconocidas. De igual manera, en Sentencia (C-125, 2000), dijo que el derecho disciplinario se erige como una rama específica, y la cual, sin perder sus propias características, guarda relación con el derecho penal y el derecho administrativo<sup>4</sup>.

Es así como, sin desconocer las teorías, la postura que se acoge es que el derecho sancionador es el género, y que la relación de la dogmática disciplinaria con la dogmática penal se da de especie a especie, pues la función del derecho penal es la protección de los bienes jurídicos, y la del derecho disciplinario, el aseguramiento de los deberes funcionales. Constitucionalmente, dicha diferencia viene soportada por los fines y objetos de cada especie del derecho sancionador, a partir de lo cual el área disciplinaria adquiere autonomía e independencia (Gómez Pavajeau, 2012, p. 62).

En concordancia con lo anterior, en Colombia, a partir de la Constitución de 1991, el derecho disciplinario se erigió como una ciencia autónoma e independiente, lo que no ocurría con

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-597 del 6 de noviembre de 1996, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-725 del 21 de junio del 2000, Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra.

---

la Constitución de 1886, en la que se aplicaban principios del derecho penal al derecho disciplinario (Sánchez Herrera, 2013).

En Chile, la responsabilidad estatal era impensada en el régimen autoritario, y fue la irrupción del Estado de derecho y del principio de legalidad lo que implicó un cambio y el soporte del derecho disciplinario, considerando que este y el derecho penal son manifestaciones *ius puniendi* —potestad de la administración— (Montero Cartes, 2015a, p. 5)<sup>5</sup>. De igual manera, en Argentina, Rey Vásquez (2018), destaca cómo, pese a las similitudes que podrían enunciarse entre el derecho penal, el disciplinario y el administrativo, los tres hacen parte de la potestad sancionadora, pero cada uno de ellos es autónomo.

Entonces, el derecho disciplinario puede ser considerado una de las manifestaciones de la potestad sancionadora del Estado; se trata de una disciplina autónoma, que tiene a su cargo el cumplimiento de una finalidad específica: velar por la adecuada conducta de los servidores públicos o particulares que cumplen funciones públicas, y en caso de incumplimiento, establecer una sanción.

Al ser un derecho sancionatorio, cabe enunciar que, de acuerdo con Sánchez Herrera (2013), existen cinco modalidades de derecho disciplinario: penal, disciplinaria, contravencional, correccional y el *impeachment*. Las cuales derivan de la potestad sancionadora del Estado, que se manifiesta en diferentes formas, a fin de garantizar el adecuado ejercicio de sus obligaciones y, con ello, el cumplimiento de los cometidos estatales. Lo anterior, para precisar que la tipología que se pretende estudiar es la de *derecho disciplinario*<sup>6</sup>, comparativamente, desde las experiencias

---

<sup>5</sup> Se la entiende como una especie de la potestad sancionadora; el derecho disciplinario, entonces, adquiere autonomía.

<sup>6</sup> Sánchez Herrera (2013) establece que hay unas modalidades de derecho disciplinario: jurisdiccional, administrativo, ético profesional, o delegado, y de las organizaciones<sup>6</sup>.

---

jurídicas de Chile y de Argentina, en contraste con la de Colombia, y en relación con los servidores públicos elegidos por voto popular.

Una vez establecidos los antecedentes y la naturaleza del derecho disciplinario, también se plantea acoger una definición de este, al ser el objeto de análisis de la presente investigación. Así, se tiene que esta disciplina es una modalidad de derecho sancionatorio, y que se la considera un mecanismo de autotutela de la administración, mediante el cual el Estado garantiza el adecuado funcionamiento de la administración pública, la efectiva prestación del servicio y el cumplimiento de los fines esenciales. Con tal fin, el ente estatal se halla facultado para tipificar las faltas y establecer las sanciones (Sánchez Herrera, 2013, p. 35)<sup>7</sup>. Con este derecho, la administración garantiza que los servidores públicos y los servidores particulares que cumplen funciones públicas actúen de conformidad con sus deberes y se abstengan de incurrir en las prohibiciones que les atañen.

La Corte Constitucional Colombiana (Sentencia C-030 de 2012)<sup>8</sup> estableció que el derecho disciplinario codifica el servicio público estableciendo el marco de actuaciones, así como las sanciones y los procedimientos, y entendiéndolo como el conjunto de normas que regulan el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos; más precisamente, lo definió como el conjunto de normas que regulan la conducta de quienes cumplen funciones estatales.

La finalidad del derecho disciplinario, a su vez, se relaciona con la finalidad de la sanción disciplinaria: represiva y preventiva, y la cual se concreta cuando se produce una conducta antijurídica, a fin de salvaguardar la obediencia, la rectitud y la eficiencia de los servidores

---

<sup>7</sup> Para el logro de sus fines, el Estado colombiano requiere un régimen encargado de regular la actuación de su personal, así como fijar las conductas que dan lugar a la imposición de una sanción (Sentencia C-417, 1993).

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-030 del 1 de febrero de 2012. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

---

públicos (Ramírez-Torrado & Aníbal-Bendek, 2015, pp. 110-113). La sanción es un bien objetivamente, por los fines que persigue<sup>9</sup> (Parra Gutiérrez, 1995, pp. 1-5).

En Colombia, la Ley 1952 de 2019 establece en su artículo 5 la doble finalidad de la sanción. En Argentina se estableció que el fin de la sanción es asegurar el orden y el buen funcionamiento de la administración, y prevenir que los agentes incumplan sus deberes o violen las prohibiciones (Palacios, 2013, p. 1136). En Chile, la Corte Suprema ha reiterado la finalidad preventivo-represora que persigue la sanción administrativa, y la cual busca reprimir la conducta y evitar que vuelva a cometerse (Cordero Quinzacara, 2013, pp. 90-91). Por su parte, la Corte Constitucional ha dictaminado:

La finalidad general del derecho disciplinario está dada por la salvaguarda de la obediencia, la disciplina, la rectitud y la eficiencia de los servidores del Estado. Así mismo, por la garantía de la buena marcha y buen nombre de la administración pública y la obligación de asegurar a los gobernados que las funciones oficiales sean ejercidas en beneficio de la comunidad (Art. 2º de la CP). En consecuencia, desde el punto de vista interno, persigue el cumplimiento de los deberes a cargo de los servidores públicos y desde el punto de vista externo, tiene el propósito de que se alcancen los fines del Estado y los principios de la función pública (Sentencia C-392, 2019)<sup>10</sup>.

En consecuencia, con lo anterior, ha habido un avance en la consolidación de esta disciplina, la cual, de ser discrecional en sus inicios, ha pasado a acoger el principio de legalidad, con un propósito específico que le permite ser una modalidad especial de potestad sancionatoria<sup>11</sup>. Por lo anterior, y bajo las premisas planteadas, podrá determinarse a continuación cómo opera la potestad disciplinaria frente a servidores elegidos por voto popular.

---

<sup>9</sup> Montesquieu, citando a Cesar Beccaria: la sanción debe ser necesaria.

<sup>10</sup> La finalidad de la sanción disciplinaria ayuda a comprender el concepto que se ha acogido.

<sup>11</sup> El derecho disciplinario entendido como una forma de potestad sancionatoria del Estado.

***b. Caracterización del derecho disciplinario a través del régimen normativo***

Para caracterizar el régimen disciplinario, se ha propuesto analizar el fundamento constitucional y legal de esta disciplina, a fin de entender cómo opera la potestad sancionadora en servidores elegidos por voto popular.

Así, en relación con el *fundamento constitucional* se tiene que el régimen disciplinario se soporta en las siguientes disposiciones de la Carta Fundamental (Constitución Política Colombiana, 1991): el artículo 123, que señala quiénes son servidores públicos y dispone que los particulares pueden desempeñar funciones públicas; el artículo 122, al precisar que no habrá empleo que no tenga detalladas sus funciones en la ley o el reglamento; el artículo 124, que trata sobre la responsabilidad de los servidores públicos; el artículo 277.6, que asigna a la Procuraduría General de la Nación la potestad disciplinaria frente a los servidores públicos, incluidos los de elección popular; el artículo 2, que establece los fines esenciales del Estado, y el artículo 209, sobre la función administrativa (Brito Ruiz, 2003, pp. 24-28). También es importante el artículo 278, que contempla la competencia del Procurador General de la Nación de desvincular del cargo a los servidores que cometan las conductas allí descritas.

En concordancia con lo anterior, inicialmente en Colombia se acogió la división de poderes de Montesquieu, para evitar que todo el poder esté concentrado (Rodríguez, 2016). Sin embargo, actualmente se reconoce la existencia de órganos autónomos y la colaboración armónica entre las ramas del poder público para la realización de los fines del Estado (Younes Moreno, 2016)<sup>10</sup> — artículo 113 de la Constitución Política. La Procuraduría General de la Nación de conformidad con la Constitución Política Colombiana es una entidad que hace parte del Ministerio Público y es un órgano de control autónomo a las ramas del poder público.

---

<sup>10</sup> También se pueden referenciar los aportes de la Revolución Francesa y la Revolución Estadounidense que han permitido consolidar la forma de Estado como la idea de una constitución escrita, el principio democrático, el principio de legalidad, la separación de poderes, el sistema de pesos y contrapesos entre otros conceptos (Brewer-Carias, 2011). Ver también sentencia C-247 de 2013 de la Corte Constitucional.

---

De las mencionadas disposiciones constitucionales se destaca el poder preferente que se otorga a un órgano de control, lo cual no quiere decir que la potestad disciplinaria deja de pertenecer al Estado, sino que es una facultad presente en el Ministerio Público con primacía de las demás ramas y los demás órganos del Estado (Velásquez Gómez, 1999). Es dicha facultad una característica propia de la experiencia jurídica colombiana que deriva de la principal norma del ordenamiento jurídico.

Además, constitucionalmente hay dos tipos control disciplinario en Colombia: el *interno*, que es ejercido por cada uno de los órganos que conforman la estructura del Estado —las oficinas de control interno disciplinario de cada entidad—, y el *externo*, ejercido de forma preferente por el Ministerio Público, en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, y el cual, a su vez, puede operar de dos formas: al desplazar a una entidad de la investigación interna o al despojarse de una investigación; es decir, en un sentido positivo y uno negativo (Velásquez Gómez, 1999).

En servidores elegidos por voto popular desde la Constitución la competencia se establece en términos de vigilar la conducta, sin que ello implique sancionar como se ha entendido en Colombia<sup>11</sup>.

Ahora bien, en cuanto al *régimen legal del derecho disciplinario*, en Colombia este se encuentra en la Ley 1952 de 2019<sup>12</sup> —modificada por la Ley 2094 de 2021—, Código General Disciplinario.

---

<sup>11</sup> La función judicial disciplinaria estaba asignada solo al Consejo Superior de la Judicatura —ahora, Comisión Nacional de Disciplina Judicial— (Brito Ruiz, 2006), y solo frente a funcionarios judiciales no aplicaba para los de elección popular. La Corte Constitucional colombiana no se pronunció sobre la creación de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, porque no hubo acusaciones específicas (Sentencia C-285 de 2016).

<sup>12</sup> Esta ley entró a regir desde el 29 de marzo, salvo su artículo 2, relativo a las funciones jurisdiccionales para vigilar, incluso, a quienes han sido elegidos por voto popular, y que entró a regir el 29 de junio de 2021, y el artículo 33, de la prescripción de la acción disciplinaria, que entrará a regir el 29 de diciembre de 2023.

---

También está el Decreto 262 (2000), modificado por el Decreto Ley 1851 de (2021) establece dentro de la estructura de la Procuraduría General de la Nación<sup>13</sup>, y dentro de las competencias del Procurador General de la Nación<sup>14</sup>, entre otras, ejercer la vigilancia de quienes desempeñan funciones públicas, incluyendo a los elegidos por voto popular<sup>15</sup>. La nueva reforma crea una sala especial para disciplinar a servidores elegidos democráticamente, así, el artículo 22 de esta misma norma, señala que la Procuraduría General de la Nación cuenta con tres salas:

- a. Sala disciplinaria de instrucción: Cuando se trata de servidores elegidos por voto popular conoce de las actuaciones disciplinarias, hasta la notificación del pliego de cargos o de la decisión de archivo.
- b. Sala disciplinaria ordinaria de juzgamiento: No tiene competencia en servidores elegidos por voto popular.
- c. Sala disciplinaria de juzgamiento de servidores públicos de elección popular: Conoce del juzgamiento de servidores públicos de elección popular.

Sobre la forma como se plantea la elección de quienes tendrán la potestad sancionatoria disciplinaria en este tipo de empleados, el artículo 17 de la Ley 2094 de 2021 dispone que la sala disciplinaria de juzgamiento de los servidores públicos de elección popular estará conformada por tres integrantes, para lo cual la Comisión Nacional del Servicio Civil adelantará un concurso público de méritos, a fin de conformar una lista de elegibles que tendrá una vigencia de cuatro

---

<sup>13</sup> Por otro lado, el régimen disciplinario de la Policía (Ley 1015, 2006) se estudia solo para las faltas disciplinarias, porque el procedimiento es del Código General Disciplinario; también, el régimen disciplinario de las FF. MM. (Ley 1881, 2017), el cual, aunque establece disposiciones procedimentales, en lo no previsto también acoge el Código General Disciplinario.

<sup>14</sup> Ver los artículos 7 y 9 del Decreto Ley 262 del 2000.

<sup>15</sup> También conoce en única instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra los congresistas, por faltas cometidas con anterioridad a la adquisición de dicha calidad o durante su ejercicio; *en este último caso, aunque hayan dejado de ser congresistas.*

---

años, de acuerdo con los criterios de selección establecidos pública y previamente. Los integrantes de esta sala tienen previsto un periodo de cuatro años.

No obstante su forma de elección, lo cierto es que no dejarán de tener un superior jerárquico, lo que no sucede con los jueces. Esto se ve reflejado en el artículo 109 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 18 de la Ley 2094 de 2021, y el cual establece que el Procurador General de la Nación conoce de la segunda instancia de las salas disciplinarias de juzgamiento, y en todo caso podrá asignar directamente el conocimiento de un asunto, como también, desplazar a quien esté conociendo de un proceso. Si bien se precisa que el desplazamiento no aplica para servidores elegidos por voto popular, no pasa lo mismo con la asignación.

Dentro de la caracterización legal, también es importante describir el presupuesto para declarar responsabilidad, la falta disciplinaria, las formas de extinción de la acción y los sujetos disciplinables.

El presupuesto para declarar la responsabilidad disciplinaria, debe afectarse sustancialmente y sin justificación un deber funcional, y por tanto son sancionables las conductas a título de dolo o culpa, por lo cual queda proscrita la responsabilidad objetiva<sup>16</sup>; a su vez, constituye falta disciplinaria<sup>17</sup> la incursión en cualquiera de las conductas previstas por el legislador; la acción disciplinaria se extingue por la muerte, por la caducidad o por la prescripción —ocurrida después de cinco años de la comisión de la falta y la decisión de primera instancia—<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Los presupuestos de la responsabilidad disciplinaria se mantienen en el viejo código y en el nuevo; véanse los artículos 9 y 10 de la Ley 1952 de 2019, y el artículo 5 y 13 de la Ley 734 de 2002.

<sup>17</sup> Sobre el concepto de *falta disciplinaria*, se mantiene en el nuevo código y en el viejo, y se lo puede revisar en los artículos 24-31 de la Ley 1952 de 2019. Modificado por la Ley 2094 de 2021.

<sup>18</sup> En relación con la extinción de la sanción y la extinción de la acción disciplinaria, se puede revisar el título III de la Ley 1952 de 2019 Código General Disciplinario. Modificado por la Ley 2094 de 2021.

---

Dentro del régimen disciplinario, se tiene que son sujetos disciplinables los servidores públicos elegidos por voto popular; así, de conformidad con el artículo 25 del Código General Disciplinario, se dispone que se les aplica responsabilidad disciplinaria a los servidores públicos, a los particulares que ejerzan funciones públicas y a los indígenas que ejerzan funciones públicas o administren recursos del Estado<sup>19</sup>. Los miembros de corporaciones públicas son elegidos por voto popular, así como lo son algunos empleados públicos de periodo, como los alcaldes, como parte de los sujetos disciplinables que se estudian con el presente trabajo.

Finalmente, en la caracterización legal, se realiza un análisis sobre el procedimiento que aplicaría para ese tipo de servidores.

El procedimiento aplicable es judicial y es ejercido por la Procuraduría General de la Nación<sup>20</sup>. Antes de la reforma de la Ley 2094 de 2021 la competencia la tenía este mismo ente de control, pero en ejercicio de función administrativa.

No obstante, la decisión de la sanción disciplinaria frente a servidores elegidos por voto popular no es de un órgano judicial, como un juez de la república. Aunque se plantea en el nuevo Código General Disciplinario el recurso de revisión, de acuerdo con el parágrafo del artículo 238A y siguientes de la Ley 1952 de 2019, este no es un recurso obligatorio, es extraordinario, se interpone por causales específicas y dentro del término señalado en la Ley.

Además, dentro del procedimiento se plantea una dualidad entre la investigación y la sanción, que antes de la reforma no existía. El artículo 12 de la Ley 1952 de 2019, modificado por

---

<sup>19</sup> El término servidor público de acuerdo con el artículo 125, es el personal del Estado y se clasifica en: miembro de corporación pública, empleado público y trabajador oficial (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2017). Sobre la diferencia entre empleado público y trabajador, de acuerdo con el Consejo de Estado (Sala de Consulta y Servicio Civil, 1999), el primero tiene una vinculación legal y reglamentaria, y el otro, una por contrato de trabajo, y cumple funciones de construcción y mantenimiento de obras.

<sup>20</sup> Con la Ley 734 de 2002, anterior código disciplinario, el fallo disciplinario era susceptible de control judicial por parte de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, aunque la entidad estatal no perdía la posibilidad de revocar los actos de conformidad con la Ley (Roa, 2008). Por su parte, el control judicial que había venido ejerciendo el Consejo de Estado ha sido pleno; es decir, no se limita solo a hacer un estudio de las formalidades en que se expidió el acto administrativo (López, 2014).

---

el artículo 3 de la Ley 2094 de 2021, señala que el procesado debe ser investigado, y luego juzgado, por un funcionario distinto, como garantía del debido proceso, lo cual se complementa con el concepto de doble conformidad señalado en el inciso 3 de este mismo artículo, en el que se dispone: “Todo disciplinable tiene derecho a que el fallo sancionatorio sea revisado por una autoridad diferente (...)”; se ratifica en el artículo 92 de la misma norma que la competencia frente a faltas disciplinarias imputables a los servidores públicos de elección popular es de la Procuraduría General de la Nación.

La doble conformidad es un estándar derivado del artículo 29 de la Constitución, permitiendo impugnar la primera sentencia desfavorable, incluso cuando se produce en segunda instancia. En materia disciplinaria está en los artículos 12 y 116 del Código General disciplinario (Molano Franco, 2022, pp. 347-348).

El procedimiento se puede dividir en cuatro etapas, como se detalla seguidamente.

La *primera etapa* es solo para aquellos de quienes exista duda sobre la identificación o la individualización del posible autor de una falta disciplinaria, adelantando una etapa de indagación previa, que tendrá una duración de seis meses; vencido el término, se debe proferir el archivo definitivo, o bien, auto de apertura de la investigación (Ley 1952, 2019, art. 208)<sup>21</sup>. La *segunda etapa* de investigación disciplinaria tendrá una duración de seis meses desde la apertura; se da cuando se ha proferido auto de apertura, y tiene como finalidad determinar la ocurrencia de la conducta, y así establecer si aquella es constitutiva de falta disciplinaria o si hay una causal de exoneración de responsabilidad (Ley 1952, 2019, art. 213). La *tercera etapa* es la del cierre de la investigación y la evaluación, y se da una vez recaudadas las pruebas, cuando el funcionario competente declara cerrada la investigación y concede diez (10) días para que se presenten alegatos

---

<sup>21</sup> Modificado por el artículo 34 de la Ley 2094 de 2021. Ver sentencias SU-146 de 2020 y C-792 de 2014 de la Corte Constitucional.

---

(precalificatorios) previos a la evaluación de la investigación; posteriormente, se evalúa el mérito de las pruebas recaudadas y se formula pliego de cargos, o bien, se termina la actuación y se ordena el archivo, según el caso (Ley 1952, 2019, art. 221)<sup>22</sup>. La *cuarta etapa*, en los casos que proceda, es la de juzgamiento, y adelantada por el funcionario competente, a través de juicio ordinario o verbal:

- a. **Juicio ordinario:** Se dispone de quince (15) días de traslado para presentar descargos, así como para aportar y solicitar pruebas<sup>23</sup>. Una vez practicadas las pruebas, o si estas no se presentaren, se ordena el traslado de alegatos por diez (10) días, y se profiere fallo dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al vencimiento del término para presentar alegatos de conclusión. Frente a esta decisión procede recurso de apelación, el cual se interpone y se sustenta por escrito dentro de los diez (10) días siguientes (Ley 1952, 2019, art. 225)<sup>24</sup>.
- b. **Juicio verbal:** Se fijan la fecha y la hora para celebrar la audiencia de descargos y pruebas, la cual se realizará en un término no menor de diez (10) días, ni mayor de veinte (20) días desde la fecha de citación, y con las formalidades de ley. Para la práctica de pruebas se otorga un término de veinte (20) días; vencido el término probatorio, se suspende la audiencia por el término de diez (10) días, para que los sujetos procesales preparen sus alegatos previos a la decisión, y reanudada la audiencia, se presentan estos últimos de forma oral. Posteriormente, se cita dentro de los quince (15) días siguientes, para dar a conocer el contenido de la decisión, la cual será

---

<sup>22</sup> Modificado por el artículo 38 de la Ley 2094 de 2021.

<sup>23</sup> Las pruebas ordenadas se practicarán en un término de 90 días. Véase el artículo 42 de la Ley 2094 de 2021.

<sup>24</sup> Modificado por los artículos 40-46 de la Ley 2094 de 2021.

---

notificada en estrados; frente a la misma decisión procede apelación, que puede interponerse en la misma diligencia y sustentarse verbalmente, de forma inmediata, o por escrito, dentro de los cinco (5) días siguientes (Ley 1952, 2019, arts. 225-233)<sup>25</sup>.

Para la ejecución de la decisión disciplinaria frente a servidores de elección popular, esta puede hacerse efectiva cuando el funcionario competente disponga de una certificación judicial que indique que contra la decisión no se interpuso el recurso extraordinario de revisión de que trata esta ley, o que dicho recurso fue rechazado o que fue resuelto de forma desfavorable (Ley 1952, 2019, art. 236)<sup>26</sup>.

Se evidencia un riesgo adicional dentro del procedimiento, y es el caso de la suspensión provisional, que tiene como objeto separar del cargo, de forma temporal, a un servidor, caso en el cual no debe cumplirse ni siquiera con el recurso de revisión. En este punto, la Corte Constitucional, en sentencia (C-015 del 2020), concluyó que la aplicación del criterio restrictivo no afecta el núcleo esencial de los derechos políticos, ni apareja una interferencia desproporcionada, como advierten las Sentencias C-108, de 1995, C-406 de 1995, C-280 de 1996, C-028 de 2006, C-086 de 2019 y C-111 de 2019.

En consecuencia con lo expuesto, actualmente la Procuraduría General de la Nación ejerce competencia disciplinaria en ejercicio de función jurisdiccional, frente a servidores públicos elegidos por voto popular; se plantea, pues, una separación interna entre quien investiga y quien juzga, y para el juicio se ha creado una sala, compuesta por tres miembros, que serán elegidos por concurso de méritos para un periodo de cuatro años —aunque no dejan de tener superior jerárquico—. La ejecución de una sanción queda supeditada a certificación judicial que indique

---

<sup>25</sup> Modificado por los artículos 47-51 de la Ley 2094 de 2021.

<sup>26</sup> Modificado por el artículo 53 de la Ley 2094 de 2021.

---

que contra la decisión no se interpuso el recurso extraordinario de revisión, que fue rechazado o que fue resuelto de forma desfavorable, salvo en los casos de suspensión, donde se puede separar del cargo a un servidor de forma casi inmediata.

Es decir, con la Ley 2094 de 2021 no hubo cambio: Es la misma entidad la que ejercerá potestad disciplinaria en dicho tipo especial de servidores, en ejercicio de función jurisdiccional, y no administrativa, como estaba consagrado en la Ley 734 de 2002. Ello va en contra de la independencia y la imparcialidad judicial propias de un juez —por cuanto sigue siendo un órgano administrativo—.

**c. Bloque de constitucionalidad, control de convencionalidad y precedente**

Dentro del estudio y análisis de conceptos guías que permiten entender el problema de investigación se han escogido los conceptos de bloque de constitucionalidad, control de constitucionalidad y precedente de la Corte IDH.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que los derechos políticos protegen el derecho y el deber de todos los ciudadanos de participar en las decisiones que se adoptan en su país, y los cuales se hallan consagrados en el artículo 23 de la Convención Americana como oportunidades que los Estados deben garantizar; ello reafirma la correlación entre el ejercicio de los derechos políticos y el concepto de *democracia* como forma de organización del Estado (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, pp. 5-6).

Lo anterior no quiere decir que los derechos políticos sean absolutos: pueden ser limitados, pero, al ser parte fundamental de la democracia, la limitación debe responder a criterios de legalidad, necesidad y proporcionalidad (Dalla Via, 2019, p. 29); sin embargo, bajo el diseño que venía operando en Colombia —la Procuraduría General de la Nación—, se había afirmado que la

---

Ley 734 de 2002 fue examinada por la Corte Constitucional y estaba conforme al artículo 23 de la CADH, sin encontrarse inconstitucionalidad<sup>27</sup> (Villalba Cuéllar, 2014, p. 9).

Es así como, desde el ordenamiento interno, se venía interpretando que el ejercicio de la potestad sancionadora disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación frente a funcionarios elegidos democráticamente<sup>28</sup> tenía pleno fundamento constitucional, pues era la norma superior la que le otorga la facultad, con la posibilidad de restringir los derechos políticos.

Frente a tal posición, el artículo 23 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos señala cuáles son los derechos políticos, y que su limitación solo puede darse por condena, dentro de un proceso penal y por parte de un juez competente. La CADH fue ratificada por Colombia el 28 de mayo de 1973, y entró en vigor el 18 de julio de 1978, con el deber, de conformidad con el artículo 2 de la convención, de adoptar las disposiciones de adecuación.

Ante este panorama, aparecen los conceptos de *bloque de constitucionalidad*, *control de convencionalidad* y *precedente*; ello, considerando la ubicación de la convención dentro del ordenamiento interno, las obligaciones adquiridas por el Estado colombiano al haber ratificado la CADH y la obligatoriedad de cumplir una sentencia de la Corte IDH.

### ***Bloque de constitucionalidad***

En Colombia, fue la Constitución de 1991 la que amplió el parámetro de control de la Constitución, lo cual significó una cultura de cambio frente a un contexto de violación de derechos del siglo XX, en el que predominaron los estados de excepción (Suelt-Cock, 2016).

---

<sup>27</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-028 del 26 de enero de 2006. Magistrado ponente: Humberto Antonio Sierra Porto, y en la cual se afirmó que el hecho de que una norma pertenezca al bloque de constitucionalidad no la ubica por encima de la Constitución.

<sup>28</sup> Para el caso en estudio, que es la potestad disciplinaria en funcionarios elegidos por voto popular, no es equilibrado que quienes han sido elegidos mediante el sufragio y los electores, puedan ver limitados sus derechos políticos por una autoridad administrativa, pues, como se refirió en el caso López Mendoza vs. Venezuela (2011), se vulnera el artículo 23.2 de la CADH (Martínez Vega et al., 2019, p. 18).

---

Quinche (2019) refiere que, el concepto de bloque de constitucionalidad es aceptado por la Corte Constitucional como un instrumento que permite la incorporación, al nivel de la Constitución, de derechos contenidos en tratados sobre derechos humanos, refiriendo que sus antecedentes se encuentran en el Consejo Constitucional Frances, en donde en decisión del 16 de julio de 1971, se incorporó el preámbulo de la Constitución de 1946 y la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano en el estudio de constitucionalidad de una disposición legal.

En Constitución de 1991 y con la primera Corte Constitucional es que se empieza a hablar de este concepto: en las sentencias T-409 de 1992 y C-574 de 1992 se afirmó que el inciso segundo del artículo 93 de la Constitución contemplaba la prevalencia de los tratados ratificados en el orden jurídico interno, al incluirlos en lo que se conoce como bloque de constitucionalidad, y establecerse dos requisitos: el reconocimiento de un derecho humano y que se trate de un derecho que se prohíba restringir durante estados de excepción (Arango, 2004).

Uprimny (2017) identifica cuatro etapas del concepto bloque de constitucionalidad: a) la jurisprudencia anterior a la expedición de la Constitución de 1991, caracterizada por la falta de aceptación de esta categoría; b) la jurisprudencia de la Corte Constitucional inicial (1992-1994), con una fase inicial muy tímida; c) el periodo 1995-1996, cuando adquirió fuerza jurisprudencial, y d) 1996 y años posteriores, cuando la figura sigue expandiéndose, pero la Corte ha tratado de limitar su uso.

Dentro del desarrollo del concepto de *bloque de constitucional*, para el tema objeto de estudio, que es la aplicación del artículo 23 de la CADH, revisten importancia los antecedentes que se mencionan a continuación (Uprimny, 2017):

- En sentencia de la Corte Constitucional C-578 de 2005 se señaló que un derecho hace parte del bloque porque una norma de la Constitución así lo ordena; sin embargo, a partir de

---

1997 aparecen (Sentencia C-358 de 1997) los conceptos de *bloque de constitucionalidad en sentido estricto*, que corresponde a normas de jerarquía constitucional; y *bloque de constitucionalidad en sentido lato*, entendido como normas que, sin tener el rango constitucional, representan un parámetro de constitucionalidad de las leyes<sup>29</sup>.

- En la Sentencia C-358 de 1997 se excluyó a los tratados en general y a las leyes estatutarias del concepto de *bloque de constitucionalidad*, salvo que exista una remisión expresa de la carta, como sucede con la Ley Estatutaria, que regula los estados de excepción (artículo 214 de la Carta).
- Posteriormente, se incluyeron dentro del bloque de constitucionalidad: los tratados de límites (artículo 102 de la Carta), y los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), al no poder ser suspendidos en estados de excepción (artículo 93 de la Carta). A partir de la Sentencia T-483 de 1999, también se incluyeron los tratados que reconocen los derechos humanos (DD. HH.), sin importar si consagran derechos que no pueden ser suspendidos en estados de excepción. Como en el presente caso la CADH haría parte del concepto de bloque de constitucionalidad.
- También, la corte ha reconocido una fuerza especial a la jurisprudencia de las instancias internacionales de DD. HH., conforme a lo señalado por la corte en Sentencia C-010 del 2000, donde afirma que es en particular relevante la doctrina elaborada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), que es el órgano judicial autorizado para interpretar autorizadamente la Convención Interamericana, en la medida en que los

---

<sup>29</sup> Sin embargo, el concepto de bloque de constitucionalidad ha tenido unas dificultades al entender los conceptos de bloque estricto y amplio, el primero conformado por tratados internacionales que se encuentran al mismo nivel que la Constitución y el segundo por normas que se encuentran a un nivel distinto de la Constitución como las leyes estatutarias y leyes orgánicas. La discusión conceptual ha generado que se limite su ejercicio solo como parámetro de control de las leyes, así como, se ha quitado valor a la jurisprudencia interamericana y al control de convencionalidad, dándole un criterio relevante, en lo que se ha llamado *soft law*, en donde están la jurisprudencia, las reglas y los estándares de la Corte Interamericana, que son ubicados como criterio orientador (Quinche, 2019, pp. 380-389).

derechos y los deberes constitucionales deben interpretarse de conformidad con los tratados internacionales sobre DD. HH. ratificados por Colombia (artículo 93).

