

“LA POTESTAD DISCIPLINARIA DE LA PROCURADURÍA FRENTE A LOS  
SERVIDORES PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR DESDE LA  
CONSTITUCIÓN DE 1991.”

PORTILLO PICO CAMILO ANDRÉS  
COD. 041111049  
SANJUAN AGUALIMPIA MARIO ALEJANDRO  
COD. 041111432

UNIVERSIDAD LIBRE  
FACULTAD DE DERECHO  
ÁREA DE FORMACIÓN INVESTIGATIVA DEL CENTRO DE  
INVESTIGACIONES SOCIOJURIDICAS.

BOGOTÁ D.C.  
2015

“LA POTESTAD DISCIPLINARIA DE LA PROCURADURÍA FRENTE A LOS  
SERVIDORES PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR DESDE LA  
CONSTITUCIÓN DE 1991.”  
MONOGRAFÍA DE GRADO PARA OPTAR A TÍTULO DE ABOGADOS

PORTILLO PICO CAMILO ANDRÉS

COD. 041111049

SANJUAN AGUALIMPIA MARIO ALEJANDRO

COD. 041111432

ASESOR: DR. JOSÉ RORY FORERO SALCEDO

UNIVERSIDAD LIBRE  
FACULTAD DE DERECHO  
ÁREA DE FORMACIÓN INVESTIGATIVA DEL CENTRO DE  
INVESTIGACIONES SOCIOJURÍDICAS.

BOGOTÁ D.C.

2015

## INTRODUCCIÓN

La facultad constitucional otorgada al Procurador General de la Nación, para ejercer la acción disciplinaria sobre la conducta oficial de los servidores públicos elegidos mediante voto popular, ha llegado a considerarse desbordada y parcializada por los actos administrativos sancionatorios que emite sobre estos servidores, imponiendo sanciones como la destitución del cargo y la inhabilidad para ejercer cargos públicos. Estas decisiones aparentan tener, más que un fundamento jurídico que proteja el interés común de la sociedad colombiana, un fundamento de carácter político, convirtiéndose la Procuraduría General de la Nación en un organismo politizado, capaz de definir el futuro de los servidores dentro de la función pública y la carrera política.

La Constitución Política de Colombia le brinda un poder preferente a la Procuraduría General de la Nación para ejercer la acción disciplinaria en el marco del Código Disciplinario Único, en esta norma se determinan las reglas que se deben seguir para adelantar un proceso disciplinario en contra de un servidor público, sin embargo, la potestad disciplinaria que tiene el Procurador General de la Nación ha entrado en conflicto con los tratados internacionales suscritos por Colombia que reconocen derechos humanos, en estos tratados como la Convención Americana de Derechos Humanos se genera una tensión entre la potestad para ejercer el *ius puniendi* disciplinario por parte del Estado, y el reconocimiento y garantías de los derechos políticos de los servidores públicos elegidos mediante voto popular.

Con base en lo anterior, se plantea el estudio de la tensión existente entre estas dos normas jurídicas dentro de un contexto histórico, teleológico y axiológico, elaborando una ponderación para establecer la conveniencia

para el Estado Social y Democrático de Derecho colombiano la figura del Procurador General de la Nación y su incidencia en el ejercicio de los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular, reconocidos en la Constitución Política y en los tratados internacionales que forman parte del bloque de constitucionalidad.

## TABLA DE CONTENIDO

### INTRODUCCION

TITULO DEL PROYECTO.....6

GLOSARIO.....6

### CAPITULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA SOCIOJURICO.....8

JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION.....8

DESARROLLO DOCTRINAL.....10

ANTECEDENTES DEL PROBLEMA.....19

LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1991.....20

DESARROLLO JURISPRUDENCIAL.....22

HIPOTESIS.....27

REFERENCIA NORMATIVA.....29

### CAPITULO II

METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION.....31

Investigación Jurídica.....31

Investigación Ius Política.....32

TIPO DE INVESTIGACION.....33

Investigación Explicativa.....33

METODOS DE INVESTIGACION.....33

Inducción Y Deducción.....33

Método Práctico de Investigación.....34

LOS DERECHOS POLITICOS Y EL PODER DISCIPLINARIO.....35

Los Derechos Políticos.....35

La potestad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación.....	37
Los Derechos Políticos y la Potestad Disciplinaria.....	40
El Sistema Interamericano y la potestad disciplinaria en Colombia....	46
<b>CAPITULO III</b>	
<b>LA NECESIDAD DEL PODER DISCIPLINARIO.....</b>	<b>52</b>
<b>CONCLUSIÓN.....</b>	<b>63</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>65</b>

## TÍTULO DEL PROYECTO

LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN: DESTITUCIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO DESDE EL AÑO 1991.

## GLOSARIO

**Función pública:** son aquellas actividades que se encuentran exclusivamente en cabeza del Estado, de sus funcionarios o personas naturales que ejercen funciones públicas, siendo estas la organización y estructura del Estado.

**Servidor Público:** persona natural que desempeña un empleo público o función pública y establece una relación laboral con el Estado. Se trata de un trabajador que cumple funciones en un organismo del Estado, corporaciones públicas, entidades descentralizadas.

**Elección Popular:** manera en la que se vincula un funcionario público en la administración del Estado, debido al mecanismo de participación democrática que ejerce la ciudadanía a través del voto directo.

**Potestad Disciplinaria:** facultad del Estado para investigar y sancionar a los servidores públicos y particulares que ejerzan funciones públicas y que incurran en faltas disciplinarias.

**Bloque de Constitucionalidad:** conjunto de convenios Internacionales ratificados por Colombia que versan sobre la tutela de los derechos

fundamentales, estando en la misma posición jerárquica que las normas constitucionales.

## **CAPITULO I**

### **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA SOCIOJURIDICO**

¿Cuál es la conveniencia para el Estado Social De Derecho, que un servidor público como el Procurador General de la Nación tenga como facultades constitucionales la potestad de destituir e inhabilitar a los servidores públicos de elección popular, limitando el ejercicio de sus derechos políticos?

### **JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN**

Colombia se ha caracterizado a lo largo de su historia por ser un país que ha respetado las instituciones políticas que conforman la estructura de Estado, esta estructura se compone por las tres ramas del poder público y los organismos de control, siendo de gran importancia para garantizar dentro de las bases del Estado Social y democrático de Derecho unas condiciones de estabilidad institucional y jurídica para el cumplimiento de los fines políticos, económicos y administrativos consagrados en la Constitución Política

Con la redacción y expedición de la Constitución Política de 1991, se crearon instituciones con el fin de proteger y desarrollar los principios rectores que rigen el ordenamiento jurídico como lo son la igualdad, la participación, la libertad, la justicia y la democracia con fundamento en un orden justo, de allí la aparición de los organismos de control, entre ellos la Procuraduría General de La Nación, que si bien es una institución que tiene una larga historia, fue en la Constitución de 1991 que se le asignaron las funciones como órgano de control disciplinario de la conducta de los servidores públicos. Este órgano de control aparece como una de las

principales innovaciones del Constituyente de 1991 dentro de la concepción de la estructura del Estado. Está en su cabeza el Procurador General de la Nación, revestido de varias facultades, consagradas en el artículo 278 de la Constitución Política.<sup>1</sup>

En un país tan protector de la legalidad y la institucionalidad no resulta comprensible que se le hayan otorgado tantas funciones a un servidor que sin ser elegido a través del voto popular y sin ser un juez de la República pueda constituirse en una fuerza de poder muy influyente respecto a la toma de decisiones en aspectos jurídicos, administrativos y sobre todo políticos, teniendo el poder de limitar el ejercicio de los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular con la inhabilidad para ser elegidos en un cargo público y la destitución en sus cargos.

