



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

La división de roles en las etapas de investigación y juzgamiento con observancia del principio de imparcialidad en el proceso disciplinario en Colombia

Guido Andrés Benavides Portilla

Monografía presentada para optar al título

MAGÍSTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA

Escuela de Posgrados

Medellín

2025

José Rodrigo Flórez Ruiz

Rector

Universidad Autónoma Latinoamericana

Hernán Darío Aguiar Garcés

Decano

Escuela de Posgrados

Nataly Vargas Ossa

Coordinadora

Maestría en Derecho Administrativo

Sergio Luis Mondragón Duarte

Tutor

Línea de investigación

Nombre de la línea

Nombre completo 1

Nombre completo 2

Evaluadores

El trabajo de grado fue sustentado el día de mes de año y obtuvo una aprobación unánime de conformidad con el Acuerdo 195 del Consejo Académico de 2016, lo cual quedó en el consignado en el acta de evaluación de trabajos de grado # 00 de 0000.

Referencia formato APA 7 edición	Benavides P., G. (2025). <i>La división de roles en las etapas de investigación y juzgamiento con observancia del principio de imparcialidad en el proceso disciplinario en Colombia</i> [Monografía]. Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA).
El contenido de la presente obra corresponde al derecho de expresión del autor y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA). Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos	

Dedicatoria

*Dedico este trabajo a mi familia:
su voz de aliento constante fueron fuente de inspiración para nunca desfallecer.*

Agradecimientos

Total gratitud con mi asesor, el doctor Sergio Luis Mondragón Duarte, quien de manera sabia me guió en esta etapa final de mi formación profesional.

Tabla de contenido

	Pág.
Resumen	8
Abstract	9
Introducción	10
1. Fundamentos constitucionales y convencionales del principio de imparcialidad en el derecho disciplinario en Colombia	14
1.1. Fundamentos del principio de imparcialidad y otros principios del derecho disciplinario	14
1.2. El principio de imparcialidad: la axiología constitucional y el procedimiento disciplinario	18
1.3. El principio de imparcialidad y la convencionalidad	22
2. Estructura de la división de roles en el procedimiento disciplinario dentro del ordenamiento jurídico colombiano.....	28
2.1. Los roles de investigación y juzgamiento en el procedimiento disciplinario.....	29
2.2. La división de roles y la convencionalidad	32
3. Alcance del principio de imparcialidad en el disciplinamiento del servidor público en Colombia.....	35
Conclusiones	46
Referencias	49

Siglas, acrónimos y abreviaturas

APA: American Psychological Association.

CADH: Convención Americana sobre Derechos Humanos.

CGD: Código General Disciplinario.

Comisión IDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Corte IDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

CUD: Código Único Disciplinario.

PGN: Procuraduría General de la Nación.

UNAULA: Universidad Autónoma Latinoamericana.

Resumen

La imperiosa necesidad de llevar a cabo los fines estatales materializa la verdadera esencia de la función pública, la cual se desarrolla con el concurso activo de personas naturales con funciones públicas, creando el precepto jurídico de la relación especial de sujeción entre el servidor público y el Estado; así, para la consecución efectiva de los requerimientos constitucionales y legales en pro y en garantía de los ciudadanos, la potestad del Estado ha instituido controles disciplinarios que blindan de procedimientos, sanciones y garantías al actuar administrativo. Teniendo en cuenta esta premisa, en este estudio se determina si se garantiza el principio de imparcialidad en los procesos disciplinarios a partir de la división de roles dispuesta por la Ley 2094 de 2021. Para ello, se estructura una investigación cualitativa, basada en un método hermenéutico, en la que se identifican los fundamentos constitucionales y convencionales del principio de imparcialidad en el derecho disciplinario en Colombia; a su vez, se analiza la estructura de la división de roles en el procedimiento disciplinario dentro del ordenamiento jurídico; y, por último, se establece el alcance del principio de imparcialidad en el disciplinamiento del servidor público.

Palabras clave: principio de imparcialidad, procedimiento disciplinario, debido proceso, derechos humanos, convencionalidad, derecho a la defensa.

Abstract

The imperative need to carry out state purposes embodies the true essence of public service, which is developed through the active participation of individuals with public functions, creating the legal precept of a special relationship of subjection between public servants and the State. Thus, to effectively fulfill constitutional and legal requirements for and in support of citizens, the State has instituted disciplinary controls that protect administrative actions from procedures, sanctions, and guarantees. Taking this premise into account, this study determines whether the principle of impartiality is guaranteed in disciplinary processes based on the division of roles established by Law 2094 of 2021. To this end, a qualitative study is structured, based on a hermeneutic method, in which the constitutional and conventional foundations of the principle of impartiality in disciplinary law in Colombia are identified. In turn, the structure of the division of roles in disciplinary proceedings within the legal system is analyzed. And finally, the scope of the principle of impartiality in the disciplining of public servants is established.

Keywords: principle of impartiality, disciplinary procedure, due process, human rights, conventionality, right to defense.

Introducción

La visión de organización política actual ubica a Colombia en el concepto de Estado social y democrático de derecho, instituto que está dotado de principios y garantías dirigidas inequívocamente a la protección de la dignidad humana, la solidaridad y la observancia de la primacía del interés general sobre el individual que, según la Constitución Política de 1991, conforman un sistema axiológico que sirve de pilar para la existencia de la idea de Estado contemporáneo.

El control disciplinario se fundamenta en la observancia de la conducta del servidor público o de la persona natural con funciones públicas, en beneficio exclusivo de la realización efectiva de los deberes sociales del Estado y la defensa de la vida honra y bienes de los residentes en Colombia, en cuyo procedimiento lo que se pretende es corregir la conducta con fundamento en la subsunción de la falta disciplinaria con el hecho del agente de la administración y señalar responsabilidades. Sin embargo, el control disciplinario en la consecución de estos fines irremediablemente ejerce el *ius puniendi* sobre quien se pretende disciplinar y, como es apenas natural en un Estado social de derecho, estos procedimientos deben hacerse vigilando el cumplimiento de las garantías legales, constitucionales y convencionales pertinentes.

Es así como, por apreciación de tribunales internacionales, en concreto, en consideración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH), el proceso disciplinario seguido por la Procuraduría General de la Nación (PGN) en contra del señor Gustavo Petro, cuando fungía como Alcalde Mayor de Bogotá, violó principios como la

jurisdiccionalidad, el derecho de defensa, la presunción de inocencia y la garantía de imparcialidad (Caso Petro Urrego vs. Colombia^{*}, 2020).

La Corte IDH concluyó que el Estado colombiano incurría en responsabilidad por flagrante violación al contenido del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), por lo que, en observancia a los citados principios y, en respuesta a la directriz establecida en dicho fallo, Colombia modificó el marco normativo disciplinario contenido en la Ley 734 de 2002 (Código Único Disciplinario -CUD-) dictando las leyes 1952 de 2019 y 2094 de 2021, donde se implementó la separación del procedimiento de investigación y de separación de roles de instrucción y juzgamiento de la conducta disciplinaria.

Lo que esta separación implicó en la práctica fue otorgar funciones de instrucción en la investigación y funciones de conocimiento en el juzgamiento a dos autoridades de disciplinamiento diferentes, conservando, en todo caso, la facultad de investigación y juzgamiento en el mismo órgano o ente disciplinario, lo que cuestionaría la vigencia del principio de imparcialidad.

De conformidad con lo anterior, la pregunta de investigación que sirve de horizonte a la presente investigación es la siguiente: ¿se garantiza el principio de imparcialidad en los procesos disciplinarios, conforme al marco normativo convencional, a partir de la división de roles dispuesta por la Ley 2094 de 2021?

^{*} https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_406_esp.pdf

Para responder este interrogante se establece como objetivo general determinar si se garantiza el principio de imparcialidad en los procesos disciplinarios, conforme al marco normativo convencional, a partir de la división de roles dispuesta por la Ley 2094 de 2021. En el mismo sentido, se delimitan unos objetivos específicos que desarrollan el objetivo general, siendo estos los siguientes: i) identificar los fundamentos constitucionales y convencionales del principio de imparcialidad en el derecho disciplinario en Colombia; ii) analizar la estructura de la división de roles en el procedimiento disciplinario dentro del ordenamiento jurídico colombiano; y iii) establecer el alcance del principio de imparcialidad en el disciplinamiento del servidor público.