Sobre las funciones del bloque de constitucionalidad se ha establecido que es para ejercer control de constitucionalidad sobre las leyes, además citando la sentencia C-067 de 2003 se tiene como criterios: interpretativo del contenido, integrador frente a vacíos normativos, orientador del operador jurídico y limitador frente a disposiciones inferiores (Quinche, 2019, p. 374).

De conformidad con lo anterior, sobre el bloque de constitucionalidad, en el ordenamiento jurídico colombiano, el artículo 93 de la Carta Política hace una incorporación dentro del texto constitucional de los tratados internacionales sobre protección de DD. HH., para dar a entender que tales derechos hacen parte de esta (Cuéllar Cedeño & Torres Carvajal, 2020, pp. 1-2)<sup>30</sup>.

Entonces, de conformidad con lo planteado, y como lo ha sostenido la Corte Constitucional, entre otras, en la Sentencia T-280 A de (2016), la CADH hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto<sup>31</sup>, por lo que el máximo órgano de garantía de la Constitución debería garantizar el cumplimiento de los derechos políticos consagrados en el artículo 23 de la convención.

Sin embargo, al revisar algunas decisiones de la Corte Constitucional se puede afirmar que dicho órgano ha afirmado que el artículo 23 de la CADH no está por encima de la Constitución, lo que ha desconocido la necesidad de adecuar el ordenamiento interno a los postulados de la Convención (Córdoba Triviño & Castro Novoa, 2019).

---

<sup>30</sup> La Corte Constitucional (Sentencia T-280A, 2016) ha sostenido que el bloque de constitucionalidad puede darse en dos sentidos: estricto y débil. En el primer caso se cumplen, a su vez, dos exigencias: existe un reenvío normativo y la norma trata sobre DD. HH.; y en el segundo caso no se cumplen estos requisitos, por lo que las normas internacionales son parámetros de interpretación. Para el caso del artículo 23 de la CADH, es parte del bloque en sentido estricto, por cuanto hay una inclusión, conforme a los artículos 93 y 94 de la Constitución, además de versar sobre DD. HH.; particularmente, derechos políticos.

<sup>31</sup> Para verificar que la normatividad interna no se opone a la CADH.

---

Así, la Corte Constitucional ha establecido que un tratado de DD. HH., no obstante hacer parte de bloque de constitucionalidad, no es un parámetro para declarar la inexecutable de una norma (Sentencia C-291, 2007)<sup>32</sup>, al considerar que la corporación judicial no está llamada a verificar la conciliación de las disposiciones internas con los tratados ratificados. En otra sentencia, la Corte Constitucional (Sentencia C-458, 2015) dictaminó que la confrontación de una norma nacional con un tratado ratificado no puede dar de forma automática la declaratoria de inconstitucionalidad, y, por tanto, es necesario contrastarla con la Constitución (Córdoba Triviño & Castro Novoa, 2019).

En otra sentencia, la Corte Constitucional (Sentencia C-146 de 2021) dijo que la Convención Americana sobre Derechos Humanos hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto; no obstante, ello no supone realizar un control de convencionalidad. Al no ser juez convencional, por no estar la convención por encima de la Constitución, la Corte debe interpretar sistemáticamente las normas que integran el bloque de constitucionalidad y armonizarlas con la Carta.

### ***Control de convencionalidad***

En el tema objeto de estudio también es necesario analizar el concepto de *control de convencionalidad*<sup>33</sup>, que tiene su origen en Francia, como un desarrollo del Consejo de Estado. Al respecto, es relevante la Decisión del 15 de enero de 1975, en la cual, al decidir sobre la inconstitucionalidad, se rechazó integrar el derecho internacional dentro del bloque de constitucionalidad, por considerar que la competencia se circunscribía a la confrontación de leyes

---

<sup>32</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-291 del 25 de abril de 2007. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa, y en la que se trata la utilización de lenguaje que afecta a las personas en condición de discapacidad.

<sup>33</sup> Colombia es uno de los Estados fundadores de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la CADH es un instrumento ratificado por el Estado, por lo cual se debe velar por la adecuación del orden interno (Ramírez Riaño, 2014, p. 20).

---

con la Carta Fundamental. Se asumió una diferencia entre el control *constitucional* del Consejo Constitucional y el *convencional* de la jurisdicción ordinaria (Castro Buitrago et al., 2016, pp. 21-22). Es decir, se admitió la posibilidad de hacer un control interno con los tratados internacionales que han sido ratificados por los Estados.

Posteriormente, con la Providencia Nicolo, de 1989, en la que se comparó la Ley de 1977, sobre elección de representantes franceses, con el Tratado de Roma, y fue aceptada su conformidad, se consideró posible confrontar una ley con un tratado internacional aceptando la mayor jerarquía de estos últimos; de ahí surgió un control difuso (Castro Buitrago et al., 2016, pp. 23-24).

El control de convencionalidad está dentro de los ordenamientos jurídicos internos que, a su vez, hacen parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y ello hace necesaria su adecuación. Para materializar los DD. HH., cabe definir cómo esa contrastación que se hace de una norma comunitaria con una norma interna, para garantizar que esta última sea conforme a la convencional o presente un nivel de protección superior, puede darse con todas las leyes, o con todas las disposiciones normativas, incluida la Constitución, y existen dos modalidades de control: el *concentrado* y el *difuso*. El primero, que está a cargo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se materializa en una decisión judicial, y el segundo lo llevan a cabo los operadores jurídicos de los Estados parte (Castro Buitrago et al., 2016, pp. 19-20)<sup>34</sup>.

Es decir, para cumplir con las obligaciones internacionales contraídas se debe hablar de un control de convencionalidad, el cual, a su vez, debe ser ejercido por los jueces y los órganos

---

<sup>34</sup> Esta herramienta en el sistema interamericano tuvo una primera aparición con el caso *Myrna y Mack vs. Guatemala* (2003), donde se dijo que no se podía fraccionar al Estado entregando solo a algunos órganos la representación, por cuanto ello atenta contra el ejercicio de dicho control. Posteriormente, en el caso *Arellano y otros vs. Chile* (2006), donde se afirmó que cuando un Estado ha ratificado la convención, sus jueces también están sometidos a este instrumento, por lo que se ven obligados a velar por el cumplimiento de sus disposiciones ejerciendo un control de la normatividad interna (Cuéllar Cedeño & Torres Carvajal, 2020, pp. 4-5). Entonces, nace un elemento para la garantía de los derechos de la convención.

---

vinculados a la administración de justicia, y donde la comparación incluye el texto de la convención, pero también, las decisiones de la Corte IDH, para lograr así conciliar el ordenamiento interno con el interamericano (Villalba Cuéllar, 2014, p. 12). Se trata de una herramienta desarrollada jurisprudencialmente por la Corte IDH, y la cual permite que los órganos judiciales de los Estados parte verifiquen la armonía de la normatividad interna con la internacional, a fin de garantizar la protección de los DD. HH., así como para evitar una eventual responsabilidad por incumplir el tratado, con fundamento en el artículo 2 de la convención (Velandia Sánchez, 2017, p. 101).

El ejercicio del control de convencionalidad difuso, de hecho, ha ido más allá, al plantearse el requerimiento de que no solo el poder judicial cumpla con contrastar las disposiciones normativas internas en el marco de la convención, sino que también el Ejecutivo y el Legislativo hagan su parte, y a su vez, dentro de dicha verificación se incluya la Carta Magna, la cual debe adecuarse a los compromisos internacionales (Hitters, 2009, p. 124), bien sea acogiendo una interpretación acorde, o bien, haciendo la modificación respectiva.

Frente a la presente investigación, se destaca que el Consejo de Estado (2014), en el Caso Petro<sup>35</sup>, en el salvamento de voto de Jaime Orlando Santofimio, insistió en la necesidad de este tipo de control, al afirmar que el juez de tutela estaba llamado a advertir que existía desde ese entonces un mal funcionamiento de la potestad disciplinaria, que despliega para el Estado un posible incumplimiento del artículo 23.2 de la CADH, por lo cual era necesaria una modificación normativa—legal o constitucional—, para ajustar los postulados a las obligaciones internacionales en cuanto a los servidores públicos elegidos por voto popular (Fajardo Peña, 2015, p. 13).

---

<sup>35</sup> Consejo de Estado, fallo de 2014, radicado 06871. Magistrado Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Caso Petro.

---

De igual manera, más recientemente, en sentencia del 15 de noviembre de 2017, al decidir el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho por la destitución del exalcalde Gustavo Petro, se exhortó al Gobierno Nacional, al Congreso y a la Procuraduría a que, en el término de dos años, se evaluaran las medidas que permitan armonizar las disposiciones normativas internas y lo dispuesto en el artículo 23 de la Convención Americana, en aras de proteger los derechos de los electores y los del elegido (Isaza Cardozo, 2020, p. 296).

Por ende, el ejercicio de control de convencionalidad hecho por el Consejo de Estado abrió la puerta para cuestionar el diseño institucional existente en Colombia, y que, bajo una interpretación de la Carta Política, otorgaba competencia a una autoridad administrativa para limitar los derechos políticos de quienes habían sido elegidos por voto popular. La posición del Consejo de Estado permitió que, posteriormente, la Corte Interamericana (2020) ordenara al Estado colombiano adecuar el ordenamiento interno conforme a la CADH<sup>36</sup>.

En consecuencia, se tiene que, si bien se ha reconocido que la convención hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, la Corte Constitucional, en sentencias como C-146 de 2021, ha afirmado que no es juez convencional, y que las normas del bloque de constitucionalidad deben armonizarse todas en conjunto, sin que pueda considerarse que la convención es supraconstitucional. En contraste, el Consejo de Estado, haciendo control de convencionalidad difuso, ha establecido la necesidad de ajustar el diseño institucional en relación con la potestad sancionatoria disciplinaria de servidores elegidos democráticamente, conforme a la convención.

---

<sup>36</sup> De lo anterior cabe inferir que es válido ejercer potestad sancionadora disciplinaria frente a servidores públicos elegidos por voto popular; sin embargo, cuando se vaya a limitar derechos políticos con medidas como destitución e inhabilidad, quien debe tener encomendada dicha función es un órgano judicial, en ejercicio de función judicial, para garantizar la imparcialidad y la independencia, lo cual un *problema orgánico*, y no de la función en sí misma (Fajardo Peña, 2015, p. 15).

---

***Cosa juzgada internacional y precedente interamericano***

Bajo los principios jurídicos internacionales de *Pacta Sunt Servanda* y *Bona Fide*, contemplados en el artículo 26 de la Convención de Viena, se obliga a los Estados a cumplir lo acordado en un tratado o en una convención. En el caso de la Corte IDH, su competencia deriva de la CADH, al haber sido ratificada por los Estados parte, y no haberse establecido reserva; por ende, las decisiones en tal sentido no pueden desconocerse, al tener la fuerza normativa suficiente para hacerse valer (Rosario Rodríguez, 2015, pp. 52-53).

En sentencia de *Gelman vs. Uruguay*, se señaló (Rosario Rodríguez, 2015, pp. 57-58):

59. La obligación de cumplir lo dispuesto en las decisiones del Tribunal corresponde a un principio básico del derecho sobre la responsabilidad internacional del Estado, respaldado por la jurisprudencia internacional, según el cual los Estados deben acatar el tratado internacional de buena fe (*pacta sunt servanda*) y, como ya ha señalado esta Corte y lo dispone el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, aquellos no pueden, por razones de orden interno, dejar de asumir la responsabilidad internacional ya establecida. Las obligaciones convencionales de los Estados Parte vinculan a todos los poderes y órganos del Estado, es decir, que todos los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, u otras ramas del poder público) y otras autoridades públicas o estatales, de cualquier nivel, incluyendo a los más altos tribunales de justicia de los mismos, tienen el deber de cumplir de buena fe con el derecho internacional.

Por su parte, en sentencia de la Corte Constitucional (C-146, 2021) se dijo que el valor jurídico de las decisiones de la Corte IDH varía según como hubieren sido emitidas en contra de Colombia o de otro Estado. En el primer caso, el Estado debe cumplir con la decisión de la corte; en el segundo caso, se ha reconocido que dichas decisiones tienen un importante valor hermenéutico respecto del contenido y el alcance de la CADH, y que, incluso, puede llegar a cosa juzgada internacional.

---

Sobre el carácter vinculante de las sentencias de la Corte IDH, en la citada decisión de *Gelman vs. Uruguay* se dijo que cuando existe una sentencia donde el Estado ha sido parte procesal, todos los órganos y las instancias deben cumplir y aplicar la decisión y el tratado; y cuando el Estado no ha sido parte en el proceso internacional, igualmente todos los órganos que hayan ratificado el instrumento se hallan obligados por el tratado, en la emisión y la aplicación de las normas, en la resolución de casos concretos y en la aplicación de los precedentes y los lineamientos dictados por la Corte Interamericana (Rosario Rodríguez, 2015, pp. 59-60).

Por ende, en el caso de los servidores elegidos por voto popular, la obligación del Estado está en doble vía, por haber sido condenado en un caso en particular —el caso *Petro vs. Colombia*—, y debe, por tanto, cumplir la sentencia, en el sentido de adecuar el ordenamiento interno a los postulados del artículo 23.2 Convencional; y también, por haber ratificado la CADH, que obliga a todas las autoridades y las instituciones a cumplir los precedentes y los lineamientos de la Corte Interamericana<sup>37</sup>.

En conclusión, resulta vinculante la CADH, así como las decisiones de la Corte Interamericana que constituyen cosa juzgada internacional. En el presente caso, el Estado colombiano está obligado a cumplir con la sentencia *Gustavo Petro vs. Colombia* (2020), y también, a atender el precedente interamericano señalado frente a servidores elegidos por voto popular, de tal forma que las restricciones de derechos políticos sean acordes a lo dispuesto en el artículo 23.2 de la CADH, para que la limitación de esos derechos deje de estar en una autoridad administrativa.

---

<sup>37</sup> Las resoluciones de la Corte IDH son cosa juzgada, por lo que ello impide sustraerse de su cumplimiento, y establece dos efectos; a saber: uno *subjetivo* frente a las partes involucradas en el proceso internacional, y uno *objetivo* hacia todos los Estados parte de la Convención Americana. Así, el reconocimiento de la *vinculatoriedad* de dichas sentencias conlleva una eficacia mínima del contenido de la convención, lo que, a su vez, demuestra el cumplimiento de las obligaciones contraídas con la ratificación y el esfuerzo permanente de compatibilización del orden interno con el internacional (Rosario Rodríguez, 2015, pp. 60-64).

## **2. Potestad disciplinaria en un órgano administrativo**

En esta parte se estudia la competencia del Ministerio Público —la Procuraduría General de la Nación—, de la forma como venía operando la función disciplinaria. Ello permitirá, en el segundo capítulo, realizar el ejercicio de derecho comparado a partir de la contrastación con las otras experiencias jurídicas escogidas —Argentina y Chile—, así como saber si la reforma que se dio recientemente con la Ley 2094 de 2021 cumple con los requisitos de la CADH, al momento de limitar derechos políticos.

### **a. Ministerio Público colombiano**

El Ministerio Público es el órgano administrativo a través del que la Procuraduría General de la Nación ejerce competencia disciplinaria en servidores elegidos democráticamente, además de ser único en Latinoamérica, como se explicará con posterioridad, pues solo este *órgano* —así denominado— tiene en la región competencias disciplinarias, las cuales, además, son aplicables a ese especial tipo de empleados.

En relación con los antecedentes de la función disciplinaria del Ministerio Público, no puede desconocerse la influencia anglosajona, la cual se encuentra si se estudia dicha figura en Colombia durante el siglo XIX, pues corresponde a lo expresado por Florentino González (1840) para el *solicitor*, por lo cual se entiende por qué ahora la Procuraduría General de la Nación interviene ante la Corte Constitucional en las demandas por acción pública de inconstitucionalidad y en los procesos contenciosos administrativos, con el fin último de defender el orden jurídico, el patrimonio público, los derechos y las garantías fundamentales (Malagón Pinzón, 2017, pp. 62-164).

La Constitución de 1991 adoptó el modelo de agencias de Estados Unidos enmarcando al Ministerio Público en lo que se conoce como órganos autónomos e independientes (Malagón

---

Pinzón, 2017, p. 262). Además, Colombia acogió el Ministerio Público en 1830 del derecho público de Estados Unidos, aunque con la característica especial de que se acogieron competencias disciplinarias que le dan un distintivo, “con este estudio se comprende que Colombia en esta materia marca un(a) pauta en Latinoamérica, y que debemos tratar de que se conozca el rol del Ministerio Público en nuestro Estado democrático de derecho” (Malagón Pinzón, 2017).

Constitucionalmente de acuerdo con el artículo 277, se encarga en la Procuraduría General de la Nación la facultad disciplinaria sobre los servidores elegidos por voto popular, en concordancia con el artículo 278 de la misma norma, que le otorga la función de desvincularlos del cargo cuando se infrinjan la Constitución o la ley, cuando exista provecho patrimonial, cuando se dificulte la labor de la Procuraduría o cuando exista negligencia en la investigación disciplinaria por parte de sus empleados, o en la denuncia de hechos punibles que lleguen a su conocimiento por el cargo.

En Colombia existen actualmente dos tipos de potestad disciplinaria: la *judicial*<sup>38</sup>, que está enmarcada para los empleados judiciales, y que a partir de la reforma de la Ley 2094 de 2021 aplicaría también para quienes hayan sido elegidos democráticamente<sup>39</sup>; y la *administrativa*, aplicable por parte de las oficinas de control disciplinario interno de las entidades.

Dentro de las características de la Procuraduría General de la Nación se destacan:

- a. Tiene poder preferente.
- b. Tiene competencia frente a funcionarios elegidos por voto de la ciudadanía.

---

<sup>38</sup> La Comisión Nacional de Disciplina Judicial es un órgano judicial que ejerce potestad disciplinaria, en ejercicio de función judicial. El Acto Legislativo N.º 2 de 2015, que modificó el artículo 257 de la Constitución de 1991, dispuso en dicho órgano competencia disciplinaria sobre los funcionarios y los empleados de la Rama Judicial.

<sup>39</sup> Artículo 2 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 1 de la Ley 2094 de 2021.

- 
- c. La competencia es de un órgano administrativo, el cual hace parte de los entes de control independientes y autónomos.
  - d. Actualmente, en ejercicio de la función judicial, vigila la conducta de quienes desempeñan funciones públicas —incluso, los de elección popular— adelantando la investigación e imponiendo las sanciones establecidas por la ley.
  - e. Es una entidad autónoma e independiente, y ejerce función judicial, sin dejar de ser un órgano administrativo.

Ante la sentencia de la Corte IDH en el caso *Gustavo Petro vs. Colombia* (2020), en el intento de adecuar el ordenamiento interno se expidió la Ley 2094 de 2021 —Código General Disciplinario— y dentro de los cambios fundamentales podría afirmarse que se atribuyó funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación, sin embargo no se trata en esencia, de una atribución conforme al artículo 116 de la Constitución Política, sino la creación de una función jurisdiccional en cabeza de dicha entidad (Restrepo Medina, 2022, p. 75).

No obstante, esta caracterización del Ministerio Público, en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, al tratarse de un órgano administrativo, genera un debate, pues la competencia disciplinaria de dicho órgano desconoce los requisitos establecidos en el artículo 23.2 de la CADH. Lo anterior, por la falta de cumplimiento de la sentencia *Gustavo Petro vs. Colombia*, y por el precedente fijado en la materia.

#### **b. Casos emblemáticos**

A partir de los conceptos de *control de convencionalidad* y *bloque de constitucionalidad*, se analizará el ejercicio de dicha potestad disciplinaria por parte de la Procuraduría General de la Nación, con el estudio de algunos casos, los cuales muestran cómo una autoridad administrativa ha venido ejerciendo potestad disciplinaria incumpliendo los postulados de la CADH.

---

*Destitución e inhabilidad del alcalde de Bogotá Gustavo Petro-2014*

El 9 de diciembre de 2013, la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación<sup>40</sup> decidió en única instancia un proceso administrativo disciplinario frente a empleado elegido por voto popular: el señor Gustavo Francisco Petro, alcalde de Bogotá para la época de los hechos, y quien fue encontrado responsable por la comisión de faltas gravísimas: participar en la etapa contractual o en la actividad contractual desconociendo principios de contratación y de la función administrativa; ejercer su empleo para una finalidad distinta, y proferir actos administrativos por fuera de las disposiciones constitucionales y legales. Ello dio lugar a imponer *destitución e inhabilidad general por el término de quince años* (Procuraduría General de la Nación Sala Disciplinaria, 2013, p. 482). Es importante señalar que dicha sanción fue impuesta —en ese entonces— por la Procuraduría en ejercicio de función administrativa, por acto administrativo, porque aún el ente de control no había adquirido competencias judiciales.

En este caso, los hechos están relacionados con la prestación del servicio público de aseo en el Distrito Capital, porque tras una declaratoria de urgencia manifiesta, estaba garantizada la prestación con operadores privados hasta el 18 de diciembre de 2012 (Procuraduría General de la Nación Sala Disciplinaria, 2013, p. 9). Sin embargo, estando Gustavo Petro como alcalde, en septiembre de 2012, fue de público conocimiento la intención de que empresas del distrito prestaran el servicio público de aseo, lo que determinó (según la Procuraduría) la suscripción de dos convenios con empresas sin experiencia ni capacidad, y además dio lugar a la expedición del Decreto 564 del 10 de diciembre 2012, que adoptó un esquema transitorio de prestación del servicio, y el Decreto 570 del 14 de diciembre de 2012, que autorizó el uso de volquetas para la

---

<sup>40</sup> Fallo expedido por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, el 9 de diciembre de 2013, bajo el Radicado 2012-447489. Investigado: Gustavo Francisco Petro, alcalde mayor de Bogotá, D. C. Ponente: Juan Carlos Nova Buendía.

---

prestación del servicio. Por lo anterior, la ciudad padeció una contingencia del 18 al 20 de diciembre de 2012 (Procuraduría General de la Nación Sala Disciplinaria, 2013, p. 12).

Es así como la Procuraduría, luego de adelantar un *procedimiento administrativo*, limitó los derechos políticos de un servidor público elegido por la ciudadanía con medidas de destitución e inhabilidad, al encontrar demostrada la acción de tres conductas que en el estatuto disciplinario estaban catalogadas como gravísimas; sin embargo, se debe precisar que no se pretende verificar si el empleado cometió o no una falta disciplinaria, sino el hecho de que un órgano administrativo limitó derechos políticos, con desconocimiento de lo previsto en la CADH. Esta decisión fue confirmada al decidir recurso de reposición, donde se reafirmó la competencia de la Procuraduría y se instó al presidente de la República a cumplir la orden<sup>41</sup> (Procuraduría General de la Nación Sala Disciplinaria, 2014).

Sobre la competencia de la Procuraduría General de la Nación en el fallo, se refiere a la Sentencia C-028 de 2006 de la Corte Constitucional, en la cual se expone que el artículo 23 de la CADH no se opone a que, internamente, los Estados fijen sanciones disciplinarias —a través de procedimientos administrativos— que impliquen la suspensión temporal o definitiva del derecho de acceso a cargos públicos, y por tanto la facultad del órgano de control se encuentra ajustada a derecho. Advierte, por otra parte, que tratándose de servidores elegidos por voto popular la competencia es del Procurador General de la Nación (Procuraduría General de la Nación Sala Disciplinaria, 2013, pp. 21-24). Entonces, la autoridad administrativa decide apartarse del control de convencionalidad difuso desconociendo la CADH.

Este caso, además, derivó en la presentación de una acción de tutela, para proteger los derechos políticos del elegido, y permitió conocer que el juez constitucional, al revisar las

---

<sup>41</sup> Fallo expedido por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, el 13 de enero de 2014, bajo el Radicado 2012-447489. Investigado: Gustavo Francisco Petro, alcalde mayor de Bogotá, D. C. Por el cual se resuelve recurso de reposición.

---

disposiciones de la CADH, como parte del bloque de constitucionalidad, no ejercía un control de convencionalidad, y se daba, por tanto, primacía a la normatividad interna.

Así, se tiene que, mediante sentencia del 17 de enero de 2014, en acción de tutela N.º 2013-006871, promovida por Gustavo Petro, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda Subsección C declaró improcedente la acción, por existir otros medios de defensa judicial, y en la parte motiva sobre la competencia de la Procuraduría dijo que, según las disposiciones normativas internas y las interpretaciones realizadas por la Corte Constitucional en las sentencias C-028 de 2006 y la SU-712 de 2013, este es el órgano competente para adelantar procesos disciplinarios —en ejercicio de función administrativa— frente a servidores elegidos por voto popular, con la facultad de imponer las sanciones que correspondan de acuerdo con las faltas (Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda Subsección C, 2014<sup>a</sup>). El 5 de marzo de 2014, el Consejo de Estado falló en segunda instancia dentro del proceso, confirmando la decisión de primera instancia, debido a que se disponía de otro medio de defensa judicial (Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 2014<sup>a</sup>).

Por otro lado, también los jueces, actuando como jueces constitucionales, al resolver acciones de tutela en la protección de derechos políticos —a elegir y ser elegido—, en el caso del alcalde de Bogotá decidieron realizar un control de convencionalidad que permita armonizar las disposiciones internas con la CADH; así, se tiene que El 13 de enero de 2014, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda Subsección A resolvió admitir la acción de tutela en el proceso N.º 2013-07052, promovida por un ciudadano como agente oficioso en contra de la Procuraduría general de la Nación por el caso del alcalde de Bogotá. En la mencionada providencia se afirmó que se debía estudiar la Constitución como un todo normativo; de esa forma, el numeral 6 del artículo 277 debe atender al preámbulo, los principios constitucionales y los

---

tratados ratificados por Colombia, a fin de considerar que el Procurador General de la Nación no tiene atribución para limitar derechos políticos, y solo el pueblo puede quitarle la investidura mediante un procedimiento popular como la revocatoria, por parte de un juez contencioso o como consecuencia de una condena penal (Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda Subsección A, 2014, pp. 18-20).

También en primera instancia, el 23 de enero de 2014 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda Subsección C amparó los derechos fundamentales constitucionales de elegir y ser elegido, y ordenó dejar sin efecto los fallos de la Procuraduría por los cuales se impuso la sanción de destitución e inhabilidad al alcalde de Bogotá, por considerar que el ente de control carecía de competencia (Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda Subsección C, 2014b).

No obstante, la decisión fue impugnada por la Procuraduría General de la Nación, y mediante sentencia del 18 de marzo de 2014 la Sala Plena del Consejo de Estado decidió revocar la sentencia, negar la acción y levantar la suspensión provisional de los efectos jurídicos del fallo de responsabilidad disciplinaria recordando que, frente a estos hechos, el 5 de marzo de 2014 la Sala Plena, dentro del Radicado 2013-06871, confirmó sentencia de primera instancia, que había rechazado por improcedente la acción, al concluir que el afectado disponía de otro medio de defensa judicial, y advirtió, además, que la Corte Constitucional, en Sentencia T-885 de 2005, afirmó que medidas como la inhabilidad o la separación del cargo de elección popular como medida dentro de un proceso disciplinario es legítima si se observan las garantías procesales previstas en el ordenamiento jurídico (Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 2014<sup>a</sup>, pp. 28-33).

---

Ante este panorama, el *20 de marzo de 2014*, el presidente de la República, a través del Decreto 570, aplicó la medida sancionatoria disciplinaria prevista por la procuraduría general de la nación destituyéndolo del cargo al alcalde.

Ahora bien, el máximo órgano constitucional, en sede de revisión del expediente de tutela de Gustavo Petro, afirmó que la Procuraduría tiene competencia de acuerdo con las sentencias C-028 de 2006 y C-500 de 2014, y de conformidad con los artículos 277 y 278 de la Constitución, exceptuando los que tienen fuero, por lo cual era viable la imposición de medidas restrictivas como la destitución y la inhabilidad, y se configuraba cosa juzgada constitucional.

Por ende, se desconoció el precedente interamericano que existía con el caso *López Mendoza vs. Venezuela*, en el cual se había afirmado que las autoridades administrativas no pueden restringir derechos políticos. En ese sentido, la magistrada Myriam Ávila, en aclaración de voto de la mencionada sentencia, afirmó estar de acuerdo con la decisión de la Corte Constitucional; sin embargo, consideró que se omitió hacer un análisis del diseño institucional de juzgamiento disciplinario de los empleados de elección popular en relación con las obligaciones internacionales; un problema que no se ha estudiado acertadamente en la Sentencia SU-712 de 2013. Así, citando la sentencia de la Corte IDH del caso *López Mendoza*, afirmó que existe reserva judicial para imponer medidas disciplinarias restrictivas, por lo cual la competencia de la Procuraduría General de la Nación frente a servidores elegidos por voto popular contraría el artículo 23 de la CADH, y la corte debió rectificar la postura de la SU-712 de 2013 y T-544 de 2004 frente a los estándares internacionales vía control de convencionalidad, al ser la sentencia de la Corte IDH un precedente vinculante (Sentencia SU-355, 2015).

Además, en el salvamento de voto se dijo que la Sentencia la SU-712 de 2013 hizo una interpretación literal; sin embargo, la norma no es tan fácil de comprender. La Constitución da al

---

ente de control competencia para vigilar la conducta; es decir, no necesariamente puede hacer el juzgamiento de los servidores elegidos por voto popular, y se requiere, por tanto, una interpretación sistemática conforme al conjunto de normas constitucionales incluidas, las cuales hacen parte de la Carta vía bloque de constitucionalidad; así, se afirmó (Sentencia SU-355, 2015):

[...] La consecuencia lógica que se sigue de esta premisa es que la reforma que exige la interpretación conforme con el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y cuyo alcance ha sido fijado por la Corte IDH, no requiere ninguna reforma constitucional pues puede ser modificado por la propia ley. Lo anterior, debido a que el desarrollo normativo del procedimiento, el cual incluye la competencia para imponer sanciones, está sujeta a la libertad de configuración del legislador, razón por la que es perfectamente viable que el **Congreso de la República modifique el actual esquema procesal, para que la Procuraduría General de la Nación, en ejercicio de la vigilancia superior únicamente investigue a los funcionarios de elección popular y por separado instruya los casos, para que posteriormente sean juzgados y sancionados por los jueces de la república.** (Negrillas por fuera del texto original).

Por lo anterior, frente a los servidores elegidos mediante voto popular, al haber sido escogidos por los ciudadanos, y no por la Administración, las medidas que busquen limitar derechos políticos —como elegir y ser elegido— deben ser conformes a todo el conjunto de normas, incluidos los tratados internacionales ratificados por Colombia que hacen parte del bloque de constitucionalidad; de ahí que la Procuraduría no esté facultada para sancionar con medidas de destitución e inhabilidad a dichos empleados, por ser un órgano administrativo. Entonces, es inevitable redefinir la potestad disciplinaria, como lo señala el salvamento de voto de la magistrada Myriam Ávila de la SU-355 de 2015, el cual establece que el legislador puede modificar la competencia, y dejar la parte investigativa a la Procuraduría, y la sanción, a los jueces de la república.