Existe una necesidad en Colombia de estudiar las potestades del Procurador General de la Nación pues con su poder de vigilancia, investigación y sanción de servidores públicos, incluidos los de elección popular puede llegar a ser un funcionario con unos atributos sobredimensionados y nocivos para el desarrollo del orden justo y legal del país. Además estas funciones entran en colisión con los tratados internacionales suscritos por Colombia que

---

<sup>1</sup> **Artículo 278.** 1. *Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo.*

2. *Emitir conceptos en los procesos disciplinarios que se adelanten contra funcionarios sometidos a fuero especial.*

3. *Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia.*

4. *Exhortar al Congreso para que expida las leyes que aseguren la promoción, el ejercicio y la protección de los derechos humanos, y exigir su cumplimiento a las autoridades competentes.*

5. *Rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad.*

6. *Nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios y empleados de su dependencia.*

reconocen el ejercicio de los derechos políticos de los servidores públicos, por consiguiente en este trabajo se busca establecer si las funciones del Procurador en el marco de los procesos disciplinarios que surte contra servidores elegidos democráticamente mediante el voto popular, están o no sujetos al cumplimiento de los fines del Estado social y democrático de Derecho.

## **DESARROLLO DOCTRINAL**

La aparición novedosa de la Procuraduría General de la Nación como un organismo autónomo, con funciones de control disciplinario, dejando de ser un ente supeditado y politizado bajo la tutela del poder ejecutivo, significó uno de los más grandes cambios en la Constitución de 1991, sin embargo a pesar de llevar más de veinte años, la eficacia y los conflictos jurídicos y políticos suscitados por las potestades concedidas constitucionalmente al Procurador General de la Nación no han tenido un desarrollo doctrinal lo suficientemente amplio y profundo que evalúe y determine si este órgano de control ha podido cumplir con los fines previstos por los Constituyentes del 91 y si vulnera los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular.

VALENCIA VILLA en su obra CARTAS DE BATALLA<sup>2</sup>, elabora y expone una crítica al constitucionalismo colombiano. En el capítulo final de su libro referencia los grandes cambios que trajo la Constitución de 1991 al sistema jurídico colombiano, reconociendo que es una Carta de avanzada y garantista sobre el reconocimiento y protección de los derechos fundamentales.

---

<sup>2</sup> VALENCIA VILLA Hernando, Cartas de Batalla: una crítica al constitucionalismo colombiano, Editorial Agenda de Hoy, Bogotá D.C, 2012.

En la evaluación normativa que efectúa el doctor VALENCIA VILLA sobre la Constitución de 1991, hace énfasis en las novedades que introdujo el Constituyente en la carta del 91 como lo fue, la creación del Ministerio Público encabezado por la Procuraduría General de la Nación y esta a su vez dirigida por el Procurador General de la Nación, siendo un organismo de control autónomo, del cual el autor afirma: "...La Procuraduría General de la Nación, cabeza del Ministerio Público, no ha estado a la altura de sus responsabilidades y atraviesa una grave crisis de legitimidad y eficacia en materia de control de la corrupción administrativa y de la arbitrariedad oficial."

De esta forma VALENCIA VILLA analiza de manera somera el impacto jurídico y político que conllevó la creación del Ministerio Público, sintetizando simplemente la poca eficacia que ha tenido la Procuraduría para cumplir los fines previstos por el Constituyente del 91 en desarrollo de las potestades de control, investigación y sanción disciplinaria sobre los servidores públicos para la disminución de la corrupción dentro de la función pública en el país.

QUINCHE RAMÍREZ en su obra titulada DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO, analiza las funciones de control disciplinario que la Constitución Política de 1991 le otorga a la Procuraduría General de la Nación y a su director, el Procurador General de la Nación. Este estudio se torna claramente objetivo haciendo referencia de los artículos 277 y 278 de la Carta Política, los cuales contienen las funciones del Procurador General de la Nación.

La obra Quinche Ramírez resulta de trascendental importancia para el desarrollo del trabajo, pues determina claramente la importancia que tiene la Procuraduría General de la Nación de acuerdo a la potestad disciplinaria y sancionatoria concedida por el Constituyente en concordancia con los principios constitucionales consagrados en los artículos 6 y 12 de la Carta de

la siguiente manera: “...La base constitucional del derecho disciplinario se encuentra en los artículos 6 y 12 de la Constitución Política , así como en el desarrollo jurídico del concepto del “deber funcional”. En el artículo 6 se encuentra enunciado el principio de Responsabilidad, articulado desde el concepto de “función”, que es la base de la sanción disciplinaria”.

De esta manera QUINCHE RAMÍREZ justifica la facultad disciplinaria y sancionatoria de la Procuraduría sobre los servidores públicos, incluyendo a los elegidos mediante voto popular haciendo alusión al Principio de responsabilidad que deben tener los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones independientemente a la forma en que se vincularon en el cargo.

El estudio que realiza BRITO RUIZ en LA FUNCION PUBLICA Y EL DERECHO DISCIPLINARIO<sup>3</sup> puntualiza que el régimen disciplinario constituye el contra peso necesario de la función pública, definiéndolo como el conjunto de normas que tienen por objeto velar la conducta de los servidores públicos, para que esta vaya guiada a el cumplimiento de los fines del estado.

En criterio del autor citado, la Constitución le asignó especiales atribuciones a la Procuraduría General de la Nación para lograr que las actuaciones de los funcionarios vayan acorde a la Constitución Política, asignándole así la facultad de investigar su violación y de imponer sanciones disciplinarias.

---

<sup>3</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Fernando Brito Ruíz, La Función Pública y el Derecho Disciplinario: aspectos constitucionales. Colección Derecho Disciplinario N°1. Bogotá D.C. Agosto de 2002.

HENAO HIDRÓN en su obra PANORAMA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO<sup>4</sup>, realiza un estudio de la Constitución Política de Colombia a lo largo de su historia, analizando sus principales problemas y virtudes dentro del sistema jurídico colombiano.

De este modo HENAO HADRÓN, analiza los antecedentes de la Carta, sus cambios, evidenciados con los nuevos principios orientadores, la figura del Ministerio Público y la Contraloría General de la República, realizando una descripción histórica y conceptual de los dos organismos de control para luego estudiar de forma específica las funciones de la Procuraduría General de la Nación.

HENAO HIDRÓN intenta explicar las razones que motivaron al Constituyente de 1991 para otorgarle la potestad disciplinaria a la Procuraduría General de la Nación, enmarcando el contexto social, político y jurídico que afrontaba el país durante el periodo en que se creó la Constitución Política de 1991: ...”La dependencia gubernamental empezaba por la facultad otorgada al Presidente de la república para nombrar y remover sus empleados, incluido el Procurador General de la Nación, a quien la ley señalaba un periodo de tres años; de allí derivaban órdenes para investigar a los servidores públicos por infracción de la constitución o las leyes o por delitos cometidos en ejercicio de sus funciones”..., si bien es cierto la figura del Procurador General estaba bajo el mando o los poderes del Presidente de la República de acuerdo a lo previsto en la Constitución de 1886, con la reforma constitucional de 1991, sus facultades cambiaron, desvinculándose de la tutela de la Presidencia de la República. Con la Constitución Política de 1991, se convierte en una institución autónoma, reguladora y sancionadora

---

<sup>4</sup> HENAO HIDRÓN, Javier, Panorama del derecho constitucional colombiano, Editorial Temis S.A., Bogota D.C, 2013.

de la conducta de los servidores públicos, capaz de emitir actos administrativos, adquiriendo personería jurídica.

De esta manera HENAO HIDRÓN, a través de su obra ilustra y justifica la creación de la figura del Ministerio Público, que para el contexto político y jurídico del año 1991, era necesario designarle a la Procuraduría General de la Nación la función de ejercer el control disciplinario como organismo autónomo desvinculado de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

En el libro DERECHO CONSTITUCIONAL ORGÁNICO – ESTRUCTURA Y FUNCIONES DEL ESTADO<sup>5</sup>, OLANO GARCÍA recoge la estructura de las instituciones que componen el Estado colombiano, describiendo la estructura administrativa y las funciones de todos los organismos estatales. El autor recopila y en especial aporta todas las funciones del Procurador General de la Nación, haciendo alusión a las 58 funciones constitucionales que tiene el jefe del Ministerio Público, sin dejar a un lado las previstas en la ley, evidenciando las amplísimas funciones que tiene el Procurador por disposición legal y constitucional siendo un servidor que cumple un papel trascendental para el funcionamiento del Estado Social de Derecho colombiano.