Para el desarrollo del estudio se recurrió a un enfoque dogmático de investigación, desde donde se hizo un análisis valorativo que permitió posicionar al investigador para el estudio de conceptos, instituciones y fuentes de derecho; la investigación dogmática, en materia jurídica, hace referencia al estudio sistemático y analítico de las normas jurídicas positivas, en este caso, en tono a determinar si se garantiza el principio de imparcialidad en los procesos disciplinarios a partir de la división de roles dispuesta por la Ley 2094 de 2021, todo ello a partir del análisis de normas legales, doctrina y jurisprudencia afín al objeto de estudio, estructurado ello a un cuerpo de conocimiento sistemático y coherente.

Las técnicas que se utilizaron en el transcurso de la investigación son aquellas que se derivan del análisis de contenido aplicado a la interpretación de la norma, la doctrina y la jurisprudencia constitucional con respecto a la observancia del debido proceso y del principio de imparcialidad en las actuaciones administrativas y judiciales. De igual manera, se llevó a cabo un

estudio de los diferentes posicionamientos convencionales surgidos en los conceptos de organismos internacionales que protegen los derechos humanos y el principio del debido proceso.

1. Fundamentos constitucionales y convencionales del principio de imparcialidad en el derecho disciplinario en Colombia

El principio de imparcialidad es integrante activo del género de garantías que tienen su origen en el artículo 93 de la Constitución Política de 1991, que hace referencia al bloque de constitucionalidad, así como en tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, los cuales se centran en lograr un proceso judicial justo, sin arbitrariedades, donde las actuaciones judiciales y administrativas se rijan desde sus inicios en procesos y procedimientos expeditos que preexistan a las conductas, los cuales permitan confeccionar una decisión enmarcada en las directrices del debido proceso.

1.1. Fundamentos del principio de imparcialidad y otros principios del derecho disciplinario

Para que exista plena observancia de los principios que sustentan el Estado social de derecho en los procedimientos que se adelantan en la investigación y el juzgamiento de conductas susceptibles de ser reprochadas, es preciso que los agentes estatales de conocimiento procuren el despliegue de las prerrogativas del debido proceso a lo largo de la actuación procesal, con respeto del juez natural, atendiendo al precepto de favorabilidad, la presunción de inocencia, el derecho a la defensa, a presentar y controvertir pruebas, al reconocimiento de la cosa juzgada y, por supuesto, a la estricta vigilancia que supone del Estado contemporáneo por el precepto de imparcialidad, que es uno de los principales referentes de la administración de justicia.

La imparcialidad no debe sopesarse exclusivamente en el carácter subjetivo-ideológico y moral del juzgador a la hora de tomar una decisión. Este exige que en el procedimiento de sanción el juzgador no sea juez y parte, ya que en el resultado de la actuación se presentaría vulnerada la dignidad humana del procesado, colocando en riesgo inminente sus garantías judiciales y constitucionales, lo que va en contravía de los fines del Estado: proteger los derechos y las libertades de las personas.

Así las cosas, el principio de imparcialidad se constituye en piedra angular del derecho sancionador que sujeta y restringe el actuar del agente de conocimiento, evitando el exceso de sus potestades en sentido estricto de la naturaleza del principio, pero de igual forma, de acuerdo con Mondragón et al. (2024), la imparcialidad exige del procedimiento, el deber de la separación de roles en el surtimiento de las diferentes etapas en que está diseñado el procedimiento, en beneficio de las garantías convencionales y constitucionales de la persona procesada.

El Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales reconoce la imparcialidad como una virtud de los jueces, que implica “falta de designio anticipado o de prevención en favor de personas o cosas de que resulta poder juzgar o proceder con rectitud” (Ossorio, 2011, p. 471).

Sobre este principio, la Corte Constitucional se ha referido en su jurisprudencia en los siguientes términos:

La imparcialidad es uno de los principios integradores del derecho al debido proceso que encuentra aplicación en materia disciplinaria. Este principio tiene como finalidad evitar que el juzgador sea "juez y parte", así como que sea "juez de la propia causa". Así mismo, el Código Disciplinario Único hace referencia al principio de imparcialidad como uno de

los principios que rigen la actuación procesal en materia disciplinaria (Art. 94), y adicionalmente establece de manera expresa la imparcialidad del funcionario que adelanta la investigación disciplinaria en la búsqueda de la prueba (Art. 129) (Sentencia T-1034 de 2006).

Por su parte, en la Sentencia C-762 de 2009, la Corte Constitucional se refiere a este principio como una parte esencial del debido proceso disciplinario, el cual debe entenderse como garantía que asegura que el funcionario encargado de adelantar la investigación o que conozca sobre los recursos que se interpongan en contra de las distintas actuaciones, obren de manera efectiva como terceros neutrales, tanto ante el disciplinado como ante la misma causa y el objeto o situación que se analiza, por lo que debe ejercer sus competencias sin ningún tipo de perjuicio o postura previa que pueda afectar su criterio para actuar y decidir.

En este sentido, es posible entender entonces que la imparcialidad en el espectro del debido proceso y, en consecuencia, en la potestad disciplinaria del Estado contemporáneo, materializa el carácter de garantía representado en el deber del funcionario instructor de obrar con un sentido implícito de objetividad equitativa en el devenir procedimental y en la persona del servidor público objeto del disciplinamiento, soslayando de todas formas el exceso de facultades y procediendo con ecuanimidad.

Con respecto a los principios fundadores en materia procedimental, es pertinente enfatizar que el derecho disciplinario es un estadio de la facultad sancionadora en cabeza del Estado y, por ende, la columna vertebral de lo procesal. De este modo, deberá estar cimentada en principios y preceptos axiológicos constitucionales, garantizando de manera imperecedera el alcance de los

parámetros del debido proceso, razonamiento válido donde la imparcialidad se constituye en el combustible para la eficacia del *ius puniendi*. En esta línea se ha pronunciado la Corte Constitucional, al preceptuar lo siguiente:

Como elementos constitutivos de la garantía del debido proceso en materia disciplinaria, se han señalado, entre otros, (i) el principio de legalidad de la falta y de la sanción disciplinaria, (ii) el principio de publicidad, (iii) el derecho de defensa y especialmente el derecho de contradicción y de controversia de la prueba, (iv) el principio de la doble instancia, (v) la presunción de inocencia, (vi) el principio de imparcialidad, (vii) el principio de *non bis in idem*, (viii) el principio de cosa juzgada y (ix) la prohibición de la *reformatio in pejus* (Sentencia C-692 de 2008).

En lo atinente a la observancia de la principalística fundadora del derecho disciplinario, los argumentos de dicha corporación en la referida Sentencia, hacen hincapié en el principio constitucional de la relación especial de sujeción con respecto al servidor público contemplado en el artículo 6 superior y a la preexistencia de la norma sobre la conducta del sujeto, situación señalada en el artículo 29 de la Constitución Política de 1991, así como lo dispuesto en los artículos 122 y 123, que describen la obligación del servidor público de someter su actuar a preceptos constitucionales, legales y reglamentarios.

Esta actuación debe estar en pro de la consecución de los fines estatales y bajo la tutela de los derechos fundamentales del disciplinable, lo que se constituye en una ampliación del ecosistema jurídico y fáctico, donde se deben efectivizar los principios constitucionales, añadiendo que sus alcances no deben limitarse exclusivamente a lo concerniente en materia del procedimiento ordinario, conminando al funcionario de conocimiento en el disciplinamiento a

que vigile la garantía axiológica y la principalística constitucional en marco del contexto del Estado social de derecho.

1.2. El principio de imparcialidad: la axiología constitucional y el procedimiento disciplinario

El precepto de imparcialidad irradia toda su potencialidad al tenor del artículo 29 constitucional, en el cual se edifica de manera eficaz y material el principio del debido proceso que, en el caso colombiano, ha tenido un desarrollo convencional, jurisprudencial, normativo y doctrinal. El debido proceso, por tanto, es un derecho fundamental que debe desplegarse siempre en todas las actuaciones judiciales y administrativas y su razón de ser se centra en la observancia de la prerrogativa constitucional del desarrollo de un proceso justo en cabeza de las autoridades estatales en relación con los administrados, haciendo vigilancia de los preceptos de legalidad, favorabilidad de la ley, presunción de inocencia, derecho a la defensa técnica, derecho a la contradicción de las decisiones judiciales y administrativas, atención del resultado de un proceso y posibilidad de réplica del mismo, fundado en idénticas circunstancias.