---

Adicional a las acciones de tutela, el caso del alcalde Bogotá también fue llevado a demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, en contra de la Procuraduría General de la Nación, por los actos administrativos que lo encontraron responsable disciplinariamente (Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 2017, p. 1). En dicho proceso se solicitó una medida cautelar, y el 13 de mayo de 2014 esta fue concedida ordenando la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados, en una decisión confirmada por el Consejo de Estado el 17 de marzo de 2015 (Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 2017, p. 8), y con la aclaración de que previamente, en una instancia internacional, la Corte IDH, el 18 de marzo de 2014, ya había ordenado suspender los efectos de la decisión proferida por la Procuraduría General de la Nación; tal medida se cumplió por una orden judicial del 21 de abril de 2014 de la Sala Civil de Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial, dentro de acción de tutela, y ello dio lugar a que el 23 de abril de 2014 el presidente de la República restituyera en el cargo al alcalde de Bogotá<sup>42</sup>.

Ahora bien, dentro del procedimiento contencioso administrativo, cabe anotar que la Sala Plena avocó el proceso por importancia jurídica. El Consejo de Estado (2017) estudió la interpretación realizada la Corte Constitucional sobre la competencia del ente de control, a la luz de las obligaciones internacionales, y advirtió la existencia de tres criterios:

- a. Uno restrictivo, previsto en las sentencias C-551 (2003) y C-541 (2010), en las cuales se contempló que la inhabilidad prevista en el artículo 122 opera solo cuando el servidor público es condenado penalmente, lo cual es claro de conformidad con el artículo 93, que dispone: “los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se

---

<sup>42</sup> Gustavo Petro, alcalde de Bogotá, estuvo separado del cargo desde el 20 de marzo hasta el 23 de abril de 2014.

- interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”.
- b. La teoría integradora, la cual consta en la Sentencia C-028 (2006), y en la que se estudiaron varias normas sobre la competencia de la Procuraduría para sancionar a servidores elegidos por voto popular. En ella, la corte afirmó que el artículo 23 de la CADH debía ser comprendido en armonía con los demás instrumentos internacionales que pretendían luchar contra la corrupción, y advirtió que es posible establecer sanciones restrictivas, si lo que se quiere es combatir es la corrupción, al buscarse el logro de fines legítimos.
  - c. El tercer criterio es una interpretación amplia. En esta no se limita la competencia del Procurador General de la Nación para destituir e inhabilitar a servidores públicos elegidos por voto popular, por lo que no importa la naturaleza de la conducta, y no solo para conductas corruptas. Aquí se tiene la Sentencia SU-712 (2013), en la cual se advierte que una interpretación contraria implicaría que ni siquiera el Consejo de Estado podría, en el marco de un proceso de pérdida de investidura, limitar derechos políticos, al no ser juez penal. También está la Sentencia SU-355 (2015), según la cual se consideró que existía cosa juzgada con la C-028 y, necesariamente, habría que atenderse el precedente fijado con la SU-712 de 2013.

Entonces, afirma el Consejo de Estado (2017) que le corresponde actuar como juez de convencionalidad, y estudiar la competencia de la Procuraduría General de la Nación a la luz de las normas convencionales; también, que la Sentencia C-028, la cual constituyó cosa juzgada constitucional, no contempló conductas no relacionadas con conductas corruptas. Así, dice el máximo órgano contencioso administrativo que, al realizar un control de convencionalidad del

---

artículo 44.1 de la Ley 734 de 2002, en contraste con el artículo 23.2 de la CADH, se puede afirmar que la Procuraduría General de la Nación carece de competencia para limitar derechos políticos de un servidor elegido por voto popular.

El Consejo de Estado (2017) expuso las siguientes razones, en relación con la cuales justifica la no convencionalidad: existía cosa juzgada constitucional con la Sentencia C-028, y el proceso disciplinario no tuvo hechos constitutivos de corrupción; por otra parte, el artículo 23.2 convencional protege el principio democrático y el derecho a elegir y ser elegido, y es así como, al analizar los antecedentes, se tiene que fue el deseo de los Estados miembros de la OEA que la democracia y la división de poderes fueran la base institucional de los ordenamientos jurídicos. Por ende, las autoridades administrativas no están autorizadas para contrariar la voluntad de los electores, y la competencia se otorgó al poder judicial, que goza de mayor autonomía e imparcialidad.

Por lo anterior, la interpretación de la Sala Plena fue atender a la hermenéutica que mejor armoniza la protección de los derechos políticos, y en consecuencia estableció que la Procuraduría General de la Nación tiene competencia en servidores de elección popular, pero no le está permitido sancionar con destitución e inhabilidad o suspensión e inhabilidad por conductas que no sean catalogadas como actos de corrupción, y en tales casos el órgano de control deberá poner en conocimiento de las autoridades penales lo pertinente (Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 2017, p. 38). Aclaró el Consejo de Estado que se admiten los procesos de pérdida de investidura adelantados por la corporación, lo cual da a entender que acepta la limitación por órganos judiciales, no necesariamente penales, como lo dispone la convención<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> El Consejo de Estado también analizó el fondo de las conductas realizadas; sin embargo, por no hallarse relacionadas directamente con la investigación, no se las expone en el presente escrito.

---

El Consejo de Estado declaró la nulidad de los actos administrativos que sancionaron disciplinariamente al alcalde e impusieron medidas restrictivas, y ordenó el pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir. De igual manera, se exhortó al Gobierno Nacional, al Congreso de la República y a la Procuraduría General de la Nación a que, en un plazo de dos años, se implementen las reformas para poner en vigencia las normas convencionales; particularmente, el artículo 23 (Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 2017, p. 95)<sup>44</sup>.

Entonces, desde 2017 el Consejo de Estado había llamado la atención sobre la competencia sancionadora restrictiva de la Procuraduría e instaba una reforma.

*Destitución e inhabilidad de la senadora Piedad Córdoba (2010)*

En este caso, una senadora elegida por voto popular fue destituida e inhabilitada con fallo del 27 de septiembre de 2010 (Procuraduría General de la Nación Sala Disciplinaria, 2010<sup>a</sup>)<sup>45</sup>, confirmado el 27 de octubre en reposición (Procuraduría General de la Nación Sala Disciplinaria, 2010b). El ente de control sancionó a la exfuncionaria por documentación hallada durante la Operación Fénix, y que daban cuenta de sus presuntos nexos con grupos insurgentes, al haber, presuntamente, colaborado con un grupo ilegal y haberlo promovido. El 3 de noviembre de 2010, el Senado de la República ejecutó la sanción destituyéndola del cargo; es decir, una autoridad administrativa destituyó del cargo a una servidora pública elegida democráticamente, y desconociendo, por tanto, normas convencionales.

---

<sup>44</sup> No se ha dado cumplimiento a la decisión del Consejo de Estado (2017) dentro del caso Gustavo Petro, alcalde de Bogotá, en la necesidad de modificar el diseño institucional de la potestad disciplinaria frente a servidores públicos elegidos por voto popular. Se ha iniciado el proceso con la expedición de una circular y la presentación de un proyecto de ley, con ocasión de una reciente sentencia condenatoria de la Corte IDH.

<sup>45</sup> La competencia de la Procuraduría General de la Nación está dada por el artículo 277 numeral 6.

---

Frente a esta decisión administrativa que sancionó disciplinariamente a la senadora con medidas restrictivas, destitución e inhabilidad, la afectada interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, como medida de control judicial de los actos administrativos, y alegando, entre otras razones, que la Procuraduría General de la Nación no tiene la competencia para limitar derechos políticos de servidores elegidos democráticamente, so pena de vulnerar el artículo 23 de la CADH, el cual establece que la restricción procede cuando es producto de un proceso judicial penal (Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 2016).

El Consejo de Estado (2016)<sup>46</sup> estableció que se ejerce un control judicial integral de los actos administrativos disciplinarios, y en relación con la competencia de la Procuraduría General de la Nación, dijo que, citando las sentencias C-028 de 2006, SU 712 de 2013 y la SU 355 de 2015 de la Corte Constitucional, estas daban la competencia al ente de control, incluso frente a servidores elegidos por voto popular.

*Destitución e inhabilidad del alcalde de Medellín Alonso Salazar Jaramillo (2012)*

La Procuraduría General de la Nación, mediante fallo del 29 de febrero de 2012, confirmado en apelación el 26 de abril de 2012, sancionó disciplinariamente al entonces alcalde de Medellín con sanción de destitución e inhabilidad general de doce años. El ente de control le imputó el cargo de participación política. El afectado interpuso demanda contra los actos ante la jurisdicción contenciosa administrativa (Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección segunda subsección A, 2014); sin embargo, ni en la demanda ni en las consideraciones de la sentencia se estudia el tema de la competencia del órgano administrativo para sancionar disciplinariamente imponiendo medidas como la destitución y la inhabilidad del cargo a servidores

---

<sup>46</sup> Se declaró la nulidad de la decisión que encontró responsable disciplinariamente a la senadora Piedad Córdoba, por vicios en el procedimiento.

públicos que han sido elegidos por voto popular, y por tanto se desconocieron el concepto de *bloque de constitucionalidad* y el precedente interamericano López Mendoza vs. Venezuela.

De los anteriores casos expuestos, y bajo los conceptos de *cosa juzgada internacional*, *bloque de constitucionalidad* y *control de convencionalidad*, se extrae el cuadro de decisiones administrativas y judiciales<sup>47</sup> mostrado en la tabla 2.

**Tabla 2. Decisiones disciplinarias frente a funcionarios elegidos por voto popular**

	Corporación	Tipo	Fecha	Radicado	Decisión	Competencia	Fundamento
PA	PGN	AA	09-12-2013	2012-447489	Destitución e inhabilidad del alcalde Bogotá.	PGN	C-028 de 2006 de la Corte Constitucional.
	PGN	AA	13-01-2014	2012-447489	Confirmó en reposición la destitución y la inhabilidad del alcalde Bogotá.	PGN	C-028 de 2006 de la Corte Constitucional.
	PGN	AA	27-09-2010	2008-305318	Destitución e inhabilidad para la senadora Piedad Córdoba.	PGN	Artículo 277 numeral 6 de la Constitución Política colombiana.
	PGN	AA	27-10-2010	2008-305318	Confirmó la decisión de destitución e inhabilidad.	PGN	Artículo 277 numeral 6 de la Constitución Política colombiana.
	PGN	AA	29-02-2012		Destitución e inhabilidad del alcalde de Medellín.	PGN	Artículo 277 numeral 6 de la Constitución Política colombiana.
	PGN	AA	26-04-2012		Confirmó la destitución y la inhabilidad del alcalde de Medellín.	PGN	Artículo 277 numeral 6 de la Constitución Política colombiana.
PCA	TAC – Sección Segunda Sub. A	A	13-01-2014	2013-07052	Suspendió provisionalmente el acto disciplinario en el caso del alcalde de Bogotá.	Juez penal	Tratados ratificados por Colombia. Solo se pueden por revocatoria del mandato o por un Juez.

<sup>47</sup> Del cuadro se precisan los siguientes términos:

- TAC: Tribunal Administrativo de Cundinamarca.
- CE: Consejo de Estado.
- CC: Corte Constitucional.
- AA: Acto administrativo.
- A: Auto.
- S: Sentencia.
- PA: Procedimiento Administrativo.
- PCA: Procedimiento Contencioso Administrativo.
- JC: Jurisdicción Constitucional.

	TAC – Sección Segunda Sub. C	S	17-01- 2014	2013-06871	Declaró improcedente la acción constitucional.	PGN	C-028 de 2006 y la SU 712 de 2013 de la Corte Constitucional.
	TAC – Sección Segunda Sub. C	S	23-01- 2014	2013-07052	Amparó los derechos a elegir y ser elegido, y dejó sin efecto los fallos.	Juez penal	Tratados ratificados por Colombia.
	CE-Sala Plena	S	05-03- 2014	2013-06871	Confirmando la decisión de primera instancia de declarar improcedente la acción.	PGN	SU-712 de 2013 de la Corte Constitucional.
	CE-Sala Plena	S	14-11- 2017	2014-00360	Declaró la nulidad de la sanción al alcalde de Bogotá, y exhortó un cambio en el diseño disciplinario.	Juez penal	Tratados ratificados por Colombia. La PGN puede conservar la competencia para investigar, pero deben ser sancionados por los jueces de la República.
	CE-Sala Plena	S	18-03-14	2013-07052	Declaró improcedente la acción constitucional y decidió levantar la suspensión provisional. Estarse a lo resuelto el 5 de marzo de 2014.	PGN	T-885 de 2005 de la Corte Constitucional.
	CE	S	09-08- 2016	2011-00316	Declaró la nulidad de los actos administrativos por los cuales se impuso sanción disciplinaria a la senadora Piedad Córdoba.	PGN	Artículo 277 numeral 6 de la Constitución Política Colombiana, así como las sentencias de la Corte Constitucional C-028 de 2006, SU 355 de 2015 y SU-712 de 2013.
JC	CC	S	11-06-15	C-355	Declaró improcedente la acción constitucional en el caso del alcalde de Bogotá.	PGN	Sentencias C-028 de 2006, C-500 de 2014 y SU-712 de 2013 de la Corte Constitucional.
	CC	S	11-06-15	C-355 (salvamento de voto)	Aclaró voto diciendo que se debe hacer un análisis del diseño institucional, así como un control de los postulados de la CADH.	Juez penal	Artículo 23 de la CADH.
	CC	S	09-07- 2003	C-551 (tesis restrictiva)	Estudio el artículo 122 de la Constitución, diciendo que la inhabilidad ahí	No aplica.	Artículo 93 de la Constitución Política colombiana.

					prevista solo opera con una condena penal.		
CC	S	30-06-2010	C-541 (tesis restrictiva)	Reiteró la C-551 de 2003.	No aplica.	Artículo 93 de la Constitución Política colombiana.	
CC	S	26-01-2006	C-028 (tesis integradora)	La competencia para sancionar con medidas restrictivas (destitución e inhabilidad) de la PGN es constitucional.	PGN	Integrando los tratados ratificados por Colombia y la necesidad de combatir la corrupción, admitió la posibilidad de imponer medidas restrictivas si se trataba de conductas corruptas.	
CC	S	17-10-2013	SU-712 (tesis amplia)	Afirmó la competencia de la PGN para sancionar con medidas restrictivas.	PGN	Un criterio según el cual, sin importar la naturaleza de la conducta, la Procuraduría tiene la competencia para limitar derechos políticos en procesos disciplinarios a servidores elegidos democráticamente, afirmando que el artículo 23 convencional debe tener en cuenta la arquitectura de cada Estado.	

*Fuente:* elaboración propia, con base en cada una de las decisiones judiciales y administrativas.

De lo consignado en la tabla 2, se infiere que la Procuraduría General de la Nación ha reafirmado su competencia para imponer medidas restrictivas, como destitución e inhabilidad, frente a servidores elegidos democráticamente, tomando como sustento el artículo 277 numeral 6 de la Constitución Política, así como algunas decisiones de la Corte Constitucional, como la Sentencia C-028 de 2006. Cabe aclarar que en el tiempo de transición mientras se adecuaba el ordenamiento jurídico, se expidió la Circular N.º 005 (Procuraduría General de la Nación, 2020),

---

la cual estableció que a partir de la sentencia de la Corte IDH en el caso de Gustavo Petro, era convencional y constitucional la competencia del ente de control, mientras se ajustaba el diseño institucional<sup>48</sup>; continuando con la aceptación de la competencia disciplinaria en servidores elegidos por voto popular, con la posibilidad de imponer medidas restrictivas.

Por su parte, el Consejo de Estado ha avanzado en la adecuación del ordenamiento interno a los postulados de la CADH. Desde 2017, en la sentencia de control judicial del caso de Gustavo Petro, se insistió en lograr un cambio en el diseño institucional, como parte del control de convencionalidad al que se hallan obligados los Estados parte de la convención, y para cumplir el precedente interamericano del caso *López Mendoza vs. Venezuela*<sup>49</sup>.

Por ende, ha sido el máximo órgano de lo contencioso administrativo el que se ha adelantado en el ejercicio de un control de convencionalidad. En contraste, la Corte Constitucional incluye la CADH vía bloque de constitucionalidad, pero no como norma supraconstitucional, por lo que se ha reafirmado la competencia del órgano administrativo, desconociendo el artículo 23.2 de la convención.

### ***c. Estándar fijado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos***

Ahora bien, no solo basta describir el contenido del artículo 23.2 de la CADH, sino también establecer cuáles han sido los precedentes de la Corte Interamericana sobre DD. HH., en materia de derechos políticos, como se detalla en la tabla 3.

---

<sup>48</sup> No obstante, como ya se ha referido, se expidió la Ley 2094 de 2021, la cual le creó competencias judiciales al órgano administrativo, esperando con ello subsanar la inconvencionalidad advertida por la Corte IDH, en sentencia de 2020, en el caso del alcalde de Bogotá.

<sup>49</sup> El 18 de marzo de 2014, la Corte IDH, al decidir la medida cautelar, consideró que era procedente suspender los efectos de la decisión que lo declaró responsable disciplinario y lo destituyó y lo inhabilitó del cargo (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2014, pp. 1-11). Producto de dicha decisión, y ante una acción de tutela, como ya se expuso, el alcalde de Bogotá fue restituido en el cargo el 23 de abril de 2014.

**Tabla 3. Decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

Casos	Resumen de los hechos	Decisión	Fundamento
Yatama vs. Nicaragua (2005)	Los hechos se derivan de la Ley Electoral N.º 331, en enero de 2000, y que no contempló la figura de las asociaciones de suscripción popular, y permitió solo la participación por partidos políticos, lo que excluyó a la organización indígena Yatama.	Acoger las medidas legislativas para un recurso judicial que permita controlar las decisiones del Consejo Supremo Electoral.	El artículo 8.1 de la Convención Americana, de las garantías judiciales.
Gutman vs. México (2008)	En 2004, Gutman presentó al Consejo General del Instituto Federal Electoral una solicitud de inscripción, como candidato independiente, al cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos para las elecciones del 2 de julio de 2006; sin embargo, se negó la petición, al afirmar que corresponde solo a los partidos políticos el derecho de registro para cargos populares.	Adecuar el derecho interno a la convención, de manera que mediante dicho recurso se garantice a los ciudadanos el cuestionamiento del derecho a ser elegido.	La convención estableció, en términos generales, la obligación de los Estados de garantizar un recurso judicial efectivo contra actos que violen derechos fundamentales, al interpretar el texto del artículo 25 de la convención.
López Mendoza vs. Venezuela (2011)	López Mendoza no pudo presentarse como candidato para la Alcaldía de Caracas, debido a dos sanciones de inhabilitación que le fueron impuestas por el contralor general de la república, en el marco de dos procesos administrativos.	El Estado debe, en un plazo razonable, adecuar el artículo 105 de la ley Orgánica de la Contraloría General de la República, así como el Sistema Nacional de Control Fiscal.	El presente caso se refiere a una restricción impuesta por vía de sanción; debería tratarse de una condena, en cuyo caso tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana.
Gustavo Petro vs. Colombia (2020)	Destitución e inhabilitación del alcalde de Bogotá, en virtud de un proceso administrativo disciplinario de la Procuraduría General de la Nación.	Adecuar su ordenamiento interno, de forma tal que los funcionarios de elección popular no puedan ser destituidos ni inhabilitados por autoridades administrativas.	El artículo 23 de la Convención Americana sobre DD. HH.

*Fuente:* elaboración propia, con base en las decisiones de la Corte IDH.

En el caso Yatama vs. Nicaragua, la ley electoral permitía solo la participación de partidos políticos, razón por la cual los miembros de una asociación indígena no pudieron participar en las elecciones de 2000. La corte consideró que se violaron los artículos 23 y 24 de la convención, con restricciones indebidas a los derechos políticos (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2005). Lo que se destaca del caso es que se cuestionó la competencia de una institución —el

---

Consejo Supremo Electoral—, así como el incumplimiento de las garantías establecidas por la convención.

También se encuentra el caso *Castañeda Gutman vs. México*. En este caso, la limitación se dio porque un candidato independiente no pudo participar en elecciones presidenciales de 2006, debido a que la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos negó su inscripción, al no ser un partido político. En este caso no se contemplaba la garantía de un recurso judicial efectivo, y se instó al Estado a redefinir las competencias, conforme a las normas establecidas por el instrumento internacional.

Como se refirió en el análisis del caso *Gustavo Petro vs. Colombia*, la Corte Interamericana se pronunció estableciendo que el problema jurídico era determinar si se habían vulnerado derechos políticos y si se había omitido adoptar medidas internas para adecuar el ordenamiento (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020, p. 29). Desde esta instancia internacional, se puso en cuestionamiento el diseño institucional para disciplinar con medidas restrictivas a quienes habían sido elegidos democráticamente, evidenciando la necesidad de una revisión del ordenamiento jurídico interno, para cumplir las normas convencionales de DD. HH. En ese sentido, el 8 de julio de 2020 la Corte IDH declaró la responsabilidad internacional del Estado de Colombia.

En esta decisión la Corte IDH reiteró que la democracia es uno de los pilares del sistema interamericano<sup>50</sup>, y que la participación de los ciudadanos es un elemento fundamental dentro de esta. Por su parte, el artículo 23 de la convención reconoce una dimensión individual y colectiva, pues protege a los elegidos y a sus electores, por lo que es responsabilidad de los Estados propiciar

---

<sup>50</sup> Carta de la OEA, de la que Colombia es parte desde el 12 de julio de 1951.

---

entornos y herramientas para para que los derechos políticos sean ejercidos de forma real y en condiciones equitativas (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020, p. 34).

De igual manera, afirmó esta corporación judicial que lo anterior no quiere decir que los derechos políticos no puedan tener restricciones; sin embargo, para imponer esos límites deben atenderse los parámetros que se fijan desde el derecho internacional —según el artículo 23.2 de la Convención—; además, se recordó que en el caso *López Mendoza vs. Venezuela* (2011) se afirmó que la norma aludida no permite que órgano administrativo alguno pueda aplicar una sanción que implique una restricción: debe ser por sentencia de un juez penal competente —interpretación literal—, y también, desde una interpretación teleológica, si se acude al objeto y el fin de la convención, tampoco se contempla esta posibilidad, porque de ahí se desprende la necesidad del respeto debido a las garantías convencionales (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020, p. 36).

Es así como, al fijar el estándar de protección de los derechos políticos, la Corte IDH recordó el caso *López Mendoza vs. Venezuela*, y se pronunció sobre el alcance de las restricciones que impone el artículo 23.2, al señalar que el requisito para que proceda su restricción es una condena, por parte de un juez competente, en proceso penal (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020, pp. 33-34).

Sin embargo dicho estándar, no puede aplicarse en forma literal por varias razones, a saber:

- a. No necesariamente debe ser un juez penal, porque generaría confusión entre el derecho penal y disciplinario, y los jueces penales se encargan de la persecución y el juzgamiento de los delitos, y no de temas disciplinarios.
- b. Por antecedente, la jurisdicción contenciosa administrativa ya venía conociendo de este tipo de procesos, vía control de legalidad.

- 
- c. Por tratarse de servidores públicos elegidos democráticamente, el control disciplinario se hace por el cumplimiento de funciones administrativas, y en Colombia existe una jurisdicción especial, por lo que, la competencia se puede encargar en los jueces administrativos (véase el artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).
  - d. Si se encarga a los jueces penales, aun así, no se atendería a la literalidad del artículo 23.2 de la convención, toda vez que este habla de condena dentro de proceso penal, y no de sanción disciplinaria; por ende, no puede trasladarse automáticamente al derecho disciplinario, sin atender a la finalidad de la norma.
  - e. La decisión de la Corte IDH estableció que la limitación de derechos políticos no podía darse por una autoridad administrativa, pero no necesariamente encargó a los jueces penales.
  - f. Expresamente, la sentencia de la Corte IDH en el caso *Petro Vs. Colombia* (2020) señala que se puede tener una interpretación de la Constitución acorde a los postulados de la Convención Americana, por lo cual no quiso quitar que la fase investigativa la conserve la Procuraduría General de la Nación, pero la potestad sancionatoria se debería delegar en los jueces de la república.

Así, al analizar las normas internas, la Corte Interamericana concluyó que el Estado es responsable, porque el inciso 6 del artículo 277 y el artículo 278 de la norma fundamental del Estado colombiano pueden ser interpretados de modo compatible con la Convención; sin embargo, los artículos 44 y 45 de la Ley 734 de 2002, sobre la facultad de la Procuraduría para destituir e inhabilitar a servidores públicos, incluidos los de elección, son contrarios al artículo 23 de la convención (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020, p. 44). Como puede observarse,

dicha providencia constituye un precedente que obliga al Estado colombiano a adecuar el ordenamiento interno, lo cual ya había sido ordenado por el Consejo de Estado (2017), y no se había cumplido. Al respecto, la sentencia 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 6º 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 1º de la propia Constitución<sup>151</sup>, 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 6º 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.

Es así como, acogiendo la interpretación teleológica señalada en la sentencia de la Corte IDH, sí se acude al objeto y el fin de la convención —la protección de los derechos fundamentales—, así como a la consolidación y la protección de la democracia. Se puede afirmar que la limitación se encuentra en que las autoridades administrativas limiten derechos políticos, y se encarga al poder judicial, a través de un acto jurisdiccional, imponer estas restricciones; ello tiene sentido en el grado de independencia y autonomía del que gozan los jueces de la república.

---

### Conclusiones parciales

En esta primera parte se pretendió hacer una revisión y un análisis del diseño disciplinario frente a servidores elegidos por voto popular, cuando se imponen medidas restrictivas de derechos políticos. Así, se concluyó que Colombia reconoce la colaboración armónica de las diferentes ramas del poder público, para el cumplimiento de las finalidades estatales.

Adicionalmente, en la caracterización del diseño se destacó el poder preferente que tiene la Procuraduría General de la Nación, así como la función disciplinaria que el Ministerio Público —así denominado—, órgano que actualmente tiene la posibilidad, en ejercicio de función administrativa, de limitar derechos políticos.

De la revisión y el análisis de la potestad disciplinaria, se dedujo que el diseño institucional desconoce lo previsto en la CADH en su artículo 23.2, al permitir que un órgano administrativo tenga la competencia de destituir o suspender del cargo a funcionarios elegidos democráticamente. Se está omitiendo la sentencia del Consejo de Estado (2017) en la que se hizo un control de convencionalidad difuso; también, el precedente de la Corte IDH (2020), que, si bien dio paso a una reforma legal —Ley 2094 de 2021—, aún no permite el cumplimiento de obligaciones internacionales, pues no se pidió crearle funciones judiciales, sino encargar la competencia sancionatoria a los jueces de la república.

A partir de los conceptos de *bloque de constitucionalidad* y *control de convencionalidad*, se estudió el diseño institucional disciplinario de la Procuraduría General de la Nación como parte del Ministerio Público, entendiendo que este órgano tiene competencia para limitar derechos políticos en relación con quienes han sido elegidos por voto popular.

En el análisis de algunas decisiones de jueces constitucionales se determinó que, pese a incluirse la CADH en el bloque de constitucionalidad, esta norma no es supraconstitucional, destacando algunas decisiones.

---

Desde la jurisdicción contenciosa administrativa, se resalta la acción de tutela del 13 de enero de 2014 del Tribunal Administrativo, en el Proceso 2013-07052, donde se afirmó que la Constitución se debía estudiar como un todo normativo, revisando el preámbulo, los principios constitucionales y los tratados ratificados por Colombia, para considerar que el Procurador no tiene atribución para limitar derechos políticos, y solo el pueblo puede quitar la investidura por un procedimiento popular como la revocatoria, por parte de un juez contencioso o como consecuencia de una condena penal.

A su vez, en dicha jurisdicción está la sentencia del Consejo de Estado (2017) en la cual se expuso, como fue el deseo de los Estados miembros de la OEA, que la democracia y la división de poderes son la base institucional de los ordenamientos jurídicos; por ende, las autoridades administrativas no están autorizadas para contrariar la voluntad de los electores, y la competencia se otorgó al poder judicial, que goza de mayor autonomía e imparcialidad. Se cuestiona desde esta decisión que, si bien se dieron funciones judiciales a la Procuraduría, esta no deja de ser un órgano administrativo.

Desde la Corte Constitucional está el salvamento de voto de la magistrada Myriam Ávila de la Sentencia SU 355-2015, en la cual se señala que, frente a este tipo especial de servidores, necesariamente, la sanción restrictiva debe ser por parte de los jueces de la república.

En concordancia con lo anterior, desde el estudio de los precedentes de la Corte Interamericana previsto en las sentencias *López Mendoza vs. Venezuela* y *Gustavo Petro vs. Colombia*, las autoridades administrativas no pueden restringir derechos políticos. Estas decisiones son obligatorias —al menos, en uno de los casos—; es un fallo en el que Colombia fue parte procesal, además de tratarse de una convención ratificada por el Estado.

---

No obstante, al revisarse el estándar internacional y el precedente interamericano se puede afirmar, que no puede aplicarse una interpretación literal del artículo 23 de la CADH, sino una interpretación teleológica, porque si se acude al objeto y el fin de la convención, la sanción disciplinaria debe delegarse en los jueces de la república, no necesariamente penales.

---

## **Capítulo segundo: Escenario comparado de la responsabilidad disciplinaria en servidores públicos elegidos por voto popular**

En este capítulo se presenta un ejercicio comparado de la responsabilidad disciplinaria colombiana en contraste con dos ordenamientos —el de Chile y el de Argentina— frente a servidores elegidos por voto popular. Ello, tomando en cuenta el artículo 23.2 de la CADH, el cual dispone que la limitación de derechos políticos debe encargarse a los jueces de la república, y a efectos de verificar la convencionalidad del ordenamiento interno, con la reciente reforma de la Ley 2094 de 2021, respecto a la obligación de adecuación interna, así como los aportes que pueden acogerse desde estas experiencias jurídicas.

### **1. Diseño disciplinario comparado**

En esta parte, bajo una revisión normativa, se pretende una contrastación del régimen disciplinario en Argentina, Chile y Colombia estableciendo los rasgos característicos de cada uno de los ordenamientos jurídicos, cuando se trata de servidores elegidos por voto popular; principalmente.

#### **a. Los servidores públicos elegidos por voto popular como sujetos disciplinables**

Entendiendo la *potestad disciplinaria* como una facultad de la Administración frente a sus servidores, se cuestiona qué sucede frente a aquellos que han sido elegidos por la ciudadanía a través del voto, y cómo puede la Administración tener competencia sancionatoria sobre ellos, si no los ha designado.

Lo anterior, porque, si bien es razonable que deban estar sometidos a un régimen de responsabilidad que permita garantizar el cumplimiento de sus funciones, así como imponerles sanciones cuando desconozcan sus obligaciones o sus deberes, o cuando incurran en prohibiciones,

---

ello debe hacerse dentro de un marco de instrumentos internacionales, como la CADH (artículo 23 numeral 2).

El primer análisis que se plantea en este escenario comparado, por ende, será determinar, en cada ordenamiento jurídico, si los servidores públicos elegidos por voto popular son sujetos disciplinables, para luego analizar los rasgos del diseño normativo e institucional disciplinario aplicable en cada uno de los países escogidos para la comparación.

En Chile, constitucionalmente, los artículos 6 y 7<sup>51</sup> aluden a la responsabilidad de los funcionarios, quienes deben acatar la Carta Magna y las leyes, so pena de ser sancionados. Se establece, además, que el ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas las actuaciones; sin embargo, específicamente, es en el artículo 38 (Constitución Política de Chile, 1980) donde se halla el fundamento de ese tipo de responsabilidad. Al respecto, la norma dispone:

Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes. Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño.

