



Potestad disciplinaria de la Procuraduría: vicios normativos en la Ley 1952 de 2019

Juan Pablo Morillo Arteaga

Trabajo de grado presentado para optar al título de Especialista en Derecho Administrativo

Asesor

Saúl Martínez Salas, Magíster (MSc) en Derecho, Empresa y Justicia

Universidad de Antioquia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Especialización en Derecho Administrativo
Medellín, Antioquia, Colombia
2024

Cita	(Morillo Arteaga, 2024)
Referencia	Morillo Arteaga, J.P. (2024). <i>Potestad disciplinaria de la Procuraduría: vicios normativos en la Ley 1952 de 2019</i> . [Trabajo de grado especialización]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
Estilo APA 7 (2020)	



Especialización en Derecho Administrativo, Cohorte XX.



Biblioteca Carlos Gaviria Díaz

Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

Rector: John Jairo Arboleda Céspedes.

Decana: Ana Victoria Vásquez Cárdenas.

Coordinador de Posgrados: Juan Pablo Acosta Navas.

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Resumen

Este artículo tiene como objetivo examinar el vacío normativo referente a la potestad jurisdiccional otorgada a la Procuraduría General de la Nación (PGN) en la Ley 1952 de 2019, y en el sistema normativo disciplinario de Colombia. Para lograr esto, se lleva a cabo un análisis normativo y jurisprudencial buscando contrastar los diferentes cambios que ha tenido esta materia disciplinaria en relación con los vicios facultativos de la PGN para sancionar a los servidores públicos. Esta revisión documental se fundamenta en diversas fuentes bibliográficas, incluyendo sentencias emitidas por la Corte Constitucional y fuentes legales como la Ley 734 del 2002, la Ley 1952 del 2019 y la Ley 2094 del 2021. Se llega a la conclusión de que, en términos generales, el Congreso ha logrado legislar de manera inefectiva la facultad que tiene la Procuraduría General de la Nación a la hora de sancionar con inhabilidades, destituciones o suspensiones a funcionarios elegidos por voto popular.

Palabras clave: Competencia sancionatoria; Control de Convencionalidad; Derecho Disciplinario; Funciones administrativas y jurisdiccionales; Sanciones disciplinarias; Servidor público.

Abstract

This article aims to examine the regulatory void regarding the jurisdictional power granted to the “Procuraduria General de la Nación” (PGN) in Law 1952 of 2019, and in the disciplinary regulatory system of Colombia. To achieve this, a regulatory and jurisprudential analysis is carried out seeking to contrast the different changes that this disciplinary matter has had in relation to the optional defects of the PGN to sanction public servants. This research is based on various bibliographic sources, including rulings issued by the Constitutional Court and legal sources such as Law 734 of 2002, Law 1952 of 2019 and Law 2094 of 2021. It is concluded that, in general

terms, Congress has managed to ineffectively legislate the power of the Attorney General's Office to sanction officials elected by popular vote with disqualifications, dismissals or suspensions.

Keywords: Sanctioning jurisdiction; Conventionality Control; Disciplinary Law; Administrative and jurisdictional functions; Disciplinary sanctions; Public servant.

Sumario

Introducción. 1. Sistema normativo del derecho disciplinario en Colombia. 2. Convención Americana Sobre Derechos Humanos: la relación con los derechos políticos en el sistema jurídico actual de Colombia. 3. Potestad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación: sanciones a servidores públicos de elección popular. Conclusión. Referencias bibliográficas.

Introducción

El 8 de julio de 2020 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emitió sentencia en el caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, sentencia que traza un camino normativo para regular las facultades sancionatorias otorgadas, en el caso de Colombia, a la Procuraduría General de la Nación. A partir de este momento, se empezarán a realizar diferentes modificaciones en el marco legal que venía facultando a este organismo para inhabilitar, suspender o destituir a un servidor público elegido por votación popular.

Teniendo presente lo anterior, este artículo problematizará las facultades inefectivas en materia de acciones disciplinarias otorgadas a la Procuraduría General de la Nación (PGN), máximo órgano del ministerio público, por leyes como la Ley 734 de 2002, la Ley 1952 de 2019 y la Ley 2094 del 2021, así como los vacíos jurídicos presentes en la actualidad en el marco de las sanciones a servidores públicos elegidos por votación popular.

Basándose en las premisas anteriores, las líneas argumentativas que se desarrollarán en este trabajo de grado seguirán el siguiente orden.

En primer lugar, se hará un análisis al sistema normativo referente al derecho disciplinario en Colombia. De esta manera, se logrará comprender cuáles han sido las modificaciones que se han presentado en materia disciplinaria referente a las sanciones realizadas por la PGN a los servidores públicos elegidos por voto popular. El sistema normativo principal por analizar y contrastar comprende: Ley 734 del 2002, Ley 1952 del 2019 y Ley 2094 del 2021.

Terminada la etapa anterior, y comprendiendo las modificaciones normativas en materia disciplinaria en el asunto a tratar, el segundo paso será comparar desde una perspectiva internacional, la normativa basada en el Bloque de Constitucionalidad (Convención Americana sobre Derechos Humanos) con el sistema jurídico actual de Colombia. Dicho contraste se realizará con relación a las violaciones a los derechos políticos por sanciones de inhabilidad, suspensión o destitución de los servidores públicos de elección popular en el marco del derecho disciplinario.

A partir de la comparación entre los preceptos normativos internacionales y el sistema jurídico y legal de Colombia, en el tercer capítulo se detallará si efectivamente el derecho disciplinario en Colombia está reglado de la manera adecuada, según los lineamientos emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Dentro de este capítulo, se analizará específicamente la Sentencia C-030 del 2023, la cual abarca nuevos paradigmas a resolver frente a los vacíos legales actuales y presentes en materia disciplinaria referentes a las funciones sancionatorias de la PGN.

Finalizando todas estas etapas, a modo de conclusión, se podrá esclarecer cuáles son los vacíos legales referentes a las acciones disciplinarias facultadas por el sistema normativo colombiano, cuando la Procuraduría General de la Nación sanciona con inhabilidad, suspensión o destitución a los servidores públicos elegidos mediante voto popular.

1. Sistema normativo del derecho disciplinario en Colombia

1.1 Origen del Derecho Disciplinario en Colombia.

Para poder entender el derecho disciplinario, sus funcionalidades y prerrogativas en el ámbito de las funciones públicas de los servidores estatales, es menester comprender su origen, cómo ha sido su recorrido y los cambios efectuados a lo largo de la historia en Colombia.