En cuanto al carácter del juez o del funcionario de juzgamiento a la hora de administrar justicia en favor o en detrimento de los intereses del administrado, Zarabamda (2024) señala que se requiere el cumplimiento del principio de imparcialidad, donde los asuntos sometidos a su tenor le sean lejanos e indiferentes a sus intereses y que, además, el estado natural de quien está investido para juzgar deberá permanecer descontaminado de subjetividades provenientes de las partes procesales, las cuales puedan interferir la formación de su criterio para aplicar al caso en concreto, tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional en los siguientes términos:

La jurisprudencia constitucional ha reconocido dos dimensiones de la noción de imparcialidad: i) subjetiva, es decir, “la probidad del juez, de manera que este 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 (Sentencia SU-174 de 2021).

El cumplimiento del principio de imparcialidad por parte del juez o del funcionario con funciones de juzgamiento le demanda que su actuar esté en las antípodas de sus propios intereses, haciendo estricta aplicación de la norma y, subsidiariamente, de las otras fuentes del derecho. De igual manera, según la posición de Rawls (2006), el carácter de imparcialidad implica que el actuar de quien juzga esté determinado logísticamente por un presupuesto que coloque su participación en la función exclusiva de administrar justicia, sin que incida, participe o conozca previamente de las actuaciones de lo que es su deber juzgar, lo que, en contrario, significaría que el juez se juzgue a sí mismo, situación que la doctrina y la jurisprudencia reconoce como imparcialidad subjetiva.

En lo atinente al derecho disciplinario, el criterio del funcionario de juzgamiento debe, de igual forma, hacer buen recibo del carácter de imparcialidad, explicada como el ejercicio de la imparcialidad subjetiva, en el entendido de que la decisión administrativa de la aplicación del *ius puniendi*, facultad sancionadora para lo cual está instituido, lo obliga a que la confección del razonamiento de la decisión se centre exclusivamente en la revisión de los hechos susceptibles de sanción, según el ordenamiento jurídico sancionatorio, sin atisbo de polución, con alejamiento de los actos que antecedieron a su actuación.

En este tenor, la Corte Constitucional conceptúo que “el derecho a la imparcialidad del juez, funcionario que siempre deberá decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas” (Sentencia T-001 de 1993). Sin embargo, en el constructo del procedimiento disciplinario en el marco de las potestades sancionatorias en cabeza del Estado, el diseño normativo de este procedimiento establece la concurrencia de funciones de instrucción y juzgamiento en los procesos disciplinarios en cabeza de una misma autoridad administrativa, sin que ello suponga vulneración ninguna del principio de imparcialidad. La Corte Constitucional, en un pronunciamiento referente al procedimiento disciplinario de la Comisión de Disciplina Judicial, enfatiza lo siguiente:

Para la Corte no erosiona esta dimensión del debido proceso el que una misma autoridad asuma la investigación y posteriormente el juzgamiento de la falta disciplinaria, ni que no se prevea la exclusión automática de los funcionarios que han adoptado decisiones de índole sancionatoria antes del juicio en revisión. En uno y otro caso se ha concluido que la imparcialidad objetiva no sufre mengua alguna si el Legislador no dispone una separación (Sentencia C-440 de 2022).

Esta posición jurisprudencial que concluye la no existencia de vulneración al principio de imparcialidad, no hace razonamientos de fondo sobre la aplicación de la imparcialidad subjetiva con respecto a la coexistencia de las facultades de instrucción y juzgamiento con conocimiento del mismo ente de disciplina. No es admisible tampoco el intentar concluir que los funcionarios de disciplinamiento actúan de mala fe, infiriendo que es de esa forma como se contamina el

criterio del funcionario de juzgamiento. Sin embargo, las prerrogativas de garantía del Estado contemporáneo hacen necesaria la implementación de un sistema procedimental que atienda completamente a las exigencias del principio de imparcialidad, como criterio fundador del debido proceso.

Vale la pena recordar que la actual norma disciplinaria en Colombia establece que las funciones de instrucción y juzgamiento deban ser adelantadas por un mismo ente de disciplina, tal y como se advierte en la Ley 1952 de 2019:

El procedimiento disciplinario establecido en la presente ley deberá aplicarse por las respectivas Oficinas de Control Disciplinario Interno, personerías municipales y distritales, y la Procuraduría General de la Nación. PARÁGRAFO. Los procesos que se adelantan por la jurisdicción disciplinaria se tramitaran conforme al procedimiento establecido en este Código, en lo que no contravenga la naturaleza de la jurisdicción (art. 84).

Según lo referido, es posible prever que a dichas autoridades de disciplina se les asigna por ministerio de la ley las facultades de emprender los procedimientos de indagación, investigación y juzgamiento de las conductas que presuntivamente configuren faltas disciplinarias. En el mismo sentido, también se advierte tal competencia en los artículos 91, 92, 93, 94, 208, 211, 225, 225B, 225D, 225H de la Ley 2094 de 2021.

Por lo anterior, la imparcialidad subjetiva del funcionario de juzgamiento, según horizontes jurisprudenciales, convencionales y doctrinales, supone la completa independencia de

las partes procesales, es decir, independencia absoluta de las realidades de quien investiga y de quien es en el caso del derecho sancionatorio el disciplinable.

En el entendido que el transcurso de un proceso disciplinario conlleva inequívocamente una intervención sobre la persona que lo sufre, sobre la observancia de este precepto es prioritario el fortalecimiento y la confección de nuevos mecanismos jurídicos que garanticen y maximicen derechos fundamentales constitucionales y de reconocimiento convencional, bases inmarcesibles de un Estado social de derecho en el que, de acuerdo con Rendón (2008), se reconoce la humanidad que tienen razón de ser en el individuo, así como también la naturaleza ética del pueblo, lo cual es asimilable con la racionalidad del Estado, que se logra medir según el grado en que se reconozcan o valoren a los sujetos, cuyos ideales se enmarcan en el contexto de los derechos humanos.

1.3. El principio de imparcialidad y la convencionalidad

La Declaración de Universal de los Derechos Humanos de 1948, siendo proclamada por la naciente Asamblea General de Naciones Unidas, constituye una carta donde, por vez primera, la razonabilidad del mundo expresó literalmente los derechos y libertades inherentes al ideal del ser humano en condiciones de inviolabilidad y de igualdad irrestricta, cuyas repercusiones e impacto son de carácter global. Impulsada por los acontecimientos históricos, políticos y sociales de la época, vividos en marco de las guerras mundiales, delimitó la base conceptual, axiológica y social de un futuro justo y digno y brindó a las personas un instrumento de lucha contra la opresión, la impunidad y las afrentas a la dignidad humana; y si bien no se menciona el principio

de imparcialidad como tal, sí hace una marcada referencia del carácter del juez, en tanto consagra el principio de independencia judicial.

Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal (art. 10 *ibidem*).

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre es un tratado internacional promulgado durante la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá en 1948, la cual se constituyó como un instrumento con el cual los países del continente americano otorgaron legitimación internacional a las condiciones expresas de los derechos humanos y, con lo cual, se fundaron las bases conceptuales del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, constituido este en un marco axiológico de principios y derechos protegidos por el instrumento internacional en el que se destacan la protección de los derechos de igualdad de las personas ante la ley y el derecho al acceso a la justicia. En ese marco de referencia, esta declaración hace alusión a la observancia y protección al proceso judicial en materia penal, cuando se refiere inequívocamente al accionar del juez: “Toda persona acusada de delito tiene derecho a ser oída en forma imparcial y publica” (art. 26 *ibidem*).

Sobre el carácter de imparcialidad en el juzgamiento, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, instrumento incorporado al bloque de constitucionalidad, se constituye en el documento que plasma el ideal internacional de los Estados miembros en el intento indeclinable por poner fin

a los actos de barbarie y ultraje a la humanidad y desconocimiento y menosprecio de los derechos humanos.