Por su parte, en Argentina, los empleados públicos se diferencian de los del sector privado; así, tienen una protección especial, conforme a lo previsto en el artículo 14 de la Constitución Nacional, que garantiza una estabilidad laboral, lo cual quiere decir que el Estado no podrá válidamente prescindir de los servicios de un agente, si no existe una falta imputable al agente ni

---

<sup>51</sup> Chile está en proceso de expedición de una nueva Constitución.

---

previamente a realizarse un debido proceso, que se conoce como *sumario administrativo* (Palacios, 2013, p. 1135). En este artículo se halla el fundamento constitucional de la responsabilidad disciplinaria, así como en el artículo 18 de la Constitución de la Nación Argentina, al establecer el *principio de legalidad*, lo que faculta a las autoridades a ejercer potestad disciplinaria, con la competencia para establecer deberes, así como para castigar su incumplimiento (Pastor de Peirotti & Ortiz de Gallardo, 2019, p. 147).

Por su parte, en Colombia, el fundamento constitucional está en el artículo 123 de la Constitución, que señala quiénes son servidores públicos y dispone que los particulares pueden desempeñar funciones públicas; también, en el artículo 122, al precisar este que no habrá empleo que no tenga detalladas sus funciones en la ley o el reglamento; en el artículo 124, que trata sobre la responsabilidad de los servidores públicos, y en el artículo 277.6, que asigna a la Procuraduría General de la Nación la potestad disciplinaria frente a los servidores públicos, incluidos los de elección popular (Brito Ruiz, 2003, pp. 24-28). Asimismo, es importante el artículo 278, que contempla la competencia del Procurador General de la Nación de desvincular del cargo a los servidores que cometan las conductas descritas.

Es así como en los tres ordenamientos existe potestad disciplinaria desde la Carta Fundamental; es decir, bajo el régimen general se contempla que los servidores públicos puedan ser declarados responsables disciplinariamente. Solo en Colombia, sin embargo, desde la Constitución es expresa la posibilidad de que sean sujetos de responsabilidad disciplinaria los servidores elegidos por voto popular.

Ahora bien, si se revisa el régimen legal, se tiene que la responsabilidad disciplinaria en Chile está en: el artículo 18, que se refiere al principio de responsabilidad administrativa (Ley 18575, 1986); en el estatuto administrativo de aplicación general (Ley 18834, 1989), y en el

---

relativo a funcionarios municipales (Ley 18883, 1989). No obstante, en Chile es el Tribunal Electoral el que tiene potestad disciplinaria frente a los alcaldes<sup>52</sup>, como servidores elegidos por voto popular, y de donde se da a entender que son sujetos disciplinables (Ley 18695, 2006, arts. 15, 56 y 57).

Para los alcaldes, es aplicable la *responsabilidad administrativa*; en particular, por notable abandono de deberes, y la cual se adelanta por un procedimiento especial ante un órgano judicial, que es el Tribunal Electoral Regional respectivo (Zúñiga Urbina, 2001, p. 255). Lo anterior tiene fundamento en el artículo 51 de la ley 18695 (2006), el cual dispone que si la Contraloría General de la República determina que un alcalde o un concejal han incurrido en conductas que podrían dar lugar a un procedimiento disciplinario, deberán remitirse los antecedentes al Concejo Municipal, conforme al literal c del artículo 60 de la misma norma.

El literal c del artículo 60 de la Ley 18695 de 2006 afirma que el alcalde será separado del cargo por desconocimiento de las normas de probidad o por abandono de sus deberes. En la misma disposición se afirma que dicha causal será declarada por el Tribunal Electoral Regional respectivo, que es un órgano judicial. Así, en el caso del fallo del Tribunal Electoral Región Metropolitana, se removió al alcalde de los Cerrillos por notable abandono de sus deberes. En esa oportunidad, se dijo que, conforme al artículo 1 de la Ley 18833, al alcalde le son aplicables las normas de responsabilidad administrativa de los funcionarios municipales, y que el Tribunal tiene competencia para la remoción del funcionario (Zúñiga Urbina, 2001, pp. 245-246).

---

<sup>52</sup> Los funcionarios públicos en Chile pueden ser *de planta* o *a contrata*. Los primeros son cargos permanentes asignados por Ley a cada entidad, y se clasifican, a su vez, en empleados *de carrera* y *de exclusiva confianza*. Los de carrera son aquellos que entran por concurso, admitiendo la existencia de empleos de carrera con corto plazo; los de exclusiva confianza, normalmente, corresponden al estamento directivo; hay discrecionalidad para nombrarlos y removerlos. Los funcionarios a contrata desempeñan cargos o empleos de carácter transitorio que no están incluidos en la planta, y por lo mismo se proveen sin concurso (Rajevic Mosler, 2017, pp. 12-13). A su vez, y de conformidad con el ordenamiento jurídico chileno, los jueces y los abogados también son sujetos de responsabilidad disciplinaria (Kunsemuller, 2003, p. 829).

---

En contraste con lo anterior, en Argentina los mismos funcionarios tienen un régimen especial diferenciable respecto al del sector privado, con estatutos específicos dictados por el Estado nacional o provincial, y bajo un procedimiento que se llama sumario administrativo (Palacios, 2013, p. 1135). Así, en el caso de la Administración Pública nacional hay una norma que codifica el empleo público (Ley 25164, 1999) y una norma reglamentaria (Decreto 1421, 2002) que en sus artículos 27-38 regula el régimen disciplinario; además, señala los deberes y las prohibiciones que tienen los empleados, al igual que el régimen disciplinario. También está la norma (Decreto 467, 1999) que aprobó el reglamento de investigaciones administrativas (Palacios, 2013, p. 1136).

Sin embargo, analizado el régimen disciplinario, se puede afirmar que quedan excluidos los funcionarios elegidos democráticamente, por el principio de taxatividad<sup>53</sup> (Fajardo Peña, 2015, p. 23); lo anterior, conforme a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 25164 de 1999, donde se establece que quedan excluidos: el jefe de gabinete de ministros, el secretario general de la nación, los secretarios, los subsecretarios, el jefe de la Casa Militar, las máximas autoridades de organismos descentralizados e instituciones de la seguridad social y los miembros integrantes de los cuerpos colegiados, así como las personas que, por disposición legal o reglamentaria, ejerzan funciones de jerarquía equivalentes a las de los cargos mencionados en el inciso precedente.

Ahora bien, en cuanto al régimen legal del derecho disciplinario en Colombia, se encuentra este en la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021. También está el Decreto 262 del 2000, modificado por el Decreto Ley 1851 de 2021, y en el cual, dentro de las funciones del

---

<sup>53</sup> En Argentina, los empleados públicos se diferencian de los del sector privado; así, en el artículo 75 de la Constitución se excluye para ellos la aplicación de la ley del contrato de trabajo, y a su vez, en el artículo 14 *ibidem* se establece que hay un procedimiento para sancionar disciplinariamente a un servidor de la administración, denominado *sumario administrativo*; no obstante, están excluidos de la potestad disciplinaria los servidores elegidos por voto popular.

---

Procurador General de la Nación<sup>54</sup>, entre otras, está ejercer la vigilancia de quienes desempeñan funciones públicas, incluyendo a los elegidos por voto popular<sup>55</sup>. En el artículo 92 de la Ley 1952 de 2019 se ratifica que la competencia frente a faltas disciplinarias imputables a los servidores públicos de elección popular es de la Procuraduría General de la Nación.

En consecuencia, bajo el régimen legal de cada ordenamiento jurídico, los sujetos a los que se dirige la responsabilidad disciplinaria, en términos generales, es para quienes cumplen funciones estatales; no obstante, en servidores elegidos por voto popular, solo en Colombia y Chile esos empleados son sujetos disciplinables, aunque en Chile la normatividad no es tan precisa, y el órgano encargado de dicha función es judicial, un tribunal, como se revisará más adelante.

#### **b. Principios, finalidad y presupuestos de la responsabilidad disciplinaria**

Los tres ordenamientos comparten en sus investigaciones algunos principios; cabe aclarar que la potestad disciplinaria frente a servidores elegidos democráticamente en Argentina excluye a este tipo de servidores, y que en Chile se encuentra una investigación frente a alcaldes y concejales (como servidores elegidos por voto), pero se la encarga a una autoridad judicial; sin embargo, en este punto debe reseñarse que la potestad disciplinaria, en general, comparte algunos principios para adelantar el sumario: así, se tiene que en Chile el procedimiento es reglado, y es necesario que se acojan los principios de legalidad e imparcialidad (San Martín Cerruti, 2010, p. 2), los cuales también aplican en Argentina y Colombia.

En Chile se amparan los principios: de responsabilidad, el cual se refiere a que los funcionarios públicos son responsables por los actos que realicen, en la medida en que infrinjan

---

<sup>54</sup> Ver artículos 7 y 9 del Decreto Ley 262 de 2000.

<sup>55</sup> También conoce en única instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra los congresistas, por faltas cometidas con anterioridad a la adquisición de dicha calidad o durante su ejercicio; *en este último caso, aunque hayan dejado de ser congresistas*.

---

sus deberes legales; de contradicción, al permitir que el investigado pueda hacer valer sus derechos legítimos; de defensa, o la posibilidad que tiene el investigado de presentar sus propios puntos de vista; de doble instancia, o el derecho a que un superior jerárquico revise la sanción, mediante los recursos de reposición y apelación, frente a la medida disciplinaria —y por lo cual se puede interponer, de forma subsidiaria, el de apelación—, y de juridicidad, en el sentido de que los órganos del Estado deben ajustar su propio actuar a la Constitución y las normas dictadas conforme a ella (Albornoz Gabilán, 2011, pp. 37-44). Todos esos principios resultan aplicables en Argentina y en Colombia.

Por otra parte, los tres ordenamientos comparten la finalidad de la responsabilidad disciplinaria, la cual es velar por el estricto cumplimiento de deberes que tienen encomendados los funcionarios públicos. Esta es la razón fundamental por la que resultan ser sujetos disciplinables.

Así, se tiene que:

De esta forma, tal poder de la administración pública inherente a su organización tiene por objeto castigar las conductas de los funcionarios públicos constitutivas de una infracción a la relación del servicio y que determinan una inadecuada satisfacción de los intereses públicos que la administración Pública, como entidad, tiene encomendados. En ese sentido, el procedimiento disciplinario se convierte en una potestad doméstica de la Administración sobre sus empleados. (Montero Cartes, 2015b, p. 117)

En concordancia con lo expuesto, es claro que, como se afirmó en la primera parte, el fin de la responsabilidad disciplinaria se relaciona también con la finalidad de la sanción derivada de ella, y la cual es preventiva y sancionatoria. Ello, a su vez, quiere decir que no solo se dirige a quienes han incumplido un deber o una obligación, o a quienes ha cometido una prohibición, sino que también sirve de represión, para que los demás servidores actúen conforme a derecho y, en última medida, se logren los fines de la Administración.

Entonces, si bien son servidores que han sido elegidos por la ciudadanía a través del voto, en los ordenamientos donde son susceptibles de ser sujetos disciplinables, como ocurre en Colombia y Chile, el procedimiento y la sanción deben surtirse con fundamento en los principios y al cumplimiento de las finalidades estatales.

En concordancia con lo anterior, lo que constituye falta disciplinaria, los presupuestos y la forma de extinción de la responsabilidad se detallan en la tabla 4.

**Tabla 4. Falta, presupuestos y extinción de la responsabilidad disciplinaria**

Estado	Falta disciplinaria	Presupuestos de la responsabilidad disciplinaria	Extinción de la acción disciplinaria
Argentina	La falta es la violación de un deber, o una prohibición legal; puede darse en el marco de las funciones o por fuera de ellas, pero en cualquier caso es lesiva para la Administración (Cabral, 2019, p. 90).	Se puede decir que los presupuestos son (Cabral, 2019, p. 90): a. Falta disciplinaria. b. Imputable a un agente estatal. c. Actuar doloso o culposo. d. No existe extinción de la acción.	a. Fallecimiento. b. No se encuentra en el cargo. c. Prescripción; en Buenos Aires, de 1 a 3 años, dependiendo de si la sanción es correctiva o expulsiva. d. Cuando la falta constituye delito, la prescripción se da con aquel.
Chile	La falta es la infracción a los deberes y las obligaciones establecidos por el Legislador (Estatuto Administrativo, 1989, art. 114).	Los presupuestos son (San Martín Cerruti, 2010, p. 9): a. Falta disciplinaria. b. Cometida por un funcionario público. c. Está proscrita la responsabilidad objetiva. d. No existe extinción.	Las causales son (Montero Cartes, 2015b, pp. 104-115): a. Muerte b. Cese de funciones. c. Cumplimiento de la sanción. d. Prescripción; se da a los cuatro años, contados desde el día de la comisión de la falta.

Colombia	La falta es la incursión en cualquiera de las conductas previstas en el código, y que conlleven incumplimiento de deberes o prohibiciones, sin estar amparado en causales de exclusión de responsabilidad (Ley 1952, 2019, art. 26).	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Falta disciplinaria.</li> <li>b. Cometida por un funcionario público.</li> <li>c. Está proscrita la responsabilidad objetiva.</li> <li>d. No existe extinción.</li> </ul>	Las causales son (Ley 1952, 2019, arts. 32-33): <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Muerte.</li> <li>b. Prescripción; se da a los cinco años, contados desde el día de la comisión de la falta.</li> </ul>
----------	--	---	--

*Fuente:* elaboración propia, con base en las fuentes señaladas en la tabla.

Así pues, en los tres ordenamientos una falta disciplinaria es el incumplimiento de los deberes o la incursión en prohibiciones; además, los prepuestos son similares: que exista una falta de acuerdo con lo establecido por el legislador; que la conducta sea cometida por un agente que cumpla funciones estatales; no se concibe la responsabilidad disciplinaria sin dolo o culpa, lo cual quiere decir que está proscrita la responsabilidad objetiva, y no deben haber operado las causales de extinción previstas en cada ordenamiento, y de las cuales se comparten la de muerte del procesado y la prescripción, aunque esta última, con diferentes términos en cada caso.

Es así como, de conformidad con la doctrina española mayoritaria, se puede decir que existe una idéntica naturaleza entre las infracciones disciplinarias y las faltas administrativas en general, lo que es una manifestación del *ius pudendi* del Estado (Montero Cartes, 2015b, p. 121).

Se puede afirmar también que, en general, existe *falta disciplinaria* cuando un funcionario viola su propio régimen de deberes contraídos en virtud del vínculo de la función pública; en otras palabras, cuando, por acción u omisión culpable del funcionario, se vulneran deberes, obligaciones

---

o prohibiciones, y cuya sanción se ve concretada en una medida disciplinaria (Montero Cartes, 2015<sup>a</sup>, p. 130)<sup>56</sup>.

Entonces, frente a los servidores públicos elegidos por voto popular, en los países donde resultan ser sujetos disciplinables (Colombia y Chile), los presupuestos de la responsabilidad disciplinaria son similares a los previstos en el régimen general (contemplados también en Argentina), en el sentido de que es necesario, para su configuración, que un agente cumpliendo funciones estatales incurra en una conducta que haya sido tipificada como falta por el legislador, no es aplicable la responsabilidad objetiva, y siempre y cuando no haya operado una causal de exclusión de responsabilidad.

**c. El ejercicio de la función judicial para limitar derechos políticos. Análisis desde procedimiento disciplinario**

De conformidad con lo previsto en el artículo 23.2 de la CADH y con el precedente vinculante de la sentencia *Petro vs. Colombia* (2020), la limitación de derechos políticos debe darse por parte de un juez competente; es decir, en ejercicio de función judicial y, esencialmente, por un órgano judicial; sin embargo, en Colombia, como ya se ha referido, la competencia se otorga a un órgano administrativo que ejerce funciones jurisdiccionales, al momento de sancionar disciplinariamente a servidores públicos elegidos por voto popular.

A efectos de analizar comparativamente esta situación, se ha planteado contrastar el procedimiento disciplinario en Argentina, Chile y Colombia, enmarcado ello en los servidores elegidos por voto popular, a fin de encontrar las principales diferencias de las etapas procesales,

---

<sup>56</sup> Por ende, en Argentina se dispone que la potestad disciplinaria tiene su fundamento en la preservación y la autoprotección de la Administración, y su ejercicio implica un poder inherente, así como la existencia de una relación de función pública, una conducta violatoria de deberes o prohibiciones por un agente y el fin de asegurar el adecuado funcionamiento del Estado (Ivanega, 2006, p. 1).

---

identificar las garantías procedimentales, los recursos procedentes y el tipo de decisión que se profiere, así como si existe control de legalidad posterior.

*Función administrativa disciplinaria:*

En relación con los procesos que se llevan a cabo *en ejercicio de función administrativa*, cabe detallar seguidamente lo que sucede en cada país.

En Chile, bajo el régimen general, el procedimiento es ordenado por el jefe superior de la institución de la entidad a la que se halle vinculado el servidor. El fiscal adelanta la investigación, presenta informe, con el cual, el jefe superior de la institución, con base en el dictamen del fiscal, profiere la decisión, sin que la sanción pueda ser por hechos que no estén en los cargos (Kunsemuller, 2003, p. 828).

Es así como se tienen estatutos especiales y la Ley 18834 Estatuto Administrativo, la cual contiene el procedimiento disciplinario general aplicado por las entidades de la Administración que ejercen potestad disciplinaria, y el cual se adelanta a través de una investigación sumaria o un sumario administrativo. Este procedimiento general no aplica para servidores públicos elegidos por voto popular, no obstante se revisa brevemente, a efectos de contrastar las garantías y las etapas procesales que en general deben aplicarse.

De conformidad con lo anterior, la investigación sumaria es un procedimiento breve, que se instruye con el objeto de investigar conductas constitutivas de una falta disciplinaria menor, susceptibles de ser sancionadas con una medida no expulsiva. Las características del procedimiento son: es un proceso verbal; es breve; no se aplica destitución; es un procedimiento secreto, y las sanciones que pueden aplicarse son censura, multa y suspensión (San Martín Cerruti, 2010, p. 18). Con tal fin, se designa un funcionario que se encarga de investigar y proponer la

---

sanción; el periodo de investigación dura hasta cinco (5) días, puede haber un periodo probatorio de tres (3) días más, después de los cuales deben formularse cargos o cerrar la investigación, se dan dos (2) días para descargos, y tras a ello, dos (2) días, para que el investigador presente informe y la autoridad resuelva (Miranda Alarcón & Molina Pizarro, 2017, pp. 28-29).

El sumario administrativo, por su parte, es para conductas más graves o en los cuales pueda deducir que la sanción por aplicar es destitución<sup>57</sup>. Tiene las siguientes etapas:

- a. *Etapas de inicio*: Puede darse de oficio de la autoridad competente, o por denuncia. La instrucción del sumario se da por un acto administrativo, emitido por la autoridad competente<sup>58</sup>;
- b. *Etapas de instalación de la Fiscalía*: Se da por un acto administrativo que da inicio al procedimiento, se debe nombrar un fiscal, para que adelante la investigación (artículo 61 de la Ley 18.834). El fiscal puede aplicar medidas preventivas provisionales para asegurar una correcta investigación (Miranda Alarcón & Molina Pizarro, 2017, pp. 35-37);
- c. *Etapas de investigación*: Debe ser escrita; no es formal; es secreta; debe desarrollarse en un plazo de veinte (20) días, al término de los cuales se la declarará cerrada, pero se la puede prorrogar con autorización de quien ordenó el sumario, en casos calificados, hasta completar sesenta (60) días; no es contradictoria, solo se indagan los hechos en general (Miranda Alarcón & Molina Pizarro, 2017, pp. 38-39);

---

<sup>57</sup> Ver artículos 120-122 del Estatuto Administrativo.

<sup>58</sup> Jefe superior de la institución, secretario regional ministerial o el director regional de Servicios Nacionales Desconcentrados, según como corresponda.

- 
- d. *Etapasobreseimiento o formulación de cargos:* El plazo es de cinco (5) días desde la última actuación en la investigación<sup>59</sup>. Posteriormente, se notifican los cargos al inculpado, y este tienen cinco (5) días para proponer sus descargos, los cuales solo excepcionalmente se pueden extender a diez (10) días (Miranda Alarcón & Molina Pizarro, 2017, pp. 39-40).
- e. *Etapade presentación de informe:* Finalizado el periodo probatorio, el fiscal deberá presentar su visita o su informe, para lo cual tiene un término de cinco (5) días<sup>60</sup>. La proposición no es vinculante, y frente a ella no se presentan recursos; además, tampoco se da la posibilidad de presentar alegatos de clausura, como análisis de lo que se probó (Miranda Alarcón & Molina Pizarro, 2017, p. 41).
- f. *Etapade decisión:* Se profiere decisión en un plazo de cinco (5) días, absolviendo al inculpado, disponiendo la reapertura del sumario o aplicando una medida disciplinaria —censura, multa, suspensión o destitución—. La aplicación de la medida disciplinaria tiene los recursos de ley. La notificación es personal, y en su defecto es certificada (Miranda Alarcón & Molina Pizarro, 2017, pp. 42-43).

---

<sup>59</sup> El sobreseimiento del inculpado se da cuando no se demuestra su responsabilidad, cuando los hechos no están probados o cuando se extingue la responsabilidad. La formulación de cargos debe hacerse por escrito, con la individualización del procesado, los cargos y los antecedentes.

<sup>60</sup> se debe cumplir con los siguientes requisitos: la individualización de los involucrados, la relación de los hechos, las pruebas que fundamentan la decisión, el grado de culpabilidad y la proposición a la autoridad correspondiente (Miranda Alarcón & Molina Pizarro, 2017, p. 41)

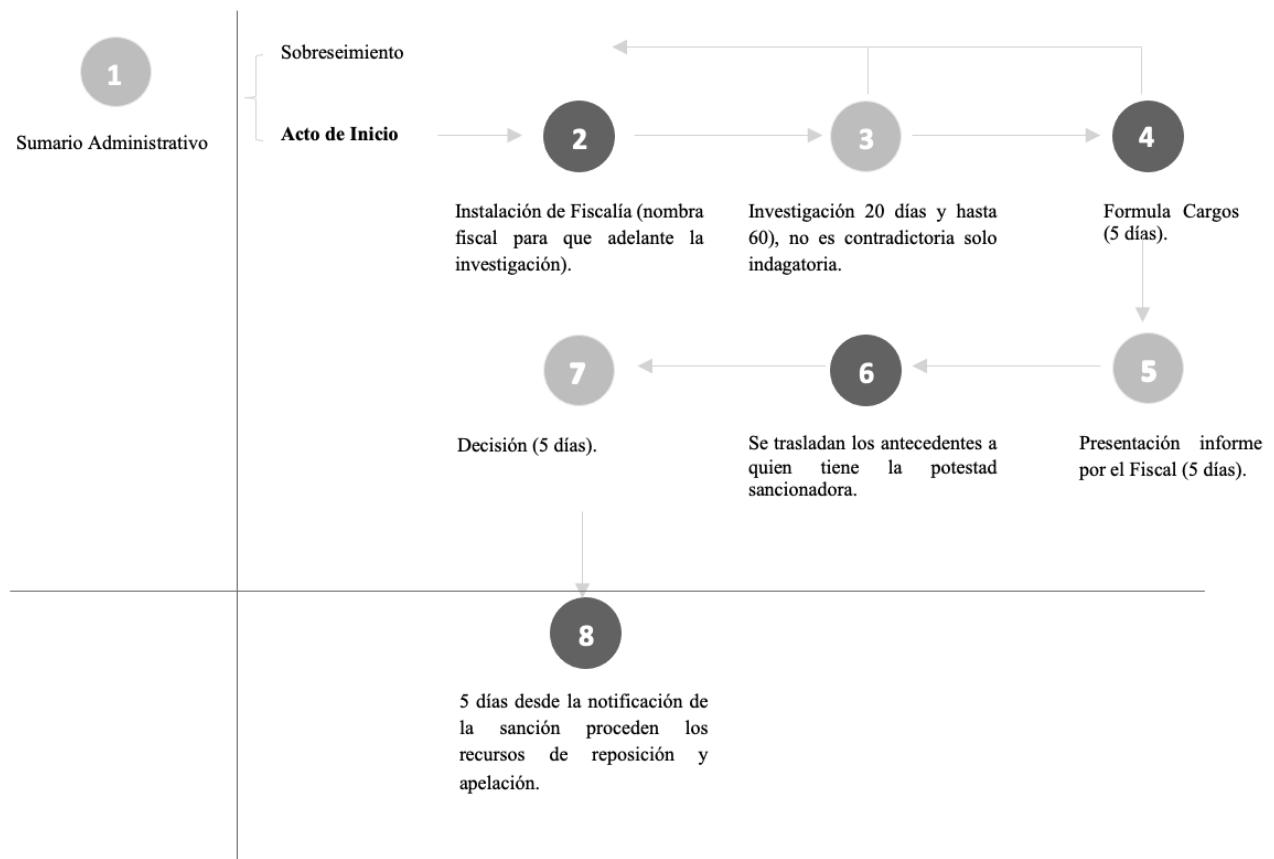


Figura 1. Sumario Administrativo Disciplinario en Chile.

*Fuente:* elaboración propia, con base en las referencias señaladas en párrafos anteriores.

De lo expuesto cabe inferir que, dentro del procedimiento administrativo disciplinario existente en Chile, la proposición que hace el fiscal de la investigación no es vinculante, no se da la oportunidad de presentar alegatos de conclusión, y existe una dualidad, aunque no muy marcada, pues uno es el funcionario que investiga, y otro, el que decide. Sobre las medidas disciplinarias que se pueden aplicar, están la censura, la multa, la suspensión o la destitución, similares a las que se pueden aplicar en Colombia, y que son la destitución, la suspensión, la multa y la amonestación.

Sin embargo, en Chile, cuando se trata de servidores elegidos por voto popular no se contempla que ningún órgano administrativo tenga competencia para sancionar disciplinariamente

---

a dichos servidores: en este sistema se encuentra que la Contraloría General de la República, como órgano de control que participa de la potestad disciplinaria, pero no sanciona.

De conformidad con San Martín Cerruti (2010), la Contraloría General de la República, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, está facultada para instruir sumarios administrativos, que son un procedimiento con algunas características particulares, entre las cuales se pueden señalar: la sustanciación compete a la Contraloría, en uso de sus facultades de fiscalización; corresponde a entidades sujetas a su control; los sumarios a sus propios empleados se deben ajustar a la Ley 18.834 —régimen general—; el instructor, llamado fiscal, debe ser, necesariamente, un funcionario de la Contraloría General de la República, y puede ser del mismo grado que el inculcado; la Contraloría General solo propone la aplicación de medidas disciplinarias, y es la Administración, en uso de la potestad disciplinaria, la que debe decidir. También participa con el control de legalidad de los actos administrativos en la toma de razón<sup>61</sup>.

En Chile, el sumario administrativo o la investigación sumaria son los procedimientos previstos a través de los cuales se llega a imponer una sanción disciplinaria a un funcionario público. En servidores elegidos democráticamente, la Contraloría puede adelantar sumarios administrativos frente a alcaldes; cabe aclarar que la potestad sancionatoria la tiene el Tribunal Electoral, como un órgano judicial, y en este caso la participación será la de pasar un informe, sin que legalmente le corresponda investigar o sancionar a estos empleados.

En contraste, en Colombia frente a servidores elegidos por voto popular, el esquema se halla en el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019), modificado en 2021. Se tiene una

---

<sup>61</sup> La Contraloría también participa en un segundo momento es la elaboración del acto administrativo: la llamada *toma de razón*, efectuando el control jurídico. Al ser un acto administrativo (artículo 10 de la Ley 10.336), la toma de razón se produce una vez notificada la resolución que contiene una medida disciplinaria; el afectado no impugna, o bien, habiendo impugnado ya se han resuelto los recursos. La autoridad administrativa envía la resolución a la Contraloría, para su toma de razón, a fin de que se valoren la legalidad y la constitucionalidad del acto administrativo (Soto Kloss, 2014, pp. 131-136).

---

primera etapa<sup>62</sup> de indagación preliminar, solo para los casos en los que exista duda sobre la identificación o la individualización del posible autor de una falta disciplinaria. Se adelanta a lo largo de tres (3) meses; vencido tal término, se debe proferir el archivo definitivo, o bien, el auto de apertura de la investigación<sup>63</sup> (Ley 1952, 2019, art. 208)<sup>64</sup>.

Una segunda etapa es la de investigación disciplinaria, por seis (6) meses. Se da cuando se ha proferido auto de apertura, y tiene como finalidad determinar la ocurrencia de la conducta (Ley 1952, 2019, arts. 211-216). Durante la investigación disciplinaria pueden adoptarse medidas de suspensión provisional (Ley 1952, 2019, arts. 217-218)<sup>65</sup>.

Una tercera etapa es la del cierre de la investigación y evaluación, la cual se da una vez recaudadas las pruebas previstas en la investigación, o vencido el término de esta. El funcionario competente declara cerrada la investigación y concede diez (10) días para la presentación de alegatos (precalificatorios) previos a la evaluación de la investigación. Posteriormente, se evalúa el mérito de las pruebas recaudadas y se formula pliego de cargos, y se cita a audiencia al disciplinado, o bien, se termina la actuación y se ordena el archivo de esta, según el caso (Ley 1952, 2019, arts. 220-224)<sup>66</sup>.

Una cuarta etapa es la de juzgamiento, adelantada por el funcionario competente, a través de juicio ordinario o verbal. En el juicio ordinario se dan quince (15) días de traslado para presentar descargos, así como para aportar y solicitar pruebas<sup>67</sup>; practicadas las pruebas, o si estas no se

---

<sup>62</sup> Se estructura con base en la nueva normatividad.

<sup>63</sup> Por violación de DD. HH., el término podrá extenderse por tres meses más.

<sup>64</sup> Modificado por el artículo 34 de la Ley 2094 de 2021.

<sup>65</sup> Modificado por el artículo 38 de la Ley 2094 de 2021.

<sup>66</sup> Modificado por el artículo 38 de la Ley 2094 de 2021.

<sup>67</sup> Las pruebas ordenadas se practicarán en un término de 90 días. Véase el artículo 42 de la Ley 2094 de 2021.

---

presentaren, se ordena el traslado de alegatos por diez (10) días, y se profiere fallo dentro de los treinta (30) días hábiles posteriores al vencimiento del término, para presentar alegatos de conclusión. Frente a dicha decisión procede recurso de apelación, el cual se interpone y se sustenta por escrito dentro de los diez (10) días siguientes (Ley 1952, 2019, art. 225)<sup>68</sup>.

El juicio verbal, por su parte, se desarrolla en audiencia de descargos y pruebas, la cual se realizará en un término no menor de diez (10) días, ni mayor de veinte (20) días, desde la fecha de citación, y con las formalidades de ley. Para la práctica de pruebas se otorga un término de veinte (20) días; vencido el término probatorio, se suspende la audiencia por el término de diez (10) días, para que los sujetos procesales preparen sus alegatos previos a la decisión. Una vez reanudada, se presentan dichos alegatos, de forma oral. Posteriormente, se cita, dentro de los quince (15) días siguientes, para dar a conocer el contenido de la decisión, la cual será notificada en estrados; frente a la misma decisión procede apelación, que puede interponerse en la misma diligencia y sustentarse verbalmente, de forma inmediata o por escrito, dentro de los cinco (5) días siguientes (Ley 1952, 2019, arts. 225-233)<sup>69</sup>.