OLANO GARCÍA, también estudia la estructura de la Procuraduría General de la Nación, haciendo una división de la entidad entre un Nivel Central y un Nivel Territorial. El Nivel Central lo clasifica en a) el despacho del Procurador General de la Nación; b) despacho del Viceprocurador General de la Nación; c) Sala Disciplinaria; d) Procuradurías delegadas, e) Instituto de estudios del Ministerio Público, f) Secretaria General, g) Veeduría. Asimismo clasifica el

---

<sup>5</sup> OLANO GARCIA, Hernán Alejandro. Derecho Constitucional Orgánico: estructura y funciones del estado. Editorial Doctrina y ley L.T.D.A., Bogota D.C, 2004.

Nivel Territorial en a) Procuradurías Regionales; b) Procuradurías Distritales; y c) Procuradurías Providenciales.

La obra del OLANO GARCÍA como aporte principal, compendia y facilita el entendimiento de la estructura del Estado, en especial sobre las funciones de la Procuraduría General de la Nación y el Procurador General de la Nación.

Cuando se aborda el tema de las facultades constitucionales de la Procuraduría General de la Nación, se debe resaltar el cambio fundamental que marcó la Constitución de 1991 a dicha institución, en cuanto al sentido, enfoque y objetivo, convirtiéndose en un órgano de control autónomo. *HERRERA LLANOS* afirma al respecto “...el cambio de la vieja fórmula del artículo 143 de la carta de 1886 según el cual corresponde al Procurador General defender los **intereses de la Nación** por la más objetiva y consecuente de defender **los intereses de la sociedad...**”<sup>6</sup>. Permitiendo entender la complejidad, distinción y especificidad de las funciones asignadas al Procurador General, notando de manera sobresaliente la trascendencia de la nueva visión constitucional de un Estado social de Derecho.

Aunado a lo anterior, el Gobierno Nacional de 1991, entendió que la realización de una nueva Constituyente era producto de la necesidad de renovar las instituciones políticas del país, siendo importante transformar a la Procuraduría General de la Nación en un organismo autónomo encargado del poder disciplinario, desvinculado de la Rama Ejecutiva. De este modo se refería el PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL presentado a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, analizando los aspectos y motivos de una inminente reforma de la Procuraduría General de la Nación:

---

<sup>6</sup> HERRERA LLANOS Wilson, Derecho Constitucional Colombiano, edit. grupo editorial IBAÑEZ, Bogotá D.C- 2011, pag. 581

*“el proyecto propone modificar la forma de elección del Procurador General de la Nación, quitándole esa competencia a la Cámara de Representantes para otorgársela a la Corte Suprema de Justicia, de terna enviada por el presidente de la Republica. Con ello, se pretende darle mayor autonomía e independencia para el ejercicio de su función, a lo cual le sumaría la eliminación de la inferioridad jerárquica derivada de la expresión “bajo la suprema dirección del Gobierno”<sup>7</sup>*

El PROYECTO DE REFORMA además mencionó otro aspecto que permite identificar el origen de la discusión entre la tensión constitucional existente por las facultades disciplinarias del Procurador General de la Nación y los derechos políticos de los servidores públicos elegidos mediante voto popular: *“el proyecto otorga una importantísima herramienta al Procurador General de la Nación, para combatir la corrupción de los funcionarios públicos. Tal instrumento es el de la aplicación del principio de la verdad sabida y buena fe guardada, con base en la cual podría desvincular del cargo a funcionarios públicos que no fueren de elección popular...”<sup>8</sup>*, mostrando de esta manera que dicha potestad obedecía y hacía referencia únicamente para vigilar a los servidores públicos que no fueren de elección popular, intención clara de lo que se buscaba el Gobierno Nacional con dicha reforma y entendiendo el fuero especial que cobijaba al servidor público de elección popular.

MUÑOZ MARTÍNEZ, en su libro LA DOBLE NATURALEZA DEL PODER DISCIPLINARIO<sup>9</sup>, en el cual detalla el concepto de la potestad disciplinaria, a

---

<sup>7</sup> PROYECTO DE ACTO REFORMATARIO DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE COLOMBIA, Gobierno Nacional, talleres de Imprenta Nacional, 1991, pag. 287

<sup>8</sup> Ibidem;

<sup>9</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Nancy Yanira Muñoz Martínez, La Doble naturaleza del poder disciplinario. Colección Derecho Disciplinario N°1. Bogotá D.C. Agosto de 2002.

partir de la orientación filosófica inspirada en la Constitución Política de 1991, considera que el poder público proviene del Constituyente y su ejercicio está condicionado a los mandatos de este. La autora menciona que la potestad disciplinaria está concebida como las facultades que tiene el Estado, para vigilar y velar porque la conducta de quienes lo representan se ciña a la Constitución Política, la ley, los reglamentos y al buen desempeño de la función pública, por lo tanto si algún servidor público omite sus funciones o se extralimita en el ejercicio de la función pública, originará el ejercicio de la acción disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, la cual concluirá con la imposición de algún tipo de sanción disciplinaria.

La autora citada, también aclara cuales son los órganos que la Constitución establece para el ejercicio del ius puniendi que recae bajo su potestad. Estas entidades son el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, el Consejo Nacional Electoral y la Registradora del Estado Civil. Aludiendo además el poder disciplinario preferente que tiene la Procuraduría General de la Nación.

*DÍAZ ARENAS*, en el estudio que hace en *LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA COLOMBIANA (1991)*, analiza el contexto histórico y social que llevó a que el Constituyente de 1991 le concediera a la Procuraduría General de la Nación las funciones de órgano de control, atendiendo dos fenómenos trascendentales característicos de la época y aun en gran medida vigentes en nuestro país como lo son la corrupción e impunidad dentro de la función pública, manifestando que *“...el ambiente nacional que inspira el proceso constituyente se ve signado por dos formas que han corroído la legitimidad de las instituciones colombianas...las instituciones concebidas para la satisfacción de necesidades del conglomerado social se ven invadidas por un*

*ejército de funcionarios con el ánimo de obtener el mayor beneficio individual del poder que reviste el tener un cargo público.”<sup>10</sup>*

Frente a la impunidad expresa “...*la democracia representativa colombiana desarrolló un sistema particular en el que el mandato popular confiere todo el poder constituyente y no puede exigir si quiera cuentas...el sistema representativo sin responsabilidad política, preso de las clientelas, no permite el desarrollo del concepto de servicio a la comunidad ya que si los elegidos popularmente no están obligados a ello, mucho menos quienes deben su empleo a una cuota clientelista...*”<sup>11</sup>, entendiendo de esta manera la relación que existe entre la corrupción de los servidores públicos y la impunidad existente en la falta de sanciones de esas conductas.

FORERO SALCEDO, a través de sus obras realiza un recorrido doctrinal sobre las funciones disciplinarias del Procurador General de la Nación, en su obra *MANUAL DE DERECHO DISCIPLINARIO*<sup>12</sup> hace principal énfasis en la titularidad de la acción disciplinaria que sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las Personerías Distritales y Municipales, corresponde generalmente a el control interno de cada rama, órgano y entidad del Estado.

Sin embargo resalta la importancia del control disciplinario preferente, afirmando que existe una regulación especial del control preferente de la Procuraduría General de la Nación en materia disciplinaria para las investigaciones que se originan por conductas que por su carácter trascendental, ameritan la intervención del máximo ente de control y

---

<sup>10</sup> DÍAZ ARENAS Pedro Agustín, *La Constitución Política Colombiana* (1991), edit. Temis S.A, Santa Fe de Bogotá, 1993, pag. 476.

