



ACREDITACIÓN
INSTITUCIONAL EN
ALTA CALIDAD
Resolución 008607 de mayo 16 de 2022

DERECHOS POLITICOS Y POTESTAD DISCIPLINARIA TENSIONES ENTRE LA
CADH Y EL ORDEN CONSTITUCIONAL COLOMBIANO

Autora

Graciela Guzmán Bravo

Monografía de investigación presentada para optar por el título de Magíster en Derecho

Administrativo

Asesor

Esteban Buriticá-Arango, magíster en Derecho Constitucional

Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA)

Escuela de Posgrados

Maestría en Derecho Administrativo

Medellín, Antioquia, Colombia

2025

Resumen: El artículo analiza la satisfacción de los estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el régimen disciplinario colombiano aplicable a servidores de elección popular. Históricamente, el proceso administrativo de la Procuraduría General de la Nación (PGN) violaba los principios de jurisdiccionalidad, independencia e imparcialidad, pues la Corte IDH exige una condena en proceso penal para limitar derechos políticos (Art. 23.2 CADH). La Ley 2094 de 2021 introdujo reformas para garantizar la imparcialidad e independencia dentro de la PGN, separando instrucción y juzgamiento. No obstante, la Corte Constitucional (Sentencia C-030 de 2023) eliminó las funciones jurisdiccionales de la PGN y estableció que las sanciones más graves contra funcionarios de elección popular deben ser revisadas de forma automática por el juez contencioso administrativo a través del recurso extraordinario de revisión. Aunque esta solución difiere del estándar estricto de la Corte IDH, la Sentencia SU-070 de 2025 consolidó el criterio de armonización del derecho constitucional e interamericano, obligando al Consejo de Estado a aceptar este mecanismo judicial como una garantía suficiente de reserva judicial, poniendo fin al conflicto interjurisdiccional o "choque de trenes"

Palabras clave: Derechos Políticos, Proceso Disciplinario, Corte IDH, Procuraduría General de la Nación (PGN), Control de Convencionalidad.

Abstract: The article analyzes the satisfaction of the Inter-American Court of Human Rights (IACHR Court) standards within the Colombian disciplinary regime applicable to popularly elected public servants. Historically, the administrative process run by the Inspector General's Office (PGN) violated the principles of jurisdiction, independence, and impartiality, as the IACHR Court requires a criminal conviction by a competent judge to limit political rights (Art. 23.2 ACHR). Law 2094 of 2021 introduced reforms to guarantee impartiality and independence within the PGN by separating instruction and judgment functions. However, the Constitutional Court (Judgment C-030 of 2023) eliminated the PGN's jurisdictional functions and established that the most severe sanctions against elected officials must be automatically reviewed by the contentious-administrative judge through the extraordinary

review appeal. Although this solution deviates from the strict IACHR Court standard, Judgment SU-070 of 2025 consolidated the criterion of harmonization between constitutional and inter-American law, compelling the Council of State to accept this judicial mechanism as a sufficient guarantee of judicial reservation, thereby ending the inter-jurisdictional conflict or "train crash."

Keyword: Political Rights, Disciplinary Proceedings, Inter-American Court of Human Rights (IACtHR), Office of the Inspector General of the Nation (PGN), Conventionality Control

Introducción

Los procedimientos para la investigación y juzgamiento de las faltas disciplinarias cometidas por servidores públicos en Colombia han estado tradicionalmente diferenciados, en su naturaleza y alcance, de los procedimientos judiciales sancionatorios, en especial los penales. Como regla general, los procedimientos disciplinarios en Colombia han involucrado autoridades, actuaciones y providencias de carácter funcional y materialmente administrativo, que pueden ser controladas posteriormente por autoridades judiciales.

Así, la Procuraduría General de la Nación (en adelante PGN), las personerías municipales y distritales y las oficinas de control interno disciplinario han desempeñado funciones administrativas, pese a ser -los primeros dos- órganos autónomos del ministerio público. De igual manera, las providencias a través de las cuales se imponen sanciones disciplinarias han sido por regla general actos administrativos, que pueden ser controlados por la jurisdicción contenciosa. Y finalmente, la investigación y el juzgamiento de las faltas disciplinarias, pese a estar sujetas al principio constitucional del debido proceso, no han incorporado tradicionalmente todas las garantías que otorgan los procesos judiciales sancionatorios, en especial los penales.

Son varios los aspectos que han diferenciado históricamente los procesos disciplinarios de los procesos judiciales en Colombia. En primer lugar, los procesos disciplinarios tienden a ser más inquisitivos. Por regla general, de acuerdo con el régimen creado mediante la Ley 734 de 2002 originalmente la Ley 1552 de 2019, la autoridad disciplinaria podía decretar pruebas de oficio para buscar la "verdad real" (Ley 1552 de 2019,

art. 148), la investigación y el juzgamiento eran instruidos por el mismo funcionario (Ley 1952 de 2019, art. 2) y las potestades de la autoridad disciplinaria para impulsar el proceso e nombrar los funcionarios de instrucción y juzgamiento generaban un claro desequilibrio entre las partes. En segundo lugar, las autoridades disciplinarias, en particular la PGN, no han sido históricamente -desde el punto de vista orgánico- autoridades judiciales, ni han poseído carácter y estructura institucional similares a los de la rama judicial. La PGN es un órgano autónomo, independiente de la rama ejecutiva y legislativa, pero con una estructura jerarquizada que no ha garantizado tradicionalmente la autonomía de los procuradores que la conforman. Específicamente, el Procurador General ha contado con facultades que, en la práctica, le permitieron incidir en las decisiones adoptadas por los demás funcionarios que investigan y juzgan las faltas disciplinarias (arts. 275, 277.6 y 278.6 de la Constitución y art. 102 inc. 3 de la Ley 1952 de 1993)¹.

La ausencia de garantías en los procesos disciplinarios ha sido considerada, en años recientes, incompatible con los derechos garantizados en el derecho internacional. En particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha considerado que el procedimiento disciplinario, tal como ha existido tradicionalmente, e incluso tal como ha sido reformado por leyes recientes², transgrede el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que permite a los Estados parte limitar los derechos políticos, entre otras, con base en una “condena, por juez competente, en proceso penal”. En particular, el procedimiento administrativo seguido por la PGN, y regulado en la Constitución y la ley, no satisface los principios de jurisdiccionalidad, imparcialidad e independencia que, de acuerdo con la Corte-IDH, deben cumplir los procesos que impliquen limitaciones a los derechos políticos. Por una parte, el proceso disciplinario contra servidores públicos de elección popular, a través de los cuales se imponen sanciones que limitan los derechos políticos (suspensión, destitución e inhabilidad) no tiene naturaleza administrativa, sino judicial (Petro

¹ Como ha señalado la Corte Constitucional, “la autonomía e independencia con que actúan los delegados y agentes del Procurador se predica frente a los funcionarios ante los cuales ejercen sus funciones, más no con respecto al Procurador General de la Nación, del cual son dependientes o subordinados” (Sentencia C-245 de 1995). De igual manera, en uno de los salvamentos de voto de la Sentencia C-030 de 2023, los magistrados sostienen que “los funcionarios que tramitan los procesos disciplinarios contra los servidores públicos de elección popular tienen una relación de dependencia y subordinación funcional frente al procurador general de la nación y el viceprocurador general de la nación, según el caso, y, en consecuencia, están obligados a seguir sus instrucciones”.

² Específicamente, por la Ley 2094 de 2021.

Urrego v. Colombia, pár. 137). Por otra parte, de acuerdo con la estructura interna de la PGN, los mismos funcionarios que formulaban las acusaciones disciplinarias eran los mismos que juzgaban, “concentrando así las facultades investigativas, acusatorias y sancionatorias” (Petro Urrego v. Colombia, pár. 137). Por estas razones, la Corte IDH, haciendo un control de constitucionalidad de la normativa interna, ordenó al Estado colombiano adoptar e implementar reformas que garantizaran los derechos políticos y los derechos al debido proceso de los funcionarios de elección popular y de sus electores.

En años recientes, el Estado colombiano ha adoptado reformas que buscan ampliar las garantías del proceso disciplinario contra servidores públicos de elección popular, con el propósito -entre otros- de dar cumplimiento a la sentencia Petro Urrego v. Colombia. La Ley 2094 de 2021, reglamentada por el Decreto 1851 de 2021, atribuyó a la PGN funciones jurisdiccionales para investigar y juzgar las faltas disciplinarias cometidas por servidores públicos, incluyendo los de elección popular (art. 1). También, creó tres salas de disciplinarias “encargadas de conocer, según sus competencias, de la etapa de instrucción y juzgamiento” de los procesos disciplinarios contra altos funcionarios del Estado, incluyendo los de elección popular (art. 16), con el propósito de garantizar la independencia del instructor y del juzgador, asociada al principio de jurisdiccionalidad. De igual manera, dispuso que el funcionario encargado de formular el pliego de cargos no sea el mismo funcionario que profiera el fallo (art. 74), con el propósito de garantizar el principio de imparcialidad. Finalmente, creó el recurso extraordinario de revisión, que permite impugnar los fallos disciplinarios ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (art. 54 y ss.). De forma simultánea, la Corte Constitucional ha proferido fallos que ratifican la constitucionalidad -y convencionalidad- de algunas de esas reformas.