En este sentido, es necesario remontar los orígenes de la facultad disciplinaria a la legislación de la Corona Española. Desde antes de 1800, se venía ejerciendo una figura jurídica, que en esos tiempos se conocía como juicios de residencia y visita (Malagón Pinzón, 2004). El artículo 10 de la Constitución de Cundinamarca de 1811 sometía a los funcionarios del poder ejecutivo, legislativo y judicial al juicio de residencia ante los Tribunales de la provincia. Básicamente este artículo hacía responsable al Tribunal para llevar a cabo el juicio de residencia y visita al que estaban sometidos todos los funcionarios de los tres poderes: judicial, ejecutivo y legislativo, al momento de dejar sus cargos. La única persona exceptuada de este juicio era el Rey. En pocas palabras, el Rey ordenaba a un Tribunal para que se encargara de realizar una revisión de las actuaciones que sus empleados ejercían (Virrey, alcalde o persona designada para tareas de control) mientras se encontraban cumpliendo sus deberes por fuera de España. Se ejercían sanciones si aquellas actuaciones estaban en contra de lo estimado por el Rey, o si su desempeño era insuficiente.

Consecutivo a esto, se creó en Colombia la Constitución Política de 1821. En esta instancia ya no se efectuaba este juicio de residencia, por el contrario, se le otorgaba al presidente de la República la facultad para suspender temporalmente a los empleados que desempeñaran sus funciones de manera ineficiente o cometieran delitos en el ejercicio de sus cargos. Además, el artículo 89 de esta misma Constitución facultó a los representantes de la cámara para presentar denuncias ante el senado sobre las acciones del residente, vicepresidente y ministros de la Alta Corte de Justicia que fueran contrarias a los deberes de sus cargos, o que constituyeran delitos graves contra el orden social. Según Paredes et al., (2021) para este punto concreto, ya no existía

solamente una visión de derecho disciplinario por la falta de eficiencia en el cumplimiento de los deberes de los servidores del Estado, sino que también había una coexistencia con el derecho penal, ya que se investigaban conjuntamente tanto el incumplimiento o el mal funcionamiento de los deberes del cargo, así como la realización de actos que afecten gravemente a la estructura o estabilidad de la sociedad. (p. 190)

El 27 de agosto de 1828 se creó el Decreto Orgánico 1 expedido por Simón Bolívar, en el cual se puede establecer la primera configuración normativa detallada en normas disciplinarias. Este Decreto argumentaba que los ministros del Estado tienen una especial responsabilidad por velar en el cumplimiento de sus deberes, y de no hacerlo, iban a ser juzgados por un decreto especial para dicha materia disciplinaria.

Posteriormente, en 1830 se creó la figura del Ministerio Público adscrito a la rama ejecutiva, la cual tenía como representante al Procurador General de la Nación. En la Constitución de 1832 fue abolida esta categoría dentro del Estado, sin embargo, vuelve a reaparecer en la Constitución de los Estados Unidos de Colombia en 1863.

Ya en la Constitución de la República de Colombia de 1886, en su artículo 143, se puntualiza que era deber de los funcionarios adscritos al Ministerio Público el defender los intereses de la nación, y vigilar la conducta oficial de los empleados públicos. También el artículo 145 de la misma Constitución presenta los deberes del Procurador General de la Nación, entre los cuales se encontraba cuidar que los funcionarios públicos realicen cumplidamente con sus asignaciones.

En 1913 se expidió la Ley 4, que se encargó de especificar otras faltas disciplinarias en las cuales podían incurrir los servidores que trabajaban para el Estado y las sanciones que estos podían recibir, verbigracia, ser suspendido del cargo por no asistir al trabajo, o remover al servidor si llegaba a cumplir sus funciones en estado de embriaguez. De esta manera y con el paso de los años, se siguió fortaleciendo y estructurando el ordenamiento disciplinario, por ejemplo, con la expedición de la Ley 165 de 1938, que creó la carrera administrativa y les estipulaba una lista de deberes a los empleados públicos. Esta misma ley también fundó el Consejo Nacional de

Administración y Disciplina, figura que se encargaba de conocer e investigar las quejas que manifestaban los ciudadanos en contra de los empleados públicos.

El Decreto Ley 2091 de 1939, tramitado un año después de la Ley 165 de 1938, es reconocido por la creación de normas procedimentales en el régimen disciplinario. Su artículo 25 regulaba las etapas de este régimen, estableciendo que el Consejo de Administración y Disciplina tenía la responsabilidad de informar al jefe de la administración sobre la comisión de una conducta irregular. Posteriormente, se designaba un investigador que estaba guiado por las normas del Código de Procedimiento Penal y, si se formulaban cargos contra el empleado, se le brindaba la oportunidad de presentar su defensa. Finalmente, el Jefe Superior de la Administración era el encargado de emitir una resolución sancionatoria.

Los tipos de sanciones disciplinarias para empleados de carrera administrativa que incurrieran en faltas disciplinarias se comenzaron a presentar de manera taxativa en el Decreto 1732 del 18 de julio de 1960. Las sanciones que se detallaban en este Decreto eran suspensión del cargo, destitución o revocación, amonestación privada o escrita, y las multas. Ocho años después, el Decreto 3074 de 1968 (modificó el Decreto 2400 del mismo año) reguló el régimen disciplinario para los servidores públicos, explicando cuales eran los derechos, prohibiciones y deberes de estos, así como el procedimiento que se debía usar. Un aspecto importante por recalcar en dicho Decreto es la garantía que se le otorgó al servidor público acusado de poder ser escuchado ante el órgano sancionador (artículo 14).

Hubo más decretos y leyes que siguieron modificando y adicionando nuevas disposiciones legales a todo el cuerpo normativo del régimen disciplinario, como el Decreto 1950 de 1973, la Ley 25 de 1974, el Decreto 2942 de 1975 y el Decreto 2791 de 1979. Sus modificaciones y adiciones básicamente fueron agregar nuevas faltas graves, hacer distinción en el sentido de diferenciar el régimen disciplinario de la Fuerza Pública como régimen (es especial) y el régimen de los demás funcionarios públicos, y establecer reglas sobre organización, régimen disciplinario y funcionamiento de entidades como el Ministerio Público, así como al Procurador General de la Nación.

La primera disposición legal que extendió el alcance y regulación del derecho disciplinario fue la Ley 13 de 1984, ya que dicho cuerpo normativo contenía disposiciones legales aplicables a empleados de carrera y a los de libre nombramiento y remoción, exceptuando a los miembros de la Fuerza Pública, atendiendo a un régimen especial. Adicionalmente, el Decreto Reglamentario 482 de 1985 hizo énfasis en reafirmar que el régimen disciplinario simplemente era de naturaleza administrativa, es decir, que se consideraba como una parte sancionatoria de la administración, que, si bien tenía una regulación detallada o propia, no era un cuerpo normativo autónomo.

Y, hablando de cuerpos normativos con jerarquía legal actual, es la Constitución Política de 1991 la que le otorgó un desarrollo fundamental al derecho disciplinario en Colombia. Este desarrollo se debe a que se crearon normas aplicables a todos los servidores públicos y particulares que desempeñen funciones públicas, estipuladas en los artículos 6 y 122 de la Carta Magna.