<sup>11</sup> *Ibidem*; pag, 478.

<sup>12</sup> FORERO SALCEDO José Rory, *Manual de Derecho Disciplinario*, edit. Grupo Ecomedios, Bogotá, 2003, pag. 112.

vigilancia. El control preferente que ostenta la Procuraduría General de la Nación, le permite tener conocimiento de cualquier investigación o juzgamiento que estén adelantando cualquiera de las divisiones internas de control disciplinario de las entidades del Estado.

También en su libro PRINCIPIOS Y GARANTIAS CONSTITUCIONALES, FORERO SALCEDO<sup>13</sup> distingue entre el control disciplinario y la potestad disciplinaria. Del control disciplinario rescata que desempeña un papel fundamental dentro del Estado, siendo ejercido por los órganos de control disciplinario interno de cada entidad del Estado, para que la conducta oficial de los servidores públicos sea acorde con los principios y valores del Estado Social y Democrático de Derecho propugnando por el cumplimiento de los valores superiores del ordenamiento jurídico como lo son la igualdad, la justicia, la libertad y el pluralismo, que constituyen la guía para que los servidores ejerzan de forma transparente y eficaz la función pública.

De la potestad disciplinaria hace énfasis en que constituye en la capacidad de los órganos de control y la administración pública, de investigar las conductas que generan una falta disciplinaria y con su positiva comisión se hace acreedora de sanción o correctivos, por la infracción del código único disciplinario, enmarcándolo en potestad disciplinaria de carácter preventivo y ejecutivo o correctivo.

## **ANTECEDENTES DEL PROBLEMA E HISTORIA**

Con la entrada en vigencia de la Constitución Política de Colombia del año 1991, emergió la figura del Ministerio Público como un órgano de control conformado por las Personerías Municipales y Distritales, la Defensoría del

---

<sup>13</sup> FORERO SALCEDO José Rory, Principios y Garantías Constitucionales, edit. Ediciones Nueva Jurídica, Bogotá, 2003, pag 94.

Pueblo y la Procuraduría General de la Nación. De conformidad con el artículo 118 de la Constitución Nacional al Ministerio Público se le confiere como función "...la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas."

Este precepto constitucional consagrado dentro del Título V de la Constitución, que contiene la Organización del Estado, se fundamenta en el principio de Responsabilidad de los servidores públicos, reconocido en el artículo 6 de la Carta, que reza lo siguiente:

***“Artículo 6.** Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.”*

## **LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1991**

La situación política de Colombia a finales de la década de los 80's y a comienzos de la de los 90's era catastrófica, el país pasaba por una crisis institucional jamás vista, donde el aparato estatal comenzando por los miembros del Poder Ejecutivo, por los Congresistas de la República y los jueces de la república estaba totalmente permeado por el dinero del narcotráfico del Cartel de Medellín y el Cartel de Cali, generando una crisis institucional que requería una transformación dentro del ordenamiento jurídico colombiano.

La imagen de Colombia a nivel internacional era considerada como la de un Estado fallido, cuyo sistema jurídico petrificado, que velaba por mantener el *statu quo* no se adecuaba a la realidad política y social que se vivía,

impidiendo concretar un cambio que por lo menos atenuara el crítico estado en el que se encontrara la Nación.

Con numerosos intentos por parte del gobierno de Virgilio Barco para reformar la conservadora y poco moderna Constitución de 1886, fue a partir de un movimiento estudiantil incitado por el magnicidio del candidato presidencial Luis Carlos Galán Sarmiento que se logró dar el primer paso para expedir una nueva Carta Política para los colombianos que significara progreso y esperanza. Este acontecimiento se logró dar gracias a la inclusión de la séptima papeleta para los comicios de Senado, Cámara de Representantes, Asambleas departamentales, Concejos municipales, alcaldías y la consulta popular del partido liberal.

El día 9 de diciembre de 1990 el pueblo colombiano eligió a los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente, quienes iniciaron sesiones en el mes de febrero de 1991 conformados por cuatro comisiones que se encargarían de redactar la nueva Constitución. La comisión cuarta de la Asamblea Nacional Constituyente sería la encargada de discutir y redactar las materias atinentes sobre la administración de justicia y el Ministerio Público.

El proyecto de acto reformativo de la Constitución claramente buscaba darle un nuevo enfoque y sentido al Ministerio Público para que tuviera una mayor incidencia en la nueva concepción de Estado Democrático y participativo que se ideaba en la nueva Carta, por ende se buscó la moralización en el ejercicio de las funciones públicas a través de un órgano que vigilara y sancionara la conducta de los servidores públicos. El proyecto aludía: *“La reforma pretende atacar uno de los problemas que más ha erosionado la credibilidad ciudadana en sus instituciones: la corrupción. Para ello, busca especializar a la Procuraduría General de la Nación en su persecución y para lograrlo se le descarga de algunas funciones que ha venido cumpliendo y*

*que se trasladarían otros organismos como la Fiscalía General de la Nación la Defensoría de los Derechos Humanos.”<sup>14</sup>*

En otro aparte el proyecto consagraba lo siguiente sobre la supervisión administrativa: *“...la atribución contraída al Procurador en el Proyecto consista en controlar las investigaciones, exigir la imposición de sanciones y supervisar la conducta oficial”<sup>15</sup>*

Bajo estos argumentos se entiende claramente la finalidad de concebir de una manera novedosa la figura de la Procuraduría para combatir la corrupción de los servidores públicos incluyendo los de elección popular a través de un órgano autónomo, independiente y despolitizado. Sin embargo el Constituyente no previó el alcance político que lograría el Procurador General de La Nación con base en las potestades conferidas constitucionalmente originando una colisión entre los derechos políticos de los funcionarios elegidos por voto popular con el poder sancionador disciplinario que ostenta el Procurador.

## **DESARROLLO JURISPRUDENCIAL**

Las altas Cortes, respecto a la tensión constitucional existente que se ha venido produciendo desde la Constituyente de 1991, con relación a la potestad disciplinaria radicada en cabeza del Procurador General de la Nación los derechos políticos de los funcionarios públicos de elección popular, ha jugado un papel muy importante en el desarrollo de dicha tensión en busca de una solución a través de la jurisprudencia, aunado a lo anterior

---

<sup>14</sup> PROYECTO DE ACTO REFORMATARIO DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE COLOMBIA, Gobierno Nacional, pag. 287, talleres de Imprenta Nacional, 1991

<sup>15</sup> Ibidem;

desde 1993 existen diferentes pronunciamientos de las Altas Cortes respecto del tema de la potestad disciplinaria:

En la sentencia C-152 de 1993, la Corte Constitucional estableció la preferencia que tiene la Procuraduría General de la Nación para el juzgamiento de las conductas disciplinarias de los funcionarios públicos:

*“...En efecto, el Ministerio Público en los términos de la carta anterior (como en la actual) **siempre ha tenido a su cargo la función especialísima de ejercer el poder disciplinario** en forma prevalente o superior sobre la conducta de los funcionarios públicos cualquiera que sea su denominación, tarea que aparecía consagrada en la Constitución de 1886 en los artículos 143 y 145-1 así: Corresponde a los funcionarios del Ministerio Público "supervigilar la conducta oficial de los empleados públicos y como atribución especial del Procurador General de la Nación "cuidar de que todos los funcionarios públicos al servicio de la Nación desempeñen cumplidamente sus deberes...Obsérvese que la **potestad disciplinaria asignada a la Procuraduría General de la Nación continúa con el carácter de preferente y superior**, lo que equivale a decir, preeminente respecto a la que tienen a cargo otras autoridades, como son los jefes inmediatos o el jefe de la entidad a la cual presta sus servicios el investigado...”<sup>16</sup>*

La sentencia T-084 de 1994, la Corte Constitucional enuncia las obligaciones de ser investigados los servidores públicos que tengan o no otras personas bajo su mando, incluyendo de esta manera todo tipo de servidores públicos y la obligatoriedad de cumplir la Constitución y la ley:

---

<sup>16</sup> Sentencia No. C-152/93, M.P. Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ.