Este instrumento anticipa que es derecho de la persona acudir ante cualquier tribunal de justicia legitimado por la ley para que le sean reconocidas garantías mínimas, entre ellas la observancia del carácter imparcial de quien juzga, frente a lo cual señala lo siguiente: “Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por ley” (art. 14.1 *ibidem*).

En el mismo tenor está el documento denominado Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura de 1985, reconocido en el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente celebrado en Milán en dicho año, donde se enfatiza en el anhelo de las naciones sobre el fortalecimiento de condiciones bajo las cuales se logre mantener los ideales de justicia con la cooperación internacional en el desarrollo y estímulo del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. El documento prioriza el principio de imparcialidad del juez en aras del fortalecimiento de la independencia en el juzgamiento, refiriéndose taxativamente a la protección de la imparcialidad subjetiva en los siguientes términos:

Los jueces resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualquier sector o por cualquier motivo (Punto 2).

Desde 1969, cuando entra en vigor la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la base conceptual de su accionar ha sido a delimitar el alcance de los Derechos Humanos que los Estados ratificantes se comprometen internacionalmente a respetar y a la confección de garantías en el derecho interno para que estos sean observables y respetados, creando y asumiendo facultades, atribuciones y procedimientos, en procura del cumplimiento de sus ideales. Este documento internacional reconoce el principio de imparcialidad del funcionario de juzgamiento, al establecer lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial. establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, para la determinación de sus derechos y obligaciones de arden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter (art. 8.1 ibidem).

Con esta disposición es posible advertir que el organismo internacional despliega el reconocimiento de las garantías otorgadas por el principio de imparcialidad a asuntos de naturaleza diferente a los de la implicancia penal, reconociendo que la potestad y el deber del juzgamiento se manifiestan incluso en un espectro distinto al establecido en los poderes públicos del Estado de derecho.

En relación con la interpretación axiológica y conceptual del principio de imparcialidad sobre las decisiones judiciales y administrativas, la Corte IDH ha sostenido en el Caso Aptiz Barbera y otros vs. Venezuela, que la actuación del funcionario de juzgamiento debe presentarse

en el desarrollo de los procedimientos sin atisbo ninguno a cualquier tipo de contaminación en la formación del criterio que servirá de base para la confección de la decisión. En este sentido, la Corte indicó:

La imparcialidad exige que el juez que interviene en una contienda particular se aproxime a los hechos de la causa careciendo, de manera subjetiva, de todo prejuicio y, asimismo, ofreciendo garantías suficientes de índole objetiva que permitan desterrar toda duda que el justiciable o la comunidad puedan albergar respecto de la ausencia de imparcialidad (Corte IDH, 2008).

Con lo anterior, la Corte ratifica que la potestad del juzgamiento en cabeza de la organización estatal implica la participación de un tribunal imparcial, siendo este precepto la base fundamental del debido proceso, de tal forma que allí debe haber una garantía para que el juez o tribunal que funge como juzgador actúe con objetividad para hacer frente al juicio, lo cual procura que los tribunales logren inspirar la confianza necesaria, no solo para las partes, sino también para la ciudadanía, en el marco de una sociedad que se entiende como democrática.

Las garantías fundamentales de que trata la CADH no son del resorte exclusivo de los procesos jurisdiccionales, sino que, en concomitancia con el ordenamiento interno colombiano, estas garantías deberán reconocerse en todo tipo de procedimientos en los que se lleve a cabo el juzgamiento de las acciones o conductas de una persona, haciendo inclusión, por ende, a los procedimientos administrativos sancionatorios. En todo caso, en que la consecuencia implique la restricción en la aplicación de los derechos humanos.

Es así como quienes ejercen autoridades en materia disciplinaria desde la jurisdicción administrativa, claramente están desempeñando un rol que se asemeja a la autoridad judicial, en el sentido en que las decisiones que adoptan se derivan del principio del debido proceso, aunado a las respectivas garantías constitucionales y legales, están facultadas para imponer sanciones, como es el caso de la destitución y/o la inhabilidad.

2. Estructura de la división de roles en el procedimiento disciplinario dentro del ordenamiento jurídico colombiano

La imparcialidad del funcionario de juzgamiento es un principio rector del debido proceso, el cual se aplica incluso en el marco del procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, en el proceso disciplinario, cuya vulneración podrá entonces ser alegada ante juez administrativo que, en la facultad de control que le asiste, podría decidir sobre la nulidad del acto administrativo que profirió la sanción, situación que se evidencia en el marco del derecho comparado, específicamente, en el ordenamiento disciplinario español, donde se confieren roles de juzgamiento a órganos diferentes: “Los procedimientos de naturaleza sancionadora se iniciarán siempre de oficio por acuerdo el órgano competente y establecerán la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos” (Ley 39/2015, art. 55.2).

Estos roles, en Colombia, descansan sobre un solo funcionario, lo que puede ser interpretado como una afrenta al principio de imparcialidad, situación que hace necesario conocer cómo el funcionario intenta ser imparcial en el proceso disciplinario y de qué manera la convencionalidad puede constituirse en faro para adoptar un modelo basado en la división de roles.

2.1. Los roles de investigación y juzgamiento en el procedimiento disciplinario

La imparcialidad es un principio de carácter constitucional que irradia todo el ordenamiento jurídico colombiano, el cual lo reconoce la carta superior al señalar que “la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones” (art. 209, Constitución Política de 1991).

En Colombia, lo referente a este precepto orientador de la función administrativa está dispuesto para la salvaguarda del principio del interés general como insumo orientador del Estado social de derecho. La Corte Constitucional comenta extensivamente estos criterios cuando puntualizó, en la Sentencia C-762 de 2009, que la imparcialidad es parte constitutiva e inherente del procedimiento disciplinario y garantiza que el funcionario de juzgamiento debe obrar como un tercero neutral con respecto al sujeto del disciplinamiento.

La entrada en vigencia del Código General Disciplinario (CGD), en marzo de 2022, supuso un esfuerzo por parte del Estado colombiano para alcanzar las garantías propias del debido proceso en procedimientos administrativos sancionatorios, deslindando la competencia disciplinaria de los conceptos propios del derecho administrativo y del derecho penal. Como es evidente, las leyes 1952 de 2019 y 2094 de 2021, que configuran al CGD colombiano, denotan un sistema normativo disciplinario que aún se encuentra en la tarea del conocimiento de todos sus alcances, sistema normativo que reforma los alcances de la Ley 734 de 2002 (CUD), el cual estuvo vigente hasta el año 2022.

De acuerdo con Pérez (2023), los cambios introducidos por la nueva ley disciplinaria denotan modificaciones en la estructura de la falta disciplinaria, en tanto sus componentes ofrecen conceptos dogmáticos que marcan la diferencia con el derecho penal. Otro cambio significativo tienen que ver con las sanciones disciplinarias atendiendo al principio de proporcionalidad en la búsqueda de una sanción más justa.

Sin embargo, donde el legislador quiso hacer un énfasis radical sobre la pertinencia de la reforma a la ley disciplinaria se encuentra en la separación de las funciones de instrucción y de juzgamiento. Otrora, esas funciones correspondían exclusivamente a un mismo funcionario perteneciente a un mismo ente de disciplina: oficinas de control interno, personerías y la PGN, según disposición normativa, es decir, a un solo funcionario de disciplina le correspondía llevar a cabo los procedimientos de indagación, investigación y juzgamiento, lo que evidencia vulneraciones al principio de imparcialidad.

El cambio significativo se centraría en los alcances de la Ley 2094 de 2021 sobre aspectos procesales, motivados en buena forma por la intervención de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tras el célebre Caso Petro Urrego vs. Colombia, donde se exigía por parte del demandante la observancia plena de sus derechos políticos, tal y como lo consagra la CADH o Pacto de San Jose: “La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal” (art. 23, num. 2 *ibidem*).

Surtido entonces el proceso de demanda, la Corte IDH determinó en el fallo de 2020 que el proceso disciplinario contra el señor Petro Urrego no respetó la garantía de imparcialidad, ni mucho menos el principio de presunción de inocencia, en la medida en que la investigación y el juzgamiento fueron adelantados por una misma sala disciplinaria que concentró facultades investigativas, acusatorias y sancionatorias. En virtud ello, se reformó el CGF colombiano a través de la Ley 2094 de 2021, la cual estuvo direccionada a establecer la separación de roles en las etapas de investigación y juzgamiento, es decir, la asignación de un funcionario instructor y otro de conocimiento para el juzgamiento, todo ello enmarcado en un mismo ente disciplinario.