Para ejecutar la decisión disciplinaria frente a servidores de elección popular, se dispone que ello puede efectuarse cuando el funcionario competente tenga una certificación judicial que indique que contra la decisión no se interpuso el recurso extraordinario de revisión, o que este fue rechazado o resuelto de forma desfavorable (Ley 1952, 2019, art. 236)<sup>70</sup>.

Es así como en Colombia, tratándose de servidores elegidos por voto popular, la participación del juez contencioso es a través del recurso de revisión, sin que esto sea automático,

---

<sup>68</sup> Modificado por los artículos 40-46 de la Ley 2094 de 2021.

<sup>69</sup> Modificado por los artículos 47-51 de la Ley 2094 de 2021.

<sup>70</sup> Modificado por el artículo 53 de la Ley 2094 de 2021.

---

pues, de conformidad con el artículo 236 del Código General Disciplinario, tal recurso debe interponerse y cumplir con los requisitos legales, y el efecto es, como ya se señaló, que se suspende la ejecución de la decisión disciplinaria mientras se decide lo pertinente.

Es así como, en servidores elegidos por voto popular se creó un medio de control de sentencias disciplinarias frente a las decisiones proferidas por la Procuraduría General de la Nación en ejercicio de función jurisdiccional –recurso de revisión–, que significa una disminución de garantías frente al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con el que se contaba cuando las decisiones estaban contenidas en actos administrativos (Ospina Garzón, 2022, p. 373).

Ospina Garzón (2022) refiere que la autonomía e independencia que la Constitución Política le otorga a la Procuraduría General de la Nación, no quiere decir que no deba tener controles, en el sistema de pesos y contrapesos, calificando el recurso de revisión como un espejismo que no responde a la falta de garantías propias de un juez penal, conforme a la CADH.

Algunas de las debilidades que se han señalado, son: (i) Es recurso extraordinario, que opera con causales específicas, causales que relacionan con vicios sustanciales o procedimentales y con hechos posteriores; (ii) se dificulta la demostración de las causales por ser tan específicas; (ii) ante la inexistencia de un recurso idóneo se abren las puertas para el reproche de los órganos internacionales; (iv) se reduce el término porque anteriormente para el control ante la jurisdicción contenciosa administrativa vía nulidad y restablecimiento del derecho se tenía 4 meses, ahora 30 días (Ospina Garzón, 2022, p. 386-394).

Ahora bien, desde la doctrina se han previsto tres tipos de alternativas de decisión en relación con el control judicial de las decisiones jurisdiccionales disciplinarias, con ocasión de la reforma de la Ley 2094 de 2021, así la jurisdicción contenciosa administrativa decidiría (Hernández M., 2022):

1. Resolver el recurso asumiendo una línea semejante a la del control judicial integral frente a actos administrativos;
2. Abstenerse de resolver el recurso por: Excepción de inconstitucionalidad del artículo 4 de la Constitución en tanto una ley ordinaria no podía cambiar la naturaleza de la función disciplinaria; vulneración del artículo 116 de la Constitución por desconocer la exigencia de *excepcionalidad* para atribuir funciones judiciales a autoridades administrativas; violación del principio de descentralización y reserva de ley orgánica; rompimiento del esquema constitucional que dispone que la función disciplinaria es función administrativa; infracción del bloque de constitucionalidad; y la excepción de inconvencionalidad por desconocimiento de lo resuelto en Corte IDH.
3. Decidir el recurso de revisión, salvo cuando se trate de servidores elegidos popularmente por excepción de inconstitucionalidad o inconvencionalidad.

La jurisdicción contenciosa podría asumir la segunda opción, como con el control automático que fue previsto en los fallos de responsabilidad fiscal frente a servidores elegidos popularmente (Hernández M., 2022).

Sobre los términos y el trámite de este recurso de revisión, se tiene que: puede interponerse dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de la respectiva decisión disciplinaria; se dan diez (10) días para la admisión desde el reparto; una vez admitido, se notifica personalmente a la Procuraduría General de la Nación, para que conteste dentro del término de cinco (5) días; se otorga un máximo veinte (20) días para la práctica de pruebas; la decisión sobre el recurso debe proferirse dentro de los seis (6) meses contados desde la admisión (Ley 1952, 2019, art. 236)<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> Modificado por los artículos 54-60 de la Ley 2094 de 2021.

---

En consecuencia, en Colombia actualmente la Procuraduría General de la Nación ejerce competencia disciplinaria en ejercicio de función jurisdiccional, frente a servidores públicos elegidos por voto popular, pero comparte el procedimiento administrativo del régimen general; no existe en sí mismo un procedimiento especial, salvo que la fase de juzgamiento de acuerdo con la Ley 2094 de 2021 se va a una sala especial, así como, el establecimiento de un recurso adicional, que es el de revisión.

Antes de la reforma de 2021, la Procuraduría también tenía competencia disciplinaria frente este tipo especial de servidores, pero lo hacía en ejercicio de función administrativa, y no judicial. Ahora se propone que sea la misma entidad la que adelante el proceso, con el mismo procedimiento del régimen general, solo que en ejercicio de función judicial. El cambio está más enmarcado en el tipo de decisión que se profiere con la nueva reforma, pues ya no será un acto administrativo<sup>72</sup>, sino un acto jurisdiccional.

De este procedimiento se concluye que no atiende al precedente de la Corte Interamericana del caso *Petro vs. Colombia* (2020), pues, aunque se dé en ejercicio de función judicial, la Procuraduría General de la Nación no deja de ser un órgano administrativo, desconociendo la CADH; específicamente, su artículo 23. 2. En la figura 2 se presenta el esquema del procedimiento administrativo disciplinario en Colombia.

---

<sup>72</sup> Con la reforma de la Ley 2094 de 2021 se plantea un avance por la especialidad del tipo de servidores a los que se les aplica el régimen, y está dado en la elección de quienes tendrán la potestad sancionatoria disciplinaria; particularmente, el artículo 17 de esta norma dispone que se conformará una sala disciplinaria de juzgamiento de los servidores públicos de elección popular, conformada por tres integrantes, para lo cual la Comisión Nacional del Servicio Civil adelantará un concurso público de méritos, a fin de conformar una lista de elegibles, que tendrá una vigencia de cuatro años, de acuerdo con los criterios de selección establecidos pública y previamente. Los integrantes de esta sala tienen un periodo de cuatro años.

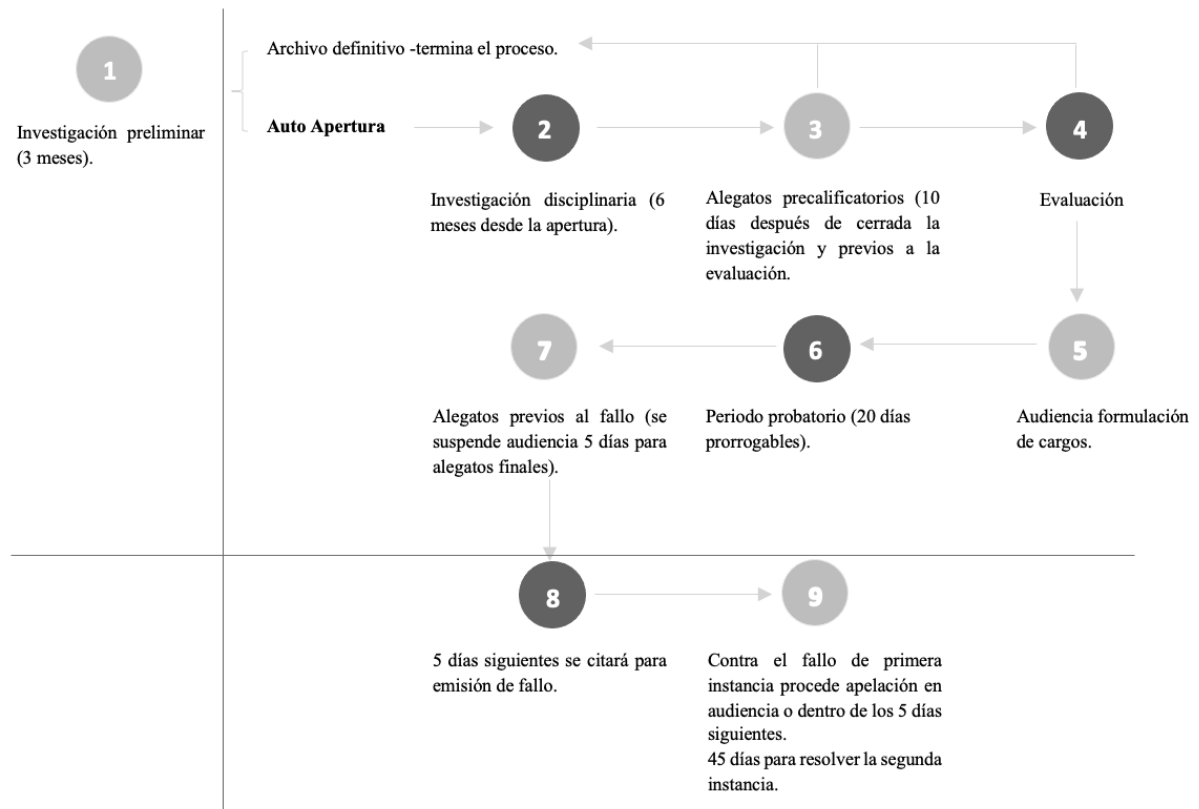


Figura 2. Procedimiento administrativo disciplinario en Colombia.

*Fuente:* elaboración propia, con base en el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019). Procedimiento Disciplinario.

En Argentina, aunque los servidores públicos elegidos por voto popular no sean sujetos disciplinables, es importante conocer cómo opera el procedimiento administrativo general, pues, por ejemplo, en Colombia se comparte el procedimiento del régimen general.

En Argentina, la instrucción disciplinaria está en las oficinas de sumarios y en la Procuración del Tesoro de la Nación<sup>73</sup> (Decreto 467, 1999, art. 8), bajo dos procedimientos: la información sumaria y los sumarios. La primera se adelanta cuando es necesaria una investigación

<sup>73</sup> De acuerdo con el artículo 7 del Decreto 467 de 1999, la Procuración del Tesoro de la Nación es competente con los sumarios que sean ordenados por el Poder Ejecutivo Nacional, y cuando se trate de agentes que revisten en el nivel A o B del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa o equivalentes y ejerzan un cargo con funciones ejecutivas en cualquiera de sus niveles.

---

para comprobar conductas que pudieren dar lugar a un sumario, por la urgencia de la situación o ante el recibo de una denuncia. Se adelanta siguiendo, en lo posible, las normas de procedimiento disciplinario, pero simplificando las diligencias y con un plazo de sustanciación de veinte (20) días; con posterioridad a ello, el instructor presenta un informe final, donde recomienda o no la instrucción del sumario, y con base en ello, la autoridad superior ordenará o no el inicio del procedimiento, por medio de acto administrativo (Decreto 467, 1999, arts. 34-38).

Por su parte, los sumarios son adelantados por una autoridad no inferior a subsecretario, o si se trata de descentralizadas, por la autoridad superior, o bien por aquella en la cual esta delegue esa facultad<sup>74</sup>. De igual manera, de conformidad con el artículo 3 párrafo segundo del Decreto 467 de 1999, la iniciación de todo sumario administrativo debe ser puesta en conocimiento de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, a fin de que, si se considera pertinente, se convierta en parte acusadora. Las etapas del sumario son:

- a. *Etapas de investigación:* Es secreta y cumple una labor muy importante, por cuanto en ella se determina la existencia o no de una falta disciplinaria y los presuntos responsables; también se abre un espacio para declaración del sumariado, que es la primera oportunidad de ser oído. No es una etapa contradictoria.
- b. *Etapas de informe:* El instructor clausura las actuaciones y emite un informe, el cual es expedido en el término de diez (10) días<sup>75</sup> (Ivanega, 2013, pp. 528-530). Después de la presentación del del informe, es fundamental que el investigado comprenda la falta que se le imputa y las consecuencias (Ivanega, 2013, p. 531). Se notifica al

---

<sup>74</sup> De conformidad con el artículo 127 del Decreto 467 de 1999, “la instrucción de un sumario se sustanciará en un plazo de noventa (90) días, contados desde la fecha de notificación de la designación al instructor y hasta la resolución de clausura a que se refiere el Artículo 107, no computándose las demoras causadas por el diligenciamiento de oficios, realización de pericias u otros trámites, cuya duración no dependa de la actividad del instructor. Dicho plazo podrá ser ampliado a juicio del superior cuando las circunstancias del caso así lo aconsejen”.

<sup>75</sup> Véase el artículo 107 del Decreto 467 de 1999, que dispone: “Practicadas todas las averiguaciones y tramitaciones conducentes al esclarecimiento del hecho investigado, diligenciadas las medidas de prueba y agregado el legajo personal del sumariado, o su copia certificada, el instructor procederá a dar por terminadas las actuaciones en lo relacionado con la investigación, disponiendo la clausura de la misma”.

---

investigado el informe, para que revise las actuaciones, por un término de tres (3) días.

- c. *Etapa de descargos*: Presentan los descargos y se aportan las pruebas, dentro de un término de diez (10) días (Decreto 467, 1999, art. 111).
- d. *Etapa de cierre probatorio*: Practicadas ya las pruebas, se expide una resolución que cierra la etapa probatoria y se emite un nuevo informe en un plazo de diez (10) días.
- e. *Etapa de presentación de alegatos*: El instructor debe remitir las actuaciones a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas para alegatos, y se notificará al sumariado, quien podrá alegar en el término de (6) seis días (Decreto 467, 1999, arts. 115-117).
- f. *Etapa de evaluación de las actuaciones*: En la que el instructor remite las actuaciones a su superior, y este, a su vez, puede remitir por competencia, en un término de cinco (5) días, o devolver con observaciones, para que sean atendidas en diez (10) días.
- g. *Etapa de audiencia oral y pública*: Es presidida por quien ordenó la instrucción. Durante esta se presentan el informe, los descargos y los alegatos —el investigado puede acudir con abogado—. A partir de esta etapa se emite la resolución definitiva (Decreto 467, 1999, arts. 118-123).

En la figura 3 se presenta el esquema del procedimiento administrativo en Argentina, cuando se adelanta en ejercicio de función administrativa.

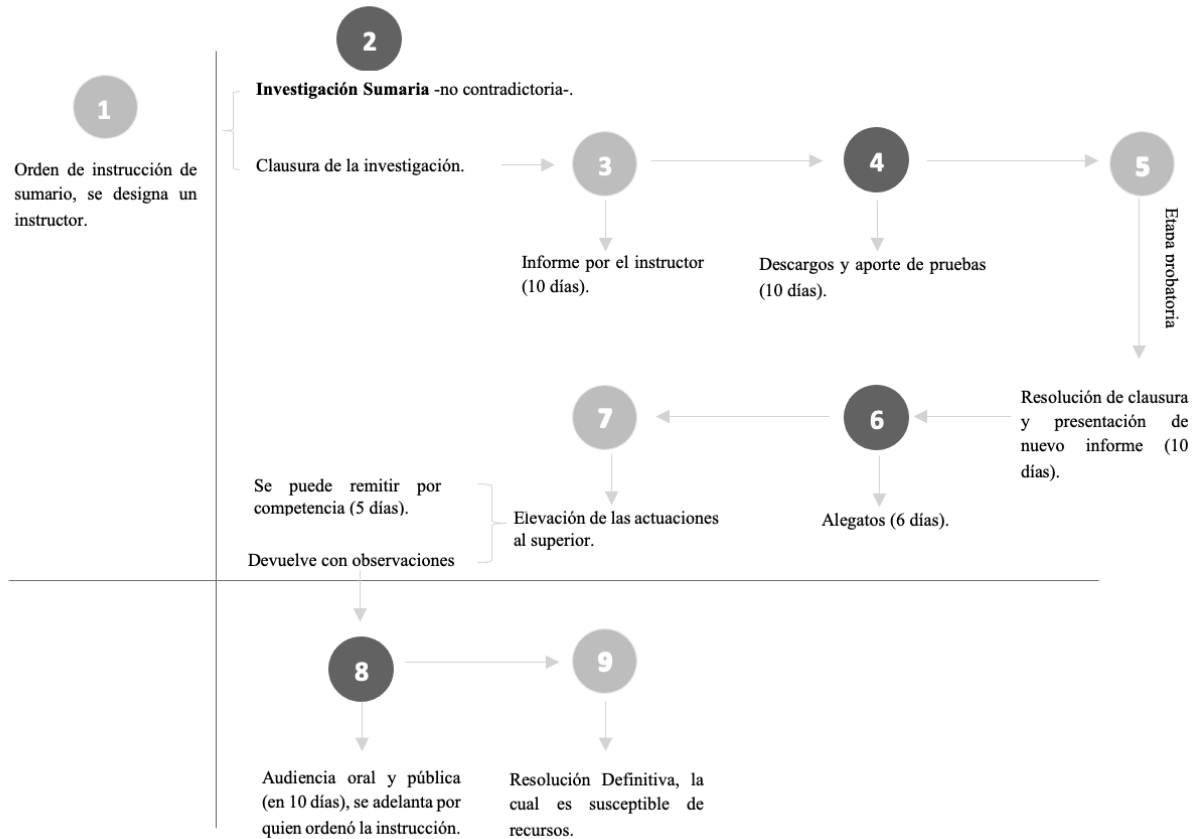


Figura 3. Sumario administrativo en Argentina.

*Fuente:* elaboración propia, con base en el Decreto 467 de 1999. Sumario Administrativo en Argentina.

De lo expuesto se tiene que en Argentina, Chile y Colombia existe un procedimiento administrativo disciplinario, como herramienta para regular la conducta de quienes cumplen funciones para el Estado. Un procedimiento que resulta relevante si se tiene en cuenta que en Colombia se no hay un procedimiento especial para servidores públicos elegidos por voto popular, aplica el de régimen general en cuanto a términos procesales y etapas.

Por ende, no obstante resultar necesario el control disciplinario en servidores públicos elegidos por voto popular, son los ciudadanos quienes en primera medida, tendrían la posibilidad

---

de imponer medidas restrictivas al ejercicio de su cargo, a través de mecanismos como la revocatoria del mandato o, como lo dispone la CADH, que se realice por condena, por parte de un juez competente, en un proceso penal. Así pues, al realizar un control de convencionalidad se entiende que la competencia se ha delegado en los jueces de la república, y no en las autoridades administrativas.

Adicionalmente, en relación con las garantías procesales, el Estado colombiano tiende a ser aún más garantista que los países escogidos para la comparación, al contemplar la posibilidad de rendir versión libre, y con periodos probatorios y oportunidades procesales más amplias.

La crítica para el sistema jurídico colombiano, en relación con los servidores públicos elegidos por voto popular, está en la imparcialidad de quien sanciona disciplinariamente, para que el operador se acerque de forma objetiva en la etapa de juicio y no tenga una posición predefinida desde la investigación, en busca de una mayor independencia por parte del operador judicial, con una dualidad más definida entre quien investiga y quien juzga.

En este punto, en el caso *Petro vs. Colombia*, la Corte IDH (2020) ha determinado que la característica de que en los procesos se concentren las funciones investigativas y sancionatorias en una misma entidad no es sí misma desconocedora de la convención, siempre y cuando recaiga en distintas instancias o dependencias, so pena de vulnerar el principio de jurisdiccionalidad, la garantía de imparcialidad, el principio de presunción de inocencia y el derecho de defensa. En este caso, en Colombia, de conformidad con el artículo 12 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 3 de la Ley 2094 de 2021, se señala que el procesado debe ser investigado y luego juzgado por un funcionario diferente, como garantía del debido proceso.

Sin embargo, la dualidad entre la investigación y el juzgamiento no es tan fuerte, porque solo se encarga de ello a funcionarios diferentes, por lo que se necesita mayor imparcialidad y,

---

sobre todo, que la competencia sancionatoria disciplinaria se deje en los órganos judiciales, en aras de dar cumplimiento al precedente de la Corte Interamericana.

Esa ha sido precisamente, la crítica que se ha dado en Chile, donde no se puede decir que las funciones investigativas y sancionatorias estén en distintas entidades; se separa a los funcionarios que investigan de los que finalmente sancionan, sin que se haga evidente la existencia de un juicio oral y público en la etapa de juzgamiento. Por su parte, Argentina puede considerarse un Estado más avanzado en el procedimiento administrativo disciplinario general —que, si bien no resulta aplicable a los de elección popular, es un referente—, por cuanto su diseño institucional permite dar más independencia y mayor objetividad a quien tomará la decisión de sancionar.

En Colombia existen plazos mucho más extensos, incluso con un término de prescripción de la acción mayor, en comparación con los otros dos países objeto de estudio; no obstante, ello puede ser contraproducente en cuanto a la necesidad de efectividad de la normatividad disciplinaria, por cuanto puede repercutir en el hecho de que las sanciones son tardías frente a un tipo de potestad que requiere una mayor eficacia.

*Función judicial disciplinaria:*

Ni en Colombia, ni en Argentina existe un *órgano judicial en ejercicio de función judicial* con potestad disciplinaria que se encargue de sancionar a servidores elegidos por voto popular — el proceso judicial es para disciplinar a los jueces—. En contraste, en Chile hay un tipo de potestad disciplinaria para ese tipo de servidores, y el cual es aplicable a los alcaldes por notable abandono de deberes, adelantado a través de un procedimiento especial, ante el Tribunal Electoral Regional respectivo (Zúñiga Urbina, 2001, p. 255).

---

Para el tema de investigación corresponde referir que según tesis (Bordalí Salamanca, 2018, pp. 517-519) la responsabilidad de los jueces es una actividad atípica y especial, y por ende resulta aplicable que el control disciplinario lo realice un órgano judicial. Haciendo un paralelo en el caso de los servidores públicos elegidos democráticamente podría pensarse que también cumplen una función atípica y especial, por ende, se justifica que sea un órgano judicial el que ejerza potestad disciplinaria, lo que además permite cumplir la CADH.

Ahora bien, en relación con el procedimiento judicial disciplinario frente a servidores públicos elegidos democráticamente, que se realiza en Chile, se tiene que: Se contempla la posibilidad de destitución del alcalde<sup>76</sup>, de conformidad con el artículo 60 de la Ley Orgánica Constitucional de Chile en la que se señala en su inciso c) que esta procede por impedimento grave, por contravención de las normas sobre probidad o por notable abandono de sus deberes, lo cual es declarado por el Tribunal Regional —a solicitud de un tercio de los concejales en ejercicio—. Así pues, el Concejo tiene entre sus funciones la supervisión de la actividad de los alcaldes<sup>77</sup> (Rosales, 2009, pp. 3-8).

Es de ese modo como la destitución de alcaldes y de concejales<sup>78</sup>, como funcionarios elegidos por voto popular, puede darse por responsabilidad administrativa —entiéndase disciplinaria— ante la desatención de sus deberes como agentes del Estado. La competencia para decidir en primera instancia reside en el Tribunal Electoral Regional, y en segunda instancia, en el Tribunal Calificador de Elecciones (Rosales, 2009, p. 11).

Algunos casos disciplinarios, en sede judicial de servidores elegidos democráticamente en Chile, son:

---

<sup>76</sup> Ahora bien, el alcalde, por notable abandono de deberes o contravención, quedará suspendido del cargo una vez notificada la sentencia en primera instancia, y cuando la decisión quede en firme quedará inhabilitado por cinco años para ejercer cargos públicos (Rosales, 2009, p. 8).

<sup>77</sup> Véase el artículo 79 de la Ley de Municipalidades.

<sup>78</sup> Los concejales no pueden ser acusados por abandono de deberes (Rosales, 2009, p. 12).

---

El caso del alcalde Arturo Pineda Rivera (Tribunal Constitucional Electoral, 2002), en donde se concluyó que el funcionario actuó con falta de probidad, pues no mantuvo un actuar acorde a su cargo; principalmente, por la contratación con parientes y la no rendición de cuentas a las solicitudes del Concejo (Rosales, 2009, pp. 22-23).

El caso de unos concejales (Tribunal Constitucional Electoral, 2004) que fueron removidos de su cargo por contravención grave de las normas sobre probidad administrativa; en este asunto en particular, se constató la falsificación de un documento privado, al entregar documentos para su reembolso con una suma mayor (Rosales, 2009, pp. 25-26).

El caso del Tribunal Electoral Región Metropolitana, en el que se removió al alcalde de los Cerrillos, por notable abandono de sus deberes. En esa oportunidad se dijo que, de conformidad con el artículo 1 de la ley 18833, al alcalde le son aplicables las normas de responsabilidad administrativa de los funcionarios municipales, y que el tribunal tiene competencia para la remoción del alcalde por la causal del literal c del artículo 60 de la Ley 18695 (Zúñiga Urbina, 2001, pp. 245-246).

De los anteriores casos, se puede analizar que, a pesar de que los alcaldes y los concejales representan a la ciudadanía y fueron elegidos por ellos, esta no es razón suficiente para que dentro del Estado no se cuente con mecanismos para poder apartarlos de sus cargos cuando existe un desconocimiento de sus funciones; sin embargo, lo que se ha observado en Chile es que causales tan genéricas como “grave y notable abandono de deberes y falta de probidad” dejan vacíos sobre cómo interpretarlas, lo que ha dado gran discrecionalidad al órgano judicial. A su vez, la doctrina ha considerado que la autoridad competente para juzgar estas conductas debería ser la Corte de Apelaciones local en primera instancia, y en segunda instancia, la Corte Suprema de Justicia<sup>79</sup>, y

---

<sup>79</sup> En Chile existe una particularidad, pues se reconoce, en materia administrativa, la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, al haber proferido decisiones vinculadas al ejercicio de la potestad sancionatoria. Por su parte, la jurisprudencia judicial se encuentra en la Corte

ha propuesto adicionar a las causales de remoción la inclusión del juicio revocatorio a través de elección (Rosales, 2009, pp. 39-44).

En consecuencia, en Chile existe un procedimiento judicial que realiza un órgano judicial frente a servidores elegidos por voto popular, como lo son los alcaldes y los concejales; no obstante, una de las solicitudes que se han hecho desde la doctrina (Rosales, 2009) ha sido, precisamente, que se delegue dicha labor en el poder judicial. En contraste, en Colombia es un órgano administrativo en ejercicio de función judicial el que puede limitar derechos políticos, lo que contradice el precedente vinculante de la Corte Interamericana y de la convención.

Ahora bien, una vez analizados los procedimientos administrativos y judiciales disciplinarios, y su aplicabilidad a servidores elegidos por voto popular, se hace un análisis de las sanciones susceptibles en los diferentes regímenes disciplinarios escogidos para la comparación. Así, en general, las medidas disciplinarias son como se ilustra en la tabla 5.

**Tabla 5. Sanciones disciplinarias**

Estado	Sanciones
Argentina	Apercibimiento, suspensión, cesantía y la exoneración (Palacios, 2013).
Chile	Censura, multa, suspensión temporal y destitución del cargo (Palacios, 2013).
Colombia	Destitución, inhabilidad, suspensión y multa (Ley 1952, 2019).

*Fuente:* elaboración propia.

---

Suprema de Justicia, con aportes importantes, como la doble función que debe cumplir la sanción administrativa —preventiva y represiva—, así como frente a la potestad punitiva en la que se deben acoger los principios contenidos en la ley orgánica constitucional de bases generales de la administración (Cordero Quinzacara, 2013, p. 90).

---

En Argentina, las sanciones para los empleados públicos, en general, son de cuatro tipos; a saber: apercibimiento, suspensión, cesantía y exoneración. Las dos últimas son medidas disciplinarias expulsivas, que ponen fin a la relación de empleo; la diferencia entre cada una de ellas está en el tiempo que se debe esperar para volver a ejercer un cargo público (Palacios, 2013, p. 1137). No obstante, ello no resulta aplicable a los elegidos por voto popular, al ser excluidos de este régimen, pero son medidas similares a las aplicables en Colombia frente a estos empleados.

En Chile, las medidas disciplinarias son cuatro: la censura, que consiste en un llamado de atención por escrito; la multa, que es la privación de un porcentaje de la remuneración mensual; la suspensión temporal del empleo, con goce del 50 % al 60 % de las remuneraciones, y la destitución del cargo, la cual se dará cuando se vulnere gravemente el principio de probidad, y en los siguientes casos, por ausentarse de la institución por más de tres (3) días consecutivos sin causa justificada: condena por crimen o simple delito; infringir los numerales i, j o k del artículo 78 de la misma norma —y relacionados con la interrupción o la paralización de actividades—, y atentar contra los bienes de la institución e incitar a destruir instalaciones públicas o privadas (San Martín Cerruti, 2010, pp. 11-13).

En Chile, es pertinente precisar que, de conformidad con el artículo 60 de la Ley 18695 de 2006, se dispone que el alcalde cesará de su cargo por notable contravención de igual carácter a las normas sobre probidad administrativa, o por notable abandono de sus deberes. Entonces, la sanción para servidores elegidos por voto popular, como los alcaldes, sería la de cesación del cargo.

Por su parte, en Colombia, en principio, no existe un régimen especial relacionado con las sanciones aplicables a servidores públicos elegidos por voto popular; esto quiere decir que aplicarían todas las previstas en el ordenamiento, y que, de conformidad con la Ley 1952 de 2019

---

artículo 48, pueden ser<sup>80</sup>: destitución, inhabilidad, suspensión y multa. Ahora bien, como se dijo previamente en Chile, al alcalde que es elegido popularmente se le puede aplicar cesación; sin embargo, la medida la impone un órgano judicial, y no uno administrativo, como en Colombia.

## **2. El problema orgánico disciplinario**

La CADH ha establecido que la limitación de derechos políticos debe darse por parte de un juez competente (artículo 23.2), y dando a entender que cuando se trata de servidores elegidos por voto popular, la potestad disciplinaria que pueda restringir derechos del elegido o de sus electores debe recaer en la rama judicial, en un órgano judicial y en ejercicio de función judicial. Como se señaló en esta primera parte, si se atiende a la finalidad de la convención, se entiende que no se permite que órgano administrativo alguno tenga competencia disciplinaria. Lo anterior, acorde con lo establecido en:

- a. La sentencia del 13 de enero de 2014 del Tribunal Administrativo Cundinamarca en Colombia, en el Proceso 2013-07052, y en la cual se afirmó que un órgano administrativo no tiene atribución para limitar derechos políticos, y solo el pueblo puede quitarle la investidura por un procedimiento popular como la revocatoria, por parte de un juez contencioso o como consecuencia de una condena penal.
- b. La sentencia del Consejo de Estado Colombiano (2017), en el caso del exalcalde de Bogotá, en la que se expuso que las autoridades administrativas no están autorizadas para contrariar la voluntad de los electores, y la competencia se otorgó al poder judicial, que goza de mayor autonomía e imparcialidad.

---

<sup>80</sup> Modificado por el artículo 10 de la Ley 2094 de 2021.

- 
- c. El salvamento de voto de la magistrada Myriam Ávila de la sentencia de la Corte Constitucional Colombiana SU 355-2015, en la cual se advirtió que, frente a este tipo especial de servidores, necesariamente, la sanción restrictiva debe ser por parte de los jueces de la república.
  - d. La sentencia de la Corte IDH (2020) en la que se recordó el caso de López Mendoza vs. Venezuela (2011) y se estableció que la norma aludida no permite que órgano administrativo alguno pueda aplicar una sanción que implique una restricción, sino que debe ser por sentencia de un juez penal competente, de interpretación literal, y desde una interpretación teleológica si se acude al objeto y el fin de la convención. Tampoco se contempla esta posibilidad porque de ahí se desprende la necesidad de respeto debido a las garantías convencionales; por ende, un órgano administrativo no podría arrogarse la competencia de limitar derechos políticos de quienes han sido elegidos por voto popular.