Por ejemplo, en la sentencia C-030 de 2023, la Corte Constitucional declaró que, pese a las reformas implementadas mediante la Ley 2094 de 2021, el proceso disciplinario a cargo por la PGN para el juzgamiento de las faltas disciplinarias de los empleados públicos de elección popular no satisfacía plenamente los principios previstos en la CADH. Por una parte, la Corte admitió que las reformas cumplían a cabalidad con el principio de independencia de los funcionarios encargados de la instrucción y el juzgamiento. Señaló que la creación de la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular, cuyos miembros son elegidos mediante concurso público de méritos, deben cumplir los mismos

requisitos de un magistrado de alta corte, tienen periodo fijo de cuatro años, y su competencia no puede ser desplazada por el procurador ni el viceprocurador. En palabras de la Corte, “sin duda alguna, estos elementos constituyen garantía de independencia y autonomía de los funcionarios a los que se les encargó el desempeño de la función jurisdiccional de la PGN”. De igual manera, la Corte sostuvo que la imparcialidad de los funcionarios de instrucción juzgamiento podía garantizarse mediante la separación de funciones (Sentencia C-030 de 2023). Sin embargo, la Corte Constitucional señaló que la reforma no cumplía con el principio de jurisdiccionalidad, dado que, de acuerdo con los principios constitucionales que rigen la asignación de funciones jurisdiccionales, la PGN no puede tener ese tipo de competencias. En consecuencia, la Corte decidió conservar la naturaleza administrativa de los procesos disciplinarios, exigiendo que, en el caso de funcionarios públicos de elección popular, “la determinación de las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular, corresponderá al juez contencioso administrativo”, en respuesta al recurso extraordinario de revisión, que operará siempre “ por ministerio de la ley, de manera automática e inmediata” (Sentencia C-030 de 2023).

De esta manera, pese a los esfuerzos de las autoridades nacionales para dar cumplimiento a la CADH y a la jurisprudencia interamericana, siguen existiendo puntos de desacuerdo entre el derecho interamericano de los derechos humanos y el régimen disciplinario colombiano. En particular, la Corte-IDH ha insistido en que los procesos y las sanciones disciplinarias de destitución, inhabilitación y suspensión deben ser decretadas por un juez penal en un proceso penal. Por otra parte, la legislación colombiana y la jurisprudencia de la Corte Constitucional han aceptado, conjuntamente, que la PGN, como órgano administrativo, puede investigar y juzgar las faltas disciplinarias y que, una proferido el fallo, puede ser válidamente revisado por la jurisdicción contencioso administrativa, que, pese a su naturaleza judicial, no tiene competencia en materia penal.

En este trabajo, se analiza críticamente la satisfacción de los estándares internacionales de derechos humanos en el régimen disciplinario aplicable a los servidores públicos de elección popular en el sistema jurídico colombiano. Inicialmente, se caracterizan las instituciones del régimen disciplinario aplicable a los servidores públicos de elección popular y su evolución reciente. Luego, se reconstruyen los estándares internacionales de derechos humanos sobre la protección del derecho al debido proceso y los derechos políticos

en los procesos disciplinarios aplicables a los servidores públicos de elección popular. Finalmente, se evalúa la satisfacción de los derechos y garantías del debido proceso en el régimen disciplinario aplicable a los servidores públicos de elección popular, con base en los estándares internacionales de derechos humanos.

Para alcanzar estos objetivos, la investigación asume una metodología dogmática. Inicialmente, interpreta la normativa (legislación y jurisprudencia) que regula actualmente los procesos disciplinarios aplicables a los servidores públicos de elección popular en Colombia, así como la normativa que desarrolla los estándares internacionales de derechos humanos. Luego, con base en la sistematización de la normativa aplicable a los procesos disciplinarios, identifica problemas de regulación que pueden afectar la interpretación, aplicación y eficacia de las normas. Finalmente, reflexiona de forma crítica sobre las causas y posibles soluciones a los problemas de regulación.

1. El régimen disciplinario aplicable a los servidores públicos de elección popular en Colombia.

En cuanto a la estructura del Estado, la institución del Ministerio Público y la figura del Procurador General de la Nación era totalmente distinta a la actual, por cuanto con la Constitución de 1886, hacía parte integrante del poder ejecutivo y cuyo nombramiento directo recaía en el presidente de la República

Art. 142. El Ministerio Público será ejercido, bajo la suprema dirección del Gobierno, por un Procurador General de la Nación, por los Fiscales de los tribunales superiores de distrito y por los demás funcionarios que designe la ley”. (República de Colombia, 1886 p. 40).

Así mismo, se dispuso que los titulares del Ministerio Público estaban obligados a vigilar los intereses de la Nación, interviniendo en las actuaciones judiciales y administrativas con el propósito de obtener la correcta aplicación de las leyes por parte de los funcionarios de las diferentes entidades estatales (art. 143, República de Colombia, 1886 p. 40). En tanto que el Procurador General de la Nación disponía de las funciones de velar por el cumplimiento de las obligaciones de los miembros del Estado, presentar acciones judiciales correspondientes ante la Corte Suprema de Justicia, control administrativo al supervisar la

conducta de los funcionarios del Estado sin importar a que rama del poder público pertenezca (art. 145, República de Colombia, 1886 p. 40).

Con posterioridad, se renovó la Procuraduría General de la Nación en su estructura y funciones, y a través de la Ley 4 de 1990 que surge con anterioridad al proceso constituyente, se desarrolla la custodia disciplinaria de los funcionarios. Sin embargo, con la Constitución Política de 1991 se concibió la Procuraduría General de la Nación como un órgano independiente a las otras ramas del poder público, que ejerce a través del Procurador General de la Nación, la función del Ministerio Público, correspondiéndole al legislador regular lo relativo a la estructura y funcionamiento, el ingreso y concurso de méritos, así como el retiro del servicio, además de las inhabilidades, incompatibilidades, denominación, calidades, remuneración y régimen disciplinario propio (art. 279).

De ahí que el derecho disciplinario ocupó un lugar central en el sistema político e institucional desarrollado por la Constitución Política de 1991, toda vez que es una herramienta para controlar el ejercicio de la función pública y garantizar el apego estricto a la Constitución y la ley. Es así que la Constitución atribuyó al Estado colombiano el carácter de Estado Social de Derecho (art. 1), cuyo propósito es satisfacer un conjunto de fines esenciales (art. 2), a través de la función pública. Como Estado social, sus instituciones tienen potestades orientadas a satisfacer necesidades e intereses materiales de los individuos, mediante la prestación de servicios públicos y el ejercicio funciones en diversos ámbitos de la vida social, económica y cultural. Y como Estado de derecho, el ejercicio de sus funciones y la prestación de servicios a su cargo están sujetas a los estrictos límites impuestos por la normativa legal y constitucional. De esta manera, el derecho disciplinario cumple dos funciones esenciales: facilita el cumplimiento de los fines sociales del Estado, a través del ejercicio de la función pública, y previene que, en el logro de esos fines, los funcionarios públicos violen la Constitución, la ley y los principios básicos de la administración. Como señala Isaza-Cardozo (2020, p. 293),

la potestad disciplinaria se sustenta en el poder del Estado para corregir a sus servidores, teniendo en cuenta la necesidad de conservar la dirección de sus actos y ejercer control de las diversas tareas que estos adelantan en cumplimiento de las actividades que les fueron legal y constitucionalmente asignadas.

Como ha señalado la Corte Constitucional, el derecho disciplinario regula tres materias distintas, pero complementarias. Por una parte, tipifica las conductas que lesionan principios o bienes jurídicos asociados al ejercicio de la función o el servicio público: “la violación de los deberes, de las prohibiciones o de las inhabilidades o incompatibilidades, a que están sujetos los funcionarios y empleados públicos, es considerado por el respectivo estatuto disciplinario como falta disciplinaria” (Sentencia C-341 de 1996). Por otra parte, establece las sanciones derivadas de la responsabilidad disciplinaria, cuya gravedad depende de “la naturaleza de la falta, las circunstancias bajo las cuales ocurrió su comisión y los antecedentes relativos al comportamiento laboral” (Sentencia C-341 de 1996). Finalmente, el derecho disciplinario también regula el procedimiento a través del cual se investigan las faltas y se imponen las sanciones. En palabras de la Corte, el derecho disciplinario en su dimensión procesal es “el conjunto de normas sustanciales y procesales que aseguran la garantía constitucional del debido proceso y regulan el procedimiento a través del cual se deduce la correspondiente responsabilidad disciplinaria” (Sentencia C-341 de 1996).

De esta manera, el derecho disciplinario aplicable a los servidores públicos en Colombia regula (i) las faltas disciplinarias, (ii) las sanciones disciplinarias y (iii) el proceso disciplinario.

1.1 La falta disciplinaria

Las faltas disciplinarias son, según el artículo 26 de la Ley 1952 de 2019, conductas que involucran el “incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses”, siempre que el funcionario no esté amparado por cualquiera de “las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley”. El Consejo de Estado ha elaborado definiciones distintas, no siempre coherentes, sobre la estructura de la falta disciplinaria. En algunas sentencias, ha señalado que las faltas disciplinarias son conductas típicas (que cumplen las características previstas en la ley

disciplinaria), antijurídicas (que afectan injustificadamente el deber funcional³) y culpables (que son reprochables a su autor)⁴. En otras ocasiones, sin embargo, ha definido la falta como una conducta típica (realizada por un servidor público imputable, incumpliendo un deber), sustancialmente ilícita (que afecte injustificada del deber funcional) y culpable (que haya sido realizada con dolo o culpa)⁵.

1.2 Las sanciones disciplinarias

Por su parte, las sanciones disciplinarias, según el artículo 48 de la Ley 1952, son las consecuencias de la falta disciplinaria. Actualmente, existen varios tipos de sanciones disciplinarias: (i) “Destitución e inhabilidad general de diez (10) a veinte (20) años para las faltas gravísimas dolosas”, (ii) “destitución e inhabilidad general de ocho (8) a diez (10) años para las faltas gravísimas realizadas con culpa gravísima”, (iii) “suspensión en el ejercicio del cargo de tres (3) a dieciocho (18) meses e inhabilidad especial por el mismo término para las faltas graves dolosas, suspensión en el ejercicio del cargo de uno (1) a doce (12) meses para las faltas graves culposas”; (iv) “multa de diez (10) a ciento ochenta (180) días del salario básico devengado para la época de los hechos para las faltas leves dolosas”, y finalmente, (v) amonestación escrita para las faltas leves culposas.