*“El artículo 25 de nuestro Estatuto Superior, (...) es de suma importancia, ya que permite **individualizar y establecer la responsabilidad que recae sobre cada funcionario**, según el cargo para el que haya sido designado y del que haya tomado posesión. En este orden de ideas, los funcionarios públicos que tengan personal bajo su mando tienen la obligación de velar por que los deberes que cada cargo impone, sean cumplidos a cabalidad; contando para ello con la facultad sancionatoria para aquellos comportamientos que, de una u otra forma, sean contrarios a los deberes que el cargo impone a quien lo ocupa y, de no aplicar estos correctivos, el funcionario facultado para ello estará faltando al deber de velar por el cumplimiento de la Constitución y las leyes. Para estos casos, existen las **sanciones disciplinarias y aún penales, que deben ser aplicadas a quienes incumplan las obligaciones que el cargo impone.**”<sup>17</sup>*

Reiterando y apoyando las facultades otorgadas al Procurador General de la Nación en la potestad investigativa y sancionatoria de los servidores públicos el Consejo de Estado se pronunció mediante su Sala de Consulta y Servicio civil:

*“...consistente en el control disciplinario externo, de la potestad de supervigilancia disciplinaria y que está atribuido al Procurador General de la Nación. En este sentido el artículo 118 de la Carta dispone que el Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación a quien según el numeral 6º del artículo 277 de la misma Carta le corresponde "la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas". Así como también la de ejercer preferentemente el poder disciplinario. **La potestad externa del***

---

<sup>17</sup> Sentencia No. T-084/94, M.P. Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

*Procurador, como lo señala la norma constitucional, es prevalente, por lo cual el Ministerio Público puede desplazar, dentro de un proceso disciplinario que se adelanta contra determinado funcionario, al nominador o jefe superior del mismo y una tal función de supervigilancia disciplinaria comporta la facultad constitucional del Procurador, sus delegados y sus agentes no sólo de adelantar las investigaciones correspondientes sino además de imponer, conforme a la ley, las sanciones respectivas...*<sup>18</sup>

Con referencia a lo ya mencionado, la sentencia de la Corte Constitucional C-095 de 1998, muestra uno de los argumentos expuestos por el constituyente de 1991 para la modificación y asignación de la potestad disciplinaria a la Procuraduría General de la Nación, en cuanto a la búsqueda de la moralidad y transparencia de los funcionarios públicos al enunciar:

*“La administración pública goza de un poder disciplinario para someter a sus servidores y obtener de ellos la **obediencia, disciplina, moralidad y eficiencia** necesarias para el cumplimiento de sus deberes y demás requerimientos que impone la respectiva investidura pública, a fin de que se cumpla con el propósito para el cual han sido instituidos, como es el servicio al Estado y a la comunidad. Se configuran, así, los servidores públicos como destinatarios de la potestad disciplinaria, debido a la subordinación que los mismos presentan para con el Estado.*<sup>19</sup>

La capacidad de poder desconcentrar la función disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación se reitera y se apoya por medio de la

---

<sup>18</sup> Sentencia Consejo de Estado. Radicación Número 756/95. Magistrado Ponente Dr. ROBERTO SUÁREZ FRANCO.

<sup>19</sup> Sentencia C-095/98, M. P. HERNANDO HERRERA VERGARA

sentencia de la Corte Constitucional en el 2001 cuando afirma “Tenemos entonces, que no resulta contrario a la Carta la radicación de competencias del ejercicio del poder disciplinario en otros órganos y entidades del Estado. Al contrario, esa desconcentración de la función disciplinaria hace más efectiva la vigilancia de la conducta oficial de los servidores del Estado en todas las ramas y órganos del poder público.”<sup>20</sup>

Resulta importante destacar que a través de todo el anterior recorrido histórico jurisprudencial, se destacó de manera general los sujetos sometidos a la potestad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, generando controversias y tensiones frente a quienes eran específicamente sus destinatarios, problema que aumento cuando la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el 2007 definió:

*“Ahora bien, la administración de justicia es una función pública nacional que, por la necesidad de hacer presencia en todo el territorio, se ejerce de manera desconcentrada, lo cual no impide que dada la naturaleza y especialidad de la misma, la Rama Judicial cumpla, en algunas ocasiones, funciones administrativas que permitan el normal desarrollo de los dependencias que la integran, como lo es el ejercicio de la potestad disciplinaria sobre sus empleados. De igual forma, la **Procuraduría General de la Nación, es un órgano de control de carácter nacional** que tiene a su cargo, entre otras, la función de **ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas inclusive los de elección popular**; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley. (...) El derecho disciplinario, al pretender garantizar el adecuado cumplimiento de los fines y cometidos del Estado, hace*

---

<sup>20</sup> Sentencia C-996/01, M.P. Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

*relación a la potestad sancionadora que se le reconoce a la administración frente a los servidores públicos **cuando éstos se apartan del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la función que desempeñan o del servicio que prestan.** (...) Así mismo, cabe precisar que el control disciplinario tiene dos expresiones: (i) la potestad disciplinaria interna, que es ejercida por el nominador o por el superior jerárquico del servidor público; (ii) control disciplinario externo que corresponde a Procurador General de la Nación, sus delegados y agentes, en virtud de lo dispuesto por los artículo 118 y 277.6 de la Carta.”<sup>21</sup>*

El Consejo de Estado sostiene la utilización amplia de la potestad disciplinaria mediante el efectivo cumplimiento de los fines esenciales del Estado “...*La potestad disciplinaria constituye una de las modalidades de los poderes sancionatorios del Estado; en la misma medida, el derecho disciplinario es una modalidad del derecho sancionador, cuya concepción misma, a más de su ejercicio, deben estar orientados a garantizar la materialización de los principios propios del Estado Social de Derecho, el respeto por los derechos y garantías fundamentales, y el logro de los fines esenciales del Estado que establece la Carta Política y justifica la existencia misma de las autoridades*”<sup>22</sup>

## **HIPÓTESIS**

La inclusión de la Procuraduría General de la Nación, como un organismo autónomo que tuviese las facultades disciplinarias de vigilar, sancionar y castigar a todos los servidores públicos, inclusive aquéllos elegidos

---

<sup>21</sup> Sentencia. Radicación Número: 57/2007, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, M.P. LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO

<sup>22</sup> Sentencia 11001-03-25-000-2011-00121-00(0413-11), Consejo de Estado-Sección Segunda, M.P. GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN

popularmente, significó un aspecto novedoso en la nueva estructura del Estado en 1991, además de establecer un organismo independiente que fuera el adalid en la lucha del Estado contra la corrupción de los servidores públicos.

Sin embargo estas facultades constitucionales contenidas a la luz de los artículos 275, 277 y 278 de la Carta Política de 1991, parecen haber sido exageradas, especialmente la facultad referida a la de destituir a los servidores públicos elegidos a través del voto popular, quienes llegaron a la administración pública como consecuencia del ejercicio legítimo que reside en el pueblo para elegir a sus representantes.

Desde la aparición de este organismo con funciones de control y vigilancia en el año de 1991, el poder disciplinario de la procuraduría ha sido legitimado jurisprudencialmente por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, empero, dentro del sistema jurídico colombiano incluyendo el bloque de constitucionalidad emerge una pugna entre las facultades constitucionales concedidas al Procurador General de la Nación y los derechos políticos de los servidores públicos elegidos popularmente, los cuales están reconocidos dentro de la Constitución Política como derechos fundamentales generándose como consecuencia una disputa jurídica entre dos normas de rango constitucional. Por consiguiente es necesario realizar un estudio de proporcionalidad entre las normas ponderando los derechos constitucionales fundamentales que tiene una persona al ser elegida mediante voto popular para ejercer su cargo durante el periodo por el cual fue elegido, siendo el pueblo quien ejerciendo su soberanía otorga la investidura de servidor público a la persona elegida, y por consiguiente es la decisión de la ciudadanía a través del empleo del mecanismo de participación democrática de la Revocatoria de Mandato la que debe primar para definir la continuidad en el cargo del funcionario.