Entonces, cabe inferir que es válido ejercer potestad sancionadora disciplinaria frente a servidores públicos elegidos por voto popular; sin embargo, cuando se pretenda limitar derechos políticos con medidas como destitución e inhabilidad, quien debe tener encomendada dicha función es un órgano judicial, en ejercicio de función judicial, para garantizar la imparcialidad y la independencia, lo cual es una necesidad orgánica, y no de la función en sí misma (Fajardo Peña, 2015, p. 15).

Así, se tiene que en Chile y Argentina no se tiene contemplado que autoridades administrativas puedan sancionar disciplinariamente a funcionarios elegidos popularmente ni imponerles medidas restrictivas. Aunque en Chile una de dichas autoridades presenta un informe,

---

la entidad, finalmente, no tiene potestad sancionadora, pues la imposición de medidas disciplinarias corresponde a un órgano judicial.

Por su parte, en Colombia, una autoridad administrativa en ejercicio de función administrativa ha tenido competencia disciplinaria, frente a lo cual la sentencia de la Corte Interamericana (2020) ordenó adecuar el ordenamiento interno con un diseño institucional convencional, razón por la cual el Congreso de la República expidió la Ley 2094 de 2021, con la que se creó una función jurisdiccional al mismo órgano administrativo, Procuraduría General de la Nación.

Con lo anterior, se esperaba dar el grado de independencia e imparcialidad requerido para limitar los derechos políticos cuando se declarase la responsabilidad disciplinaria; sin embargo, dicha ley no resulta suficiente, por lo que se hace necesaria la intervención de un juez en estos casos, al tratarse de servidores que han sido elegidos por el constituyente primario.

**a. Asignación de una función judicial a un órgano administrativo**

En Argentina, Chile y Colombia se ejerce potestad sancionatoria disciplinaria por parte de órganos judiciales y administrativos; aunque existen diferencias en cuanto al procedimiento y el tipo de decisiones que se toman (actos administrativos o sentencias), se encuentran diferencias en la rama a la que pertenecen.

Sobre los servidores elegidos por voto popular y la competencia disciplinaria, en Chile está dentro de los *órganos autónomos*, están: el Tribunal Calificador de Elecciones, el Tribunal Constitucional, la Contraloría General de la República y el Banco Central (Aguirre, 2015, p. 3).

El Tribunal Electoral, es un organismo que no pertenece a ninguna de las ramas tradicionales y tiene potestad disciplinaria frente a los alcaldes (servidores elegidos por voto popular), se ha catalogado dentro de la estructura como un órgano judicial autónomo e

---

independiente de las ramas del poder público. No obstante, desde la doctrina se ha buscado que esta competencia se ubique en la rama judicial.

En Colombia como se ha referido, quien tiene la potestad disciplinaria en los servidores objeto de estudio es un órgano administrativo al que se le crearon funciones judiciales. Es decir, no se trata de un órgano judicial, y el de estar en la rama judicial, para garantizar un equilibrio en el sistema de pesos y contrapesos, a efectos de salvaguardar la democracia.

En los tres ordenamientos escogidos para la comparación, en su forma de organización del poder, se acoge el principio de separación de poderes, buscando que las principales funciones no estén concentradas y que se ejerza una forma de control y colaboración entre ellas mismas, para lograr una mayor eficiencia de la Administración.

Entonces, desde la organización y la distribución de poder público<sup>81</sup> se establece que los servidores públicos elegidos por voto popular puedan ser sujetos disciplinables, y esencialmente se caracteriza la estructura del diseño institucional que se ha adoptado para el ejercicio de dicha potestad disciplinaria dentro del Estado.

No obstante lo anterior, en Colombia, con la reciente reforma de la Ley 2094 de 2021, la cual le creó funciones judiciales a un órgano administrativo, Procuraduría General de la Nación, no se ha atendido lo solicitado por la Corte IDH (2020), desde la forma como se organiza el poder, y donde se solicitó que la competencia estuviera, esencialmente, en un órgano judicial, y que sea una competencia del poder judicial.

Por su parte, si bien en Chile existe un órgano administrativo que puede tener participación en el procedimiento disciplinario en general y en el que se adelanta frente a servidores elegidos

---

<sup>81</sup> En cuanto a la forma como se distribuye el poder, el Estado de Chile es unitario. Las tres principales funciones se concentran, y existe un solo centro de impulsión política y gubernamental, que está dado por los órganos del Gobierno central; sin embargo, la administración es funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso (Aguirre, 2015, p. 3). Por su parte, Argentina adopta una forma de distribución de poder de Estado federal, con la existencia de dos órdenes de gobierno que participan del poder: la nación y las provincias. El fundamento del Estado federal es la pluralidad de centros soberanos coordinados entre sí. Este modelo surgió a partir de Filadelfia, en 1787 (Ivanega, 2013, p. 53).

---

por voto popular, lo cierto es que no tiene competencia sancionatoria. No se trata, como en Colombia, de un órgano administrativo al que se le crearon funciones judiciales sancionatorias.

En general, la Contraloría General de la República en Chile puede participar de la potestad sancionadora disciplinaria con la toma de razón<sup>82</sup>, que es un control jurídico a los actos administrativos sancionatorios —artículo 10 de la Ley 10.336—, y la cual, una vez notificada la resolución que contiene una medida disciplinaria, porque el afectado no impugna, o porque habiendo impugnado ya se han resuelto los recursos, la autoridad administrativa envía la resolución a la Contraloría para su toma de razón, a fin de que se valore la legalidad (Soto Kloss, 2014, pp. 131-136). Es un mecanismo para el que se cuenta con el término de diez (10) días, contados desde cuando se tuvo conocimiento de la decisión y el ente de control resuelve el reclamo, previo informe de la autoridad administrativa con potestad disciplinaria (Miranda Alarcón & Molina Pizarro, 2017, p. 45)<sup>83</sup>.

La Contraloría General de la República también puede adelantar sumarios en materia disciplinaria; la Resolución N.º 510 de 2013 dice que está habilitada por su Ley Orgánica Constitucional N.º 10.336 para incoar procedimientos disciplinarios con arreglo en las bases establecidas en el Título VIII de la resolución mencionada (Resolución N.º 510, 2013)<sup>84</sup>. En el caso de los servidores elegidos por voto popular, su función se limita a remitir informe al Concejo

---

<sup>82</sup>La toma de razón es un control jurídico previo de la legalidad y la constitucionalidad de los actos administrativos. Opera antes de la existencia del acto; para algunos, lo hace en su fase de elaboración, y para otros constituye un trámite para la eficacia. Es obligatoria, porque constitucionalmente se extiende a los actos administrativos; solo se excluyen oficios, órdenes ministeriales o dictámenes que no son resoluciones ni decretos (Rajevic & Garcés, 2009, pp. 613- 612). Además, tiene los siguientes efectos: permite continuar el acto con su notificación o su publicación, para que sea oponible a terceros; provoca que la Contraloría ya no pueda volver sobre la materia resuelta, y reafirma la presunción legal, la cual, en todo caso, puede ser debatida por una sentencia judicial (Rajevic & Garcés, 2009, p. 615).

<sup>83</sup> El examen de legalidad de los actos de la administración está en cabeza de un organismo autónomo, con el nombre de Contraloría General de la República, a través del reclamo de ilegalidad, o por la toma de razón. Este último es un control previo, general y obligatorio, entre otros, sobre las resoluciones, y que está en cabeza de dicha entidad para evaluar la juridicidad desde la Constitución y la ley, además de revisar aspectos de forma y de fondo (Miranda Alarcón y Molina Pizarro, 2017, p. 46).

<sup>84</sup> Véase la parte considerativa de la Resolución N.º 510 de 2013.

---

Municipal, a fin de que este investigue y, finalmente, decida el Tribunal Electoral, que es un órgano judicial.

El sumario administrativo de la Contraloría General de la República consta de tres etapas: indagatoria, acusatoria y resolutive. La primera tiene por hecho verificar los hechos y la participación de los funcionarios. En la acusatoria, el fiscal formula cargos, pero también permite manifestar alegaciones y aportar pruebas. La resolutive es la que tiene por objeto establecer la responsabilidad de los funcionarios (Resolución N.º 510, 2013, art. 14)<sup>85</sup>.

Antes de entrar a la fase resolutive, dentro de la etapa acusatoria se presenta la visita fiscal, y se establece lo que se encuentre probado y las conclusiones sobre la existencia o no de la responsabilidad<sup>86</sup>. Esta etapa se eleva al jefe de la unidad de sumarios, quien aprobará o emitirá las medidas que pueden adoptarse. Una vez aprobada, se eleva al contralor general o regional<sup>87</sup>.

La resolución pronunciada por el contralor general o el contralor regional, y que aprueba el sumario, propondrá a la autoridad competente las sanciones que se estime procedente aplicar respecto de los inculpados. El acto administrativo motivará los antecedentes; habrá después una parte considerativa, en la que se expondrán los hechos, los fundamentos de derecho, los cargos formulados y lo probado en el proceso, y se concluirá con la parte resolutive proponiendo la aplicación de medidas disciplinarias, la absolución o el sobreseimiento<sup>88</sup>.

Si alguno de los inculpados es alcalde, la parte dispositiva de la referida resolución se limitará a establecer la existencia o no de responsabilidad administrativa y la remisión de copia de

---

<sup>85</sup> El fiscal instructor podrá, en cualquier etapa del procedimiento, proponer el sobreseimiento elevándolo al contralor general, o al regional en su caso, quien lo aprobará, o bien, podrá disponer, fundadamente, la reapertura de la investigación. Las causales de sobreseimiento son que no exista mérito para formular cargos, o ante una causal de extinción de la responsabilidad administrativa (Resolución N.º 510, 2013, art. 22).

<sup>86</sup> Véase el artículo 33 d la Resolución 510 de 2013.

<sup>87</sup> Véanse los artículos 34 y 35 de la Resolución 510 de 2013.

<sup>88</sup> Véase el artículo 36 de la Resolución 510 de 2013.

---

esta al Concejo Municipal respectivo<sup>89</sup> (Resolución N.º 510, 2013, artículo 36). La facultad disciplinaria sancionatoria en servidores elegidos por voto popular es del Tribunal Electoral, y es potestad del ente de control remitir, para que decida el órgano judicial.

En consecuencia, frente a lo planteado del ordenamiento jurídico chileno, se tiene la participación en procesos disciplinarios en general de un órgano administrativo de control, denominado Contraloría General de la República; principalmente, a través del control de legalidad de los actos administrativos, que se realiza por competencia constitucional, en el mecanismo de toma de razón, al ser las decisiones disciplinarias decisiones de la Administración contenidas en actos.

Por su parte, en relación con servidores elegidos por voto popular, estos no tienen el mismo régimen aplicable; la competencia sancionatoria se encarga a un órgano judicial, pero en este procedimiento, de acuerdo con la normatividad aplicable, la Contraloría, como órgano administrativo, tiene una participación y es la que se encarga de remitir informe al Concejo Municipal, y la entidad que decide si se sanciona o no es el Tribunal Electoral.

De este régimen se propone que quien debe tener competencia es la rama judicial, a través de la jurisdicción ordinaria, al tratarse de servidores elegidos por voto popular, para dar más autonomía e independencia a las decisiones. De igual manera, se cuestiona la participación de la Contraloría, que podría llegar a ser investigativa, al ser un órgano administrativo que puede determinar desde ese momento la posible sanción por aplicar a un alcalde<sup>90</sup>.

Por su parte, en Colombia existe una participación de un órgano administrativo de control, que en este caso se denomina Procuraduría General de la Nación, aunque la diferencia sustancial

---

<sup>89</sup> Lo anterior, para continuar trámite y, si es pertinente, que el Tribunal Electoral se pronuncie.

<sup>90</sup> Lo anterior, de conformidad con lo previsto en el artículo 51 de la Ley 18.695 y la Ley 20.742, advirtiendo que a este como órgano administrativo no le corresponde adelantar o realizar sumarios a los alcaldes, ni proponer sanciones, porque estaría usurpando una competencia del tribunal, debido a que la responsabilidad se materializa a través del Tribunal Electoral Regional, por intermedio del Concejo Municipal, al ser un cargo de elección popular, y cuya función debe limitarse a elaborar un informe (Amuch, 2018).

es que dicha entidad decide sobre la responsabilidad disciplinaria de servidores elegidos por voto popular, lo que no sucede en Chile, como ya se expresó. En Colombia, no existe una participación directa de un órgano judicial para disciplinar a servidores elegidos por voto popular, y si bien existe el recurso de revisión ante la jurisdicción contencioso-administrativa, desde la doctrina (Ospina Garzón, 2022) se ha cuestionado la falta de garantías de este recurso, que podría derivar en una posterior reforma (p. 395).

En Argentina están el defensor del pueblo y el Ministerio Público. Aunque en dichos países (Chile y Argentina) los órganos administrativos no tienen potestad sancionatoria disciplinaria frente a servidores elegidos por voto popular, en Chile hay una participación, pero, como ya se mencionó, no es sancionatoria.

En la tabla 5 se presentan los órganos administrativos que pueden tener competencia sancionatoria disciplinaria frente a servidores elegidos por voto popular.

**Tabla 5. Potestad disciplinaria en órganos administrativos**

Estado	Órganos	¿Tiene potestad sancionatoria frente a servidores elegidos por voto popular?
Argentina	Fiscalía de Investigaciones Administrativas	No.
Chile	Contraloría General de la República	No; solo presenta un informe.
Colombia	Procuraduría General de la República	Sí.

*Fuente:* elaboración propia.

Lo mostrado en la tabla 5 permite afirmar que solo en Colombia existe un órgano administrativo que tiene la potestad de sancionar a servidores elegidos por voto popular, y llega,

---

incluso, a imponer medidas restrictivas de destitución e inhabilidad, y que, si bien buscando atender lo dispuesto en el artículo 23 de la CADH, se le creó una función jurisdiccional disciplinaria a la Procuraduría General de la Nación, no por ese solo hecho se la convierte en un órgano judicial, y esta reforma constituye solamente la judicialización de un órgano administrativo, sin que se cumpla el precedente interamericano ni el de la CADH.

Finalmente, se debe mencionar que el Ministerio Público —como órgano administrativo así denominado— no tiene, como en Colombia, funciones disciplinarias. Así, en Chile es a un organismo autónomo al que corresponde dirigir de forma exclusiva la investigación de delitos, pero también cuenta con un reglamento interno regulador de la responsabilidad disciplinaria de fiscales y funcionarios del Ministerio Público, y el cual consiste en un procedimiento breve, que se instruye con el objeto de investigar conductas constitutivas de falla administrativa, susceptibles de ser sancionadas con una medida no expulsiva. Se caracteriza porque: es un proceso verbal; es breve; no se aplica destitución; es un procedimiento secreto, y las sanciones que pueden aplicarse son censura, multa y suspensión (San Martín Cerruti, 2010, p. 18)<sup>91</sup>.

Ahora bien, en Argentina el Ministerio Público, de conformidad con el artículo 120 de la Constitución, es un órgano independiente con autonomía; su principal objetivo es promover la justicia, en coordinación con las autoridades que tengan encomendada dicha función; principalmente, con la investigación de delitos. No se encuentran funciones disciplinarias frente a servidores elegidos por voto popular en esta entidad.

Por su parte, en Colombia se debe reconocer la importancia del Ministerio Público, su influencia anglosajona con la Constitución de 1991, mediante al cual se adoptó el Modelo de Agencias, de Estados Unidos, enmarcado en órganos autónomos e independientes, pero con una

---

<sup>91</sup> Sin embargo, cuando sea un fiscal regional o nacional, el inculpado solo podrá ser removido por la Corte Suprema de Justicia, a requerimiento del presidente de la República o de la Cámara de Diputados (Kunsemuller, 2003, pp. 830-831).

particularidad: su función disciplinaria. En Argentina se habla sobre el origen del Ministerio Público desde el derecho anglosajón, con la figura del *attorney general*. En Chile también se establece que en cada municipio debe existir un Procurador Municipal que represente a la comunidad, pero su función es de control más fiscal que disciplinario (Malagón Pinzón, 2017, pp. 267-272).

Lo anterior de pie para afirmar que en Colombia, a diferencia de Argentina y Chile, en 1830 se tomó la idea de Ministerio Público, la cual se trasplantó del derecho público de Estados Unidos, aunque con la particularidad de que se fueron acogiendo competencias disciplinarias de las que goza hoy en día y le dan una característica especial.

#### **b. La participación de los jueces en la limitación de derechos políticos**

En los tres ordenamientos escogidos para la comparación se puede ejercer potestad disciplinaria en ejercicio de función judicial, aunque no se halla establecida para servidores elegidos por voto popular, a excepción de Chile.

**Tabla 6. Órganos judiciales disciplinarios en funcionarios elegidos por voto popular**

<b>País</b>	<b>Potestad disciplinaria en servidores elegidos por voto popular</b>	<b>Tipo de órgano</b>
Argentina	No aplica	No aplica
Chile	Sí aplica	Órgano judicial
Colombia	Sí aplica	Órgano administrativo

*Fuente:* elaboración propia.

---

En consecuencia, pese a que en los tres ordenamientos se ejerce función disciplinaria, no en todos se la ejerce frente a servidores elegidos por voto popular, como en Argentina; a su vez, en Chile y en Colombia existen particularidades, de las cuales se resalta que:

- El Ministerio Público colombiano, a diferencia de los países escogidos, tiene, constitucionalmente hablando, poder preferente disciplinario, y tiene potestad disciplinaria —como órgano administrativo— frente a servidores elegidos por voto popular. Es así como, bajo las tres experiencias jurídicas es el único país que tiene dicha característica.
- La participación de los jueces en la potestad sancionatoria disciplinaria en los países escogidos para la comparación, cuando se trata de servidores elegidos por voto popular, tiene un mayor avance en Chile, pues el órgano que tiene encargada esa competencia es judicial: el Tribunal Electoral.

### **c. Convencionalidad del diseño disciplinario. Análisis comparado**

Con el texto de la CADH se reafirmó el propósito de la libertad, la justicia social y el respeto de los DD. HH. Buscando una protección internacional articulada con el derecho interno de los estados parte. Para ello se acogieron los principios que habían sido estipulados en la Carta de la Organización de Estados Americanos, así como en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, para crear un instrumento interamericano de protección y promoción de derechos (Conferencia especializada interamericana sobre Derechos Humanos, 1969).

Los tres ordenamientos escogidos para la comparación son suscriptores de la convención<sup>92</sup>; se destaca, en tal sentido, que el primero en ratificar dicho instrumento fue Colombia, por lo que,

---

<sup>92</sup> Argentina ratificó la CADH el 14 de agosto de 1984, con fecha de depósito 5 de septiembre del mismo año. Chile la ratificó el 10 de agosto de 1990, con depósito el 21 de agosto del mismo año. Colombia la ratificó el 28 de mayo de 1973, con depósito el 31 de julio de ese mismo año.

---

de conformidad con el artículo 2 de la convención, existe una obligación de adecuar el ordenamiento interno para salvaguardar las obligaciones allí contenidas.

Acogiendo el precedente del caso *López Mendoza vs. Venezuela* (2011), el artículo 23 de la CADH no permite que órgano administrativo alguno pueda aplicar una sanción que implique una restricción: debe ser por sentencia de un juez penal competente —interpretación literal—; y desde una interpretación teleológica, si se acude al objeto y el fin de la convención, tampoco se contempla esta posibilidad. De ahí se desprende la necesidad de respeto debido a las garantías convencionales (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020, p. 36).

Posteriormente, en el caso *Petro vs. Colombia*, se reiteró que el requisito para que proceda su restricción es una condena, por parte de un juez competente, en proceso penal (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020, pp. 33-34); sin embargo, no puede aplicarse de forma literal esta norma. Así, se debe quitar la competencia sancionatoria a la Procuraduría General de la Nación, como autoridad, administrativa, y delegar dicha competencia en los jueces, aunque no necesariamente en la ordinaria-penal, como se expuso en la primera parte de este trabajo.

Es así como, acogiendo la interpretación teleológica, señalada en la sentencia de la Corte IDH, la limitación se encuentra en que las autoridades administrativas no pueden restringir derechos políticos encargando al poder judicial, y a través de un acto jurisdiccional, la imposición de estas sanciones. Ello tiene sentido en el grado de independencia y autonomía del que gozan los jueces de la república. Esta última sería la interpretación que atiende a la convención y al precedente vinculante.

Bajo esa premisa, al analizarse el diseño institucional disciplinario se tiene que Argentina cumple con la CADH porque, normativamente y por principio de taxatividad, los servidores públicos elegidos por voto popular no son sujetos disciplinables, y por tanto no existen órganos

---

judiciales o administrativos que, en virtud de la responsabilidad disciplinaria, puedan llegar a limitar derechos políticos.

Chile es un país que plantea la posibilidad de responsabilidad disciplinaria a funcionarios electos democráticamente a través del voto, y al analizar su régimen normativo e institucional puede observarse que, en relación con alcaldes y gobernadores, resulta aplicable un tipo de sumario que puede dar pie a la separación del cargo, y hay, pues, un avance en relación con Colombia, por cuanto la potestad sancionatoria se encarga a un órgano judicial: el Tribunal Electoral.

Por lo anterior, en principio, puede afirmarse que Chile cumple el artículo 23.2 de la CADH porque la potestad sancionatoria se delega en un órgano judicial, y materializa, por tanto, el requisito establecido en dicha norma convencional.

No obstante, también existen algunas debilidades, como: la necesidad de que la potestad esté más propiamente en la rama judicial, que goza de mayor independencia y autonomía; se atiende un poco más al principio de legalidad con la tipicidad de las faltas; se busca cumplir con el principio de juridicidad, en el sentido de que la investigación y la sanción se establezcan claramente en servidores diferentes, y que la intervención de la Contraloría General de la República, como órgano administrativo, no se convierta en sancionatoria, pues desconocería la convención.

Por último, en Colombia el Ministerio Público, a través de la Procuraduría General de la Nación, tal cual se ha manifestado, no deja de ser un órgano administrativo; por ende, el hecho de crearle funciones judiciales, como se hizo con la reciente reforma, no necesariamente permite cumplir la convención, al ser la esta y la sentencia de la corte, en el caso Petro, parte del bloque de constitucionalidad y de obligatorio cumplimiento; aún hay mora en la atención de las obligaciones de este instrumento internacional.

---

Es así como, al analizar la Ley 2094 de 2021, que pretendió cumplir la convención, se encuentra un órgano administrativo que sigue cumpliendo las funciones disciplinarias y teniendo potestad sancionatoria frente a servidores elegidos por voto popular. La rama judicial, que sería la llamada a intervenir en la limitación de derechos políticos en caso de requerirse, ahora tiene una participación más tímida con el recurso de revisión, que no es automático —debe solicitarse— y procede por causales específicas.

Dado lo anterior, el cambio legislativo no da cumplimiento a la orden impartida con la condena al Estado por la Corte IDH (2020). En Colombia, el Ministerio Público, a través de la Procuraduría General de la Nación, sigue siendo la autoridad administrativa que puede imponer medidas disciplinarias restrictivas a este tipo especial de servidores (destitución e inhabilidad), y contrariando así lo previsto en el artículo 2 de la convención, ante la falta de adopción de las medidas que sean necesarias para hacer efectivos los derechos, se sigue desconociendo por parte de la Procuraduría, en los diferentes casos que sigue fallando, el control de convencionalidad frente al precedente vinculante y la convención, y se sigue desatendiendo la orden dada al legislador de rediseñar dicha potestad disciplinaria en servidores elegidos democráticamente.

Actualmente se está a la espera de la revisión, por parte de la Corte Constitucional, a la Ley 2094 de 2021. Su decisión reafirmará o no la competencia de la Procuraduría General de la Nación como órgano administrativo en el ordenamiento —cuando se trata de servidores elegidos por voto popular—; de igual manera, permitirá conocer si se atiende al precedente y a la convención, como parte del bloque de constitucionalidad o, por el contrario, se mantiene la posición fijada en la SU-355 de 2015.

---

**Conclusiones parciales**

En este capítulo se compararon los regímenes disciplinarios en Colombia, Chile y Argentina, en relación con servidores públicos elegidos por voto popular, cuando se imponen medidas restrictivas como la destitución e inhabilidad. Lo anterior, soportado en el artículo 23.2 de la CADH.

De conformidad con lo anterior, se contrastó si este tipo de servidores son sujetos disciplinables, como es el ejercicio de esta potestad; si la competencia disciplinaria se encarga en estos ordenamientos al poder judicial, o cuál es la participación de los jueces en dicho procedimiento. Lo anterior, para, con las características normativas y de diseño institucional, hacer un análisis sobre la convencionalidad en cada uno de los ordenamientos jurídicos escogidos para la comparación.

En relación con la calidad de sujetos disciplinables, se pudo determinar que Argentina a diferencia de Colombia y Chile no contempla dentro de su ordenamiento que los servidores elegidos por voto popular sean susceptibles de responsabilidad disciplinaria; por ende, en ese país, no se pueden limitar derechos a estos servidores en ejercicio de ese tipo de potestad sancionatoria.

De igual manera, se estableció que, como un avance propio de los Estados contemporáneos, se acepta la existencia de órganos independientes y autónomos; así, existen dos entidades que tienen participación en la potestad disciplinaria de estos servidores: la Contraloría General de la República en Chile y la Procuraduría General de la Nación en Colombia. En el primer caso, se trata de un órgano que remite un informe para que ejerza la potestad un tribunal electoral, así que no tiene potestad sancionatoria. En el segundo caso, es un órgano administrativo que puede limitar derechos políticos, en ejercicio de función judicial, conforme a la última reforma de la Ley 2094 de 2021, lo cual ubica a Colombia en un escenario de desconocimiento de la CADH y del precedente, no solo por haber sido parte procesal, sino por haber ratificado la convención.

---

Entonces, en Chile existe una particularidad, por cuanto un órgano judicial puede separar del cargo a un funcionario elegido por sufragio con causales disciplinarias, lo cual, frente a las obligaciones convencionales, cumple con el requisito de ser una autoridad judicial; no obstante, existe una debilidad, y es que debe precisarse la participación de la Contraloría General de la República. En contraste, en Colombia un órgano administrativo tiene facultad de restringir derechos políticos, y entonces se hace necesario revisar el diseño institucional, por cuanto la Corte IDH (2020) ha sido enfática en afirmar que ningún órgano administrativo puede limitar los derechos contenidos en el artículo 23 de la convención.

Ahora bien, si se analiza el procedimiento objeto de comparación en los tres ordenamientos, cabe afirmar que comparten el propósito de la responsabilidad disciplinaria de velar por el estricto cumplimiento de los deberes que tienen encomendados los funcionarios públicos, y con ello, los fines estatales; el concepto de *falta*, que es el incumplimiento de los deberes o la incursión de las prohibiciones; los presupuestos, que son una conducta cometida por un servidor público, con culpa y sin que hayan operado las causales de extinción —de las cuales se comparte la muerte del procesado y la prescripción, aunque con diferentes términos—, y los principios, como los de responsabilidad, contradicción, defensa, juridicidad y legalidad.

En cuanto a la dualidad que debería existir entre quien investiga y quien juzga, pese a que Argentina no contempla un procedimiento para los servidores objeto de estudio, de su procedimiento general puede destacarse esta dualidad, que permitiría, tratándose de empleados electos popularmente, brindar mayores garantías y cumplir con la orden impartida por la Corte Interamericana (2020) en el caso del alcalde de Bogotá.

Por su parte, el procedimiento en Colombia sigue siendo inquisitivo; principalmente, porque no están separadas de forma precisa (solo se dice que deben ser diferentes los respectivos

---

servidores) las funciones de investigación y de sanción disciplinaria; no obstante, se destaca que hay garantías procesales más reguladas que en los países escogidos para la comparación, y contemplando la posibilidad de rendir versión libre y presentar alegatos de conclusión, con plazos mucho más extensos, y teniendo, incluso, un término de prescripción mayor, en comparación con los otros dos países. No obstante, los plazos del procedimiento deben evaluarse debido a la efectividad, pues las sanciones podrían ser tardías frente a un tipo de potestad que requiere un mayor dinamismo.

En consecuencia, pese a que en los tres ordenamientos existe fundamento normativo de la potestad disciplinaria, no en todos aplica para servidores elegidos por voto popular —como en Argentina—, y no en todos se delega en órganos administrativos dicha potestad, como sucede en Colombia. Además, si bien con la reforma de la Ley 2094 de 2021 se propuso crearle funciones judiciales a la misma autoridad administrativa, lo cierto es que aún no se ha logrado materializar el cumplimiento de la convención, ni el precedente en el que se condenó a Colombia.

---

### **Capítulo tercero. La construcción de un diseño institucional disciplinario convencional**

En esta parte se pretende analizar el diseño disciplinario ideal, conforme a la decisión de la Corte Interamericana (2020) en el caso del alcalde de Bogotá, y que produjo una orden, para el Estado colombiano, de adecuar el ordenamiento interno a la CADH, cuando se trata de servidores electos democráticamente.

A partir de lo anterior, se pretende establecer las razones por las cuales se considera que Colombia aún se encuentra en mora en el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 23.2 de la convención, así como del precedente vinculante en el que se condenó al Estado —Petro vs. Colombia—, para que, a partir de las tres experiencias jurídicas, se pueda plantear una propuesta que permita cumplir la orden impartida por la corte y, principalmente, determinar quién debería tener encomendada la competencia disciplinaria en este tipo especial de servidores.

#### **1. La convencionalidad en la limitación de derechos políticos**

Reconociendo que la responsabilidad disciplinaria dentro de los Estados tiene por objetivo garantizar el cumplimiento de los deberes de quienes cumplen labores para la Administración, así como, atender las necesidades de los habitantes, se pone en contraste la democracia como una base institucional, a partir de la cual, y desde una forma representativa, los ciudadanos participan en las decisiones que los afectan, lo que justifica que este tipo de responsabilidad deba tener un régimen especial cuando se trata de servidores públicos elegidos por voto popular.

Adicionalmente, se busca dar cumplimiento al precedente vinculante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación con la competencia sancionatoria disciplinaria la cual debe encargarse a los jueces de la república, aceptando que no necesariamente se asigne a los jueces penales, porque por literalidad de la norma, si se revisa el artículo 23.2 de la CADH, se habla de una condena penal, y no de una falta disciplinaria.

---

Por ende, acogiendo la interpretación teleológica señalada en la sentencia de la Corte IDH, sí se acude al objeto y el fin de la convención —la protección de los derechos fundamentales—, así como a la consolidación y la protección de la democracia. Se puede afirmar que la limitación se encuentra en que una autoridad administrativa limite derechos políticos, y se encarga al poder judicial, a través de un acto jurisdiccional, imponer estas restricciones; ello tiene sentido en el grado de independencia y autonomía del que gozan los jueces de la república.

En ese entendido, en este trabajo se realizó un estudio comparado de la potestad disciplinaria frente a servidores elegidos por sufragio, cuando se imponen medidas restrictivas a los derechos políticos —como la destitución e inhabilidad—, en concordancia con lo previsto en la CADH. Para a partir de dichas experiencias, proponer un sistema mixto, en el que se encargue a los jueces administrativos la competencia sancionatoria disciplinaria de estos servidores y la Procuraduría conserve la competencia investigativa.