1.3. El proceso disciplinario

Finalmente, el régimen disciplinario también regula el procedimiento disciplinario, es decir, el conjunto de actuaciones relacionadas con la investigación y el juzgamiento de las faltas disciplinarias. El proceso disciplinario es un conjunto de actuaciones administrativas que tiene por objeto principal investigar el actuar de los servidores públicos que

³ Como señala el Consejo de Estado, el concepto de “antijuridicidad” en el derecho disciplinario no está relacionado, como en el derecho penal, con la lesión a bienes jurídicos tutelados. En sus palabras, “de conformidad con el artículo 5° del Código Disciplinario Único la falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna. Este mandato legal consagra, en criterio del Consejo de Estado, la específica noción de antijuridicidad que caracteriza al derecho disciplinario y le diferencia del derecho penal, a saber, que la antijuridicidad en el derecho disciplinario no se basa en un daño a un bien jurídico protegido, sino en el incumplimiento de los deberes funcionales del servicio público” (Consejo de Estado, Sección segunda, Sentencia del dieciséis (16) de abril dos mil quince (2015))

⁴ Ver Consejo de Estado, Sección segunda, Sentencia del dieciséis (16) de abril dos mil quince (2015).

⁵ Ver Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia del seis de febrero de dos mil veinte (2020).

presuntamente han incurrido en una conducta que puede configurar faltas disciplinarias. El procedimiento disciplinario ordinario se encuentra regulado en el Código General Disciplinario y se puede caracterizar esquemáticamente de la siguiente forma: (i) indagación previa (art 208)⁶, (ii) investigación disciplinaria (art. 211 y sg)⁷, (iii) cierre y evaluación de la investigación disciplinaria (art 220)⁸, (iv) formulación de pliego de cargos o archivo definitivo (art 223 y 224)⁹, (v) presentación de descargos (art 225B), (vi) alegatos de conclusión (art 225E) y (vii) fallo (art 225F)¹⁰.

En términos generales, el proceso disciplinario previsto en la Ley 1952 de 2019 y demás normas complementarias tiene las siguientes características.

1.3.1 Naturaleza administrativa

A diferencia de otros procesos sancionatorios, como el penal, el proceso disciplinario regulado por la Ley 1952 de 2019 no tiene naturaleza jurisdiccional, sino administrativa. Las autoridades disciplinarias son, desde el punto de vista orgánico o funcional, autoridades

⁶ Esta tiene un término de seis (6) meses para su culminación y salvo que se trate de violaciones al Derecho Internacional Humanitario o a los Derechos Humanos podrá prorrogarse por seis (6) meses más. De igual manera, esta debe concluir o bien con un auto de archivo o con uno de apertura de investigación disciplinaria (artículo 208, ley 1952 de 2019, modificada por la ley 2094 de 2021).

⁷ En caso de haberse determinado la identidad de los disciplinables, así como los elementos objetivos de la comisión de una presunta falta disciplinaria, el encargado de la instrucción proferirá un auto de investigación disciplinaria que deberá ser tramitado durante seis meses, que podrá prorrogado por seis meses (6) más, en caso de violaciones a los Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario, este será de dieciocho meses. (arts. 211 y siguientes de la ley 1952 de 2019, modificada por la ley 2094 de 2021)

⁸ Una vez adelantada la investigación esta pasará a la fase de cierre y dará traslado de diez (10) días para que las partes presentes alegatos precalificatorios previos a la evaluación de la investigación (artículo 220) una vez vencido el término, procederá a formular pliego de cargos o a ordenar el archivo de la actuación, según el contenido del artículo 90 y 221 de la Ley 1952 de 2019.

⁹ En caso de formulación de pliego de cargos, se procede a determinar cómo será el juzgamiento, dado que el Código General Disciplinario establece un procedimiento verbal y uno ordinario; la norma establece que cuando el disciplinable es sorprendido cometiendo la conducta también se seguirá este juicio por las faltas leves, así como por las gravísimas contempladas en los artículos 54, numerales 4 y 5; 55, numerales 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8 y 10; 56, numerales 1, 2, 3, 5; 57, numerales 1, 2, 3, 5 y 11; 58, 60, 61 y 62, numeral 6.

¹⁰ Vencido el término, se abre el espacio para el debate probatorio, así como se da la posibilidad de la variación de los cargos bajo unas reglas puntuales establecidas en el artículo 225D del Código; posteriormente se da traslado para los alegatos de conclusión, hechos o vencido el término de traslado, la autoridad deberá proferir fallo con arreglo a los términos establecidos en el artículo 225F, además cumpliendo las formalidades que este consagra.

administrativas, no judiciales. También, las actuaciones procesales de las autoridades disciplinarias, sean orales o escritas, son actuaciones administrativas. Finalmente, las decisiones adoptadas en los procesos, mediante autos o fallos, son actos administrativos sujetos a control jurisdiccional.

En primer lugar, las autoridades disciplinarias son administrativas desde el punto de vista funcional-objetivo, es decir, por desempeñar funciones administrativas. Según el artículo 2 de la Ley 1952 de 2019, son autoridades disciplinarias la PGN, las personerías, y las oficinas de control disciplinario interno. La PGN, como órgano de control autónomo, no pertenece a la rama judicial, administrativa, ni legislativa, pero desempeña funciones administrativas, como la función disciplinaria: “la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas” (art. 118 C.P.). La Corte Constitucional ha señalado que la PGN es “un órgano de control, autónomo e independiente, aspecto que, en consonancia con la explicación de la Asamblea Nacional Constituyente, permite determinar que, en efecto, dicha entidad no es una autoridad administrativa” (Sentencia C-030 de 2023). Sin embargo, también ha señalado que a la PGN le corresponde “la potestad disciplinaria en los términos en que le fue atribuida por mandato constitucional esto es como una función originariamente administrativa”¹¹. En el mismo sentido, las personerías municipales y distritales, pese a no hacer parte de la rama ejecutivo-administrativa, ejercen funciones administrativas cuando adelantan procesos disciplinarios.

Por su parte, las oficinas de control interno, según indica la Ley 1952 de 2019, son autoridades disciplinarias. Las entidades públicas tienen la obligación de organizar las Jefaturas de Control Interno Disciplinario o en su defecto oficina de control interno encargada del manejo disciplinario (artículo 93). En algunos entes territoriales, esta función está delegada en un funcionario del más alto nivel, que debe garantizar a los investigados todas las garantías del debido proceso, incluso la segunda instancia y la doble conformidad. Además, la Ley 1952 de 2019 dispuso que aquellos funcionarios encargados de dichas

¹¹ Es importante indicar que la ley 2094 de 2021 anota que la investigación de funcionarios de elección popular otorgaba funciones jurisdiccionales a los operadores disciplinarios encargados tanto de la etapa de instrucción y juzgamiento; pero la palabra “jurisdiccional” fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-030 de 2023.

oficinas deben contar con el título de abogados y la categoría del más alto nivel de la Entidad correspondiente, las decisiones que se adopten en estas jefaturas serán susceptibles de control por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

1.3.2 Aplicable a los servidores públicos

El régimen disciplinario previsto en la Ley 1952 de 2019 es aplicable, por regla general, a los servidores públicos, en todas sus modalidades los servidores públicos, que comprenden a los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios y los particulares contemplados en la Ley 1952 de 2019. En particular, es importante destacar que el régimen disciplinario general es aplicable también a los servidores públicos de elección popular (excepto los que tienen fuero constitucional, como el presidente de la República). Los cargos de elección popular se caracterizan porque, como su nombre lo indica, son cargos que se proveen con los candidatos elegidos democráticamente por los ciudadanos en un proceso electoral municipal, departamental o nacional, a través del ejercicio del voto, para un periodo fijo determinado por la ley.

Recordemos que la norma contenida en el numeral 6° del artículo 277 de la Constitución Política es clara en atribuir la función de vigilar y sancionar a los servidores públicos de elección popular. El contenido literal de la norma es el siguiente: “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”. Esta competencia fue ratificada por la Ley 2094 de 2021 la cual, al reformar el Código General Disciplinario, en su artículo 2° dispuso lo siguiente:

“se le atribuye a la Procuraduría General de la Nación funciones jurisdiccionales para la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive los de elección popular y adelantar investigaciones disciplinarias e imponer las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad y las demás establecidas en la Ley...”

Sin embargo, por expresa disposición constitucional y legal, algunos servidores públicos no pueden ser investigados y sancionados por las autoridades disciplinarias previstas en el régimen especial. Así, por ejemplo, los funcionarios de la rama judicial están sujetos a la autoridad disciplinaria de las Comisiones de Disciplina Judicial (art 239), el presidente de la República a la autoridad disciplinaria del Congreso (art. 174 C.P.), al igual que los magistrados de las altas cortes (art. 174 C.P), el fiscal general de la nación y los miembros del Consejo Superior de la Judicatura (art. 174 C.P).

Finalmente, el régimen disciplinario previsto en la Ley 1952 de 2019 no es el único que existe en Colombia. Puede catalogarse como un régimen “general”, aplicable a servidores públicos, pero no como el único. También existen otros regímenes especiales, como el aplicable a los abogados (Ley 1123 de 2007), a los ingenieros (Ley 842 de 2002), a los contadores (Ley 43 de 1990), a los miembros de las fuerzas militares (Ley 1862 de 2017), a los funcionarios de la policía nacional (Ley 2196 de 2022), y a los profesionales médicos (Ley 23 de 1981).

Por otra parte, de la lectura del Código General Disciplinario, modificado por la ley 2094 de 2021, se entiende que para la mayoría de funcionarios de elección popular, de sus faltas conocerán las Procuraduría de Instrucción, que se encargarán de adelantar la investigación hasta la formulación del pliego de cargos y la decisión de fallo en cabeza de la Procuraduría de Juzgamiento, que estarán separadas funcional y jerárquicamente, para garantizar tanto la doble instancia como la doble conformidad.