En el entendido de que todos los sistemas procesales en Colombia se adelantan con base en el principio de buena fe, habría que determinar entonces si todas las oficinas de Control Interno, cualquiera sea la entidad a las que están adscritas, tienen el mismo grado de autonomía para el cumplimiento de sus funciones; o, en otro sentido, determinar el grado de independencia de los funcionarios con respecto a la entidad a la que pertenecen, analizar si se podría asegurar que los referidos funcionarios están libres de las presiones externas o internas o, de otro modo, si esos funcionarios cumplieron con los procedimientos de meritocracia para llegar al cargo, tal y como lo referencia la ley, y con qué tipo de estabilidad laboral ejercen sus funciones sin determinar para tal efecto el resultado de ellas.

En este punto es oportuno indicar la importancia del principio de imparcialidad que debe observar el funcionario de juzgamiento, el cual, según lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-095 de 2003, es un elemento fundamental para garantizar el debido proceso, pero también es una herramienta idónea que salvaguarda la confianza en el Estado de derecho cuando se adopten decisiones que deben estar dotadas de credibilidad social y legitimidad democrática.

Como lo refiere la Corte, esta situación si bien no se constituye en un problema de raigambre legal o constitucional, sí es una problemática social, ya que refleja el viejo anhelo de la verdadera confianza en las instituciones por parte de los administrados.

2.2. La división de roles y la convencionalidad

La Corte IDH ha sido enfática en conminar a los Estados miembros a la adecuación de sus ordenamientos internos, en el sentido del respeto a la protección del debido proceso, haciendo eficaces cada una de las garantías enmarcadas en dichos principios como “obligaciones positivas del derecho internacional” (Sanz, 2013, p. 467).

En ese orden de ideas, cuando el tribunal internacional ordena al Estado colombiano a hacer la adecuación de la convencionalidad en la norma disciplinaria, en lo que respecta a la verídica aplicación de las formas constitutivas del debido proceso y en lo referente al principio de imparcialidad, es posible deducir que el CGD no abarcaba con suficiencia este precepto, pues hacía las labores de investigación y juzgamiento en el mismo vehículo procesal, el cual estaba en cabeza de un mismo ente, produciendo posibles vulneraciones en la principalística procesal reconocida ampliamente por la convencionalidad y desconfigurando las obligaciones propias del Estado de derecho.

Frente a lo anterior, la Corte Constitucional se ha referido al deber de velar por la moralidad pública de los servidores públicos en cumplimiento de sus funciones, señalando que con el principio de imparcialidad “guía el ejercicio de la actividad administrativa hacia el actuar

pulcro, probo y honesto, no desde un punto de vista de la subjetividad o consciencia moral de quien ejerce la función administrativa” (Sentencia SU-585 de 2017).

Es así como el procedimiento disciplinario, en tanto conduce a la sanción administrativa, implica una intervención en la persona del servidor público que lo padece a consecuencia de los procedimientos de instrucción y juzgamiento con competencia en una misma unidad contemplados en la ley disciplinaria, lo que conlleva el ejercicio de un control de convencionalidad sobre el literal del procedimiento, ya que la protección de las garantías procesales no pueden ser aplicadas de manera limitada en desconocimiento de prerrogativas supranacionales, lo cual debe exigirse, como lo establece el mandato constitucional, de todos los procesos judiciales y de tenor administrativo, tal y como lo es el procedimiento disciplinario, lo que supone “una ampliación del ámbito material del debido proceso” (Salmón & Blanco, 2012, p. 87).

En este sentido, las garantías judiciales, entre ellas el principio de imparcialidad de quien juzga, esbozadas ampliamente por los instrumentos internacionales, no solo deben determinarse en la preexistencia del procedimiento al causamiento de las conductas, sino que el carácter de imparcialidad deberá estar parametrizado con elementos subjetivos y objetivos que lo dispongan a resolver el asunto en concreto sin visualizaciones previas o presiones indebidas, presupuesto que, en definitiva, configura legítimamente el principio de imparcialidad, lo que en el desarrollo del procedimiento disciplinario actual, en Colombia, ciertamente está abierto a la discusión.

La imparcialidad asegura la existencia de lo que Gómez (2011) ha denominado como límites al control contencioso administrativo en materia disciplinaria, derivados precisamente del

principio de legalidad, de tal forma que el operador jurídico disciplinario solo está llamado a interpretar y aplicar la ley únicamente en aquellos asuntos que conciernen al objeto concreto de la justicia administrativa, por lo que si actúa de esta manera asume el estatus jurídico de un juez disciplinario y la actividad disciplinaria estará llamada a convertirse en administración de justicia en sentido material.

Por tal motivo, la Corte IDH ha enfatizado que la falta de independencia e imparcialidad en cualquiera de las etapas del proceso disciplinario puede vulnerar el derecho a un debido proceso y, en consecuencia, generar responsabilidad internacional del Estado. Por ello, ha establecido que la garantía de un proceso justo no se limita a la existencia de normas legales, sino que exige su aplicación efectiva en cada caso concreto.

3. Alcance del principio de imparcialidad en el disciplinamiento del servidor público en Colombia

La imparcialidad, como ya se ha mencionado, es uno de los principios integradores del derecho al debido proceso, el cual encuentra aplicación material en el derecho disciplinario; su propósito es evitar que quien dirige una causa se convierte a la vez en “juez y parte”, así como que también sea “juez de la propia causa”. En términos de Mondragón et al. (2024), la imparcialidad se ofrece como criterio para procurar la defensa de intereses legítimos de las personas; implica la no intromisión de agentes externos en las decisiones judiciales y se actualiza en el derecho disciplinario como característica que aplica *mutatis mutandi* de lo judicial a lo sancionatorio.

De acuerdo con Gómez (2002), doctrinalmente es posible distinguir entre la imparcialidad subjetiva y la imparcialidad objetiva. La primera exige que aquellos asuntos que estén sometidos a un juzgador resulten ajenos a este, de tal forma que no tenga interés alguno, directo o indirecto sobre ellos; mientras que la segunda se refiere a que, de presentarse un contacto anterior con el juez desde una perspectiva funcional y orgánica, se pueda excluir cualquier duda razonable al respecto de su imparcialidad.

Por lo tanto, la imparcialidad subjetiva está relacionada con aquellos aspectos sobre la manera como confluyen las personas y que pueden incidir en la toma de decisiones; por ejemplo, cuando el juzgador o funcionario tenga una relación de parentesco con el investigado o quejoso, cuando exista una amistad íntima o incluso una grave enemistad o cuando se ha sido acreedor o

deudor del investigado, del quejoso o del informante. En la imparcialidad objetiva, por su parte, existe una relación con el propósito de la investigación o con la autoridad que va a tomar la decisión, como sucede, por ejemplo, con el funcionario que profiere una decisión en primera instancia y busca proferir un nuevo fallo sobre el mismo caso o cuando se profiere el pliego de cargos que se formuló en contra del investigado. En el primer caso, habrá parcialidad por intereses con relación al resultado y, en el segundo, parcialidad por existir una idea preconcebida del asunto.

El principio de imparcialidad, por tanto, tiene unos alcances concretos frente al disciplinamiento del servidor público en Colombia, alcances que se derivan precisamente del principio-derecho del debido proceso, el cual, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 3 de la Ley 2094 de 2021, implica que el disciplinable debe ser investigado y luego juzgado por un funcionario diferente, independiente, autónomo y, sobre todo, imparcial, ello con plena observancia de las normas y ritualidades propias del proceso.

La norma también establece que la imparcialidad es una forma de garantizar la función pública (art. 23 ibidem). Es un deber de todo servidor público abstenerse de cualquier acto u omisión que pueda generar la suspensión o perturbación injusta de un servicio esencial (art. 38.3), es un valor que debe observar el servidor en todas las actividades por razón del servicio (art. 38.7) y es un precepto que debe acogerse para el trámite de solicitudes y peticiones de la ciudadanía (art. 38.39); pero también es un deber que se le exige al Procurador General de la Nación para el ejercicio de su competencia disciplinaria.