Así, acogiendo la interpretación de la Corte IDH, en la que expresamente se señaló:

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 Constitución<sup>151</sup>, 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.

Se entiende que la Corte IDH señaló que se podía dejar la competencia otorgada en la Constitución a la Procuraduría General de la Nación, para disciplinar servidores públicos elegidos

---

por voto popular, si se entiende que la misma es de vigilancia, o lo correspondiente a una fase de investigación.

Por ende, en ese escenario, se permite la dualidad entre una autoridad administrativa y otra judicial que se encargarían respectivamente de la investigación y la sanción.

Ahora bien, como se dijo en capítulo primero, dada la estructura del Estado, así como, la existencia de una jurisdicción especial, se propone que sean los jueces administrativos, quienes tengan encomendada esta competencia, pues si se atiende a la interpretación teleológica que fue referida en el fallo que constituye el precedente vinculante para el Estado colombiano, se entiende que la competencia debe estar en los jueces de la república, en ejercicio de función judicial, no necesariamente en los jueces penales.

Encargar a los jueces de la fase sancionatoria, permite una interpretación convencional de la Constitución de los artículos 277 y 278, así como, la protección de los derechos políticos, y la consolidación y la protección de la democracia, toda vez, que será el poder judicial, a través de un acto jurisdiccional, quien pueda imponer estas restricciones; ello tiene sentido en el grado de independencia y autonomía del que gozan los jueces.

**a. Control de convencionalidad difuso y participación de los jueces**

Los países a los que se escogió para realizar la comparación con Colombia fueron Chile y Argentina, suscriptores de la convención y parte de América Latina, conforme a los criterios señalados en el capítulo primero. Desde estas experiencias, se planteó construir una propuesta que permitiera cumplir las obligaciones internacionales tomando los aportes normativos y de diseño institucional que en cada una de las mencionadas experiencias.

En general, se destaca la importancia del Ministerio Público colombiano, como órgano administrativo con potestad disciplinaria, lo cual es una característica especial, según Malagón

---

(2017), en América Latina; no obstante, pese a ser una competencia especial que se asigna a esta entidad, en comparación con los órganos así denominados en otros países, y si bien puede otorgársele competencia disciplinaria a la Procuraduría General de la Nación, tratándose de servidores electos democráticamente, no pueden desconocerse ni la convención, ni el precedente vinculante de la Corte Interamericana.

Es así como, con el análisis de algunas decisiones frente a servidores elegidos por voto popular, pudo encontrarse que la jurisprudencia constitucional, pese a que por vía bloque de constitucionalidad ser la encargada de hacer que los tratados sobre derechos humanos se cumplan, ha acogido una postura neutral, en la que se ha reafirmado la competencia de un órgano administrativo para imponer medidas restrictivas de derechos políticos a quienes han sido elegidos democráticamente; entre otras, en la Sentencia SU-355 de 2015, al considerarse que no son jueces convencionales, y que, en todo caso, la convención no está por encima de la Constitución.

(Quinche, 2019) señaló que “la Corte Constitucional ejerce selectivamente el control de convencionalidad, resistiendo el uso lingüístico de la expresión. En sentido contrario, el Consejo de Estado viene desplegando una actitud más limpia y asertiva, introduciendo la figura en su jurisprudencia, asignándole elementos dogmáticos, usándola para la solución de casos concretos, entendiendo con la Corte Interamericana, que es tarea de cada uno de los Estados implementar los mecanismos de aplicación del control, de conformidad con sus propias instituciones”.

La postura de la Corte Constitucional colombiana ha sido compartida por la Procuraduría General de la Nación, la cual ha destituido e inhabilitado a varios servidores elegidos por sufragio, como el caso del alcalde de Bogotá, y bajo el estándar fijado por la Corte IDH, no se permite que autoridad administrativa alguna pueda vía sanción restringir derechos políticos, es decir, la

---

competencia sigue estando en una autoridad administrativa y por lo tanto con dicha reforma nada cambia y no se cumple con la Convención y el precedente vinculante.

La orden de la Corte IDH (2020) fue clara en expresar que la competencia debía estar en los jueces, y si bien particularmente en los jueces *penales*, se entiende que ello bajo el supuesto de estar en un proceso penal. Sin embargo, como en el presente caso, se trata de un proceso disciplinario, se entiende que, los servidores públicos elegidos democráticamente, cumplen función administrativa y es virtud de esta que son investigados y eventualmente sancionados por el derecho disciplinario. En consecuencia, en la forma que está organizado el poder judicial en Colombia, se entiende que serían los jueces administrativos, sin ello desconozca el precedente, porque derivaría de una sentencia, en un proceso disciplinario, por un juez competente, con el grado de independencia y autonomía para salvaguardar la democracia.

**b. Estándar establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

La Corte IDH es el órgano judicial que tiene como objetivo la aplicación e interpretación de la CADH. Por ende, una sentencia en firme de la Corte produce efectos directos para las partes involucradas en el caso, las decisiones de esta corporación son de obligatorio cumplimiento, porque podrían generar un incumplimiento del Estado de sus obligaciones internacionales, del *pacta sunt servanda*, artículo 26 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados (Santaella Quintero, 2022).

La Corte Interamericana (2020), al resolver el caso del alcalde de Bogotá Gustavo Petro —control de convencionalidad concentrado—, afirmó que el Estado desconoció el artículo 23 de la CADH, y mandó adecuar en un plazo razonable el ordenamiento interno.

En el caso del alcalde de Bogotá, la Corte Interamericana (2020) concluyó que los derechos políticos de este servidor fueron vulnerados por la sanción de destitución e inhabilitación impuesta

---

por la Procuraduría el 9 de diciembre de 2013. Al respecto, reiteró su precedente del caso López Mendoza vs. Venezuela respecto a que “el artículo 23 de la Convención no permite que un órgano administrativo alguno, pueda aplicar una sanción que implique una restricción a los derechos políticos de un funcionario público democráticamente electo”; adicionalmente, se afirmó que si bien internamente el Consejo de Estado (2017) dejó sin efectos la decisión de la Procuraduría, no se han modificado las disposiciones normativas que permiten imponer dichas sanciones por parte de una entidad administrativa.

Es así como, en general, frente a la competencia disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación en este tipo de servidores, se destacan tres incumplimientos, advertidos por la Corte IDH (2020):

1. Los artículos 44 y 45 de la Ley 734 de 2022, que facultan a la Procuraduría a imponer sanciones restrictivas a funcionarios democráticamente electos constituyen un incumplimiento del deber de adecuar el ordenamiento interno.
2. La dependencia encargada de emitir el pliego de cargos es la misma que juzga sobre la procedencia de los mencionados artículos, y concentra, por tanto, las facultades investigativas, acusatorias y sancionatorias, por lo que, a la vez, frente a este punto las atribuciones deben recaer en distintas instancias o dependencias de la entidad, sin que estén subordinadas.
3. Violación al principio de jurisdiccionalidad, porque la sanción se da por parte de una autoridad de naturaleza administrativa, y no por un juez competente.

De conformidad con lo anterior, la Corte IDH (2020) le ordenó al Estado colombiano adecuar su ordenamiento interno, de forma tal que los funcionarios de elección popular no puedan ser destituidos ni inhabilitados por decisiones de autoridades administrativas, y delegó en los

---

jueces el poder judicial la competencia. Este precedente es obligatorio para Colombia, por haber sido parte procesal y haber ratificado la convención, estando obligadas todas las autoridades judiciales y administrativas a garantizar su cumplimiento.

Además, si se acepta que la Procuraduría General de la Nación cuando se trata de servidores elegidos popularmente, adelanta procesos judiciales en ejercicio de función judicial, no podrían serlo como procesos penales, porque una autoridad administrativa no puede juzgar delitos por expresa prohibición constitucional, artículo 116 en concordancia con las sentencias C-896 de 2012 y C-156 de 2013, lo que hace que sea inconstitucional la reforma (Restrepo Medina, 2022, pp. 82-83).

Es así como, en relación con la orden impartida al Estado colombiano, en reciente informe de supervisión de cumplimiento de sentencia proferido por la Corte IDH (2021), se dijo que, si bien el Estado, para acatar la decisión del caso del alcalde de Bogotá, expidió la Ley 2094 de 2021, recordó que la restricción de derechos políticos a empleados electos democráticamente no puede darse por autoridades administrativas. Al respecto, la corte manifestó:

21. De acuerdo con esa interpretación, cuando un funcionario público de elección popular cometa una conducta ilícita que pueda culminar con la imposición de una sanción consistente en su destitución y/o inhabilitación, ésta deberá ser impuesta por sentencia de “un juez competente en el correspondiente proceso penal”, no por una autoridad administrativa a la que se han otorgado funciones jurisdiccionales.

22. En ese sentido, la reforma legal planteada por el Estado continúa permitiendo que un órgano distinto a un juez en proceso penal imponga restricciones a derechos políticos de funcionarios democráticamente electos, de manera incompatible con la literalidad del artículo 23.2 de la Convención Americana y con el objeto y fin de dicho instrumento. Tampoco ha sido indicado por el Estado que se hubiere reformado de manera alguna los artículos 44 y 45 del Código Disciplinario que este Tribunal dispuso que debían ser adecuados a estándares internacionales en materia de

---

restricción de los derechos políticos (supra Considerando 8.i), con lo cual la Procuraduría General de la Nación continúa reteniendo la facultad de imponer sanciones de destitución e inhabilitación a funcionarios públicos democráticamente electos, contraviniendo lo previsto en los artículos 23.2 y 2 de la Convención.

En ese sentido, la Corte Interamericana (2021) refiere que la reforma legal planteada por el Estado sigue permitiendo que un órgano distinto de un juez imponga restricciones a derechos políticos de funcionarios democráticamente electos, de forma incompatible con la literalidad del artículo 23.2 de la Convención Americana, y con el objeto y el fin de dicho instrumento.

Además, continua la Corte Interamericana (2021), no se ha dado la modificación de los artículos 44 y 45 del Código Disciplinario, ahora Código General Disciplinario, conforme a las obligaciones internacionales, por cuanto el órgano administrativo sigue reteniendo la facultad de imponer sanciones restrictivas a funcionarios públicos democráticamente electos; y en relación con las garantías de debido proceso que contiene la reforma, refirió que, si bien se las valora positivamente, estas no deben confundirse con mantener jurídicamente en su ordenamiento la posibilidad de que órganos distintos de un juez impongan sanciones como la de destitución e inhabilitación a este tipo de servidores. Por lo anterior, concluyó que está pendiente de que el Estado adecue la normatividad interna.

En consecuencia, la Ley 2094 de 2021 ya fue revisada en informe de supervisión por la Corte IDH y se estableció que con la misma no se cumple lo ordenado por la Corte, toda vez que sigue la autoridad administrativa reteniendo la facultad disciplinaria.

## **2. Propuesta de diseño disciplinario convencional**

A continuación se propone un modelo, analizando en primer lugar las propuestas de reforma que se han planteado internamente a partir de la Sentencia de la Corte IDH, al igual que

---

la forma como cumplen la convención los países escogidos para la comparación, para posteriormente establecer una propuesta frente a servidores electos democráticamente, que permita a Colombia cumplir con la CADH.

**a. Proyectos de ley para cumplir la convención en Colombia**

Antes de la reforma de la Ley 2094 de 2021, se tenían, a saber, dos proyectos de ley con los que esperaba dar cumplimiento a la orden impartida por la Corte IDH, en el caso del alcalde de Bogotá.

*Primer proyecto de ley:*

Se tuvo, en primer lugar, un proyecto de ley presentado por el exprocurador Fernando Carrillo Flórez, en el que se reconoce la necesidad de armonizar el diseño disciplinario con la CADH, atendiendo a la decisión de la Corte Interamericana de 2020 y a la sentencia del Consejo de Estado de 2017, y buscando que las sanciones sean impuestas por una autoridad judicial, con estándares de protección del derecho penal.

En dicha reforma, en relación con servidores públicos elegidos por voto popular, se proponía que cuando la sanción no fuera restrictiva —destitución o inhabilidad— podía seguir teniendo competencia disciplinaria la autoridad administrativa Procuraduría General de la Nación; no obstante, cuando se pretendiere imponer medidas limitantes de derechos políticos, la facultad debía corresponder a la jurisdicción contenciosa administrativa (Procuraduría General de la Nación, 2021<sup>a</sup>).

De igual manera, en este proyecto de ley se planteaba un sistema de garantías en materia disciplinaria y se acogían los principios de jurisdiccionalidad, imparcialidad objetiva, separación funcional, doble conformidad, plazo razonable, doble instancia, congruencia y garantías integrales y sistemáticas (Procuraduría General de la Nación, 2021<sup>a</sup>).

---

Sobre el procedimiento se estipulaba que la Procuraduría General de la Nación iba a encargarse de proponer un proyecto de sanción —destitución e inhabilidad—, el cual, para su firmeza, requeriría una sentencia judicial. Se trataba de un control judicial previo, automático e integral de legalidad, donde la decisión sería apelable y haría tránsito a cosa juzgada. Cabe advertir que solo procederían las sanciones restrictivas por circunstancias previstas en instrumentos internacionales, y asumidas por el Estado frente a la lucha contra la corrupción o por violaciones a DD. HH., en concordancia con las faltas gravísimas (Procuraduría General de la Nación, 2021<sup>a</sup>).

Frente a tal propuesta, si bien cumple con el requisito de que la decisión la tome una autoridad judicial, la crítica estaría en que no hay participación más efectiva del órgano judicial, además no se acoge lo dispuesto por Ferrajoli (2009), de un verdadero sistema acusatorio, que sería lo ideal, por cuanto el operador disciplinario debe estar separado de la etapa de propiamente de juzgamiento, donde prime la igualdad, con un juicio público, contradictorio, oral y con inmediación probatoria. En este caso se pasa el proyecto de fallo, en donde se sugiere al juez la decisión a tomar.

Además, el hecho de dividir el régimen solo para sanciones restrictivas podría dificultar la práctica del modelo, y también el modelo propuesto podría implicar un prejuizgamiento, por lo que no se cumpliría con el precedente vinculante, al no tener las garantías judiciales necesarias para restringir derechos políticos.

*Segundo proyecto de ley:*

Por otro lado, la Procuraduría General de la Nación presentó un segundo proyecto de ley, por la procuradora Margarita Cabello Blanco, y en el cual se buscaba el reconocimiento de funciones jurisdiccionales para este órgano administrativo, a fin de investigar a los servidores

---

públicos de elección popular. De igual manera, se proponía garantizar la distinción entre la etapa de investigación y juzgamiento, así como garantizar la doble instancia y conformidad, proponiendo un proceso mixto escritural y verbal (Procuraduría General de la Nación, 2021b).

Esta fue la propuesta que finalmente se materializó con la expedición de la Ley 2094 de 2021. Sin embargo, como se ha señalado esta misma desconoce el sentido y el alcance del artículo 23.2 de la convención, al igual que el precedente vinculante, toda vez que la facultad seguirá estando en la Procuraduría General de la Nación, donde, no obstante garantizar el ingreso de los procuradores por concurso de méritos y darles funciones judiciales, seguirán teniendo superior jerárquico, y no funcional, de tal forma que no se garantizarían la independencia, ni la autonomía e imparcialidad propias de un juez, ni las del poder judicial, dentro de un sistema de pesos y contrapesos, y ello equivale a desatender la orden de la Corte IDH y la CADH.

El incumplimiento, como se dijo fue reafirmado por la Corte IDH en informe de supervisión de cumplimiento, en el que estableció que la orden no fue dar competencias judiciales al órgano administrativo.

#### **b. Propuestas a partir de un análisis comparado**

No puede desconocerse que la Corte IDH reiteró que la democracia es uno de los pilares del sistema interamericano<sup>93</sup>, ni que la participación de los ciudadanos es un elemento fundamental dentro de ella, y que, a su vez, el artículo 23 de la CADH reconoce una dimensión individual y colectiva porque protege a los elegidos y a sus electores, y en tal sentido es responsabilidad de los Estados propiciar entornos y herramientas para para que los derechos políticos sean ejercidos de forma real y en condiciones equitativas (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020, p. 34).

---

<sup>93</sup> Carta de la OEA, de la que Colombia es parte desde el 12 de julio de 1951.

---

Se pudo concluir que el gran problema que se analizó de forma comparada este dado en el diseño institucional, en el órgano que limita los derechos, que no puede ser administrativo.

En ese sentido, Argentina no contempla, por principio de taxatividad, que los servidores elegidos por voto popular sean sujetos disciplinables —este es uno de los resultados de la investigación—; por ende, en relación con el cumplimiento de la convención, no se desconoce el artículo 23.2 de dicho instrumento, toda vez que, en esencia, las autoridades administrativas no pueden hacer uso de la potestad disciplinaria para restringir los derechos políticos de dichos servidores. Sin embargo, en este punto, tampoco se piensa que en Colombia la solución sea que dejen de ser sujetos disciplinables.

No obstante lo anterior, si bien Argentina tiene un modelo que no es aplicable a servidores públicos elegidos por voto popular, su procedimiento general brinda aportes; sobre todo, en su característica de tipo acusatorio, de tal forma que se pueda garantizar una mayor imparcialidad de las decisiones disciplinarias, pues, si bien con la nueva reforma (Ley 2094 de 2021) se estableció que la investigación y sanción debe estar en funcionarios distintos, no es precisa en determinar que estarán en diferentes dependencias o en garantizar que no habrá subordinación.

Por su parte, en Chile se determina que la participación de la potestad sancionatoria disciplinaria en servidores electos democráticamente está en el Tribunal Electoral respectivo, donde, si bien se trata de un órgano judicial, la solicitud de la doctrina ha sido que la autoridad competente para juzgar esas conductas sea la Corte de Apelaciones local, en primera instancia, y en segunda instancia, la Corte Suprema de Justicia<sup>94</sup> (Rosales, 2009, pp. 39-44). De ese ordenamiento puede tomarse el hecho de que sea un órgano judicial el que tenga encomendada la

---

<sup>94</sup> En Chile existe una particularidad, pues se reconoce, en materia administrativa, la Jurisprudencia de la Contraloría General de la República, al haber proferido decisiones vinculadas al ejercicio de la potestad sancionatoria. Por su parte, la jurisprudencia judicial se encuentra en la Corte Suprema de Justicia (Cordero Quinzacara, 2013, p. 90). Esto aplica, en general, a la responsabilidad disciplinaria.

---

competencia en ese tipo especial de servidores, así como la modalidad de un sistema mixto en donde hay una autoridad administrativa que se encarga de la fase de investigación y el juzgamiento se encarga en un órgano judicial, idealmente.

Es así como, a partir de la experiencia de los países escogidos para la comparación, para cumplir la CADH, la propuesta es: Cuando se trate de servidores elegidos por voto popular la Procuraduría General de la Nación investigue, y el juzgamiento opere en sede judicial, en la jurisdicción contenciosa administrativa. Esto sucede, en parte, en Chile, pues el conocimiento de la conducta se da en sede administrativa, pero la decisión la toma un tribunal, en ejercicio de función judicial, con la salvedad, que se anotó, de que la potestad en este caso debería encargarse a la jurisdicción ordinaria, como lo ha solicitado la doctrina, aclarando que en Chile no existe una jurisdicción especial.

De esta forma, al encargar a un órgano judicial el juzgamiento —en la rama judicial—, se cumple con lo previsto en la CADH, conforme a la cual se quiso dejar en los jueces, como forma de garantizar los derechos de quien ha sido elegido y el de sus electores, la competencia sancionatoria disciplinaria. Lo anterior se justifica en la forma como son elegidos los jueces al provenir de procesos de convocatoria de méritos, lo que les da más autonomía, independencia e imparcialidad (Fajardo Peña, 2015, p. 29), sumado eso al hecho de no tener superior jerárquico, sino funcional.

Entonces, el sistema mixto propuesto, es permitido por la sentencia del caso Gustavo Petro vs. Colombia (2020), por cuanto ha afirmado expresamente que no se debe cambiar la Constitución en cuanto a la facultad de vigilancia que tiene la Procuraduría General de la Nación, frente a este tipo de servidores. Estableciendo que, se debe modificar el Código Único Disciplinario ahora

---

Código General Disciplinario y particularmente la potestad sancionatoria, que puede llegar a restringir los derechos políticos, y la cual debe estar en el poder judicial.

En Colombia constitucionalmente, la Procuraduría General de la Nación tiene competencia disciplinaria, por lo que, se puede acoger la interpretación de la Carta Magna convencional, como lo refirió la Corte IDH (2020) en el caso del alcalde de Bogotá D.C., al respecto dijo: “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”.

Por ende, se entiende que la parte investigativa, podría continuar en la Procuraduría General de la Nación, y la fase sancionatoria en los jueces administrativos.

Este sistema mixto, también había sido propuesto salvamento de voto la Corte Constitucional (Sentencia SU-355, 2015):

[...] La consecuencia lógica que se sigue de esta premisa es que la reforma que exige la interpretación conforme con el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y cuyo alcance ha sido fijado por la Corte IDH, no requiere ninguna reforma constitucional pues puede ser modificado por la propia ley. Lo anterior, debido a que el desarrollo normativo del procedimiento, el cual incluye la competencia para imponer sanciones, está sujeta a la libertad de configuración del legislador, razón por la que es perfectamente viable que el **Congreso de la República modifique el actual esquema procesal, para que la Procuraduría General de la Nación, en ejercicio de la vigilancia superior únicamente investigue a los funcionarios de elección popular y por separado instruya los casos, para que posteriormente sean juzgados y sancionados por los jueces de la república.** (Negrillas por fuera del texto original).

Adicionalmente, el autor Peña (2015), también había generado esta propuesta:

---

Como principal aporte de esta reflexión, puede afirmarse que la implementación de esta fórmula permitiría superar totalmente la polémica en torno la convencionalidad de la facultad que actualmente le asiste al MP de sancionar disciplinariamente a los SPEP. La razón es simple: **convenido que la limitación de los derechos políticos por motivos sancionatorios solo puede presentarse como producto de una decisión emanada de una autoridad jurisdiccional- no necesariamente penal-**, con esta propuesta, que sugiere separar las funciones de investigación y juzgamiento, y que le confiere esta última función a un juez contencioso administrativo, se superaría el manto de duda que ha generado la compatibilidad del actual diseño institucional colombiano con los estándares interamericanos de protección de derechos políticos. Con ello, se restablecería la seguridad jurídica en materia disciplinaria que se ha visto diezmada por pronunciamientos judiciales abiertamente contradictorios y que ha terminado por afectar una fluida gestión pública en ciudades como Bogotá D.C. (Negrillas por fuera del texto original).

Por lo anterior, es inevitable redefinir la potestad disciplinaria, como lo señala el salvamento de voto de Myriam Ávila de la SU-355 de 2015, el cual establece que el legislador puede modificar la competencia, y dejar la parte investigativa a la Procuraduría, y la sanción, a los jueces de la república.

La naturaleza de la responsabilidad penal y disciplinaria es diferente. Entonces, para evitar una confusión entre estas disciplinas, se debe encargar a los jueces administrativos, porque los jueces penales se encargan de la persecución y el juzgamiento de los delitos, no de faltas disciplinarias, y encargar esta competencia en los jueces podría devolver la discusión doctrinaria sobre la autonomía del derecho disciplinario.

Además, ha sido la jurisdicción que por especialidad ha venido conociendo de estos casos en Colombia, vía control de legalidad; al ser la jurisdicción contenciosa, la que se conoce sobre el cumplimiento de la funciones administrativas (véase el artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo); y también es importante atender la finalidad

---

de la norma, no necesariamente son los jueces penales, porque si se atiende la literalidad, todo el fundamento del artículo 23.2 de la CADH, está haciendo referencia al proceso penal —no disciplinaria—, y la Corte IDH no quiso quitar la responsabilidad disciplinaria de este tipo de servidores.

De igual manera, el salvamento de voto de Diego García dentro del caso López Mendoza vs. Venezuela de la Corte IDH (2011), se afirmó:

16. A partir de los medios de interpretación referidos en los párrafos anteriores se puede concluir que el término ‘exclusivamente’ contenido en el artículo 23.2 de la Convención no remite a una lista taxativa de posibles causales para la restricción o reglamentación de los derechos políticos. Asimismo que el concepto ‘condena, por juez competente, en proceso penal’ no necesariamente supone que ese sea el único tipo de proceso que puede ser utilizado para imponer una restricción. Otros espacios judiciales (como la autoridad judicial electoral, por ejemplo) pueden tener, así, legitimidad para actuar. Lo que es claro y fundamental es que cualquiera que sea el camino utilizado debe llevarse a cabo con pleno respeto de las garantías establecidas en la Convención y, además, ser proporcionales y previsibles.

17. A la luz de una interpretación evolutiva y sistemática del artículo 23.2, y en atención al carácter vivo de la Convención, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones contemporáneas de la evolución institucional, lo crucial es que sea una autoridad de naturaleza judicial, vale decir en sentido amplio, y no restringida a un juez penal.

También el Consejo de Estado en sentencia de (2017) señaló que la competencia, no necesariamente debe estar en los jueces penales, así afirmó:

El artículo 23.2 de la CADH debe ser estudiado de cara a las circunstancias históricas y políticas que rodearon su expedición, como también respecto de los preceptos superiores contenidos en la Constitución de 1991.

Bajo el contexto histórico, fue el querer de los Estados Miembros de la OEA que el principio democrático y de tridivisión de poderes fuera el eje rector que guiara el actuar de los integrantes de

---

la Unión, que en su mayoría atravesaban o habían atravesado por periodos aciagos de totalitarismos marcados por formas de gobierno dictatoriales que tenían la capacidad de borrar de un plumazo las aspiraciones democráticas de nacientes sectores de oposición o de líderes que, a través de procesos democráticos, habían alcanzado cargos de elección popular.

Es de la esencia y espíritu del artículo 23 convencional que las autoridades administrativas no ostentaran tal poder como para contrariar la voluntad popular y mancillar los derechos políticos de sus contradictores y opositores, dejando la posibilidad de la decisión, tendiente a limitar este tipo de derechos, en cabeza del poder judicial y particularmente de jueces, con autonomía y capacidad de dictar el derecho de manera imparcial, como lo eran los jueces penales de las golpeadas repúblicas.

En consecuencia, la propuesta no se estaría buscando que, este tipo de servidores dejen de ser sujetos disciplinables. Se estaría ejerciendo la potestad sancionatoria disciplinaria dando cumplimiento a los postulados internacionales ratificados por Colombia, en el marco de la protección de los derechos humanos, tomando en cuenta su obligatoriedad al ser un Estado parte de la Organización de Estados Americanos, suscriptores de la convención y haber sido parte procesal en la sentencia condenatoria de Petro vs. Colombia (2020) de la Corte IDH. Todo lo cual constituye el bloque de constitucionalidad que deben atender las autoridades judiciales y administrativas.

Entonces, si bien Colombia es un referente en cuanto a la potestad disciplinaria y al poder preferente de la Procuraduría General de la Nación, se requiere un régimen especial para servidores públicos elegidos por voto popular, que permita adecuar el diseño institucional a las obligaciones previstas en la CADH, particularmente el artículo 23.2. Los aportes de las experiencias jurídicas escogidas para la comparación ayudan a ver cómo cumplen la CADH y poder generar una propuesta.

La solución no es dejarlos por fuera de la potestad disciplinaria, como en Argentina, aunque de ese ordenamiento pueden acogerse parámetros del procedimiento de tipo acusatorio, para

---

diferenciar entre *investiga* y *juzga*, así como, las garantías aplicables propias de un juicio oral y público; por su parte, de Chile podría tomarse la idea base, de que la competencia para restringir derechos políticos de servidores elegidos por voto popular sea en ejercicio de función judicial, con las recomendaciones que ha realizado la doctrina de dejarlo en la rama judicial propiamente.

Ante este panorama, se tiene que, actualmente la Corte Constitucional estudia la reforma de la Ley 2094 de 2021 en la que se le crearon funciones judiciales a la Procuraduría General de la Nación para limitar derechos políticos de servidores elegidos popularmente. La Corte decidirá la suerte de la reforma de 2021 que buscó cumplir la sentencia de la Corte IDH (2020) en el caso del alcalde de Bogotá (Cote, 2022).

En esta demanda que ha estudiado la constitucionalidad de la Ley 2094 de 2021, ha tenido opiniones diferentes: La Academia Colombiana de Jurisprudencia señaló que la Procuraduría General de la Nación no puede suplir la labor de un juez, además como órgano de control no puede conocer procesos penales; la Universidad del Externado estableció que la reforma no fue precisa e incluye servidores que antes no eran de su competencia; la Universidad de los Andes, advirtió que la Constitución establece que la Procuraduría vigila la conducta de quienes desempeñan funciones públicas y la reforma estaría reforzando lo previsto constitucionalmente, aunque reprocha que no se haya tramitado como ley estatutaria (Cote, 2022).

En ese escenario, si se declara la constitucionalidad sería bastante complejo porque la Corte IDH ha sido enfática en que una autoridad administrativa no puede limitar derechos políticos, habría un desconocimiento del bloque de constitucionalidad y desconocimiento del precedente de la Corte IDH y la CADH. Además, el Consejo de Estado probablemente se negaría a asumir que el control judicial de los fallos disciplinarios judiciales que profiera la Procuraduría General de la Nación generando que en la práctica no tengan control judicial, e incluso la imposibilidad de

---

ejecutar la sanción (Hernández M., 2022). Por ende, será necesario continuar en el trabajo de una reforma más adecuada para diseño disciplinario Colombiano en servidores elegidos por voto popular.

### **Conclusiones parciales**

A partir del caso de Gustavo Petro, alcalde de Bogotá y otros, se pudo constatar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional —pese a, vía bloque de constitucionalidad, ser la encargada de hacer que los tratados sobre DD. HH. Se cumplan— ha acogido una postura neutral, en la que se ha reafirmado la competencia de un órgano administrativo para imponer medidas restrictivas de derechos políticos a quienes han sido elegidos democráticamente, y se ha negado, por tanto, a realizar un control de convencionalidad.

En ese entendido, el concepto de bloque de constitucionalidad ha tenido unas dificultades al entender los conceptos de bloque estricto y amplio, el primero conformado por tratados internacionales que se encuentran al mismo nivel que la Constitución y el segundo por normas que se encuentran a un nivel distinto de la Constitución como las leyes estatutarias y las leyes orgánicas. La discusión conceptual ha generado que se limite su ejercicio solo como parámetro de control de las leyes, así como, se ha quitado valor a la jurisprudencia interamericana y al control de convencionalidad, dándole un criterio relevante, en lo que se ha llamado *soft law*, en donde están la jurisprudencia, las reglas y los estándares de la Corte Interamericana, que son ubicados como criterio orientador (Quinche, 2019, pp. 380-389).

En contraste, como lo señala Quinche (2019) a las autoridades judiciales y administrativas les corresponde realizar un control de legalidad, constitucionalidad y convencionalidad, la no aplicación afecta y constituye una regresión en la protección de los derechos humanos. En este punto, la Corte Constitucional ha sido menos garantista.

---

El legislador y la Procuraduría General de la Nación, por su parte, han compartido esta tesis de la Corte Constitucional, porque para cumplir la orden de la Corte IDH (2020) de adecuar el ordenamiento interno a las normas convencionales, han decidido mantener en dicho órgano administrativo la competencia sancionatoria disciplinaria creándole unas funciones judiciales a esa misma entidad, desconociendo el precedente vinculante que no permite que autoridad administrativa alguna pueda restringir derechos políticos.