1.3.3 *Parcialmente inquisitivo*

Desde sus orígenes, los procesos disciplinarios en Colombia han tenido una naturaleza marcadamente inquisitiva. Las funciones de investigación y juicio han sido ejercidas por los mismos funcionarios, limitando significativamente el principio de imparcialidad.

El principio de imparcialidad es uno de los principios integradores del debido proceso, cuya finalidad es evitar que el operador disciplinario actúe como “sancionador y parte”, así como que sea “sancionador de la propia causa”, en tanto que se debe asegurar que el operador disciplinario no hubiese tenido relaciones con los sujetos procesales que afecten la formación de su parecer al momento de aplicar la Ley. Es así como la Corte Constitucional ha desarrollado el principio de imparcialidad a partir de dos (2) acepciones; i) la imparcialidad subjetiva y la ii) imparcialidad objetiva (Sentencia T-1043 de 2006), entendiendo la primera como la garantía de que el operador disciplinario no hubiese tenido relaciones con los sujetos procesales que afecten la formación de su parecer, en tanto que la segunda, refiere al objeto del proceso y asegura que el encargado de aplicar la Ley no hubiese tenido contacto previo con el tema a decidir y que por lo tanto se acerque al objeto mismo sin prevenciones de ánimo;

desde su dimensión **subjetiva** con “la probidad y la independencia del juez, de manera que éste no se incline intencionadamente para favorecer o perjudicar a alguno de los sujetos procesales, o hacia uno de los aspectos en debate, debiendo declararse impedido, o ser recusado, si se encuentra dentro de cualquiera de las causales previstas al efecto”. Con todo, junto a ella, se debe asegurar la **imparcialidad objetiva**, esto es, sin contacto anterior con el *thema decidendi*, de modo que se ofrezcan las garantías suficientes, desde un punto de vista funcional y orgánico, para excluir cualquier duda razonable al respecto (Corte Constitucional, Sentencia C-762 de 2009).

La Ley 734 de 2002 estableció el procedimiento disciplinario ordinario y el especial verbal. El primero estaba compuesto por las siguientes etapas: indagación preliminar (art. 150), investigación (art. 152 y ss.), cierre de investigación (art. 160A), archivo definitivo o pliego de cargos (arts. 161 y 164), descargos y pruebas (art. 166), alegatos de conclusión (art. 169), y fallo de primera instancia (art. 170). Todas estas actuaciones estaban a cargo del mismo funcionario, por lo que no se garantizaba la separación orgánica o funcional entre investigación y juzgamiento. De forma similar, el proceso verbal, que era más expedito, era instruido por el mismo funcionario, encargado de investigar y juzgar (art 175 y ss.). La Ley 1952 de 2019, en su versión original, también imprimió una naturaleza predominantemente inquisitiva al proceso disciplinario, incluso cuando fuese aplicable a funcionarios públicos de elección popular.

Sin embargo, la Ley 2094 de 2021 introdujo importantes reformas al régimen disciplinario, para hacerlo más adversarial y menos inquisitivo. Para satisfacer las exigencias de la Corte-IDH en la sentencia *Petro Urrego vs Colombia*, el Congreso aprobó una serie de garantías en los procesos contra servidores públicos de elección popular. Primero, la instrucción y juzgamiento sigue estando en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, (art. 13 de la ley 2094 de 2021), pero se atribuyen dichas potestades a funcionarios distintos. En segundo lugar, se crean las salas disciplinarias para investigar y juzgar a los funcionarios de elección popular. En particular, la Ley 2094 de 2021 creó la sala disciplinaria de Instrucción, encargada de conocer las actuaciones disciplinarias hasta la notificación del pliego de cargos y del archivo definitivo, inclusive los servidores de elección popular, y la sala de disciplinaria de juzgamiento de servidores públicos de elección popular, encargada de conocer el juzgamiento de los funcionarios de elección cuya instrucción este a cargo de la sala disciplinaria de instrucción o del viceprocurador. De esta manera, el sistema adquirió una naturaleza parcialmente adversarial o acusatorio, al menos para ciertos servidores públicos, entre los cuales están los de elección popular¹².

1.3.5 *Sujeto a control jurisdiccional*

de lo contencioso administrativo. Según el artículo 2 de la Ley 1952 de 2019, cada una de las decisiones que se adopten por parte de la Procuraduría General de la Nación, Personerías y Oficinas de control interno Disciplinario son susceptibles de revisión por la Jurisdicción de lo contencioso administrativo. De igual manera, la Ley 1437 de 2011 atribuye a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en sus distintos niveles, la potestad para

¹² Según el artículo 16 de la Ley 2094 de 2021, esos servidores son “El Vicepresidente de la República, los Ministros del Despacho, los Congresistas, el Contralor General de la República, el Defensor del Pueblo, el Gerente del Banco de la República y demás miembros de su Junta Directiva, el Alcalde Mayor de Bogotá, D. C., los Magistrados del Consejo Nacional Electoral, el Auditor General de la República, el Registrador Nacional del Estado Civil, el Contador General, los Generales de la República y oficiales de rango equivalente, el Personero y el Contralor de Bogotá, D.C., los Directores de Departamentos Administrativos del orden nacional y del Distrito Capital, los miembros de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, el Viceprocurador, los Procuradores Delegados, los Procuradores Auxiliares, el Secretario General de la Procuraduría General de la Nación, el Veedor, el Director del Instituto de Estudios del Ministerio Público, el Director Nacional de Investigaciones Especiales y el Secretario Privado de la Procuraduría General”.

conocer las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho que se interpongan contra los actos administrativos disciplinarios expedidos por las autoridades disciplinarias (art. 147A, núm. 1 y 2; art. 152, núm. 23; art. 155, núm. 14).

Más recientemente, la Ley 2094 de 2021, artículo 54, estableció un recurso especial de impugnación de los fallos disciplinarios que declararan la responsabilidad e impusieran sanciones: el recurso extraordinario de revisión ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. De acuerdo con los artículos 55 y siguientes de la Ley 2094, el recurso extraordinario se tramita a través de un procedimiento especial, distinto al proceso contencioso-administrativo ordinario previsto en la Ley 1437 de 2011, y tiene una naturaleza rogada. Sin embargo, con posterioridad, mediante la Sentencia C-030 de 2023, la Corte Constitucional estableció que, para hacer efectivo el derecho al debido proceso de los disciplinarios y el principio de jurisdiccionalidad del proceso disciplinario, “el recurso extraordinario de revisión opera solamente cuando se impongan sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular, por ministerio de la ley, de manera automática e inmediata”. En otras palabras, en la actualidad, el recurso extraordinario de revisión podría funcionar únicamente como una herramienta jurisdiccional automática, que no requiere de solicitud alguna, ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

2. Estándares internacionales derechos humanos sobre la protección del derecho al debido proceso y los derechos políticos en los procesos disciplinarios

El ordenamiento jurídico interno ha propendido por la protección de los derechos políticos desde diversos ámbitos, como el sistema electoral previsto en el Decreto 2241 de 1986 y con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, se consagraron los derechos de libertad de expresión de opiniones políticas (art.20) y el derecho a elegir y ser elegido (art.41). Y en desarrollo de los preceptos constitucionales, se implementó el sistema de partidos de conformidad con la Ley 1475 de 2011, a través de la cual se adoptaron las reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y de los procesos electorales.

Y en cuanto al derecho internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado jurisprudencia sobre los criterios que pueden utilizar los Estados para privar o limitar los derechos políticos de sus ciudadanos, con base en el artículo 23.2 de la CADH; Caso López Mendoza vs Venezuela, Caso Yatama vs Nicaragua, Caso Castaneda Gutman vs Mexico.

2.1 Naturaleza y alcance de los derechos políticos.

El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos regula los derechos políticos. Su apartado 1 establece que “[t]odos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades”, destacando en el literal b) el de “votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”. El apartado 2 añade que “[l]a ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

Y en desarrollo del dicho precepto, la Corte Interamericana ha precisado que el derecho a ser elegido no se agota en el acceso al cargo por voto popular, sino que comprende el derecho a permanecer y ejercerlo durante todo el período para el cual la persona fue elegida, sin interrupciones arbitrarias o desproporcionadas (Caso López Mendoza Vs. Venezuela, pár. 107; Caso Petro Urrego Vs. Colombia, pár. 128). Además, ha subrayado que la destitución o inhabilidad de un funcionario de elección popular afecta directamente los derechos políticos de los electores que lo eligieron, al lesionar el pluralismo político y la soberanía popular (Caso Petro Urrego Vs. Colombia, pár. 130-135).

En concordancia, el ordenamiento interno, la Constitución Política de 1991 consagró el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, no sólo mediante la facultad de elegir y ser elegido (art. 40) sino también a través del ejercicio de mecanismos de participación directa, votaciones, plebiscitos, referendos, consultas

populares, cabildos abiertos, iniciativas legislativas y revocatoria del mandato (art. 103). Así mismo, aseguró la participación de partidos y movimientos minoritarios en las mesas directivas de los cuerpos colegiados (art. 112) y se permite la participación de los partidos o movimientos políticos que no hacen parte del gobierno en los organismos electorales. La Carta Política también establece el voto programático (art. 259) y adiciona los mecanismos de participación en el proceso de reforma constitucional, permitiendo que grupos representativos de ciudadanos presenten proyectos de actos legislativos (art. 375) o soliciten se sometan a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso en materia de derechos y garantías fundamentales o de procedimientos de participación popular (art.377).