Un año después, la Ley 27 de 1992 le concedió facultades disciplinarias a la Comisión Nacional del Servicio Civil en temas de vigilancia de las conductas de los empleados de carrera. Además, en 1995, la Ley 190 que expidió el Estatuto Anticorrupción, también fomentó garantías procedimentales en el régimen disciplinario, sobre todo en lo relacionado con la carga probatoria que estaría en cabeza del Estado.

Finalmente, la historia del derecho disciplinario en Colombia se había presentado de manera dispersa en diferentes momentos, en Decretos Ley, diferentes Constituciones, distintas leyes y cuerpos normativos, sin embargo, no se había realizado una unificación general del poder disciplinario para lograr garantizar un correcto y satisfactorio funcionamiento de los servidores públicos. Sin embargo, Jaime Bernal Cuéllar, Procurador General de la Nación de 1995, logró que se permitiera expedir lo que hasta ese entonces no se había logrado agrupar: un código disciplinario que regulara de manera amplia las conductas de los servidores públicos; un código unificador, la Ley 200 de 1995. Esta Ley, en su artículo 20, esclarecía quienes formaban parte como destinatarios del régimen disciplinario. Sin embargo, dicha ley fue modificada y sustituida por el Código Único Disciplinario consagrado en la Ley 734 de 2002.

1.2 Análisis y diferencias: Ley 734 de 2002 y Ley 1952 de 2019.

El principal cambio normativo entre la Ley 200 de 1995 y la Ley 734 de 2002 se dio porque existía una necesidad de adecuación del proceso disciplinario frente al contexto social colombiano de aquel entonces. Es decir, el objetivo de la creación de la Ley 734 se basó en que debía existir una verdadera garantía y respeto por los derechos de las personas involucradas en todo el proceso disciplinario, siendo prevalente la búsqueda de la justicia y la verdad material. Además, a esta nueva ley de 2002 se le otorgó un enfoque inquisitivo, en la cual se dejaba claro que los funcionarios públicos que no cumplieran sus deberes, se extralimitaran en el ejercicio de estas o no respetaran lo impuesto por la ley, tendrían sanciones significativas, que permitirían demostrarle a la sociedad que los servidores públicos deben proteger la obediencia, rectitud, disciplina y eficiencia de sus labores.

Así mismo fue necesario realizar más ajustes al cuerpo normativo del régimen disciplinario, por lo cual se expidió posteriormente la Ley 1952 de 2019, actual Código General Disciplinario, que estableció modificaciones debido a las deficiencias en la tipificación y sanción de las faltas gravísimas, ya que no existía una claridad nata sobre el procedimiento aplicable, a su vez, también hubo ausencia de un régimen especial para los particulares que desempeñaban funciones públicas. Incluso, la misma Corte Constitucional tuvo que realizar pronunciamientos frente a los vacíos antes expuestos, motivo por el cual el legislador se vio en la necesidad de corregir dichas falencias.

Algunas de las características principales que se modificaron entre el Código Único Disciplinario consagrado en la Ley 734 de 2002 y el Código General Disciplinario regulado por la Ley 1952 de 2019, se vieron reflejadas en la primacía de la ilicitud sustancial y la dignidad humana. Esto quiere decir que el régimen disciplinario ya no se iba a enfocar únicamente en la antijuricidad de la falta, sino que, establece que “la conducta del sujeto disciplinable será ilícita cuando afecte sustancialmente el deber funcional sin justificación” (Ley 1952, 2019, art 9.).

También se le dio más relevancia y se tuvo presente la necesidad de hacer una valoración profunda a la culpabilidad al determinar la responsabilidad disciplinaria en los servidores públicos.

Se definió claramente las categorías de culpa y dolo, y se especificó que la culpa leve no será sancionable disciplinariamente. De igual manera obligó al funcionario operador disciplinario a aplicar la sanción más severa cuando exista de manera continua una conducta catalogada como grave y gravísima.

El cambio más trascendental en materia procesal entre la Ley 1952 de 2019 y la Ley 734 de 2002 es que en el Código General Disciplinario se establece que el proceso disciplinario debe estar dividido en dos etapas claramente definidas: una fase de instrucción y otra de juzgamiento. Esta separación es fundamental para evitar la comisión de nulidades que puedan derivar de la violación del debido proceso y la imparcialidad. De manera similar, es importante tener una comprensión clara del concepto de dolo y culpa, ya que su incorrecta interpretación puede llevar a errores y, en última instancia, a la exclusión de responsabilidad. Previamente en el Código Único Disciplinario, lo referente al debido proceso estaba consagrado en el artículo 6, y dicho proceso era llevado a cabo por un mismo funcionario competente, es decir, la etapa de instrucción y juzgamiento no estaba dividida, por lo que, en otras palabras, se podía definir como un sistema “inquisitivo”, donde el mismo funcionario que investigaba, era el encargado de juzgar. En la Ley 1952 se pasó a un sistema más “garantista”, ya que ahora sería un funcionario el encargado de investigar y adelantar la etapa de instrucción, para que posteriormente, otro funcionario pueda decidir y juzgar sobre el proceso, en la etapa de juzgamiento. El artículo 12 del Código General Disciplinario establece que el debido proceso se entenderá separado en todas estas etapas. Es decir, se pretende garantizar al investigado un proceso imparcial, brindarle al investigado garantías más completas y sea un proceso célebre. Es importante recalcar que este cambio efectuado para garantizar un debido proceso, se remitió gracias a la modificación de la ley 1952 del 2019, realizado por la ley 2094 del 2021, en razón al caso Petro Urrego Vs. Colombia, tema que posteriormente se explicará.

Profundizando de manera más clara y precisa los cambios normativos en el régimen disciplinario, es menester explicar que, en primera instancia, hubo una diferenciación en los principios que cada Código ha tenido. En la Ley 734 de 2002, el primer principio que se tipificó fue la titularidad de la acción disciplinaria, mientras que en la Ley 1952 de 2019, se reconoció la

dignidad humana como primer principio (artículo 1 de cada ley respectivamente). Este cambio inicial de principios permitió comprender que la finalidad del proceso disciplinario en el Código General Disciplinario es otorgar prevalencia a las garantías de los sujetos disciplinarios, realizando un análisis de la ilicitud sustancial respecto de la conducta, y no desde la falta antijurídica, como pasaba previamente en el Código Único Disciplinario.

Otro cambio sustancial previsto en ambas leyes recae en la titularidad del poder disciplinario preferente. Antes, dicho poder solamente pertenecía a la Procuraduría General de la Nación; sin embargo, en la Ley 1952 de 2019 se expresó taxativamente en el artículo 3 que este poder disciplinario preferente también recaía en las personerías municipales y distritales. El principio de favorabilidad por ultraactividad fue otro punto importante a destacar en el régimen de transición ya que se implementó la posibilidad de que los sujetos procesales investigados puedan acogerse a la Ley 1952 cuando esta les sea más favorable.