Sin embargo el ejercicio de este mecanismo no ha sido eficaz durante el tiempo que lleva vigente, siendo la Procuraduría General de la Nación en cumplimiento de sus deberes constitucionales la encargada de sancionar la conducta oficial de los servidores públicos de elección popular que incurrir en faltas protegiendo uno de los intereses superiores del Estado Social de Derecho que es la protección del interés general para toda la comunidad sobre la corrupción reinante en la conducta oficial de los servidores públicos.

## **REFERENCIA NORMATIVA**

- Constitución Política de Colombia 1991: La Constitución Política establece las funciones que tiene el Procurador General de la Nación para ejercer la potestad disciplinaria sobre los servidores públicos de elección popular y además determina la finalidad que tiene el Procurador General de la Nación como jefe del Ministerio Público en proteger el interés público y vigilar el comportamiento de los servidores públicos.
- Ley 134 de 1994: Esta norma regula los mecanismos de participación ciudadana entre los que están el mecanismo de revocatoria de mandato, el cual es un derecho político que ejercen los ciudadanos para revocar el mandato conferido a un alcalde o gobernador.
- Ley 734 de 2002 Código Disciplinario Único: Esta ley regula la potestad disciplinaria y el proceso disciplinario que se adelanta sobre servidores públicos. A través de esta normatividad se establecen las faltas y sanciones dentro de la función pública.

- Ley 1474 de 2011: Esta ley tiene como objeto fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Esta ley busca fortalecer las instituciones públicas del Estado, luchando contra la corrupción dentro de la función pública.
- Ley 16 de 1972: ley mediante la cual el Congreso de la República aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) en la que se tutelan los derechos políticos de los ciudadanos elegidos mediante elección popular.

## **CAPÍTULO II**

### **METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **Investigación Jurídica**

La potestad disciplinaria del Procurador General de la Nación para investigar y sancionar a los servidores públicos de elección popular, limitando el ejercicio de sus derechos políticos a través de la imposición de medidas disciplinarias como la destitución o la inhabilidad para ejercer cargos públicos de forma temporal, implica estudiar esta acción dentro de un contexto normativo que incluya la legislación colombiana y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

De esta manera es necesario analizar la tensión que se suscita entre los derechos políticos de los servidores públicos reconocidos en la Constitución Política y los tratados internacionales ratificados por Colombia y la potestad legítima y constitucional expresada en el Código Disciplinario Único Y la Constitución Política que tiene la Procuraduría General de la Nación como órgano de control para limitar los derechos de los servidores públicos elegidos mediante el voto popular.

Con base en lo anterior, en el presente trabajo se realizará un estudio jurídico que implica analizar las normas constitucionales, el Código Disciplinario Único y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos para precisar la naturaleza jurídica del ius puniendi del Estado representado en la Procuraduría General de la Nación y poder concordar este análisis con la incidencia que tiene en el Estado Social de Derecho el poder disciplinario y además realizar una ponderación de esta potestad con relación a los derechos políticos de los servidores elegidos mediante voto popular.

## **Investigación Ius Política**

Las sanciones disciplinarias proferidas por la Procuraduría General de la Nación contra servidores públicos de elección popular han influido en la opinión pública, generando una coyuntura política en el país, donde se empezó a cuestionar la incidencia política que tiene el Procurador General de la Nación en uso de las facultades constitucionales para sancionar disciplinariamente a los servidores públicos elegidos mediante voto popular con el decreto de inhabilidades que impiden que estos servidores puedan ejercer su legítimo derecho de ser elegidos nuevamente mediante el voto para participar dentro de la función pública.

El conflicto político que se origina, es consecuencia de la tensión o disputa que existe entre el ordenamiento jurídico colombiano y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que mediante sus organismos como la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos contradicen y deslegitiman el ius puniendi del derecho disciplinario colombiano. Por consiguiente, en este trabajo se analizará, como la tensión entre estas dos normas jurídicas, las cuales hacen parte del ordenamiento jurídico colombiano se manifiestan en políticamente sobre la incidencia que tiene el Procurador General de la Nación para manipular el espectro político colombiano utilizando la potestad para destituir e inhabilitar a los servidores públicos elegidos mediante voto popular.

## **TIPO DE INVESTIGACIÓN**

### **Investigación explicativa**

El tipo de investigación utilizada para el estudio de la potestad disciplinaria que ejerce la Procuraduría sobre los servidores públicos de elección popular desde la constitución de 1991 será el de la investigación explicativa, pues se buscará dar solución a la tensión que presenta esta facultad frente a los derechos políticos de los servidores públicos elegidos popularmente, dando explicación a las causas y condiciones en que se manifiesta este conflicto jurídico, de acuerdo al bloque de constitucionalidad colombiano y los principios y finalidades del Estado Social de Derecho proclamados en la Constitución Política de 1991.

## **MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN**

### **Inducción y Deducción**

Con el empleo del método teórico de la inducción y deducción, se esperan lograr los objetivos trazados para el estudio de las facultades constitucionales concedidas a la Procuraduría General de la Nación, en especial la potestad disciplinaria que tiene para vigilar, investigar, sancionar y destituir a los funcionarios públicos elegidos por voto popular, es así que a través de este procedimiento de conocimiento se estudiarán los hechos singulares o particulares, estudiando las facultades que ostenta la Procuraduría General de la Nación para investigar y sancionar alcaldes, gobernadores, diputados, concejales y congresistas - todos ellos servidores públicos elegidos mediante el voto popular-, para luego hacer la ponderación y llegar al estudio general del caso analizando la conveniencia de la figura de

la Procuraduría General de la Nación en el sistema jurídico colombiano con relación a los derechos políticos de los servidores públicos elegidos mediante voto popular consagrados en tratados internacionales suscritos y ratificados por Colombia, los cuales hacen parte del bloque de constitucionalidad.

De esta manera, el método de la inducción y la deducción permite abordar el estudio de las potestades disciplinarias del Procurador General de la Nación desde otra perspectiva, de una manera en la que jamás ha sido analizado y que seguramente será efectivo y eficaz para establecer una base sólida que permita elaborar una nueva posición doctrinal sobre la función disciplinaria de la Procuraduría.

### **Método Práctico de Investigación**

En cuanto al método práctico de investigación, la observación es el más indicado para desarrollar la investigación sobre las facultades constitucionales que tiene el Procurador General de la Nación para sancionar a los funcionarios públicos elegidos por voto popular, pues la observación permite identificar y determinar el entorno político y jurídico en el que la Procuraduría ha ejercido sus funciones desde el año 1991 hasta la actualidad, además de abordar el estudio de los motivos de su aparición en el ordenamiento jurídico colombiano en el año de 1991 para luego poder definir el alcance, la legitimación y la eficacia de ese poder sancionatorio a la luz de los principios y derechos constitucionales incluyendo los convenios ratificados por Colombia que hacen parte del Bloque de Constitucionalidad.

## LOS DERECHOS POLÍTICOS Y EL PODER DISCIPLINARIO

### Los Derechos Políticos

La concepción del modelo de Estado Social de Derecho como estructura de la organización política colombiana en la Constitución Política de 1991, implicó que en la Carta de 1991 se reconociera y aprobara una serie de derechos fundamentales, recogidos dentro del catálogo de derechos fundamentales del Capítulo I del Título II de la Constitución, además de los reconocidos por la jurisprudencia constitucional y los consagrados en los tratados internacionales aprobados por Colombia de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución.