El Procurador General de la Nación, por razones de orden público, imparcialidad o independencia de la función disciplinaria, así como para asegurar las garantías procesales o la seguridad o integridad de los sujetos procesales, podrá asignar directamente el conocimiento de un asunto como también desplazar a quien este conociendo de un proceso (Ley 1952 de 2019, art. 102, inc. 3).

De igual manera, la imparcialidad puede entenderse como la conducta que se le exige al funcionario encargado de investigar los hechos y circunstancias que demuestren la existencia de una falta disciplinaria y de la responsabilidad del investigado, esto es, un principio fundamental en materia probatoria para mostrar la existencia o inexistencia de unos hechos.

La Corte Constitucional, a través de su jurisprudencia, ha puesto en evidencia los alcances del principio de imparcialidad en el disciplinamiento de los servidores públicos, destacándose la Sentencia C-037 de 1996, en la que se indica que la imparcialidad es fundamental para predicar el derecho de igualdad de todas las personas ante la ley, operando como una garantía de la cual gozan todos los ciudadanos frente a quien administra justicia, pero también tiene una connotación ética y moral, pues refleja la honestidad y honorabilidad con la que debe actuar un juez o funcionario público para definir la responsabilidad de las personas.

Por su parte, en la Sentencia C-573 de 1998, la Corte Constitucional señaló que el propósito de las instituciones procesales es asegurar la imparcialidad de quienes administran justicia, de tal forma que quienes toman las decisiones en derecho tendrán la obligación-deber de marginarse del proceso del cual vienen conociendo cuando se configure alguna de las causas

establecidas taxativamente en la ley. Por lo tanto, esa imparcialidad se asegura cuando se deja en cabeza de funcionarios distintos la definición sobre si deben prosperar los impedimentos.

De otro lado, a través de la Sentencia C-365 de 2000, la Corte Constitucional pone en evidencia la conexidad que existe entre la imparcialidad y el derecho al debido proceso. Por lo tanto, si un fallador es subjetivamente incompetente, su actuación no debe entenderse en ningún caso bajo el amparo de la presunción de imparcialidad, pues a la larga podría favorecer o perjudicar los intereses de alguna de las partes, yendo incluso en contravía del debido proceso.

Se destaca igualmente la Sentencia C-1076 de 2002, en la que se establece que cuando el Procurador General de la Nación se encuentre impedido o sea recusado para llevar a cabo una investigación disciplinaria le corresponderá al viceprocurador general de la Nación asumir dicho caso. Por lo tanto, no es de recibo la afirmación según la cual “por razones de lealtad o por temor a contrariarlo” el viceprocurador pueda asumir una posición parcializada, más aún si se tiene en cuenta que es la propia Constitución la que llama a este funcionario a que actúe con pleno apego a los principios de independencia e imparcialidad.

En el Auto 188A de 2005, la Corte Constitucional por su parte, pone en evidencia que uno de los principios fundamentales que rigen las actuaciones judiciales y administrativas corresponde a la imparcialidad, que es un presupuesto de la función de los jueces y que puede ser controvertida con impedimentos y recusaciones que buscan precisamente que su función se ejerza de manera adecuada.

Otro importante fallo en la materia lo constituye la Sentencia T-1034 de 2006, en el que la Corte Constitucional expresa que el principio de imparcialidad es uno de los presupuestos básicos de toda actuación procesal en materia disciplinaria, el cual también debe regir la conducta del funcionario encargado de adelantar la investigación disciplinaria, siempre en procura de buscar la verdad real e investigar con igual rigor los distintos hechos y circunstancias que evidencien una falta disciplinaria o la responsabilidad del investigado.

Se destaca igualmente lo establecido en la Sentencia SU-712 de 2013, fundamental para la comprensión del objeto de estudio de esta investigación, pues en esta se analiza el caso de la entonces congresista Piedad Esneda Córdoba Ruiz, quien fue inhabilitada para el ejercicio de cargos públicos por un término de 18 años. En el fallo emitido, la Corte manifestó que el procedimiento disciplinario colombiano contempla mecanismos para activar las causales de impedimento y recusación que permiten garantizar la imparcialidad de quien ejerce la potestad disciplinaria, de tal forma que el viceprocurador tiene la potestad para resolver recusaciones, lo que no implica la violación del principio de imparcialidad como componente del debido proceso, más aún si no se logra evidenciar algún impedimento subjetivo u objetivo que vicie su imparcialidad.

En dicha providencia, según Carmona (2021), se advierten serios riesgos de insuficiencia de imparcialidad en la aplicación de sanciones disciplinarias, ya que es claro que en el entorno de la Ley 734 de 2002 había precariedad de disposiciones legales suficientes que permitieran garantizar y legitimar la efectividad material de la imparcialidad, más en un Estado que no es del todo social, sino también político, pues si se tiene el cuenta que el procurador es elegido por el

Senado de la República, claramente se configura un conflicto de intereses, lo cual lleva a este a su recusación por causa de ello.

Otro importante fallo se encuentra contenido en la Sentencia C-030 de 2023, donde la Corte Constitucional estudió la exequibilidad del artículo 1 de la Ley 2094 de 2021, que modificó el artículo 2 de la Ley 1952 de 2019, con el cual se reconocieron funciones jurisdiccionales a autoridades que ejercen funciones administrativas, específicamente a la PGN. Para los demandantes de la norma, esta atribución desbordaba la actuación del legislador de otorgar funciones judiciales a órganos administrativos y, además, resultaba contraria al artículo 23.2 de la CADH, en el entendido que existe una prohibición de que las autoridades administrativas apliquen sanciones que impliquen restricción de derechos políticos; así mismo, los demandantes señalaron que tal atribución vulneraba el debido proceso, pues resultaba contrario al principio de imparcialidad judicial, ello ante la concentración de facultades investigativas y sancionadoras que descansan sobre la PGN.

Los preceptos de independencia e imparcialidad de las autoridades administrativas, según el criterio de la Corte Constitucional, son presupuestos que, en el escenario jurisdiccional, deben garantizar que todo juzgador sea ajeno a las partes involucradas en las controversias, esté sujeto al derecho y no a instrucciones de sus superiores y goce de una estabilidad suficiente para el ejercicio de su independencia y autonomía. Por lo tanto, debe haber claridad sobre la diferencia de las funciones jurisdiccionales que se trasladan a la PGN y las funciones administrativas propias, asegurando que no exista una posición previa de la entidad frente a las actividades que ahora tiene que juzgar.

En el contexto del caso *Petro Urrego vs. Colombia*, el principio de imparcialidad, entendido como garantía, ha quedado en tela de juicio, más aún si se apela al diseño institucional colombiano dispuesto para el trámite de los procesos disciplinarios que, como bien se sabe, no son resueltos por un juez propiamente dicho, sino por una autoridad administrativa que se acoge a un procedimiento similar en ciertos aspectos al procedimiento penal, pero que dista de este en varios factores neurálgicos.

Es de que advertir que la labor principal de la presente investigación no se centra en analizar el contenido de dicho fallo, pero es destacar que la propia Corte IDH (2020), en su análisis del caso, indicó que la víctima tuvo las oportunidades procesales respectivas para actuar dentro del proceso disciplinario y que, por ende, se le ofrecieron las oportunidades respectivas para presentar alegatos y pruebas. No obstante, señala que la sala disciplinaria que dirigió el procedimiento no actuó con imparcialidad, lo cual implicó una violación a su derecho a la defensa, lo que llevó a la Corte a considerar que en el proceso disciplinario contra el señor Petro no solo se vulneraron principios de jurisdiccionalidad, presunción de inocencia y derecho a la defensa, sino también la garantía de la imparcialidad.