Si bien, en un intento por cumplir con la sentencia condenatoria de la Corte IDH (2020), en el caso del alcalde de Bogotá se planteó una reforma por parte de la Procuraduría General de la Nación, y la cual, esencialmente, lo que dio lugar a la expedición de la Ley 2094 de 2021—, esperando así cumplir con las obligaciones internacionales.

Lo cierto es que no se cumple, porque la Corte Interamericana ha sido enfática desde *López Mendoza vs. Venezuela*, que el artículo 23.2 de la convención no permite que órgano administrativo alguno pueda limitar derechos políticos, y ello se reafirmó en informe de supervisión de cumplimiento de la CIDH de noviembre 2021, en donde se reiteró el incumplimiento del Estado colombiano. Por ende, el legislador colombiano ha avalado un proyecto de ley que desconoce el bloque de constitucionalidad en el que se encuentra no solo la CADH ratificada por Colombia, sino también el precedente vinculante, y la orden que fue dada al Estado colombiano en la sentencia condenatoria de la Corte IDH (2020).

Por lo anterior, el Estado sigue incumpliendo la convención, al vulnerar el principio de jurisdicción —el cual busca que sea un juez competente quien decida sobre la limitación de derechos políticos—, además de desconocer que la CADH en un sentido literal y desde su finalidad, no permite otorgar competencia a las autoridades administrativas para restringir derechos políticos.

---

En contraste, se plantea una propuesta con los aportes de Chile y Argentina, así como, bajo una interpretación de la Constitución Política colombiana acorde a la Convención —que fue permitida expresamente en la sentencia de la Corte IDH (2020), entendiendo la función de vigilancia de la Procuraduría General de la Nación, puede ser mantenida en este órgano administrativo, siempre que no implique restricción de derechos políticos.

Es así como, se entendió que era permisible dividir el procedimiento en dos fases (investigativa y sancionatoria), de tal forma que la Procuraduría General de la Nación se encuentre en esa primera etapa y la sanción se encargue a los jueces contencioso-administrativos, acogiendo además desde las experiencias jurídicas con las que realizó la comparación, las mayores garantías posibles para adelantar el procedimiento.

### **Conclusiones**

Colombia no cumple con la convención; particularmente, incumple con lo establecido en el artículo 23.2, por cuanto un órgano administrativo —la Procuraduría General de la Nación— tiene facultad para imponer medidas restrictivas frente a derechos políticos, por lo cual es necesario plantear reformas en el diseño institucional, para que se encargue la potestad sancionatoria en el poder judicial y en los jueces de la república.

En el caso de Colombia, se analizó el régimen disciplinario, y sobre la caracterización constitucional y legal de la responsabilidad disciplinaria en servidores elegidos democráticamente, se determinó que tal responsabilidad debe ser acorde a los fines esenciales del Estado y a los principios de la función administrativa, y que la potestad disciplinaria se encuentra en la Procuraduría General de la Nación como órgano administrativo, pero debe reestructurarse la competencia si se quiere atender lo previsto en la convención.

---

En cuanto al procedimiento, se afirmó que el régimen legal disciplinario en Colombia se encuentra en la ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario, modificado recientemente por la Ley 2094 de 2021, la cual entró en vigor en marzo de 2022. Es así como, en relación con los servidores elegidos democráticamente, se trata de un procedimiento judicial, y aunque se pensó con ello cumplir lo ordenado por la Corte Interamericana en 2020, en el caso del alcalde de Bogotá, lo cierto es que se mantuvo la competencia en la misma entidad, la cual no deja de ser un órgano administrativo.

Para resaltar, se encontró que el Ministerio Público colombiano proviene del derecho anglosajón, desde 1830, cuando se lo trasplantó del derecho público de Estados Unidos, aunque no tenía funciones disciplinarias, y dicha particularidad constituye una pauta en Latinoamérica y una característica especial, que, además, deviene desde la norma constitucional. Ante este panorama la misma Corte IDH en el caso *Petro vs. Colombia* estableció, que era posible entender que las normas constitucionales se refieren solo a la facultad de vigilancia de la Procuraduría General de la Nación, más no a la sancionatoria y que pudiere llegar a restringir derechos políticos, la cual debería encargarse en los jueces de la república.

Sobre la potestad en funcionarios elegidos por voto popular, se definió que esta tiene un problema de tipo orgánico, según afirma Fajardo Peña (2015): se trata de un sistema inquisitivo, que no garantiza que no se limiten los derechos políticos por parte de un órgano administrativo. Entonces, sin desconocer que la potestad disciplinaria es estructural en un Estado, se busca que, para ejercer la facultad de imponer medidas restrictivas, se cumplan los postulados convencionales, en consideración a que los servidores no fueron escogidos por la Administración, sino por los ciudadanos, y se deben garantizar los derechos a elegir y ser elegido.

---

Adicionalmente, luego de realizar el análisis de algunos casos, se encontró que la Corte Constitucional, pese a ser la guardiana de la Constitución e incluir la CADH en la Carta Fundamental, vía bloque de constitucionalidad, se ha negado a hacer un control de convencionalidad efectivo. Por su parte, el Consejo de Estado, con un avance menos tímido, ha realizado este control difuso, en el caso del alcalde de Bogotá (2017), llamando la atención sobre la necesidad de adecuar el ordenamiento jurídico interno, lo que ha sido confirmado mediante la sentencia de la Corte Interamericana (2020). Sin embargo, después de cinco años del control de convencionalidad realizado por el Consejo de Estado, aún no se ha cumplido con la adecuación del ordenamiento interno a la CADH, por lo que es cuestionable la practicidad de esta herramienta para lograr la protección de los derechos humanos.

Lo cierto es que, Colombia tiene un diseño institucional muy especial, y que, de acuerdo con lo señalado por la CADH, es necesario adecuarlo y armonizarlo a las obligaciones contenidas en ese instrumento internacional, con el uso de herramientas como bloque de constitucional y control de convencionalidad de forma más decidida y no solo por los jueces sino por todas las autoridades del Estado.

Es así como, aprovechando las experiencias de otros países, se contrastó el régimen disciplinario en Chile y Argentina, en relación con servidores públicos elegidos por voto popular. Se establecieron las semejanzas y las diferencias del diseño estructural de los Estados, el régimen disciplinario, el procedimiento, los órganos y el régimen normativo general.

En relación con el diseño de los ordenamientos, en los tres países existen algunas semejanzas que permiten entender la potestad disciplinaria cuando se la ejerce frente a funcionarios elegidos democráticamente. Así, sobre la potestad disciplinaria en ejercicio de función judicial, en Chile existe una particularidad, porque un órgano en ejercicio de función

---

judicial puede separar del cargo a un funcionario elegido por sufragio con causales disciplinarias, lo cual, frente a las obligaciones convencionales, cumple con el requisito de ser jurisdiccional. No obstante, el llamado de la doctrina ha sido que se deje en la jurisdicción ordinaria.

Además, en el régimen disciplinario se encontraron las siguientes semejanzas en los tres ordenamientos: el propósito de la responsabilidad disciplinaria de velar por el estricto cumplimiento de los deberes que tienen encomendados los funcionarios públicos, y con ello, los fines estatales; el concepto de *falta*, que es el incumplimiento de los deberes o la incursión en las prohibiciones; los presupuestos, que son una conducta cometida por un servidor público, con culpa y sin que hayan operado las causales de extinción —de las cuales se comparten la muerte del procesado y la prescripción, aunque en diferentes términos—; principios como la responsabilidad, la contradicción, la defensa, la juridicidad y la legalidad.

En relación con el conocimiento, el juzgamiento y la sanción disciplinaria en funcionarios elegidos por voto popular, se tiene que en Colombia quien conoce, investiga y juzga es una misma autoridad, y en Chile quien juzga a ese tipo de servidores es el Tribunal Electoral, con la aclaración de que en Argentina se excluye al mismo tipo de servidores. En este punto, se acogería el sistema acusatorio que por régimen general se aplica en Argentina, pues permitiría dar mayores garantías; además, permitiría cumplir con una de las órdenes de la sentencia de la Corte Interamericana en el caso del alcalde de Bogotá —la separación entre quien investiga y juzga—.

De igual manera, las fuentes normativas constitucionales de cada ordenamiento difieren: en Chile es en el artículo 38 constitucional donde se encuentra el fundamento de este tipo de responsabilidad. En Argentina, las bases están en el artículo 18 de su Carta Fundamental, y que faculta a las autoridades a ejercer función disciplinaria. En Colombia, los artículos 124 y el 277 de

---

la Constitución facultan a la Procuraduría para ejercer potestad, incluso frente a servidores elegidos por voto popular.

En consecuencia, pese a que en los tres ordenamientos existe el fundamento constitucional de la potestad disciplinaria administrativa, solo en Colombia, constitucionalmente, se le crea a un órgano administrativo independiente la competencia para disciplinar a servidores elegidos democráticamente, facultad bajo la cual se han impuesto medidas restrictivas a derechos políticos como la destitución e inhabilidad; sin embargo, como ya se advirtió, dicha potestad puede acoger una interpretación convencional si se deja en el órgano administrativo solo la investigación.

En consecuencia, se determinó que en Colombia surge la necesidad de que la responsabilidad disciplinaria frente a servidores electos democráticamente requiere que dentro del ordenamiento se busque, como última medida, aportar en el cumplimiento de las finalidades estatales con los retos que demandan hacer un procedimiento más imparcial entre quien conoce y juzga, con decisiones más céleres, y bajo el necesario cumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 23.2 de la CADH, como uno de los primeros países en ratificar el instrumento internacional; particularmente, que la potestad sancionatoria se encargue a los jueces y al poder judicial.

Resulta claro que una interpretación desde la finalidad del artículo 23.3 de la CADH permite concluir que lo que quiso la norma, es que, la restricción de derechos políticos fuera de los jueces, sin que implique que solo se dé por el procedimiento penal, siendo viable la aplicación del procedimiento disciplinario.

Por último, en relación con la propuesta para cumplir la convención, si bien se destaca que Colombia es un referente en cuanto a la potestad disciplinaria y poder preferente de la Procuraduría General de la Nación, se requiere un régimen especial para servidores públicos elegidos por voto

---

popular, que permita adecuar el diseño institucional, razón por la cual se plantea que la solución no estaría en dejarlos por fuera de la potestad disciplinaria, como en Argentina.

Lo anterior, para afirmar que la Procuraduría General de la Nación, como órgano administrativo, podría conocer del proceso hasta la etapa de investigación, y el juzgamiento se podría encargar a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa: ello permitiría cumplir lo ordenado por la Corte Interamericana en 2020, y que ya había sido mencionado por el Consejo de Estado desde 2017. Se trataría en un sistema mixto soportando en que el estándar de la Corte IDH de encargar la competencia sancionatoria en los jueces de la república y en la afirmación de la Corte IDH de que vigilancia de la conducta —no sanción— resulta ser convencional, siendo necesario modificar el Código General Disciplinario.

---

### Referencias

- Aguirre, P. (2015). *Estructura Jurídica del Estado de Chile*. <http://www.pedroaguirrecerda.cl/w15/wp-content/uploads/2015/07/Estructura-Juridica-del-Estado-de-Chile.pdf>
- Albornoz Gabilán, J. E. (2011). *El debido proceso administrativo y su reconocimiento en los procedimientos disciplinarios de los órganos de la Administración del Estado regidos por la Ley 18.834 sobre estatuto administrativo*. Universidad de Chile, Facultad de Derecho.
- Amuch. (2018). Sumarios instruidos por la Contraloría General. Respecto de alcaldes. *Asociación de Municipalidades de Chile, Revista Jurídica Municipal*.
- Arango. M. (2004). *El bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana*. Icesi.
- Bordalí Salamanca, A. (2018). El régimen de responsabilidad disciplinaria de los jueces chilenos y su inadecuación a las exigencias constitucionales. *Revista Ius et Praxis*, 2, 513-548.
- Brewer-Carías, A. (2011). Los aportes de la revolución francesa al constitucionalismo moderno y su repercusión en Hispanoamérica a comienzos del siglo XIX. *Ars Boni Et Aequi*, 2, 111–142.
- Brito Ruiz, F. (2003). *Aspectos constitucionales y legales*. Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Brito Ruiz, F. (2006). *El procedimiento disciplinario de los servidores públicos*. Leyer.
- Cabral, P. O. (2019). Procedimiento disciplinario en materia de empleo público en la provincia de Buenos Aires. *Revista Derechos en Acción*, 78, 78-109.
- Castro Buitrago, C. E., Cubides Cárdenas, J., & Martínez Lazcano, A. J. (2016). La génesis del control de convencionalidad: El ejercicio del Control de Convencionalidad Difuso (CCVD) por parte del Consejo de Estado Colombiano 2006-2014. *JUS Público*, 17, 15-49.

---

CIJ. (2008, 12 de noviembre). *Cómo se organiza el poder judicial*. Centro de Información Judicial.

<https://www.cij.gov.ar/nota-117-C-mo-se-organiza-el-Poder-Judicial.html>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009, 30 de diciembre). *Democracia y derechos*

*humanos en Venezuela*. Organización de los Estados Americanos.

<http://www.cidh.org/countryrep/venezuela2009sp/ve09.indice.sp.htm>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2014, 18 de marzo). *Decisión medida cautelar*.

*Radicado 374-13. Resolución No. 5.* (Presidente: Jesús Orozco).

<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2014/mc374-13-es.pdf>

Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. (1969, 22 de noviembre).

*Convención Americana sobre Derechos Humanos. Estados Americanos.*

[https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/actas-conferencia-interamericana-derechos-](https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/actas-conferencia-interamericana-derechos-humanos-1969.pdf)

[humanos-1969.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/actas-conferencia-interamericana-derechos-humanos-1969.pdf)

Congreso de la República de Colombia. (2002, febrero 5). Ley 734. *Por la cual se expide el Código*

*Disciplinario Único*. Diario Oficial N. 44.699.

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 1208. Trabajadores oficiales. (C.

P. Augusto Trejos Jaramillo; Octubre 8 de 1999).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección segunda subsección A.

Sentencia. Radicado 2013-0011700. (C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Marzo 26

de 2014).

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de segunda instancia.

Radicado 2013-06871-AC. (C.P. Alfonso Vargas Rincón. Marzo 5 de 2014<sup>a</sup>).

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de segunda instancia.

Radicado 2013-07052-AC. (C.P. Alfonso Vargas Rincón. Marzo 18 de 2014<sup>b</sup>).

- 
- Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia. Radicado 2011-0031600. (C.P. William Hernández Gómez. Agosto 9 de 2016).
- Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia. Radicado 2014-00360-(1131-2014). (C.P. César Palomino Cortés. Noviembre 15 de 2017).
- Constitución Política de la Nación Argentina [Const]. Mayo 1 de 1853 (Argentina).
- Constitución Política de la República de Colombia [Const]. Julio 20 de 1991 (Colombia).
- Constitución Política de la República de Chile [Const]. Decreto 100. 1980 (Chile).
- Contraloría General de la República. (2013, 22 de octubre). *Resolución No. 510. Aprueba reglamento de sumarios instruidos por la Contraloría General de la República*. Id. Norma 40.688.
- Cordero Quinzacara, E. (2013). Concepto y naturaleza de las sanciones administrativas en la doctrina y jurisprudencia chilena. *Revista de derecho (Coquimbo)*, 20(1), 79-103.
- Córdoba Triviño, J., & Castro Novoa, L. M. (2019). *Bloque de constitucionalidad, control de convencionalidad y Corte Constitucional*. Legis Ámbito Jurídico.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-417. Expediente D-243. (M.P. José Gregorio Hernández Galindo: Octubre 4 de 1993).
- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-597. Expediente D-1229. (M.P. Alejandro Martínez Caballero: Noviembre 6 de 1996)
- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-057. Expediente D-1760. (M.P. Carlos Gaviria Díaz: Marzo 4 de 1998).
- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-725. Expediente D-2658. (M.P. Alfredo Beltrán Sierra: Junio 21 de 2000).

---

Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-551. Expediente CRF-001. (M.P. Eduardo Montealegre Lynett: Julio 9 de 2003).

Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-028. Expediente D-5768. (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto: Enero 26 de 2006).

Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-291. Expediente D-6476. (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa: Abril 25 de 2007).

Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-541. Expediente D-7966. (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo: Junio 30 de 2010).

Corte Constitucional Colombiana, Sentencia SU-712. Expediente T-3005221. (M.P. Jorge Iván Palacio: Octubre 17 de 2013).

Corte Constitucional Colombiana, Sentencia SU-355. Expediente T-4.325.260. (M.P. Mauricio González Cuervo: Junio 11 de 2015).

Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-458. Expediente D-10585. (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado: Julio 22 de 2015).

Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T-280A. Expediente T-5.204.552. (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva: Mayo 27 de 2016).

Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-285. Expediente D-10990. (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez: Junio 1 de 2016).

Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-392. Expediente D-13101. (M.P. Diana Fajardo Rivera: Agosto 28 de 2019).

Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-015. Expediente D-13235. (M.P. Alberto Rojas Ríos: Enero 22 de 2020).

---

Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-146. Expediente D-13933. (M.P. Cristina Pardo Schlesinger: Mayo 20 de 2021).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005, 23 de junio). Yatama Vs. Nicaragua. (Presidente: Sergio García Ramírez).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2008, 6 de agosto). Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. (Presidenta: Cecilia Medina Quiroga).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2011, 1 de septiembre). López Mendoza Vs. Venezuela. (Presidente: Diego García-Sayán).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020, 8 de julio). Caso Petro Urrego Vs. Colombia. (Presidenta: Elizabeth Odio Benito).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2021, 25 de noviembre). Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Caso Petro Urrego Vs. Colombia.

Cote, J. S. (2022). El futuro incierto de la Procuraduría que se resolverá en primer semestre de 2023. *El Espectador*.

Cuéllar Cedeño, A., & Torres Carvajal, J. C. (2020). *El Estado Colombiano y su incumplimiento de la obligación internacional de adecuación de las normas internas a la Convención Americana de Derechos Humanos*. Universidad El Bosque.

Decreto 3135. Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado, y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales. Diciembre 26 de 1968. DO. N.º 52689.

Decreto-Ley 262. Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación. Febrero 22 de 2000. DO. N.º 43904.

---

Decreto con fuerza de Ley 1-19653. Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de Ley No. 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

Id. Norma 191865. Diciembre 13 de 2000.

Decreto 467. Reglamento de investigaciones administrativas. 13 de mayo de 1999. Boletín Oficial N.º 29.146 1ª Sección (Argentina).

Decreto 1421. Ley marco de regulación del empleo público nacional. 9 de agosto de 2002. Boletín Oficial (Argentina).

Dalla Via, A. R. (2019). Derechos políticos, normativa electoral y equidad en los procesos electorales. Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales. CIDH. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r29275.pdf>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2017). *Concepto Marco 07. Concepto marco clasificación de los empleos del orden nacional y territorial*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=84333>

Fajardo Peña, S. (2015). *El Control disciplinario de los servidores públicos elegidos por voto popular: Una propuesta de reforma* (Tesis). Universidad de los Andes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/16888/u703157.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ferrajoli, L. (2009). *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal* (9 ed.). Trotta.

Gómez Pavajeau, C. A. (2011). *Dogmática del derecho disciplinario* (5.ª ed.). Universidad Externado de Colombia.

Gómez Pavajeau, C. A. (2012). El derecho disciplinario como disciplina jurídica autónoma. *Derecho Penal y Criminología*, 33, 51-68.

- 
- Hernández M., P. A. (2022). Horizontes del contencioso administrativo. Tomo II. El contencioso Administrativo Jurisdiccional. En *Control judicial de los fallos disciplinarios: Iniciativa inviable* (1ª ed.). Universidad Externado de Colombia.
- Hitters, J. C. (2009). Control de constitucionalidad y control de convencionalidad. Comparación (Criterios fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos). *Estudios Constitucionales de Chile*, 2, 109-128.
- Isaza, C. (2020). *¿La Corrupción es inherente a la cultura colombiana?* <https://www.uexternado.edu.co/finanzas-gobierno-y-relaciones-internacionales/la-corrupcion-es-inherente-la-cultura-colombiana/>
- Ivanega, M. M. (2006). Apuntes acerca de la potestad disciplinaria de la administración y el procedimiento sumarial. *Jurisprudencia Argentina-Suplemento Derecho Administrativo*. <http://www.saij.gob.ar/miriam-mabel-ivanega-apuntes-acerca-potestad-disciplinaria-administracion-procedimiento-sumarial-dacf070006-2007/123456789-0abc-defg6000-70fcanirtcod#>
- Ivanega, M. M. (2013). *Instituciones de derecho administrativo* (2.ª ed.). Universidad Externado de Colombia.
- Kunsemuller, C. (2003). Los principios del procedimiento penal y su aplicación en los procedimientos disciplinarios. *Revue Internationale de droit pénal*, 74, 821-837.
- Ley 1015. *Por medio de la cual se expide el Régimen Disciplinario para la Policía Nacional*. Febrero 7 de 2006. DO. N.º 46175. Congreso de la República de Colombia.
- Ley 1952. *Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario*. Enero 28 de 2019. DO. N.º 50850. Congreso de la República de Colombia.

---

Ley 2094. *Por medio de la cual se reforma la ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones.*

Junio 29 de 2021. DO. N.º 51898.

Ley 18575. *Ley orgánica constitucional de base generales de la administración del Estado.*

Noviembre 12 de 1986. DO. N.º 19.653

Ley 18834. *Aprueba el Estatuto Administrativo.* Id. Norma 30210. Septiembre 15 de 1989a.

Ley 18883. *Aprueba el estatuto administrativo para funcionarios municipales.* Septiembre 15 de 1989.

Ley 18695. *Ley orgánica constitucional de municipalidades.* Id. Norma 210676. Mayo 9 de 2006.

Ley 25164. *Ley marco de regulación del empleo público nacional.* Septiembre 15 de 1999. DO. N.º 25.164.

López, J. (2014). *Control judicial de las decisiones disciplinarias.* Universidad Nacional de Colombia.

Malagón Pinzón, M. (2017). *El pensamiento administrativo sobre el Ministerio Público en Colombia e Hispanoamérica.* Universidad Externado de Colombia.

Martínez Vega, L. F., Mosquera Correa, M. F., & Rendón Vélez, M. M. (2019). *Destitución y/o inhabilidad de los servidores públicos elegidos por voto popular respecto a la Corte Constitucional y Corte Interamericana de Derechos Humanos.* Fundación Universitaria del Área Andina. <https://digitk.areandina.edu.co/handle/areandina/3396>.

Molano Franco, L. R. (2022). La reforma a la disciplina judicial. En *Comentarios al Nuevo Código General Disciplinario Ley 1952 de 2019 y 2094 de 2021* (Vol. 13, pp. 327–362). Universidad Externado de Colombia.

- 
- Miranda Alarcón, V. M., & Molina Pizarro, K. A. (2017). *El recurso de protección como forma de control jurisdiccional del sumario administrativo a la luz de la jurisprudencia de la Corte Suprema. Años 2010-2015*. Universidad de Chile, Facultad de Derecho.
- Montero Cartes, C. (2015a). Las causales de extinción de la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos. Análisis crítico. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, 93-130.
- Montero Cartes, C. (2015b). La responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos: Un estudio introductorio. *Revista de Derecho Público*, 82, 111-141. <https://doi.org/10.5354/rdpu.v0i82.37285>
- Ospina Garzón, A. F. (2022). El Control Jurisdiccional de los Fallos Disciplinarios a partir de la Reforma. Interrogantes, Críticas y Perspectivas. En *Comentarios al Nuevo Código General Disciplinario Ley 1952 de 2019 y 2094 de 2021* (Vol. 13, pp. 363–398). Universidad Externado de Colombia.
- Palacios, L. P. (2013). *Estudios de Derecho Público* (1.<sup>a</sup> ed.). Asociación de Docentes Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires.
- Parra Gutiérrez, W. R. (1995). *Derecho administrativo disciplinario*. Ediciones Librería del Profesional.
- Pastor de Peirotti, I., & Ortiz de Gallardo, M. I. (2019). Potestad disciplinaria de la Administración: Principios Constitucionales desarrollados por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. *Cuadernos de derecho público*, 7, 143-164.
- Pegoraro, L., & Rinella, A. (2006). Ámbitos e instrumentos del método. En *Introducción al derecho público comparado* (1.<sup>a</sup> ed., pp. 51-123). Palestra.

- 
- Pring, C., & Vrushi, J. (2019). *Global Corruption Barometer Latin America & The Caribbean 2019. Citizens' Views and Experiences of Corruption*. (p. 60). Transparency International.  
<https://www.transparency.org/gcb10/latin-america-and-the-caribbean>
- Procuraduría General de la Nación. (2020, 1 de septiembre). *Circular No. 005. Competencia disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación luego de la expedición de la sentencia de la Corte IDH - Caso Gustavo Petro contra el Estado Colombiano*.  
<https://www.procuraduria.gov.co/portal/>
- Procuraduría General de la Nación. (2021a, 6 de enero). *Proyecto de Ley 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*.
- Procuraduría General de la Nación. (2021b, 25 de marzo). *Proyecto de Ley 2021. Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones*.
- Procuraduría General de la Nación Sala Disciplinaria. (2010a, 27 de septiembre). *Fallo disciplinario. Radicado 2008-305318*.
- Procuraduría General de la Nación Sala Disciplinaria. (2010b, 27 de octubre). *Fallo reposición disciplinario. Radicado 2008-305318*.
- Procuraduría General de la Nación Sala Disciplinaria. (2013, 9 de diciembre). *Fallo disciplinario de única instancia. Radicado 2012-447489*. (Ponente: Juan Carlos Novoa Buendía).
- Procuraduría General de la Nación Sala Disciplinaria. (2014, 13 de enero). *Fallo reposición disciplinario. Radicado 2013-447489*.
- Quinche Ramírez, M. F. (2019). Bloque de constitucionalidad, soft law, y control de convencionalidad. En *Crisis del Estado nación y de la concepción clásica de la soberanía* (pp. 363–395). Universidad del Rosario.

- 
- Ragin, C. (2007a). El uso de los métodos comparativos para estudiar la diversidad. En *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad* (pp. 177-212). Siglo del Hombre, Universidad de los Andes.
- Ragin, C. (2007b). El uso de los métodos cualitativos para el estudio de los aspectos comunes. En *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad* (pp. 143-176). Siglo del Hombre, Universidad de los Andes.
- Rajevic Mosler, E. (2017). Textos legales sobre gestión de personas y empleo público en Chile. *Servicio Civil Chile*, 469.
- Rajevic Mosler, E., & Garcés, M. F. (2009). Control de legalidad y procedimiento de toma de razón. En *Un mejor Estado para Chile, Propuestas de modernización y reforma* (pp. 613-646). Consorcio para la Reforma del Estado.
- Ramírez Riaño, J. A. (2014). La desatención del Estado Colombiano sobre la medida cautelar No. 374-13 solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso Petro. Universidad Militar Nueva Granada.
- Ramírez-Torrado, M. L., & Aníbal-Bendek, H. V. (2015). Sanción Administrativa en Colombia. *Vniversitas*, 131, 107-148.
- Restrepo Medina, M. A. (2022). La reforma al Código General Disciplinario frente a las exigencias del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos. En *Comentarios al Nuevo Código General Disciplinario Ley 1952 de 2019 y 2094 de 2021* (Vol. 13, pp. 65–83). Universidad Externado de Colombia.
- Rey Vásquez, L. E. (2018, 4 de junio). *Procedimientos sancionatorios: Principios aplicables*. UNNE Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas.
- Roa, D. (2008). *Apuntes prácticos de derecho disciplinario*. Grupo Editorial Ibáñez.

- 
- Rodríguez, L. (2016). *Estructura del poder público en Colombia*. Temis S.A.
- Rory Forero, J. (2019, 21 de febrero). Código General Disciplinario: La reforma en contexto. *Ámbito Jurídico*. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/especiales/codigo-general-disciplinario-la-reforma-en-contexto>
- Rosales, C. M. (2009). Análisis crítico del sistema de remoción de autoridades edilicias en la jurisdicción electoral chilena. *Derecho Electoral, Tribunal Supremo de Elecciones* (8).
- Rosario Rodríguez, M. (2015). El mínimo de efectividad y la vinculatoriedad de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Quid Iuris*, 9(29).
- San Martín Cerruti, M. (2010). Sumario Administrativo Regulado por el Estatuto Administrativo Contemplado en la Ley No. 18.834. *Probidad y transparencia para la Administración*, 1-62.
- Sánchez Herrera, M. E. (2013). *Dogmática practicable del derecho disciplinario*. Nueva Jurídica.
- Santaella Quintero, H. (2022). ¿Qué significa una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el derecho interno colombiano? En *Comentarios al Nuevo Código General Disciplinario Ley 1952 de 2019 y 2094 de 2021* (Vol. 13, pp. 41–63). Universidad Externado de Colombia.
- Soto Kloss, E. (2014). El procedimiento disciplinario sumario administrativo en el Estatuto Administrativo (Explicaciones esquemáticas). *Revista de Derecho Público*, 17, 111-136.
- Suelt-Cock, V. (2016). El bloque de constitucionalidad como mecanismo de interpretación constitucional. Aproximación a los contenidos del bloque en derechos en Colombia. *Vniversitas*, 133, 301-382.
- Transparency International. (2018). *Corruption perceptions index*. <https://www.transparency.org/cpi2018>

---

Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda Subsección A. (2014, 13 de enero).

Auto de admisión. Radicado 2013-07052. (M.P. José María Armenta Fuentes).

Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda Subsección C. (2014a, 17 de enero).

Sentencia de primera instancia. Radicado 2013-06871. (M.P. Samuel José Ramírez Poveda).

Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda Subsección C. (2014b, 23 de enero).

Sentencia de primera instancia. Radicado 2013-07052-AC.

Tribunal Constitucional Electoral. (2002). Sentencia. Caso alcalde Arturo Pineda Rivera. Alcalde en la comuna de Loncoche en la IX región. <https://tse.do/>

Tribunal Constitucional Electoral. (2004). Sentencia. Caso concejales José Fernández Bascuñan, Rene Azat Gazale, Feizal Azat Gazale y Miguel Bahamondes. Concejales de la comuna de Los Álamos. <https://tse.do/>

Uprimny, R. (2017). El bloque de constitucionalidad en Colombia. Un análisis jurisprudencia y un ensayo de sistematización doctrinal. *Dejusticia*. [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi\\_name\\_recurso\\_46.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_46.pdf)

Velandia Sánchez, A. (2017). El control de convencionalidad y las decisiones de la procuraduría general de la nación, en Colombia caso Gustavo Petro. *Inciso*, 19, 92-107.

Velásquez Gómez, I. (1999). *Manual de derecho disciplinario* (2.<sup>a</sup> ed.). Librería Jurídica Sánchez.

Villalba Cuéllar, J. C. (Ed.). (2014). Reflexiones sobre el «caso Petro». *Revista Prolegómenos-Derechos y Valores*, II, 9-12.

Younes Moreno, D. (2016). *Estructura del Estado y entidades descentralizadas*. Grupo Editorial Ibáñez.

Zúñiga Urbina, F. (2001). La jurisprudencia acerca del notable abandono de deberes del alcalde.

*Revista de Derecho XII*, 245-257. <http://revistas.uach.cl/pdf/revider/v12n2/art20.pdf>

Zweigert, K., & Kötz, H. (2002). *Introducción al derecho comparado*. Oxford University Press.