Los Derechos políticos se encuentran reconocidos como derechos fundamentales en el artículo 40 de la Constitución Política<sup>23</sup> al estar consagrados formalmente dentro del catálogo de derechos del Capítulo I del Título II de la Constitución, además de acuerdo al bloque de constitucionalidad colombiano, la Declaración Universal de Derechos Humanos en el artículo 21 consagra el derecho que tiene toda persona para ser elegida y ejercer la función pública en su país y la Convención Americana de Derechos Humanas ratificada y aprobada por Colombia a través de la ley 12 de 1969 también contempla en su artículo 23 la protección y ejercicio de los derechos políticos.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> **Artículo 40.** Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para Hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.

<sup>24</sup> **Artículo 23.** 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en su jurisprudencia ha resaltado la importancia de los derechos políticos en las democracias latinoamericanas y su relación directa con otros derechos fundamentales, por lo que expresa:

*“Los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático...”*

*Los derechos políticos consagrados en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Este Tribunal ha expresado que “[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”, y constituye “un ‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano.”<sup>25</sup>*

---

a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

<sup>25</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos, Sentencia de 6 de agosto de 2008 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párrs. 140 y 141.

## **La Potestad Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación**

Para analizar la potestad disciplinaria conferida a la Procuraduría General de la Nación por la Constitución Política de 1991 y poder entender de manera clara la incidencia política y jurídica que tiene el Procurador General de la Nación dentro de la función pública en Colombia es necesario tener en cuenta las finalidades del Estado Social de Derecho y la estructura del ordenamiento jurídico colombiano, identificado a través de los principios constitucionales.

El Título I de la Constitución Política de 1991 consagra los principios fundamentales de la Constitución, los cuales son normas orientadoras que constituyen el quid del ordenamiento jurídico colombiano, la organización política y el funcionamiento administrativo nacional.

La prevalencia del Interés General como principio fundamental contenido en el artículo 1 de la Constitución es el orientador del cumplimiento de las funciones ejercidas por los servidores públicos. La conducta oficial de las autoridades públicas está sujeta a un estricto control ya que la Constitución prevé en su artículo 6º que en los casos en que los servidores públicos infrinjan la Constitución y la ley y además omitan o se extralimiten en sus funciones serán responsables ante las autoridades.

Dentro de las autoridades a las que hace alusión el artículo 6º de la Constitución, encargadas de definir la responsabilidad de la conducta oficial de los servidores públicos está la Procuraduría General de la Nación que de acuerdo a la estructura y organización estatal definidas en el Capítulo I del

Título V de la Constitución es un organismo de control que tiene como principal función vigilar la conducta oficial de los servidores públicos<sup>26</sup>.

La naturaleza de la potestad disciplinaria conferida al Procurador General de la Nación tiene su fundamento en *ius puniendi* del Estado. FORERO SALCEDO, analiza la naturaleza jurídica del Derecho disciplinario como control social, considerando que es autónomo dentro del Derecho punitivo del Estado:

“...Me inclino por encuadrar el Derecho disciplinario, dentro de la categoría del Derecho punitivo del Estado, que alberga igualmente en su seno al Derecho penal y al Derecho administrativo sancionador, posición que resulta coherente al momento de estructurar las *modulaciones*, que permitan realizar el traslado de los principios de *justicia y eficacia en el funcionamiento de la Administración Pública* al ámbito del derecho funcional, en la aspiración por lograr materializar el punto medio o de equilibrio entre el *interés general y las garantías individuales*.”<sup>27</sup>

La potestad conferida al Procurador General de la Nación de vigilar la conducta de quienes desempeñan las funciones públicas, implica la necesidad de conocer que funcionarios son sujetos de la calidad de servidores públicos, para ello la Constitución Política establece en el artículo

---

<sup>26</sup> **Artículo 118.** (...) Al ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la **vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan las funciones públicas. (Negrillas fuera del texto original)**

<sup>27</sup> FORERO SALCEDO José Rory. *Manual de Derecho Disciplinario de los servidores: de los servidores públicos y particulares disciplinables*. Primera Edición. Editorial Grupo Ecomedios. Bogotá D.C., 2003, pág. 62.

123<sup>28</sup> quienes hacen parte de la función pública y son servidores públicos, además el artículo 277 de la Carta Política en el numeral sexto<sup>29</sup> prevé como sujetos disciplinables a los funcionarios públicos elegidos por voto popular. Por consiguiente los congresistas, los diputados de las Asambleas Departamentales, los Concejales, miembros de Juntas Administradoras Locales, Alcaldes y Gobernadores en su calidad de servidores públicos elegidos mediante voto popular son sujetos del control disciplinario ejercido por la Procuraduría General de la Nación.

Esta función administrativa de la Procuraduría General de la Nación, de investigar y sancionar disciplinariamente a los servidores públicos de elección popular no debe entenderse como un acto propio de una jurisdicción ya que la Procuraduría no tiene funciones jurisdiccionales, los fallos dictados por la Procuraduría son actos administrativos, los cuales están sujetos a una presunción de legalidad que se podrá desvirtuar en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, consagrado en el artículo 138 de la ley 1437 de 2011, (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), por consiguiente la función jurisdiccional para confirmar y revocar los fallos emitidos por la procuraduría en contra de funcionarios públicos de elección popular lo tiene la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

---

<sup>28</sup> **Artículo 123.** Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución y la y el reglamento. La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen públicas y regulará su ejercicio.

<sup>29</sup> **Artículo 277.** (...) 6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, **inclusive las de elección popular**; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la Ley.

La función administrativa de la Procuraduría General de la Nación no solo se encuentra regida por los artículos 118, 277 y 278 de la Constitución Nacional, también somete su actividad sancionadora a la normatividad de la ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único), donde se legitima la titularidad de la potestad disciplinaria en cabeza del estado representada a través de la Procuraduría General de la Nación.

***“Artículo 1. Titularidad de la potestad disciplinaria. El Estado es el titular de la potestad disciplinaria.”***

El Código Disciplinario Único tiene como finalidad garantizar la protección del derecho al debido proceso de los servidores investigados, estableciendo el procedimiento que se ha de adelantar en cada investigación disciplinaria, además de prever que tipo de sanción será impuesta al funcionario que se considere responsable de acuerdo a las faltas disciplinarias en las que haya incurrido. De este modo la actuación administrativa de la Procuraduría General de la Nación está sometida al cumplimiento del principio de legalidad, y el amparo del debido proceso de los servidores públicos pues el Código Disciplinario Único determina quienes son los sujetos disciplinables, cual es el procedimiento aplicable y que tipo de faltas y sanciones se deben dictar de acuerdo al caso estudiado.

### **Los Derechos Políticos y la Potestad Disciplinaria**

Con fundamento en las normas que reconocen los derechos políticos como derechos fundamentales se plantea una tensión o conflicto entre la garantía y protección de este derecho de los servidores públicos elegidos mediante voto popular a ejercer sus cargos y la potestad disciplinaria del Procurador General de la Nación de poder sancionarlos disciplinariamente imponiendo

medidas como la destitución del cargo y el decreto de inhabilidades para ejercer funciones públicas.

En el evento en que dos principios o derechos entran en colisión, el problema debe ser resuelto bajo la regla del peso, es decir sobre la dimensión que adquiera ese principio y no bajo la validez de los mismos, pues los dos principios son válidos, solo que hay una contradicción entre ellos, lo que genera un choque o tensión, por lo tanto, la solución más apropiada de acuerdo al caso que se estudia es ponderar cuál de las dos normas constitucionales tiene mayor importancia para el Estado Social de Derecho y garantiza la mayor satisfacción de los derechos fundamentales.