2.2 Criterios para la limitación de los derechos políticos

La Corte Interamericana de Derechos Humanos interpreta el artículo 23.2 de la Convención Americana como una cláusula de cierre que contiene una enumeración **taxativa**, **exhaustiva** y de **interpretación estricta** de las únicas causales legítimas por las cuales los Estados pueden reglamentar o restringir el ejercicio de los derechos políticos reconocidos en el inciso 1. Esta hermenéutica restrictiva responde a la necesidad de proteger el núcleo esencial de los derechos políticos como pilares de la democracia representativa y participativa, evitando que los Estados creen, por cualquier vía distinta a la enmienda convencional, causales adicionales de limitación (Caso Castañeda Gutman Vs. México, pár. 146; Caso López Mendoza Vs. Venezuela, pár. 112; Caso Petro Urrego Vs. Colombia, pár. 138). Las causales expresamente permitidas por el artículo 23.2 se dividen en dos grandes categorías:

En primer lugar, la Convención y la jurisprudencia interamericana han contemplado algunas circunstancias objetivas que pueden limitar el ejercicio del derecho, relacionadas con la edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental. Estos requisitos permiten a los Estados establecer condiciones generales de acceso o ejercicio de los derechos políticos, siempre que se trate de una mera reglamentación del ejercicio y no de una restricción arbitraria o desproporcionada que vacíe de contenido el derecho. La Corte ha

admitido que estas causales pueden justificarse en fines legítimos (madurez cívica, vínculo efectivo con la comunidad política, protección de personas vulnerables, etc.), pero siempre deben someterse a un escrutinio de razonabilidad, objetividad, no discriminación y proporcionalidad estricta (Caso Yatama Vs. Nicaragua, párr. 206-207; Caso Castañeda Gutman Vs. México, párr. 147-150, en relación con la razonabilidad de requisitos de acceso).

Por el contrario, la Corte ha declarado incompatibles requisitos que, aunque formalmente se presenten como “reglamentación”, en realidad constituyen restricciones encubiertas no previstas en el artículo 23.2 y que afectan de manera desproporcionada el derecho, como la exigencia de afiliación partidaria obligatoria para comunidades indígenas o la exigencia de recaudar un número desproporcionado de firmas para candidaturas independientes cuando ello neutraliza el derecho (Caso Yatama Vs. Nicaragua, párr. 225-230; Caso Castañeda Gutman Vs. México, párr. 171-203).

En segundo lugar, la Convención y la jurisprudencia han señalado que, procesalmente, los derechos políticos sólo pueden ser privados mediante condena por juez competente en proceso penal. Según la Corte IDH, cuando la limitación de los derechos políticos se fundamenta en una conducta reprochable del titular (corrupción, abuso de poder, faltas graves en el ejercicio del cargo, etc.), la única causal admisible prevista en la Convención es la condena emitida por un juez penal competente en un proceso que cumpla la totalidad de las garantías del artículo 8 de la Convención. La Corte ha sido categórica al afirmar que “la única causal que permite restringir los derechos políticos por razones relacionadas con la comisión de una conducta reprochable es la condena, por juez competente, en proceso penal” (Caso Petro Urrego Vs. Colombia, párr. 139; Caso López Mendoza Vs. Venezuela, párr. 113 y 131).

En consecuencia, cualquier sanción de destitución, suspensión o inhabilidad política impuesta por autoridad administrativa, disciplinaria, civil o de cualquier otra naturaleza — aunque esté expresamente prevista en la legislación interna— resulta ilegítima y viola el artículo 23.2 de la Convención, porque constituye una causal adicional creada por el Estado

que no está contemplada en el listado taxativo (Caso López Mendoza Vs. Venezuela, pár. 135; Caso Petro Urrego Vs. Colombia, pár. 142-145 y 231).

2.3 El debido proceso en la limitación de los derechos políticos

Independientemente de la calificación interna que el Estado otorgue al procedimiento, si éste culmina con una sanción que restringe derechos políticos (destitución, suspensión o inhabilidad), adquiere carácter punitivo y debe satisfacer la totalidad de las garantías judiciales de los artículos 8 y 9 de la Convención Americana (Caso Petro Urrego Vs. Colombia, pár. 137, 149 y 157).

Ello exige, entre otros, que la decisión sea adoptada por un “tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley” (artículo 8.1 CADH). La Corte ha concluido que la Procuraduría General de la Nación, por su estructura jerárquica y las amplias potestades discrecionales del Procurador General para avocar, remover o influir en los funcionarios inferiores, no satisface el estándar convencional de independencia (Caso Petro Urrego Vs. Colombia, pár. 171-182). De igual modo, la concentración en el mismo órgano —o en funcionarios subordinados al mismo jefe— de las funciones investigativa, acusatoria y sancionatoria vulnera gravemente la imparcialidad objetiva y subjetiva (Caso Petro Urrego Vs. Colombia, pár. 191-220). En consecuencia, el único procedimiento compatible con la Convención para imponer restricciones políticas por conducta reprochable es el proceso penal desarrollado ante juez competente (Caso Petro Urrego Vs. Colombia, pár. 231). De ahí que la imposición de las “sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección requiere la intervención de un juez. Y en este sentido, se declaró la inexiquibilidad de las expresiones 'jurisdiccionales' y 'jurisdiccional' de los artículos 1, 54, 73 y 74 de la Ley 2094 de 2021” (Sánchez Jiménez y Mendieta, 2024, p. 373)

3. Satisfacción de los derechos y garantías del debido proceso en el régimen disciplinario aplicable a los servidores públicos de elección popular

El desarrollo de los estándares internacionales sobre derechos políticos en la jurisprudencia de la Corte-IDH ha representado importantes desafíos para el sistema jurídico colombiano. Como vimos, según la Corte-IDH, el sistema jurídico e institucional en materia disciplinaria es, en algunos aspectos, incompatible con algunos de los estándares que constituyen el núcleo esencial de los derechos políticos en el Sistema Interamericano toda vez que son elementos esenciales de la democracia representativa, la potestad de participar en la dirección de los asuntos públicos, ejercer el derecho al sufragio y ser elegido, el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado. Por ende, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, sin que ello implique un ejercicio absoluto en la medida que el Estado legítimamente pueden regular los derechos políticos siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los principios de legalidad.

Desde entonces, el Estado colombiano, a través del Congreso y de la misma PGN, ha hecho esfuerzos significativos por implementar las exigencias efectuadas por la jurisprudencia la Corte-IDH, modificando la estructura, los procesos y la naturaleza de las autoridades y del régimen sancionatorio disciplinario.

Sin embargo, en la actualidad, el proceso de implementación de la jurisprudencia de la Corte-IDH ha sido bastante controvertido y, en todo caso, incompleto. Por una parte, algunos aspectos centrales de la jurisprudencia internacional no han sido implementados de manera uniforme, sino adaptado a las características del sistema jurídico e institucional colombiano. Por otra parte, la vinculatoriedad de la jurisprudencia de la Corte IDH ha estado sujeta a diversas interpretaciones: mientras algunas instituciones colombianas, como la Corte Constitucional, ha cuestionado la forma como la jurisprudencia de la Corte IDH obliga al Estado colombiano, otras instituciones, como el Consejo de Estado, han ratificado su obligatoriedad incondicional.

3.1 Cumplimiento de los estándares internacionales.

Como vimos en la sección 1, el régimen aplicable a los servidores públicos de elección popular en Colombia no cumplía con tres elementos esenciales del debido proceso: la imparcialidad, la jurisdiccionalidad y la independencia.

En primer lugar, el régimen disciplinario lesionaba el principio de imparcialidad, dado que, en el proceso, las funciones de investigación y juzgamiento eran realizadas por el mismo funcionario, adscrito a la misma institución (la PGN). Motivo por el cual el Legislador a través de la expedición de Ley 2094 de 2021 introdujo reformas sustanciales y procedimentales al Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019), consistentes en la doble instancia y la doble conformidad, así como la división de las etapas de *instrucción y juzgamiento*;

“**ARTÍCULO 3o.** Modificase el artículo 12 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 12. Debido proceso. El disciplinable deberá ser investigado y luego juzgado por funcionario diferente, independiente, imparcial y autónomo que sea competente, quienes deberán actuar con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos de este código y dándole prevalencia a lo sustancial sobre lo formal.

En el proceso disciplinario debe garantizarse que el funcionario instructor no sea el mismo que adelante el juzgamiento.

Todo disciplinable tiene derecho a que el fallo sancionatorio sea revisado por una autoridad diferente, su trámite será el previsto en esta ley para el recurso de apelación. En el evento en que el primer fallo sancionatorio sea proferido por el Procurador General de la Nación, la doble conformidad será resuelta en la forma indicada en esta ley” (Subrayado y Cursiva Fuera del Texto) (Ley 2094 de 2021).

De modo que la garantía real y efectiva al derecho constitucional del debido proceso de todo sujeto disciplinable se concreta inicialmente con la división de la etapa de *instrucción y juzgamiento*, a efectos de salvaguardar la imparcialidad objetiva, lo que implica que el Funcionario que conoce de la Investigación Disciplinaria y Formula el Pliego de Cargos, no es el mismo Funcionario que avocará conocimiento de los descargos, ni decretará ni practicará las pruebas en la Etapa de Juzgamiento para finalmente decidir.

Con ocasión de la separación legal de las Etapas de *Instrucción y Juzgamiento*, la Procuraduría General de la Nación debió adoptar medidas tendientes a crear, fusionar cargos, así como la reasignación o cambio de la estructura de funcionamiento y asignación de las diferentes funciones y cargos de los empleados, con el propósito de asumir la nueva reestructura del Procedimiento Disciplinario. Para lo cual, se concedió Facultades Extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis (06) meses contados a partir de la fecha de publicación de la Ley 2094 de 2021 “ para reconfigurar la planta de personal de la Procuraduría General de la Nación, modificar el régimen de competencias internas, crear, fusionar cargos y los funcionarios que los ocupaban pasarán a ocupar los nuevos cargos que se creen, reasignar o cambiar la estructura de funcionamiento y asignar diferentes funciones y cargos a sus empleados” (Artículo 69 de la Ley 2094 de 2021).