En aspectos procesales se presentaron cambios entre una y otra ley. En la Ley 734 de 2002, la prescripción se empezaba a contar a partir de la consumación de la conducta y se contaba con 5 años para poder emitir el fallo de primera instancia. Esto al principio era diferente, pues se contaba con 5 años para emitir fallo de segunda instancia, pero cambió. En la Ley 1952 de 2019 también se cuenta con 5 años en el término de prescripción, pero ahora hay una suspensión de los términos cuando se notifica el fallo de primera instancia, y se cuenta con dos años más desde ese momento para poder emitir fallo de segunda instancia.

De igual manera, los objetivos de algunas etapas procedimentales tuvieron cambios. En la Ley 734 de 2002 la indagación preliminar en un principio no tenía un término definido, pero posteriormente la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-036 de 2003, definió un término de 6 meses prorrogables por 6 meses más cuando se trataba de conductas violatorias de los Derechos Humanos (art 150). Además, se podía iniciar la indagación preliminar aun teniendo determinada la persona que había cometido la presunta falta disciplinaria, ya que el objeto de esta recaía en la duda de la procedencia de la investigación, no en la duda de la individualización del presunto autor. Por otro lado, la Ley 1952 de 2019 establece nueva claridad en el fin de esta etapa

procesal. Lo que antes se conocía como indagación preliminar, ahora se denomina indagación previa, y se realizará únicamente cuando no se tenga determinado o individualizado al presunto autor de la falta disciplinaria. Una vez individualizado al presunto autor, inmediatamente se deberá emitir la decisión de apertura de investigación disciplinaria (art 208).

Otros cambios entre la Ley 734 de 2002 y la Ley 1952 de 2019:

- Visita especial/inspección: Previamente en el Código Único Disciplinario no se encontraba información detallada de cómo debía hacerse este procedimiento, sin embargo, en el Código General Disciplinario, ya se determinó un procedimiento más preciso para realizar, definido en los artículos 185 y 186 del mismo cuerpo normativo.
- Régimen probatorio: En la Ley 734 de 2002 no existía un régimen probatorio propio, era necesario remitirse a otros cuerpos normativos. Por otro lado, en la Ley 1952 de 2019, existe un régimen probatorio autónomo, que se tipifica desde el artículo 161. Añadiendo que, en la segunda instancia se permitirá la práctica de pruebas de manera excepcional, y serán decretadas de manera oficiosa.
- Alegatos de conclusión: El Código Único Disciplinario establecía un término de 3 a 10 días hábiles para presentar los alegatos de conclusión. En el Código General Disciplinario, este término es de exactamente 10 días hábiles.

1.3 Reforma a la Ley 1952 de 2019: Ley 2094 de 2021

La Ley 2094 de 2021 es una reforma al Código General Disciplinario de Colombia, ordenada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia "Petro Vs Colombia" del 8 de julio de 2020. La sentencia declaró a Colombia responsable de violar derechos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Por ende, el objetivo de esta Ley es brindar mayores garantías para los servidores públicos de elección popular que estén inmersos en procesos o actuaciones disciplinarias.

Esta reforma responde a la orden del tribunal internacional de crear o modificar las normas disciplinarias para garantizar la imparcialidad y autonomía en la investigación y sanción de funcionarios públicos. La Procuraduría General de la Nación se convierte en el órgano encargado de supervisar la conducta de quienes ejercen funciones públicas, con funciones jurisdiccionales para investigar y sancionar a funcionarios de elección popular.

La Ley aborda parcialmente un vicio normativo al otorgar competencia a la Procuraduría para investigar y sancionar a funcionarios de elección popular, imponiendo sanciones como destitución, suspensión e inhabilitación. También crea salas disciplinarias en la Procuraduría, que estarán conformadas por tres divisiones para investigar y juzgar a servidores públicos de alto rango, incluidos funcionarios de la propia Procuraduría.

Entre las novedades de la ley se encuentran la creación de una sala disciplinaria especializada en el juzgamiento de servidores públicos de elección popular, y la posibilidad de revisar las providencias sancionatorias ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. También se establece que las comisiones nacionales y seccionales de disciplina judicial deben ejercer la acción disciplinaria contra funcionarios y empleados judiciales.

Algunos artículos modificados fueron: artículo 9, relacionado a la Ilícitud Sustancial, el artículo 12, relacionado al contenido del Debido Proceso, el artículo 29, artículos 31, 32 y 33. (causales de exclusión de la responsabilidad Disciplinaria, causales de extinción de la acción disciplinaria y prescripción de la acción disciplinaria) artículos 47, 48, 49 y 50, artículo 63, referente a las faltas atribuibles a los funcionarios y empleados judiciales, artículo 92 y 93, artículo 100, entre otros.

En resumen, las modificaciones más importantes de la Ley 2094 de 2021 se realizaron buscando fortalecer las garantías de los funcionarios de elección popular en los procesos disciplinarios, en respuesta a la exigencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Para lograr esto, la ley le atribuye a la Procuraduría General de la Nación funciones jurisdiccionales para vigilar la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, incluyendo a los

funcionarios de elección popular, adelantar investigaciones disciplinarias e imponer sanciones como destitución, suspensión e inhabilidad.

Es decir, esta reforma busca proteger los derechos de los funcionarios de elección popular y garantizar que sean juzgados de manera justa y transparente, al mismo tiempo que fortalece la capacidad de la Procuraduría para investigar y sancionar a quienes incumplan con sus deberes públicos.

2. Convención Americana sobre Derechos Humanos: la relación con los derechos políticos en el sistema jurídico actual de Colombia.

2.1 Contextualización Caso Petro vs Colombia.

Gustavo Petro Urrego fue elegido alcalde de Bogotá en octubre de 2011 y ocupó el cargo desde el 1 de enero de 2012 hasta el 1 de enero de 2016. Durante su mandato, se produjo una crisis de recolección de basura en la ciudad de Bogotá, específicamente en el mes de diciembre de 2012. Básicamente esta crisis se dio porque Petro había establecido que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y Aguas de Bogotá serían las encargadas de gestionar y operar el servicio público de aseo, esto a través de diferentes contratos. Además, expidió el Decreto 570, el cual decretó un estado de alerta amarilla por temas de aseo, y para mitigar dichos problemas, se permitió la implementación de un plan de emergencia para la prestación del servicio público de aseo, así como el uso de volquetas para la recolección de basuras. Pese a la implementación de dicho decreto, en diciembre del mismo año, Bogotá pasó una gran crisis relacionada a la recolección de basuras ya que, aproximadamente, se encontraban 5841 toneladas de basura sin ser recogida por toda la ciudad (Convención Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia Petro Urrego vs Colombia, 2020).

En razón a esto, se inició una investigación disciplinaria por parte de la Procuraduría. En 2013, Petro fue declarado responsable de varias faltas gravísimas incluyendo la participación en la etapa precontractual en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios

que regulan la contratación estatal. También la falta gravísima del artículo 48, numeral 37 de la Ley 734 de 2002, relacionada a la emisión de actos administrativos por fuera del cumplimiento del deber. Y la falta gravísima contemplada en el mismo artículo, numeral 60, referente a ejercer las potestades que su empleo o función le concedan para una finalidad distinta a la prevista en la norma otorgante. Como resultado, fue sancionado con la destitución de su cargo y una inhabilidad general para ocupar cualquier cargo público por 15 años.