Lo anterior significa que la vulneración del principio de imparcialidad se deriva precisamente del diseño institucional y del procedimiento disciplinario, que es el que ha permitido que sea la misma autoridad la que se encargue de proferir el pliego de cargos y, a su vez, decida sobre la responsabilidad disciplinaria del agente que está sometido al juzgamiento y es en razón de esta posición que interviene el legislador colombiano, por lo que se sometió a consideración el Proyecto de Ley 423 de 2021 Senado, por medio del cual se buscó reformar la Ley 1952 de 2019, cuya autoría estuvo en cabeza de la Procuradora General de la Nación,

Margarita Cabello Blanco, y el Ministro del Interior, Daniel Andrés Palacio Martínez, iniciativa que se materializó en la Ley 2094 de 2021, que otorgó funciones jurisdiccionales a la PGN y facultó a las Salas Especiales de Decisión del Consejo de Estado para conocer de los recursos extraordinarios de revisión contra decisiones de segunda instancia o de doble conformidad dictadas por el Procurador, las Salas de Juzgamiento y los Procuradores Delegados.

En este contexto, según Schedler (2005), es importante entender la doble dimensión que contempla el principio de imparcialidad en el orden constitucional: la primera, se refiere al establecimiento de un modelo institucional diseñado sin alcance o influencia alguna de entidad o autoridad de una rama del poder público; y, la segunda, conlleva a que la imparcialidad se aplica sobre determinados actos o decisiones adoptadas por una autoridad o un tercero; en virtud de estas dimensiones, no es correcto entender la imparcialidad como concepto ontológico, sino que debe ser reconocida desde una posición objetiva y ponderada de la administración de justicia, de la separación de funciones y de la institucionalidad de la toma de decisiones.

El meollo del asunto radica en que el ajuste a la norma disciplinaria colombiana quedó enfocado exclusivamente en el disciplinamiento de los servidores públicos de elección popular, lo cual sigue manteniendo una contrariedad con el alcance del contenido del artículo 23 de la CADH, que se refiere no solo a los cargos de elección popular, sino al pleno de los servidores públicos, ya que la norma es clara en señalar que todos los ciudadanos deben gozar del derecho y oportunidad “de tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones de su país” (art. 23, num. 1, lit. c), de tal suerte que el ejercicio de este derecho y oportunidad también debería estar limitado por una condena emitida por juez competente en proceso penal, lo que significaría, al realizar una interpretación literal de la norma, que todos los servidores públicos, como garantía

del principio de imparcialidad, y en virtud de lo señalado en el marco de la Ley 2094 de 2021, puedan acceder a una instancia jurisdiccional que garantice dicho principio.

En este sentido, vale la pena retomar el interrogante que plantea Zarabamda (2024): “¿cómo garantizar la imparcialidad en el procedimiento disciplinario colombiano?” (p. 129). Esta es una cuestión que aún se encuentra sin resolver, ya que se trata de una inconsistencia jurídica que se deriva de una falta de acoplamiento entre el diseño de las instituciones, específicamente del derecho disciplinario colombiano, y el bloque de constitucionalidad que obliga a Colombia a cumplir no solo con los fallos emitidos por la Corte IDH, sino con los de la propia CADH.

Tal y como quedó estructurado el ajuste incorporado al Código General Disciplinario mediante la Ley 2094 de 2021, esta inconsistencia respecto del contenido del artículo 23.2 de la CADH y del fallo proferido por la Corte IDH va a persistir en el derecho colombiano, aunque ello no significa necesariamente que dicha contrariedad resulte violatoria de la Convención y de la sentencia, máxime si se tiene en cuenta que Colombia no está del todo obligada a cumplir literalmente con estas disposiciones si resultan violatorias de la Constitución, pues se entiende que la norma superior está por encima de cualquier decisión que adopte un tribunal extranjero, aun cuando sus disposiciones tengan un carácter vinculante en virtud del bloque de constitucionalidad.

Esto es pertinente tenerlo en cuenta en el sentido en que acoger literalmente el contenido de la CADH y del fallo de la Corte IDH implicaría en la práctica una aniquilación del derecho disciplinario colombiano, incluso del derecho administrativo, lo cual sería, en términos prácticos, un exabrupto jurídico imposible de consolidar, por lo que el justo medio que ofrece el legislador

colombiano a través del ajuste normativo incorporado al Código General Disciplinario es una alternativa válida, por no decir salomónica, que faculta al máximo tribunal de lo contencioso administrativo como órgano de cierre para legitimar las decisiones que en derecho adopta el Ministerio Público.

Ahora bien, para garantizar el principio de imparcialidad en el disciplinamiento del servidor público en Colombia habría que recurrir a una solución que implicaría la reformulación del procedimiento disciplinario y su modelo de control, esto es, en términos prácticos conllevaría a reestructurar el sistema en torno a un modelo adversarial similar al procedimiento penal de índole acusatorio. Sin embargo, esto estaría lejos de materializarse, por lo que la propuesta se ha centrado en mantener el estado del procedimiento tal y como se ha venido ejecutando, separando el procedimiento general disciplinario de los funcionarios elegidos por voto popular del procedimiento disciplinario para los demás funcionarios públicos.

Lo que se debe tener en cuenta es que el ajuste que incorpora la Ley 2094 de 2021 al procedimiento disciplinario colombiano se encuentra, en cierta medida, encaminado a evitar el desconocimiento de derechos políticos legítimamente adquiridos por los funcionarios públicos elegidos por voto popular y, así mismo, garantizar el principio de imparcialidad, ya que son estos quienes no gozaban de una segunda instancia, la cual sí se les reconoce a los demás funcionarios públicos, a quienes se les ha garantizado el principio de imparcialidad.

No adoptar un cambio implica, de acuerdo con Mondragón (2024), que el derecho disciplinario colombiano ostente una naturaleza inconvencional, debido a la naturaleza administrativa de sus decisiones, ya que estas emanan de autoridades que se vinculan por

nombramiento ordinario y que, en términos materiales, carecen de competencia judicial, más aún si se tiene en cuenta que cumplen roles simultáneos de investigación y sanción, por pertenecer a una misma entidad, lo cual, para los servidores públicos de elección popular, en cierta medida, se logra satisfacer con la doble instancia que les brinda la Ley 2094 de 2021, lo que no se satisface para los demás servidores públicos.

La respuesta que proporciona la Ley 2094 de 2021 al dilema derivado de la interpretación del artículo 23.2 de la CADH y de la exégesis realizada por la Corte IDH, en cierta medida garantiza el principio de imparcialidad en el disciplinamiento del servidor público, especialmente de quien había sido elegidos por voto popular, el cual no gozaba de una segunda instancia y, sobre todo, de un fallo adoptado por un juez, que si bien no es penal, en suma es un juez a la luz de los preceptos constitucionales, legales y doctrinales propios del derecho colombiano.

Conclusiones

La imparcialidad se erige como un principio axiológico de raigambre constitucional, legal y convencional que irradia todo el ámbito del procedimiento disciplinario colombiano. Sin embargo, ostenta unas interpretaciones específicas, máxime si se tiene en cuenta la manera como se encuentra confeccionada la institucionalidad de las distintas ramas del derecho, donde existen diferencias tangibles entre unas y otras, configuración que se ha dado tras una larga tradición histórica y jurídica que ha permitido que cada rama del derecho se estructure de manera autónoma por parte del legislador colombiano, compartiendo elementos comunes, pero también adoptando aspectos diferenciales que permiten interpretaciones unívocas sobre la manera de aplicar dicho principio.

La imparcialidad debe entenderse según la estructura propia de la división de roles que se da en el marco del procedimiento disciplinario dentro del ordenamiento jurídico colombiano, pues, como quedó establecido, los roles de investigación y juzgamiento descansan sobre un mismo sujeto, lo cual va en contravía del derecho convencional propio del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, desde donde se exige la división de roles y la garantía de que los fallos provengan de un juez y no de una autoridad administrativa que expide decisiones de naturaleza administrativa.

A pesar de los alcances de la Ley 2094 de 2021 para intentar cumplir con el fallo emitido por la Corte IDH en el Caso Petro Urrego vs. Colombia, el ajuste del procedimiento disciplinario colombiano sigue siendo inconvencional, ya que no se adecúa literalmente al contenido del

artículo 23 de la CADH, sobre todo en materia de la garantía de la imparcialidad de quien adopta un fallo disciplinario, sesgo difícil de soslayar, por cuanto ameritaría un cambio de paradigma en la manera de concebir el derecho disciplinario interno, que bien podría ser necesario para garantizar los derechos de los sujetos disciplinables, pero que implicaría un sacrificio para la tradición jurídica colombiana.