Y en fundamento de las facultades extraordinarias, el Presidente de la República expidió el Decreto Ley 1851 de 2021(Modifica el Decreto Ley 262 del 2000) y determinó que la Procuraduría General de la Nación asumía dentro de su estructura orgánica, la *Sala Disciplinaria de Instrucción* y la *Sala Disciplinaria de Juzgamiento de servidores públicos de elección popular* (art.16). Para lo cual estableció que la Sala Disciplinaria de Instrucción conocerá de las actuaciones disciplinarias **hasta la notificación del pliego de cargos** o de la decisión de archivo contra servidores públicos de elección popular, en tanto que la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos avocará conocimiento desde la notificación del pliego de cargos y hasta la decisión de primera instancia. Con lo cual, la intención del legislador fue garantizar el principio de imparcialidad en el entendido que el funcionario o autoridad disciplinaria que avoca conocimiento del proceso disciplinario en la Etapa de Instrucción o Investigación, no sea el mismo que adopta la decisión de primera instancia en la Etapa de Juzgamiento.

Ahora bien, ¿satisfacen estas reformas el principio de imparcialidad? En general, sí lo satisfacen. Bajo el entendido que el principio de imparcialidad es el principio integrador del debido proceso y que debe ajustarse en el procedimiento disciplinario. Dicho principio busca evitar que el fallador disciplinario sea juez y parte, y finalmente busca que el funcionario que instruya la investigación disciplinaria sea diferente al que proyecte el fallo. Como lo observamos la Procuraduría General de la Nación a través del Decreto 1851 de

2021, reconfiguró la planta de personal, dando aplicación a la Ley 2094 de 2021, todo con el propósito de dar cumplimiento al fallo el caso *Petro Urrego vs. Colombia*.

En segundo lugar, el régimen disciplinario lesionaba el principio de jurisdiccionalidad, dado que la PGN y las demás autoridades disciplinarias son instituciones funcionalmente administrativas, que actúan a través de procesos administrativos y sus actos tienen naturaleza administrativa. Para solucionar este problema, en su momento, la Ley 2094 de 2021 le atribuyó a la PGN funciones jurisdiccionales y creó el recurso extraordinario de revisión de las sentencias sancionatorias. Sin embargo, mediante la Sentencia C-030 de 2023, la Corte Constitucional hizo dos ajustes importantes: eliminó la naturaleza jurisdiccional de la PGN, por considerarla inconstitucional, y convirtió al recurso extraordinario de revisión en un recurso automático, no rogado.

Para la Corte Constitucional, la asignación de funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación para la potestad disciplinaria relacionada con servidores públicos, entre ellos los de elección popular, no implicó el traslado de una competencia originariamente asignada a los jueces, sino la variación en la naturaleza de una potestad de la que ya era titular dicho organismo de control. En efecto, previo a la sanción de la Ley 2094 de 2021, la potestad disciplinaria que ella regula no estaba en cabeza de la Rama Judicial sino de la misma Procuraduría General de la Nación (art. 118, 277 numeral 6 y 287 numeral 1 de la Constitución Política de 1991).

En este sentido, la norma objeto de control redefinieron la naturaleza de una función ajena a un órgano jurisdiccional, lo que enseña que el otorgamiento de funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación no cumplió ninguna de las finalidades que, según la Corte Constitucional, debe atender este tipo de atribución, consistentes en descongestionar los despachos judiciales y hacer más eficiente la administración de justicia, para lo cual el ejercicio de funciones judiciales por parte de la autoridad que ejerce funciones administrativas investida para tales efectos, debe obedecer al traslado de una competencia originalmente asignada a los jueces. Y no existió un traslado de funciones jurisdiccionales a este órgano de control sino un cambio de etiqueta de las funciones administrativas

disciplinarias que siempre ha tenido, entre ellas, la vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos de elección popular, para considerarlas judiciales.

Motivo por el cual, la Procuraduría General de la Nación conservará para todos los efectos, la potestad disciplinaria en los términos en que le fue atribuida por mandato constitucional, esto es, como una función originariamente administrativa, En ese orden de ideas, de acuerdo con los artículos 118 y 277.6 de la Constitución Política, a este organismo autónomo e independiente le compete “[e]jercer 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”.

Ahora bien, ¿satisfacen estas modificaciones el principio de jurisdiccionalidad? Dado que la Corte-IDH ha sostenido que el principio de jurisdiccionalidad, en el contexto de la garantía de los derechos políticos, exige que las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad sólo pueden ser impuestas por jueces penales -haciendo una interpretación textual del artículo 23.2 de CADH-, es claro que las modificaciones efectuadas conjuntamente por el Congreso y la Corte Constitucional serían insuficientes. En la actualidad, el juez competente para revisar y revocar o ratificar una sanción es el Consejo de Estado, que tiene naturaleza administrativa, pero no penal. Sin embargo, considero que el principio de jurisdiccionalidad, bien entendido, no exige necesariamente que sean jueces penales los que impongan la sanción.

Para la Corte Constitucional, reconocer imperativamente que las sanciones disciplinarias impuestas a los Servidores Públicos de elección popular deben ser impuestas por un juez penal, implicaría desconocer la estructura orgánica dispuesta por el Constituyente y desarrollada por el Legislador para el ejercicio de la función de control disciplinario que le corresponde ejercer a la Procuraduría General de la Nación (Sentencia C- 030 de 2023). Por ende, se adoptó una interpretación que no estaría en contradicción directa con el artículo 23 de la CADH, consistente en la posibilidad de garantizar la reserva judicial para la imposición

definitiva de las sanciones disciplinarias de destitución, suspensión e inhabilidad por parte de la Procuraduría General de la Nación.

En efecto, la potestad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación corresponde a una función administrativa que no es incompatible con el objeto y finalidad de la CADH, toda vez que la imposición definitiva de las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores de elección popular corresponderá al juez de lo contencioso administrativo, después de agotarse el procedimiento de naturaleza administrativa a cargo de la Procuraduría General de la Nación, con lo cual se garantiza el principio del juez natural o juridicidad.

Dicha atribución al juez de lo contencioso administrativo, debe ejercerse bajo la aplicación automática e inmediata del recurso extraordinario de revisión previsto en el artículo 54 a 60 de la Ley 2094 de 2021, para hacer efectivo el estándar mencionado en materia de imposición definitiva de sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad por responsabilidad disciplinaria de servidores de elección popular, en ejercicio de sus funciones, con intervención de juez.

Finalmente, el régimen disciplinario tampoco parecía satisfacer el principio de independencia asociado al debido proceso. Para solucionar este problema, la Ley 2094 de 2021 creó la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular, cuyos miembros son elegidos por concurso público de méritos, deben cumplir los mismos requisitos exigidos para ser magistrado de alta corte, tienen período fijo de cuatro años y no pueden ser desplazados en su competencia por el Procurador General ni por el Viceprocurador (art. 16 Ley 2094 de 2021). La Corte Constitucional, en la Sentencia C-030 de 2023, valoró positivamente estas garantías y concluyó expresamente que “sin duda alguna, estos elementos constituyen garantía de independencia y autonomía de los funcionarios a los que se les encargó el desempeño de la función jurisdiccional de la PGN”.

Ahora bien, ¿satisfacen estas modificaciones el principio de independencia? Sí. La combinación de selección por méritos, requisitos equiparados a magistrados de alta corte,

período fijo y protección contra desplazamiento competencial elimina la subordinación jerárquica que la Corte IDH censuró en los párrafos 171-182 del Caso Petro Urrego Vs. Colombia.

Reciente jurisprudencia constitucional ha consolidado este modelo. En particular, la Sentencia SU-070 de 2025, con ponencia del magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar, reiteró la competencia constitucional de la PGN para imponer las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores de elección popular, siempre que se respete la reserva judicial definitiva establecida en la Sentencia C-030 de 2023 y se interprete la CADH a través del bloque de constitucionalidad. La Corte enfatizó que el control de convencionalidad no puede realizarse de forma autónoma por fuera del parámetro constitucional y que las restricciones a derechos políticos por vía disciplinaria, cuando cuentan con control judicial automático, resultan compatibles con el artículo 23.2 de la Convención en el marco del margen de apreciación estatal.

3.2 Control de convencionalidad y conflicto entre jurisdicciones

La implementación de la jurisprudencia de la Corte IDH en asuntos disciplinarios ha suscitado, en la práctica, un permanente conflicto entre la jurisdicción constitucional y la jurisdicción contencioso-administrativa. En particular, la forma como ambos tribunales realizan el control de convencionalidad a la normativa interna, y el valor que atribuyen a la jurisprudencia de la Corte-IDH varía de forma significativa, generando lo que ordinariamente se conoce como un “choque de trenes”. La Corte Constitucional ha establecido una doctrina sobre el control de convencionalidad que le otorga un amplio margen de discrecionalidad para ejercer el control sobre la normativa interna.

En particular, la Corte Constitucional ha señalado que la implementación de la CADH y de la jurisprudencia de la Corte-IDH en el ordenamiento jurídico interno debe ser realizada de acuerdo con la interpretación que haga ella misma, con el propósito de garantizar que la implementación sea adecuada e idónea. Por el contrario, el Consejo de Estado ha hecho una interpretación más literal de la jurisprudencia de la Corte-IDH, de manera que, en virtud de control de convencionalidad, inaplica con mayor frecuencia la normativa disciplinaria aplicable a los servidores públicos de elección popular. En la práctica, esta forma dicotómica

de ejercer el control de convencionalidad y asumir los estándares fijados por la Corte-IDH han generado una pugna permanente entre ambos tribunales, con la consecuencia pérdida de seguridad jurídica. Como señala Vargas Morales (2022, p. 155), “puede haber divergencia entre jueces domésticos sobre cómo interpretar las tesis de la Corte IDH, y la pregunta sobre qué debe hacer un juez nacional cuando, en su criterio, las interpretaciones que un tribunal de mayor jerarquía ha hecho del estándar interamericano divergen con su propia interpretación”.