Petro intentó ejercer su derecho de defensa e interpuso el recurso de recusación, pero la Sala Disciplinaria de la Procuraduría confirmó la sanción. Sin embargo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ordenó medidas cautelares que permitieron a Petro regresar a ejercer a su cargo. Al mismo tiempo, el Consejo de Estado suspendió provisionalmente los efectos de las decisiones sancionatorias de la Procuraduría, y exhortó al Gobierno, al Congreso de la República y a la Procuraduría para que implemente reformas en virtud de clarificar las facultades disciplinarias de la Procuraduría, además anuló las sanciones disciplinarias de la Procuraduría y ordenó el pago de los salarios dejados de percibir por Petro durante el tiempo en el que estuvo destituido e inhabilitado. También.

Además, Petro enfrentó otras tres sanciones adicionales, incluyendo una por la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial, otra por limitar la libre competencia y una tercera por detrimento patrimonial causado por la rebaja de tarifas del transporte urbano masivo.

2.2 Decisión y efectos jurídicos derivados del caso Petro Urrego Vs. Colombia.

El fondo de la decisión del caso tuvo en cuenta la violación de derechos políticos, violación de garantías judiciales y la protección judicial, y la violación a la integridad personal, que alegó el señor Gustavo Petro. La Corte Interamericana de Derechos Humanos concluyó que sus derechos políticos fueron vulnerados por la sanción de destitución e inhabilitación impuesta por la Procuraduría en 2013. Si bien el Consejo de Estado anuló la sanción, la decisión no reparó integralmente el daño causado, ya que el mandato de Petro Urrego fue interrumpido y no se modificaron las normas que permitieron la imposición de la sanción.

La Corte Interamericana encontró que el proceso disciplinario no respetó la garantía de imparcialidad ni el principio de presunción de inocencia, ya que la Sala Disciplinaria concentró las facultades investigativas, acusatorias y sancionatorias. También se violó el principio de jurisdiccionalidad, ya que la sanción fue ordenada por una autoridad administrativa y no por un juez competente.

En cuanto al derecho a la integridad personal, la Corte consideró que no había sido acreditada la participación estatal en las supuestas amenazas que el señor Petro recibió después de la imposición de la sanción disciplinaria. Tampoco se encontró un nexo causal entre la sanción y las reacciones presuntamente amenazantes en redes sociales. Finalmente, no se encontraron elementos que demuestren que las sanciones impuestas por la Contraloría o la SIC hayan generado una angustia que constituya una violación al derecho a la integridad personal.

La decisión de la Corte concluyó que el Estado colombiano fue responsable por la violación del artículo 23 de la Convención Americana en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, además por la violación de los artículos 8.1 y 8.1.d), con relación al artículo 1.1. del mismo instrumento. Con motivo a esto, las reparaciones ordenadas por la Corte fueron:

- Garantías de no repetición: se debe adecuar el ordenamiento interno conforme a lo señalado en la Sentencia, es decir, los funcionarios de elección popular no pueden ser destituidos ni inhabilitados por decisiones de autoridades administrativas.
- Indemnización compensatoria: se ordenó pagar el reintegro de gastos y costas, así mismo las sumas monetarias por concepto relativo al daño inmaterial.
- Satisfacción: Publicar el resumen y la Sentencia en el Diario Oficial y en la página web de la Procuraduría General de la Nación.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) consideró que los derechos políticos del señor Gustavo Petro Urrego fueron vulnerados porque un órgano administrativo (la Procuraduría General de la Nación) impuso una sanción que restringió sus derechos políticos como funcionario público democráticamente electo.

En efecto, la CIDH estableció que el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos no permite que un órgano administrativo imponga sanciones que restrinjan los derechos políticos de un funcionario público democráticamente electo. Esto implica que los funcionarios públicos electos gozan de una especie de "fuero" o protección especial en lo que respecta a sus derechos políticos, que no pueden ser restringidos por decisiones administrativas.

En otras palabras, la CIDH considera que los funcionarios públicos electos tienen un estatus especial que les otorga una mayor protección en lo que respecta a sus derechos políticos, y que cualquier restricción a esos derechos debe ser impuesta por un órgano judicial competente y no por un órgano administrativo (Convención Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia Petro Urrego vs Colombia, 2020).

Teniendo en cuenta la decisión emitida por la Corte Interamericana, el Congreso de la República expidió la Ley 2094 de 2021, que modificó la Ley 1952 de 2019. Esta modificación buscaba subsanar esos vacíos legales que, bajo los ojos de la Convención Americana de Derechos Humanos, le negaban a un ente administrativo poder imponer sanciones a funcionarios públicos de elección popular. Se intentó subsanar estos vicios legales otorgándole una función jurisdiccional a la Procuraduría, y realizando cambios sustanciales al proceso disciplinario, siendo ahora 2 funcionarios diferentes los encargados de llevar el proceso (uno encargado de adelantar la etapa de instrucción, y otro de adelantar la etapa de juzgamiento), en busca de respetar el debido proceso y garantizar los principios de imparcialidad y neutralidad.

De esta manera, se concluye que la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es un paso importante hacia la justicia para Gustavo Petro y para la defensa de los derechos humanos en Colombia. La Corte ha enviado un mensaje claro: los funcionarios públicos deben respetar los derechos de los ciudadanos y no pueden usar su poder para silenciar a los opositores políticos. Sin embargo, como se explicará en el siguiente capítulo, estos vacíos que aparentemente fueron subsanados debido a este caso, siguen al día de hoy presentando vicios legales.

3. Potestad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación: Sanciones a servidores públicos de elección popular.

3.1 Sentencia C-030 de 2024: alcance y efectos jurídicos.

Como se explicó previamente, la Ley 2094 de 2021 introdujo cambios en la Ley 1952 de 2019, que rige el régimen disciplinario en Colombia. Entre estas modificaciones, se ampliaron las facultades de la Procuraduría General de la Nación (PGN) para sancionar a funcionarios públicos, incluyendo a aquellos que han sido elegidos por votación popular. Sin embargo, esta expansión de poderes ha generado discusiones sobre su validez constitucional, ya que ciertos artículos de la ley permiten a la PGN aplicar sanciones de destitución e inhabilidad sin la intervención de un tribunal o un juez.

Debido a esto, se continuo con la sanción a servidores públicos elegidos por voto popular, aun cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos fue clara en su fallo, exponiendo que es deber de una autoridad judicial (específicamente de un juez penal) el poder determinar si se puede suspender, destituir o inhabilitar a un servidor público de elección popular tras una sanción disciplinaria. La Procuraduría General de la Nación continuó atribuyéndose esta función jurisdiccional desconociendo los mandatos claramente emitidos tras la sentencia del Caso Petro Urrego vs Colombia.