Quienes abogan por una interpretación *ad pedem litterae* del contenido del artículo 23.2 de la CADH están desconociendo las implicaciones jurídicas de tal posición; este es un asunto que no debe llevar a dar una validez absoluta a los argumentos de la Corte IDH y del contenido del derecho convencional, sino entenderse el contexto de tal interpretación, pues no es posible que sanciones de inhabilidad o destitución de funcionarios públicos elegidos por voto popular puedan ser adoptadas exclusivamente por jueces penales, máxime si se tiene en cuenta el amplio bagaje que ha tenido el derecho disciplinario, no solo en Colombia, sino en todos los países inspirados por el derecho continental europeo.

La alternativa que proporciona la Ley 2094 de 2021 es un camino válido y salomónico a lo exigido por la Corte IDH, decisión que no debe extenderse al pleno de los funcionarios públicos supeditados al *ius puniendi* disciplinario; y aunque el procedimiento disciplinario colombiano no está estructurado propiamente en un modelo adversarial, ello no significa que se desconozcan principios como la imparcialidad y derechos como el debido proceso, la defensa y la contradicción.

Procurar un control externo sobre todas las decisiones disciplinarias implicaría reconocer abiertamente que la imparcialidad en estos procedimientos simplemente está operando como un

simple valor enunciativo, sin valor pragmático; por ello es necesario reconocerlo como un principio superior que orienta las actuaciones y toma de decisiones, el cual está llamado a servir de punto de equilibrio para todas las autoridades a quienes les corresponde adoptar decisiones, independientemente de sus ideologías, posiciones políticas e interpretaciones de la ley.

Referencias

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966, 16 de diciembre). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

Asamblea General de Naciones Unidas. (1948). *Declaración de Universal de los Derechos Humanos*. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Carmona, M. (2021). La imparcialidad en la imposición de sanciones a los servidores públicos en Colombia en la Ley 734 de 2002. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 23(2), 11-33.

Congreso de la República. (2002, 5 de febrero). *Por la cual se expide el Código Disciplinario Único [Ley 734 de 2002]*. DO: 44.708.

Congreso de la República. (2019, 28 de enero). *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 [Ley 1952 de 2019]*. DO: 50.850.

Congreso de la República. (2021, 25 de marzo). *Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones [Proyecto de Ley 423 de 2021 Senado]*. GO: 234.

Congreso de la República. (2021, 29 de junio). *Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones [Ley 2094 de 2021]*. DO: 51.720.

Congreso de los Diputados. (2015, 1 de octubre). *Del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas [Ley 39/2015]*. BOE: 236.

Corte Constitucional. (1993, 12 de enero). *Sentencia T-001* [MP. Jaime Sanín Greiffenstein].

Corte Constitucional. (1996, 5 de febrero). *Sentencia C-037* [MP. Vladimiro Naranjo Mesa].

Corte Constitucional. (1998, 14 de octubre). *Sentencia C-573* [MP. José Gregorio Hernández Galindo].

Corte Constitucional. (2000, 29 de marzo). *Sentencia C-365* [MS. Vladimiro Naranjo Mesa].

Corte Constitucional. (2002, 5 de diciembre). *Sentencia C-1076* [MP. Clara Inés Vargas Hernández].

Corte Constitucional. (2003, 11 de febrero). *Sentencia C-095* [MP. Rodrigo Escobar Gil].

Corte Constitucional. (2005, 8 de septiembre). *Auto 188A* [MP. Humberto Antonio Sierra Porto].

Corte Constitucional. (2006, 5 de diciembre). *Sentencia T-1034* [MP. Humberto Antonio Sierra Porto].

Corte Constitucional. (2008, 9 de julio). *Sentencia C-692* [MP. Manuel José Cepeda Espinosa].

Corte Constitucional. (2009, 29 de octubre). *Sentencia C-762* [MP. Juan Carlos Henao Pérez].

Corte Constitucional. (2013, 17 de octubre). *Sentencia SU-712* [MP. Jorge Iván Palacio Palacio].

Corte Constitucional. (2017, 21 de septiembre). *Sentencia SU-585* [MP. Alejandro Linares Cantillo].

Corte Constitucional. (2021, 3 de junio). *Sentencia SU-174* [MP. José Fernando Reyes Cuartas].

Corte Constitucional. (2022, 1 de diciembre). *Sentencia C-440* [MP. Alejandro Linares Cantillo].

Corte Constitucional. (2023, 16 de febrero). *Sentencia C-030* [MP. José Fernando Reyes Cuartas & Juan Carlos Cortés González].

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2008, 5 de agosto). *Caso Apitz Barbera y otros vs. Venezuela*. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_182_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020, 8 de julio). *Caso Petro Urrego vs. Colombia*. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_406_esp.pdf

Gómez, C. (2002). *Dogmática del derecho disciplinario*. Universidad Externado de Colombia.

Gómez, C. (2011). El derecho disciplinario en Colombia. “Estado del arte”. *Revista Derecho Penal y Criminología*, 32(92), 115-154.

Gómez, C. (2014). *La lucha por los derechos en el derecho disciplinario. A propósito de la anunciada reforma: Ley 1952 de 2019*. Universidad Externado de Colombia.

Gómez, C. (2018). *Fundamentos del derecho disciplinario colombiano*. Universidad Externado de Colombia.

Gómez, C. (2020). *Crítica disciplinaria a propósito de la reforma*. Universidad Externado de Colombia.

Gómez, C., & Gómez, M. (2021). *Derecho sancionador y derecho disciplinario*. Nueva Jurídica.

Gómez, C., & Molano, M. (2007). *La relación especial de sujeción: estudios*. Universidad Externado de Colombia.

Gómez, C., & Pinzón, J. (2021). *Tratado de derecho disciplinario*. Universidad Externado de Colombia.

IX Conferencia Internacional Americana. (1948). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp>

Mondragón, S. (2020). El derecho administrativo disciplinario y su control judicial a la luz de la función pública. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 50(132), 100-122.

Mondragón, S. (2024). Alcance de la reforma actual de la Ley 1952 de 2019 por parte de la Ley 2094 de 2021, frente al cumplimiento de las garantías exigidas por el numeral 2 del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos en lo que respecta a la adopción de sanciones disciplinarias que restringen derechos políticos a servidores públicos de elección popular. *Opinión Jurídica*, 23(49), 1-17.

Mondragón, S., Gómez, A., & Sinisterra, J. (2024). El alcance de la división de roles adoptada por la Ley 2094 de 2021 para dar cumplimiento al principio de imparcialidad contenido en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos. *Verba Iuris*, (52), 137-149.

Organización de Estados Americanos -OEA-. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. <https://bit.ly/47sLIUI>

Ossorio, M. (2011). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Heliasta.

Pérez, A. (2023). Responsabilidad y sanción disciplinaria del servidor público: análisis y retos de la acción administrativa. *Revista Principia Iuris*, 20(42), 47-61.

Rawls, J. (2006). *Teoría de la justicia*. The Belknap Press of Harvard University Press.

Rendón, C. (2008). El Estado o la realidad de la eticidad en la filosofía política de Hegel. En A. Papachini, C. Rendón, C. Gutiérrez, I. Abello, (...) & R., Casas (Aut.), *La nostalgia de lo absoluto: pensar a Hegel hoy* (pp. 55-72). Universidad Nacional de Colombia.

Salmón, E., & Blanco, C. (2012). *El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos, Pontificia Universidad Católica del Perú, Cooperación Alemana al Desarrollo.

Sanz C., S. (2013). Obligaciones positivas del Estado (en derecho internacional público y derecho europeo). En M. Álvarez & R. Cippitani, R. (Coords.), *Diccionario analítico de derechos humanos e integración jurídica* (pp. 466-474). Istituto per gli Studi Economici e Giuridici, Università degli Studi di Perugia, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

Schedler, A. (2005). Argumentos y observaciones: de críticas internas y externas a la imparcialidad judicial. *Revista Isonomía*, (22), 65-95.

Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. (1985). *Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura*.
<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-independence-judiciary>

Zarabanda, D. (2024). La imparcialidad en el proceso disciplinario: dar garantías fundamentales al disciplinado desde el diseño institucional. *Prolegómenos*, 27(54), 121-136.