3.2.1 Doctrina del control de convencionalidad desarrollada por la Corte Constitucional.

La Corte Constitucional ha desarrollado una doctrina sobre el control de convencionalidad que le permite implementar la jurisprudencia de la Corte-IDH con cierta flexibilidad. La doctrina está basada en dos principios básicos.

En primer lugar, la Corte no reconoce al derecho internacional de los derechos humanos y, por tanto, a los tratados y la jurisprudencia interamericana, una jerarquía material superior a la Constitución Política. Por el contrario, la Corte asume que el derecho convencional de los derechos humanos y la Constitución Política tienen la misma jerarquía en el sistema, de acuerdo con la doctrina del bloque de constitucionalidad. En consecuencia, cuando existe un conflicto entre normas constitucionales y normas convencionales, lo correcto no es, según la Corte, resolver el conflicto en favor del derecho internacional, inaplicando las normas constitucionales. Más bien, lo correcto es tratar de armonizar la constitución y el derecho internacional de los derechos humanos, entendidos como sistemas normativos complementarios (no subordinados el uno al otro). En la Sentencia C-030 de 2023, la Corte sostuvo expresamente que:

las relaciones entre el DIDH y la Constitución no se rigen por el principio de jerarquía. Eso implica que, cuando ocurre una de esas contradicciones, no se le puede atribuir una prevalencia previa y automática a una norma por el mero hecho de pertenecer al derecho internacional o al derecho constitucional. Por eso, la Sala Plena de la Corte Constitucional ha sido constante en advertir que la relación entre la Constitución y los tratados del DIDH se comprende mejor bajo la idea de la complementariedad.

En segundo lugar, la Corte Constitucional ha señalado que, como consecuencia de las relaciones de complementariedad entre el derecho internacional y el derecho constitucional, el control de convencionalidad no consiste en garantizar la prevalencia del derecho interamericano de los derechos humanos, sino en eliminar la contradicción mediante interpretaciones que armonicen ambos sistemas y obtener el mayor grado posible de protección de los derechos. Textualmente, la Corte sostuvo lo siguiente en la Sentencia C-030 de 2023:

la apertura al DIDH y la existencia del bloque de constitucionalidad no desconoce la principal característica de estos sistemas de constitucionalismo. En ningún caso se puede afirmar una jerarquía entre las disposiciones que integran el bloque de constitucionalidad, ni inferir de este la existencia de normas superiores a la Constitución

Así, como señala Castaño Peña (2022, p. 272), “la Corte Constitucional colombiana ha sido reacia a adoptar el concepto de control difuso de convencionalidad como herramienta argumentativa en el ejercicio de sus competencias”. Sin embargo, como el mismo autor señala, el cumplimiento de las obligaciones internacionales relacionadas con el cumplimiento de la CADH “ha hecho a través de otros recursos argumentativos, fundamentalmente a través de la conformación del bloque de constitucionalidad”. En este sentido, como señala Roa-Roa (2020, p. 802), la doctrina de la Corte Constitucional parece haber asumido tradicionalmente que “las funciones disciplinarias de las autoridades administrativas son compatibles con la CADH bajo un enfoque de deferencia que no requiere del margen de apreciación nacional utilizado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, toda vez que se han adoptado las normas necesarias que aseguran i) la imparcialidad de la autoridad disciplinaria al distinguir las autoridades encargadas de formular cargos de aquellas que deciden de fondo la responsabilidad disciplinaria, ii) aseguran la accesibilidad y efectividad de los recursos contra las decisiones disciplinarias, iii) aseveran que los recursos contra las decisiones disciplinarias permitan una revisión integral de esas decisiones.

3.2.2 Doctrina del control de convencionalidad desarrollada por el Consejo de Estado.

El Consejo de Estado, en su condición de máximo tribunal de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo y, por ende, último intérprete de la legalidad de los actos administrativos sancionatorios, desarrolló una doctrina de control de convencionalidad que adoptaba integralmente los parámetros fijados por la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, apartándose de manera notoria de la solución de armonización flexible y complementaria que había propuesto la Corte Constitucional. Como señala Cárdenas Poveda (2020, p. 604),

el Consejo de Estado colombiano ha acatado el control de convencionalidad interno, control que ha visionado como un aliado teórico para resolver los casos prácticos que se le presentan y como una herramienta jurídica para proteger los bienes jurídicos a su cargo. De allí que en los últimos años se encuentre un uso amplio y profuso del control de convencionalidad en su jurisprudencia.

Las distintas subsecciones de la Sección Segunda asumieron que todo juez nacional — incluido, desde luego, el propio Consejo de Estado— actúa como juez interamericano y está obligado a ejercer *ex officio*, en el ámbito de sus competencias, un control de convencionalidad difuso que toma como parámetro vinculante no solo el texto literal de la Convención Americana, sino, sobre todo, la interpretación auténtica que de ella ha hecho la Corte IDH en los casos López Mendoza Vs. Venezuela (párr. 113 y 131), Castañeda Gutman Vs México, Yatama Vs Nicaragua, López Lone y Otros Vs Honduras, San Miguel Sosa y otras Vs Venezuela y, especialmente, Petro Urrego vs. Colombia (párr. 139-145 y 231). Como señala Castaño Peña (2022, p. 281), “el Consejo de Estado ha utilizado la noción de control de convencionalidad en la argumentación de sus sentencias, aunque la aplicación propiamente dicha, así como la jurisprudencia y las reglas que se pueden extraer de la jurisprudencia, es inestable”.

En consecuencia, al detectar incompatibilidad entre el artículo 23.2 de la CADH — leído en su sentido taxativo y restrictivo— y las normas internas que facultan a la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones de destitución, suspensión o inhabilidad a servidores públicos de elección popular, procedían directamente a la inaplicación de dichas normas internas y, por ende, a la nulidad de los actos sancionatorios respectivos, sin necesidad de declaración previa de inconstitucionalidad ni de esperar la

armonización que propugnaba la Corte Constitucional (Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 11 de agosto de 2023, rad. 41001-23-33-000-2014-00340-02, M.P. Juan Enrique Bedoya Escobar; Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 8 de febrero de 2024, rad. 52001233300020180046100, M.P. Jorge Iván Duque Gutiérrez).

Esta doctrina, que reconocía expresamente la obligación de garantizar el carácter inderogable e intangible de los derechos políticos previstos en la Convención y que se realizaba “en el ámbito de competencias de cada autoridad”, generó, como era apenas previsible, la revocatoria masiva de sanciones disciplinarias firmes y la consiguiente inseguridad jurídica, al mismo tiempo que profundizó el conflicto interjurisdiccional con la Corte Constitucional y con la propia Procuraduría General de la Nación, cuya competencia constitucional (arts. 277.6 y 278.6 C.P.) quedaba seriamente afectada en la práctica.

Sin embargo, el 3 de diciembre de 2024 la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo profirió el Auto de Unificación Jurisprudencial rad. 11001-03-15-000-2023-00871-00 (M.P. Luis Alberto Álvarez Parra), mediante el cual resolvió el conflicto interno de líneas jurisprudenciales y, al mismo tiempo reconoció la cosa juzgada constitucional de la Sentencia C-030 de 2023, aceptó que el recurso extraordinario de revisión automático —por ministerio de la ley y de activación inmediata— ante la jurisdicción contencioso-administrativa constituye un mecanismo idóneo y suficiente para garantizar la reserva judicial exigida por los estándares convencionales cuando la sanción incluya destitución, suspensión o inhabilidad de servidores públicos de elección popular, y unificó la jurisprudencia en el sentido de que la Procuraduría General de la Nación conserva competencia para investigar y proferir el fallo disciplinario en primera o única instancia, pero dicho fallo queda en suspenso hasta la decisión definitiva del juez contencioso-administrativo, que ejerce control integral de legalidad y convencionalidad, con plena garantía de doble conformidad a favor del investigado.

Esta evolución quedó plenamente consolidada en providencias posteriores, como la sentencia del 8 de mayo de 2025, rad. 41001-23-33-000-2014-00340-02 (M.P. Juan Enrique Bedoya Escobar), dictada en cumplimiento de la Sentencia SU-070 de 2025 de la Corte

Constitucional, en la que el Consejo de Estado, aunque mantiene que el parámetro definitivo de validez sigue siendo la Convención Americana interpretada por la Corte IDH, ejerce ahora ese control de convencionalidad de manera concentrada a través del recurso extraordinario de revisión automático, abandonando definitivamente la línea de inaplicación directa y masiva que había sostenido antes y alineándose, en los hechos, con la solución intermedia de armonización defendida por la Corte Constitucional, con lo cual se ha reducido sustancialmente la inseguridad jurídica y el “choque de trenes” institucional que había caracterizado los años anteriores.

3.2.3 ¿Una solución al “choque de trenes”?

La diferencia entre el Consejo de Estado y la Corte Constitucional en materia de control de convencionalidad, que durante varios años generó un profundo conflicto interjurisdiccional y una notable inseguridad jurídica al confrontar la aplicación estricta y directa de los estándares de la Corte IDH (que llevaba al Consejo de Estado a declarar masivamente la nulidad de sanciones disciplinarias impuestas por la Procuraduría General de la Nación a servidores públicos de elección popular) con la doctrina de armonización complementaria y flexible defendida por la Corte Constitucional mediante el bloque de constitucionalidad y el diálogo judicial, encontró su solución definitiva a partir de la intervención decisiva de esta última corporación a través de sentencias de unificación de tutela en sede de revisión, en las cuales se dejó sin efectos jurídicos las providencias del Consejo de Estado que, aplicando el control de convencionalidad en su versión más literal, habían anulado fallos sancionatorios de la PGN por considerar que toda restricción a derechos políticos por conducta reprochable solo podía provenir de condena penal dictada por juez competente.