La Procuraduría General de la Nación ha sido históricamente responsable de supervisar y regular el funcionamiento del Estado a través de mecanismos disciplinarios administrativos. Sin embargo, la Ley 2094 le sigue permitiendo, a través de nuevas facultades jurisdiccionales, imponer sanciones disciplinarias de destitución, inhabilidad y destitución, en contra de funcionarios electos por voto popular. Esto ha generado un debate sobre si la Procuraduría, como entidad administrativa, tiene la autoridad para aplicar sanciones que restringen los derechos políticos de los ciudadanos.

Como consecuencia de lo anterior, Gustavo Gallón Giraldo, Julián González Escallón, David Fernando Cruz Gutiérrez, Reinaldo Villalba Vargas, Jomary Ortega Osorio, Juan David Romero Preciado, Alexander López Maya, Ángela María Robledo Gómez, Néstor Manuel Castro Acevedo y Miguel Ángel Buitrago Marín, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandaron el artículo 1º de la Ley 2094 de 2021. Según los demandantes, este artículo viola derechos protegidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

En la Sentencia C-030 de 2023, la Corte Constitucional abarca la demanda de inconstitucionalidad que los ciudadanos previamente nombrados instauraron. Esta sentencia es muy importante frente al panorama actual del régimen disciplinario en Colombia, no obstante, cómo se verá más adelante, sigue sin dar una respuesta sólida al problema jurídico de restricción de derechos políticos de servidores públicos elegidos por voto popular, frente a sanciones de suspensión, inhabilidad y destitución.

En esta sentencia, la Corte Constitucional abarca diferentes problemas jurídicos derivados de estas funciones jurisdiccionales que la Ley 2094 de 2021 le otorgó a la Procuraduría.

Empezando por el análisis relacionado a la incorporación de tratados internacionales en el bloque de constitucionalidad, en este caso específico, a la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Este tratado, que fue ratificado por Colombia y hace parte del régimen jurídico, establece en su artículo 23 que cualquier limitación a los derechos políticos debe realizarse mediante decisión judicial. La Corte subraya que esta norma internacional es de obligatorio cumplimiento y que se debe garantizar el derecho de defensa en procesos disciplinarios que limiten los derechos políticos.

La Corte Constitucional, en consonancia con el control de convencionalidad, sostiene que es necesario interpretar y aplicar la normativa disciplinaria de manera coherente con la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "Petro Urrego vs. Colombia" establece claramente que solo los jueces tienen la autoridad para imponer sanciones de destitución e inhabilitación a funcionarios electos por el

pueblo. En este sentido, la Corte Constitucional enfatiza la importancia del control de convencionalidad como herramienta esencial para asegurar que la legislación interna se ajuste a los estándares de derechos humanos reconocidos a nivel internacional.

Posteriormente, la Corte hace un análisis a la función jurisdiccional que la Ley 2094 le otorga a la Procuraduría General de la Nación. La Sala asume el papel de interpretar la ley en el marco de la Constitución colombiana y los tratados internacionales. Bajo su interpretación, el artículo 116 de la Constitución permite, de manera excepcional, que entidades administrativas ejerzan funciones judiciales, pero siempre bajo una revisión estricta. Sin embargo, la Ley 2094 otorga facultades que alteran la naturaleza administrativa de la Procuraduría General de la Nación, convirtiéndola en una autoridad que puede restringir derechos fundamentales sin que exista una revisión judicial previa. Para este análisis la Sala constata que las normas demandadas no cumplen los presupuestos constitucionales y jurisprudenciales de acuerdo con los cuales el Legislador puede, de manera excepcional, asignar funciones de naturaleza judicial a una entidad que ejerce funciones administrativas. La Corte Constitucional (2023) afirma esto por lo siguiente:

En primer lugar, las disposiciones anunciadas no satisfacen uno de los presupuestos esenciales del inciso tercero del artículo 116 superior, consistente en que el ejercicio de funciones judiciales por parte de la autoridad que ejerce funciones administrativas investida para tales efectos obedezca al traslado de una competencia originalmente asignada a los jueces. 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 PGN, por expreso mandato de los artículos 118, 277.6 y 278.1 de la carta.

En ese sentido, las normas 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 PGN no cumplió ninguna de las finalidades que, según la jurisprudencia constitucional, debe atender este tipo de atribución, consistentes en “descongestiona[r] los despachos judiciales y hace[r] más eficiente la administración de justicia (...)

En segundo lugar, la atribución de funciones jurisdiccionales contenida en los artículos 1, 54, 73 y 74 de la Ley 2094 de 2021 no satisface el mandato de definición precisa pues

implica la habilitación amplia, general, exclusiva y extensa de la PGN como órgano investido de jurisdicción para el ejercicio de la potestad disciplinaria y la imposición de sanciones, inclusive las de destitución, suspensión e inhabilidad contra servidores públicos de elección popular.

Este mandato, que supone que dicha asignación proceda únicamente respecto de materias “puntuales, fijas y ciertas”, fue desatendido en el presente caso, pues la atribución de función jurisdiccional a la PGN se hizo en bloque, para el ejercicio de todas y cada una de las facultades propias de la potestad disciplinaria administrativa.

Adicionalmente, 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. (p.62)

En consecuencia, la Corte declaró la inexecutable de las expresiones jurisdiccionales y jurisdiccional contenidas en los artículos 1, 54, 73 y 74 de la Ley 2094 de 2021, pues considera que transgreden la exigencia de excepcionalidad que gobierna el régimen de otorgamiento de funciones de aquella naturaleza, en favor de autoridades administrativas.

La Corte explica que la Procuraduría General de la Nación no tiene la posibilidad de ser una autoridad jurisdiccional por su estructura orgánica administrativa, y porque estas funciones jurisdiccionales que la Ley 2094 le estaba otorgando, no eran excepcionales y debidamente delimitadas, ni provenían de una autoridad judicial. Se recalcó que no hay forma de que una autoridad administrativa pueda restringir los derechos políticos de un servidor elegido por voto popular.

De esta manera, la Sala busca un remedio constitucional. Si bien enfatizan que la autoridad que toma la decisión sancionatoria (PGN) no está facultada, la Corte crea un recurso automático de revisión. Previamente la Ley 2094 lo agregaba al cuerpo normativo, pero como un recurso extraordinario. Ahora, pasa a ser ordinario, y, además, automático, frente a toda sanción

disciplinaria que como resultado emita una suspensión, inhabilidad o destitución a servidores públicos de elección popular.

En definitiva, la Corte Constitucional le deja claro a la PGN que es una autoridad administrativa que carece de potestades jurisdiccionales frente al caso previamente mencionado. Sin embargo, este ente administrativo puede seguir sancionando administrativamente a los servidores públicos elegidos por voto popular con suspensión, inhabilidad y destitución, incluso las medidas cautelares de suspensión provisional que restringe derechos políticos, sin embargo, se le da una garantía jurisdiccional a estos servidores, implementando el recurso de revisión automático, revisión que hará un juez administrativo en todos estos casos, el cuál confirmará o negará la decisión de la sanción disciplinaria.

Así, la Corte Constitucional reitera la importancia del debido proceso y la reserva judicial en las sanciones que afectan los derechos políticos de los ciudadanos. La CADH exige que las sanciones de destitución e inhabilidad sean impuestas solo por jueces, lo que implica que la PGN no debe ejercer estas facultades sin un respaldo judicial. La Corte enfatiza que el debido proceso y la garantía de imparcialidad son requisitos fundamentales para salvaguardar los derechos de los funcionarios públicos y preservar la democracia.

Para concluir con la decisión de la Corte y lo abordado en esta sentencia, la Sala enfatiza que la Ley 2094 de 2021, en su forma actual, no cumple con las garantías del debido proceso exigidas por la Constitución y la CADH. La Corte es clara argumentando que el Congreso debe revisar la legislación para asegurar que los procedimientos disciplinarios respeten el derecho a la defensa y el control judicial, especialmente en sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad de servidores elegidos por voto popular. El exhorto al Congreso se centra en asegurar una estructura jurídica que respete los derechos políticos de los funcionarios de elección popular y cumpla con los compromisos internacionales. En esta sentencia se declara, además, la inexecutable de las expresiones “jurisdiccionales y ejecutoriadas” de la ley 2094 del 2021. También declaró la exequibilidad condicionada de los artículos 16 y 17, referidos a expresiones vinculadas con funciones. En síntesis, la Procuraduría tiene función administrativa cuando sanciona a servidores

públicos de elección popular, y la función jurisdiccional pasa a estar en manos de un juez administrativo, quien decidirá si la sanción está acorde con los lineamientos normativos, o si deja sin efectos la actuación administrativa, todo esto, a través del recurso de revisión automático. Esta sentencia marca un precedente en la armonización del derecho interno con el derecho internacional en Colombia.

3.2 Actualidad: ¿Choque de trenes?

A pesar de que la Corte Constitucional buscó remediar los vacíos legales que la Ley 2094 de 2021 dejó, en la actualidad, sigue existiendo vicios normativos frente a lo expuesto por la Sentencia. Añadiendo el creciente choque institucional entre la Procuraduría, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

Hoy en día, la Procuraduría puede seguir emitiendo sanciones disciplinarias en contra de servidores públicos elegidos por voto popular, con la única diferencia que ahora es un juez administrativo quién aprueba o niega la decisión. Gran parte de la doctrina afirma que no se cumplió de manera estricta lo solicitado por la Corte Interamericana, y que, por ende, se está desconociendo un mandato constitucional, al ser esta Convención parte del Bloque de Constitucionalidad. Todo el procedimiento sancionatorio sigue estando en cabeza de la PGN, y el juez administrativo, con la revisión automática, confirma la decisión, pero esto no cumple a cabal medida lo solicitado por la CIDH, quién ordenó la reforma de la Ley 1952 en busca de otorgarle todo este procedimiento al juez penal.

Ahora, después de la decisión de la Corte Constitucional en la sentencia C-030 de 2023, se ha venido presentando cierto roce jurídico entre esta alta Corte y el Consejo de Estado. El 29 de junio de 2023, el Consejo de Estado declaró la nulidad de los actos administrativos disciplinarios emitidos por la Sala Disciplinaria de la PGN con destitución e inhabilidad general al senador Eduardo Carlos Merlano Morales, durante el período 2010-2014. El Consejo de Estado (2023) afirmó que se declaró:

La nulidad de los actos administrativos proferidos por la Sala Disciplinaria de la PGN en los que se impuso al demandante la sanción de destitución e inhabilidad general por 10 años, toda vez que dicho ente de control no tenía competencia para imponer una sanción que restringiera el ejercicio de los derechos políticos del actor, quien fue elegido popularmente para desempeñar el cargo de senador y que valga resaltar también conlleva a la restricción del ejercicio de derechos políticos de sus electores.

Al disponerse que los actos administrativos sancionatorios del 16 y 17 de octubre de 2012 proferidos por la Sala Disciplinaria de la PGN están viciados de nulidad por falta de competencia de la autoridad disciplinaria, la Sala se sustrae de resolver los demás problemas jurídicos planteados. (p.23.)

En conclusión, el Consejo de Estado sostuvo que la Procuraduría no tenía la potestad para imponer sanciones a funcionarios electos por el pueblo ni para limitar sus derechos políticos, invocando la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, que estableció que las autoridades administrativas no pueden entrometerse en los derechos políticos de los funcionarios elegidos democráticamente. De igual manera, un mes después, el Consejo de Estado declaró la nulidad del acto administrativo en el cual el exgobernador del Valle del Cauca, Juan Carlos Abadía, había sido sancionado por la PGN con destitución también por 10 años, invocando la misma lógica, que la PGN no tenía la potestad para sancionar a estos funcionarios.

El choque de trenes se da porque justamente en septiembre de 2014, la Corte Constitucional dejó sin efectos las decisiones que el Consejo de Estado había tomado al anular las sanciones disciplinarias de los afectados, reafirmando que la Procuraduría si tiene facultades sancionatorias frente a este tipo de servidores públicos elegidos por voto popular.

La Sentencia SU-381 del 2024 ratificó que la Procuraduría General de la Nación era competente para sancionar con destitución, inhabilidad y suspensión a servidores públicos de elección popular antes de la sentencia proferida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos

en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*. Es decir, la Corte Constitucional afirmó que para la fecha de los hechos y faltas disciplinarias por los cuales fueron sancionados estos servidores públicos de elección popular, lo establecido por la CIDH no estaba vigente. Por ende, para la Corte Constitucional, la PGN actuó bajo el amparo constitucional y legal y ejerció sus competencias siguiendo el cuerpo normativo de ese entonces. Además, afirmaron que no se estaría violando ningún derecho político siempre y cuando el Consejo de Estado realizara ese control y revisión de las decisiones con el control automático.

A pesar de la importancia del tema, el Consejo de Estado no ha logrado unificar su jurisprudencia respecto a las sanciones a funcionarios electos por votación popular, lo que ha generado una gran incertidumbre y división dentro de la institución. Aunque se comprometieron a unificar su postura desde agosto de 2023 en el caso de la exalcaldesa de Arjona, Esther María Jalilie, hasta la fecha no han logrado llegar a un acuerdo. La situación es aún más confusa porque algunos consejeros han ratificado destituciones disciplinarias contra funcionarios electos, mientras que otros las han anulado. La falta de una postura clara y unificada ha generado un vacío jurídico que afecta a la estabilidad del sistema político.

Los consejeros de Estado, hasta la fecha, han dado una respuesta vaga y no comprometida sobre la unificación de jurisprudencia, limitándose a decir que "pronto adoptarán la decisión". Esta falta de claridad y transparencia ha generado críticas y preocupación entre los observadores, quienes esperan que el Consejo de Estado asuma su responsabilidad y establezca una postura clara y consistente sobre este tema crucial.