Así, por ejemplo, en la Sentencia SU-070 de 2025, la Corte Constitucional, al resolver la tutela promovida por la Procuraduría General de la Nación contra la sentencia del 11 de agosto de 2023 dictada por la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado (rad. 41001-23-33-000-2014-00340-02, M.P. Juan Enrique Bedoya Escobar) en el caso de la exgobernadora Cielo González Villa —providencia que había declarado la nulidad parcial del fallo disciplinario que advertía la inhabilidad sobreviniente del artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002—, concluyó que la decisión del Consejo de Estado incurrió en defectos

sustantivo y de desconocimiento del precedente constitucional al inaplicar normas internas sin respetar la cosa juzgada constitucional de la Sentencia C-030 de 2023, protegiendo así la competencia constitucional de la PGN y dejando sin efectos la nulidad decretada por el juez contencioso-administrativo.

Esta línea de protección de la competencia disciplinaria de la Procuraduría y de prevalencia del criterio de armonización se consolidó en otras providencias de tutela revisadas por la Corte Constitucional, como la Sentencia SU-382 de 2024, en la que se reiteró que el control de convencionalidad no puede conducir a la inaplicación automática de la normativa interna cuando existe una interpretación constitucional previa que armoniza la Constitución con la Convención Americana mediante mecanismos como el recurso extraordinario de revisión automático, de modo que las decisiones del Consejo de Estado que, con anterioridad a su propia unificación jurisprudencial, declaraban la nulidad de sanciones por incompatibilidad directa con el artículo 23.2 de la CADH quedaban desprovistas de efectos al ser amparados los derechos fundamentales de la PGN como entidad encargada preferentemente del poder disciplinario (arts. 277.6 y 278.6 C.P.). De esta forma, la Corte Constitucional impuso su criterio de complementariedad entre Constitución y derecho internacional de los derechos humanos, evitando que el control de convencionalidad se convirtiera en un instrumento de prevalencia automática del estándar interamericano más estricto sobre el ordenamiento interno.

El resultado práctico de esta intervención de la Corte Constitucional fue la obligada rectificación del Consejo de Estado que, tras su Auto de Unificación Jurisprudencial del 3 de diciembre de 2024 (rad. 11001-03-15-000-2023-00871-00, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra), reconoció la cosa juzgada constitucional de la C-030 de 2023 y aceptó el recurso extraordinario de revisión automático como mecanismo idóneo de reserva judicial, y que se vio reforzada por la obligación de acatar las sentencias de tutela de la Corte Constitucional, como ocurrió en la sentencia del 8 de mayo de 2025 (rad. 41001-23-33-000-2014-00340-02, M.P. Juan Enrique Bedoya Escobar), dictada precisamente en cumplimiento de la SU-070 de 2025, en la que el propio Consejo de Estado revocó su anterior decisión de nulidad en el caso González Villa y reconoció la validez de la sanción disciplinaria advertida por la PGN. De esta manera, mediante el mecanismo excepcional pero efectivo de la tutela contra providencias judiciales, la Corte Constitucional logró que prevaleciera definitivamente su

doctrina de armonización, cerrando el prolongado “choque de trenes” institucional y restableciendo la seguridad jurídica en torno a la competencia disciplinaria de la Procuraduría frente a servidores públicos de elección popular.

Conclusiones

En virtud del análisis desarrollado, se concluye que persiste una tensión fundamental entre el régimen disciplinario colombiano y los estándares interamericanos en materia de derechos políticos y debido proceso consagrados en el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En particular, aun después de las reformas recientes, subsiste la incompatibilidad normativa respecto de la exigencia interamericana de que toda sanción que restrinja derechos políticos sea impuesta “por juez competente, en proceso penal”. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos –notablemente en el caso *Petro Urrego vs. Colombia (2020)*– ha reiterado que sanciones como la destitución, suspensión o inhabilitación de un funcionario elegido popularmente sólo satisfacen el debido proceso si provienen de un procedimiento penal ante autoridad judicial imparcial e independiente. Por el contrario, el modelo colombiano ha permitido tradicionalmente que la Procuraduría General de la Nación (PGN), en tanto órgano administrativo, investigue y sancione directamente esas faltas, con un control judicial posterior de sus decisiones en la jurisdicción contencioso-administrativa. Este desajuste estructural –entre la reserva judicial penal absoluta que exige la Convención y la naturaleza administrativa del proceso disciplinario interno– ha sido el eje del conflicto jurídico analizado.

Las reformas introducidas por la Ley 2094 de 2021, reglamentada por el Decreto 1851 de 2021, representaron un esfuerzo significativo por aproximar el régimen disciplinario colombiano a dichos estándares internacionales. En primer término, se fortalecieron las garantías de imparcialidad y e independencia en el proceso disciplinario. La ley creó nuevas salas disciplinarias especializadas y separó las funciones de investigación y juzgamiento, de modo que el funcionario que formula el pliego de cargos no sea quien emita el fallo, evitando la situación de “juez y parte” en la que históricamente incurría la PGN. Adicionalmente, la creación de la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores de Elección Popular –cuyos miembros son seleccionados por méritos, con calidades equiparables a magistrados de alta corte, período fijo y autonomía frente al Procurador– otorgó una estructura más

independiente a la función sancionatoria. La Corte Constitucional valoró positivamente estas medidas, reconociendo que tales elementos robustecen la autonomía e imparcialidad del régimen disciplinario reformado. En contraste, el principio de jurisdiccionalidad –esto es, la exigencia de naturaleza jurisdiccional del órgano sancionador– presentó mayores dificultades. Inicialmente, la Ley 2094 de 2021 atribuyó funciones jurisdiccionales a la PGN y contempló un recurso extraordinario de revisión ante la jurisdicción contencioso-administrativa para lograr un control judicial sobre las sanciones. Sin embargo, la Corte Constitucional, en Sentencia C-030 de 2023, declaró inconstitucional la pretensión de convertir a la PGN en juez, suprimiendo su carácter jurisdiccional, y dispuso en su lugar un control judicial automático de todas las sanciones de destitución, suspensión o inhabilidad impuestas a servidores de elección popular. Conforme a esta decisión, toda sanción disciplinaria de tal naturaleza queda en suspenso hasta que el Consejo de Estado, actuando como juez natural en lo contencioso-administrativo, lleve a cabo un examen integral de legalidad y convencionalidad sobre el caso.

No obstante las mejoras introducidas, se evidencia que la reforma colombiana sólo logró una adaptación parcial al estándar interamericano. Si bien quedaron satisfechos los principios de imparcialidad e independencia en el procedimiento disciplinario, la solución adoptada en cuanto a jurisdiccionalidad –mantener la competencia sancionatoria inicial en cabeza de la PGN pero supeditar su eficacia a la revisión judicial ulterior– se aparta del parámetro estrictamente penal exigido por la Convención. En consecuencia, permanece una diferencia de criterio: para la Corte IDH, la “reserva judicial” en materia de derechos políticos es de naturaleza penal, mientras que el modelo colombiano reformado la concibe como una reserva de decisión judicial definitiva, aunque en sede contencioso-administrativa (no penal). Esta discrepancia dejó latente un conflicto de convencionalidad que debió ser abordado por la jurisprudencia interna para evitar la fragmentación del ordenamiento.

Bibliografía citada

Cárdenas Poveda, M. & Suárez Osma, I. (2020). El Consejo de Estado colombiano como juez de convencionalidad. *Revista Chilena de Derecho*, 47(2), 599-620. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372020000200599>

Castaño Peña, J. A. (2022). El control de convencionalidad en Colombia. Estudio de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. *Revista de Estudios Políticos*, 197, 261-294. <https://doi.org/10.18042/cep/cep.197.09>

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Auto de Unificación Jurisprudencial de 3 de diciembre de 2024, rad. 11001-03-15-000-2023-00871-00, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 16 de abril de 2015.

Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 6 de febrero de 2020.

Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 8 de febrero de 2024, rad. 52001233300020180046100, M.P. Jorge Iván Duque Gutiérrez.

Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 11 de agosto de 2023, rad. 41001-23-33-000-2014-00340-02, M.P. Juan Enrique Bedoya Escobar.

Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 8 de mayo de 2025, rad. 41001-23-33-000-2014-00340-02, M.P. Juan Enrique Bedoya Escobar.

Corte Constitucional, Sentencia C-245 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional, Sentencia C-341 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Corte Constitucional, Sentencia C-030 de 2023, M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

Corte Constitucional, Sentencia SU-070 de 2025. M.P. Alexei Julio Estrada.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yatama Vs. Nicaragua, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castañeda Gutman Vs. México, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso López Mendoza Vs. Venezuela, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de septiembre de 2011, Serie C No. 233.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Petro Urrego Vs. Colombia, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 8 de julio de 2020, Serie C No. 406.

Isaza Cardozo, D. A. (2022). Destitución de servidores públicos de elección popular y sus repercusiones en el ejercicio de derechos políticos. *Revista Derecho del Estado*, 54, 197–224. <https://doi.org/10.18601/01229893.n54.07>

Roa Roa, J.E. (2018). La protección de los derechos políticos frente a las funciones disciplinarias de las autoridades administrativas: subsidiariedad y deferencia en el sistema interamericano de derechos humanos. *Rev. Bras. Polít. Públicas, Brasília*, 8(2), 800-823

Sánchez Jiménez, L., & Mendieta, D. (2024). Sentencia Petro Urrego vs Colombia: Una reflexión necesaria acerca de la competencia de la Procuraduría General de la Nación para sancionar servidores públicos de elección popular. *Direito, Estado e Sociedade*, (65), 360-389. <https://doi.org/10.17808/des.2103>

Vargas Morales, R. (2022). Las Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como fuente del derecho nacional: Cuestionamientos necesarios a propósito de la aplicación del control de convencionalidad. *Revista Opinión Jurídica*, 21(44). ISSN:1692-2530.