Conclusiones

La historia del cuerpo normativo del derecho disciplinario en Colombia ha tenido muchos cambios con el pasar de los años. Estas regulaciones y modificaciones han creado entes administrativos como la Procuraduría General de la Nación, y se le ha otorgado funciones disciplinarias, administrativas y sancionatorias frente al control y supervisión del actuar de los servidores públicos.

A través de los años, se han presentado diferentes debates jurídicos sobre la potestad jurisdiccional que se le había otorgado a la PGN, y se ha establecido algunos remedios jurídicos temporales, sin embargo, por la protección de los derechos políticos de los servidores públicos elegidos por voto popular, este problema sigue siendo existente.

La Corte Constitucional ha enfatizado la importancia de la garantía de imparcialidad y la reserva judicial en los procesos disciplinarios que afectan los derechos políticos de los servidores públicos elegidos por voto popular. Sin embargo, la Procuraduría General de la Nación sigue ejerciendo funciones disciplinarias que restringen los derechos políticos de estos servidores, lo que ha generado críticas y debates sobre su constitucionalidad. La Sentencia C-030 de 2023 de la Corte Constitucional ha intentado abordar estos temas, pero siguen existiendo vacíos legales y choques institucionales entre la Procuraduría General de la Nación, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

El Consejo de Estado ha intentado unificar su jurisprudencia sobre el tema, pero sigue sin lograr una postura clara y unificada, lo que ha generado incertidumbre y división dentro de la institución. La falta de una postura clara y unificada ha generado un vacío jurídico que afecta a la estabilidad del sistema político.

En resumen, la relación entre las recientes reformas legales en Colombia y la protección de los derechos políticos de los servidores públicos elegidos por voto popular es compleja y sigue siendo objeto de debate y controversia. Es necesario que las instituciones judiciales y políticas del país trabajen juntas para encontrar una solución que garantice la protección de los derechos políticos de estos servidores y la estabilidad del sistema político. Menester a esto, se requiere una modificación cierta, completa y definitiva de la Ley 1952 de 2019 y la Ley 2094 de 2021, para poder definir claramente estos alcances legales que, hoy en día, siguen siendo confusos.

Referencias

- Arenas Mendoza, H. A. (2022). El caso de Gustavo Petro vs Colombia: un estudio de convencionalidad y constitucionalidad. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte*. 22, 90, 35–61. DOI: 10.21056/aec.v22i90.1726. <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1726>.
- Barrios Medivil, R. (2023) Lo controversial de la sentencia C-030 de 2023 de la Corte Constitucional. *Confidencial Colombia – Cajar*. <https://www.colectivodeabogados.org/lo-controversial-de-la-sentencia-c-030-de-2023-de-la-corte-constitucional-columna-de-rafael-barrios-mendivil-en-confidencial-colombia/#:~:text=De%20acuerdo%20con%20el%20resumen,Constituci%C3%B3n%20o%20suced%C3%B3%20lo%20mismo>.
- Congreso de la República de Colombia. (05 de febrero de 2005). Ley 734. Código Disciplinario Único. *Diario Oficial* No. 44.708. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0734_2002.html
- Congreso de la República de Colombia. (28 de enero de 2019). Ley 1952. Código General Disciplinario. *Diario Oficial* No. 50.850. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1952_2019.html
- Congreso de la República de Colombia. (29 de junio de 2021). Ley 2094. Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* No. 51.720. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2094_2021.html
- Consejo de Estado. (29 de junio de 2023). Sentencia de Única Instancia 11001-03-25-000-2013-00561-00 (1093-2013) (C.P.: Juan Enrique Bedoya Escobar)
- Corte Constitucional. (16 de febrero de 2023). Sentencia C-030 (M.P.: José Fernando Reyes Cuartas, Juan Carlos Cortés González).
- Corte Constitucional. (3 de octubre de 2024). Sentencia SU-417 (M.P.: Jorge Enrique Ibáñez Najjar).

-
- Corte Constitucional. (21 de mayo de 2020). Sentencia SU-146 (M.P.: Diana Fajardo Rivera).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (08 de julio de 2020). Sentencia Caso Petro Urrego vs. Colombia (M.P.: Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo Vio Grossi, Elizabeth Odio Benito, Eugenio Raúl Zaffaroni, Patricio Pazmiño Freire, Ricardo Pérez Manrique).
- Cristancho Díaz, J. (diciembre de 2022). La limitación de derechos políticos por vía administrativa en Colombia y la renuencia del Estado a adecuar su legislación interna. *Revista de derecho (Valdivia)* 35, 2, 183-202. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502022000200183&lng=en&nrm=iso&tlng=en
- Echeverry Guerra, J., Meneses, L. S. (2023) Análisis del caso Petro Urrego vs. Colombia y el choque jurídico entre el derecho interno colombiano y el derecho internacional público. *Repositorio Institucional - Pontificia Universidad Javeriana. Pontificia Universidad Javeriana*. 28, 107-122. <http://hdl.handle.net/10554/65749>>
- Fajardo Peña, S. (2015). El control disciplinario de los servidores públicos elegidos por voto popular: una propuesta de reforma. *Revista de Derecho Público*. 1-53. <https://repositorio.uniandes.edu.co/entities/publication/2616f5b5-4bc0-43cd-a5eb-9182fee0ba7f>
- Isaza Cardozo, G.D. (2019). Potestad disciplinaria y derecho a elegir: un examen de la destitución de servidores públicos de elección popular en Colombia. *Revista Digital de derecho Administrativo*. 23 (nov. 2019), 289–303. DOI:<https://doi.org/10.18601/21452946.n23.10>.
- Jiménez Luquez, B. (2021). Análisis comparativo entre la Ley 734 de 2002 con sus modificaciones de la Ley 1952 de 2019 del Derecho Disciplinario en Colombia. *Universidad Santo Tomas*. 1-24. <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/44462/2020BelisarioJimenezLuquez.pdf?sequence=1>
- Malagón Pinzón, M. (2004). El juicio de residencia de Jorge Tadeo Lozano. *Estudios Socio-Jurídicos*. 6(1): 335 – 349. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/285>

Paredes Mosquera, H. H., Orozco Ordoñez, M. A., & Jiménez Rodríguez, L. M. (2021). Historia del derecho disciplinario en Colombia y el ejercicio de la abogacía, un análisis de su unificación normativa. *Justicia*, 26(40), 188-205. <https://doi.org/10.17081/just.26.40.4199>

Procuraduría General de la Nación. Cambios Significativos Ley 734 de 2002 Código Disciplinario Único y la Ley 1952 de 2019 Código General Disciplinario. <https://apps.procuraduria.gov.co/portal/media/file/DIFERENCIAS%20ENTRE%20LEY%201952%20DE%202019%20Y%20LA%20LEY%20734%20DE%202002.pdf>

Portillo Pico, C. (2015) La potestad disciplinaria de la procuraduría frente a los servidores públicos de elección popular desde la constitución de 1991. *Repositorio Universidad Libre*. 1-68. <https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/10113>