Ahora bien, la tensión que se presenta entre la potestad disciplinaria y los derechos políticos de los funcionarios públicos elegidos mediante voto popular se configura cuando el servidor público comete una falta disciplinaria, sujeta de sanción de inhabilidad o destitución del cargo, la Procuraduría cumpliendo su función legal y constitucional limita los derechos políticos del funcionario de ser elegido y de ocupar un cargo dentro de la función pública, en este caso se debe realizar un juicio de proporcionalidad para establecer si la facultad del órgano de control de sancionar la conducta oficial con el decreto de las inhabilidades es legítima y salvaguarda un interés superior que permita menoscabar el ejercicio de los derechos fundamentales de los servidores públicos, lo cual en términos de ROBERT ALEXY es lograr ponderar la satisfacción de un principio de mayor importancia respecto de uno que se debe afectar, porque acredita menor importancia.

*“cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de afectación de uno de los principios, tanto mayor debe ser la importancia de la satisfacción del otro”<sup>30</sup>*

Para realizar este juicio de ponderación se debe tener en cuenta la fórmula planteada por ROBERT ALEXY para resolver los casos en los que existan colisión de principios o normas constitucionales, al respecto el profesor alemán señala:

*“Esta fórmula permite reconocer que la ponderación consta de tres pasos. En el primer paso es preciso definir el grado de la no satisfacción o de afectación de uno de los principios. Cuando se trata de la dimensión de defensa de los derechos fundamentales, dicho grado de no satisfacción es la intensidad de la intervención. Luego, en un segundo paso, se define la importancia de la satisfacción del principio que juega en sentido contrario. Finalmente en un tercer paso, debe definirse si la importancia de la satisfacción del principio contrario justifica la afectación o la no satisfacción del otro”<sup>31</sup>*

De acuerdo a la colisión de normas constitucionales que se plantea, es conveniente para resolver el problema emplear la fórmula de ponderación del profesor ALEXY, determinando la existencia de una afectación de los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular que son destituidos de sus cargos e inhabilitados para ocupar cargos públicos por el fallo disciplinario de la Procuraduría General de la Nación, existiendo una intervención grave<sup>32</sup> por parte del Estado impidiéndole la posibilidad a los

---

<sup>30</sup> ALEXY Robert, Derechos sociales y ponderación, Editorial Fontamara. Madrid México 2007, págs. 223 a 248

<sup>31</sup> ALEXY Robert, Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios, Universidad Externado de Colombia, Bogotá D.C. 2003, pág. 66.

<sup>32</sup> *Ibidem*,

servidores públicos sancionados de ser elegidos nuevamente por el voto popular de los ciudadanos, durante el tiempo que dure la sanción de inhabilidad, la cual es impuesta por la Procuraduría de forma discrecional atendiendo la clase y gravedad de la falta disciplinaria del funcionario.

La Constitución Colombiana también permite la utilización de otro medio para limitar los derechos políticos de los servidores públicos elegidos mediante voto popular y es a través de la revocatoria del mandato, que es un mecanismo de participación democrática que faculta a la ciudadanía para destituir a los Alcaldes y Gobernadores del país cuando se considere que estos funcionarios han incumplido el programa de gobierno por el cual fueron elegidos. Sin embargo este mecanismo para revocar la investidura de estos funcionarios ha sido ineficaz ya que nunca ha sido ejercido por la ciudadanía.

La potestad concedida constitucionalmente a la Procuraduría General de la Nación se ha erigido como el mecanismo más idóneo para limitar el ejercicio de los derechos fundamentales de los funcionarios públicos elegidos mediante voto popular ya que este poder del órgano de control es necesario y está encaminado en cumplir con una finalidad, que es salvaguardar el principio del interés general de los habitantes de la Nación. El Constituyente de 1991 con el fin de concederle eficacia a este principio, decidió investir a la Procuraduría General de la Nación como bien lo señala el artículo 118 de la Constitución la función de velar por el interés público de los colombianos y vigilar por la conducta oficial de los servidores públicos incluyendo claro está los elegidos mediante voto popular.

El principio del interés general es un principio reconocido en el artículo 1º de la Constitución Política, que en el evento de ser vulnerado por las acciones u omisiones de los funcionarios públicos elegidos por voto popular, por causa de las funciones que desempeñan en sus cargos gracias al ejercicio del

derecho político a ser elegidos, abusan de la confianza legítima de la población cometiendo conductas que atentan contra el colectivo social, la Procuraduría General de la Nación tiene el poder constitucional de imponer sanciones disciplinarias en contra de estos funcionarios mediante la expedición de actos administrativos.

El segundo principio según la fórmula de ponderación de ROBERT ALEXY, es el principio que está en sentido contrario, en este caso es el principio del interés general el que está en colisión o en contravía con los derechos políticos de los funcionarios elegidos popularmente, siendo de suma importancia su satisfacción justificando el menoscabo de los derechos políticos de los funcionarios públicos elegidos mediante voto popular que son destituidos e inhabilitados por la Procuraduría General de la Nación a través de un acto administrativo sancionatorio.

Para seguir fundamentando esta tesis, es necesario citar a la Corte Constitucional, quien se ha pronunciado al respecto en su jurisprudencia sobre la primacía del principio del interés general en el ordenamiento jurídico como uno de los fines del Estado Social de Derecho. En el estudio del caso de la ex senadora Piedad Córdoba quien fue sancionada disciplinariamente con la destitución de su cargo y la imposición de una inhabilidad para ocupar cargos públicos de quince años, la corte realizó un análisis sobre la importancia de la potestad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación como organismo de control encargado de vigilar la conducta oficial de los servidores públicos, para garantizar los principios sobre los que se debe regir la función administrativa en Colombia, citando varias normas constitucionales empleando la interpretación sistemática para justificar la importancia del derecho disciplinario.

Al respecto la Corte señaló, reiterando su jurisprudencia:

“En lo concerniente al control disciplinario, en repetidas ocasiones esta Corte ha tenido oportunidad de referirse a su importancia y fundamentos constitucionales, advirtiendo que no es un fin en sí mismo sino que encuentra sustento en el concepto de Estado Social de Derecho (**artículo 1º CP**) y en la necesidad de asegurar los fines esenciales del Estado (**artículo 2º CP**)

Recuérdese que el ejercicio de la potestad disciplinaria está orientado a velar por el cumplimiento de los principios que regulan el ejercicio de la función pública (art. 209 CP), de manera que está *“integrado por todas aquellas normas mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones, independientemente de cuál sea el órgano o la rama a la que pertenezcan”*. Lo anterior, según ha explicado la jurisprudencia, supone que *“todos los servidores públicos deben propender por el logro del objetivo principal para el cual fueron nombrados, esto es, servir al Estado y a la comunidad en general con estricta sujeción a lo dispuesto en la Constitución, la ley y el reglamento (C.P. arts. 6º y 122).”* (**Negrillas incluidas en el texto**)<sup>33</sup>

En la sentencia C-028 de 2006 la Corte también señala la importancia del derecho disciplinario en la protección del interés general:

“El artículo 209 constitucional establece los fundamentos sobre los cuales debe desarrollarse la función pública, esto es, establece unos parámetros que orientan su correspondiente desarrollo. Dicha norma en forma manifiesta indica que *“la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en*

---

<sup>33</sup> Sentencia SU 712 de 2013, Magistrado Ponente Dr. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

*los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad*". **Vale la pena señalar que es a través del desempeño de la funciones públicas en esos términos, que se asegura el cumplimiento del interés general para el cual las mismas han sido establecidas, por encima del interés particular que cualquier persona pueda tener en ese ejercicio**, pero todo ello resultaría totalmente inocuo y desacertado, sin el establecimiento de un andamiaje propio que le permita al Estado verificar que dichos lineamientos están siendo cumplidos de manera efectiva, elemento que le da razón de ser a la función disciplinaria.

Bajo este contexto, tal y como se señaló en sentencia C-280 de 1996, puede decirse que el derecho disciplinario *"es consustancial a la organización política y absolutamente necesario en un Estado de Derecho (CP art. 1°), por cuanto de esa manera se busca garantizar la buena marcha y buen nombre de la administración pública, así como asegurar a los gobernados que la función pública sea ejercida en beneficio de la comunidad y para la protección de los derechos y libertades de los asociados (CP art. 6°)"*. **(Negrillas fuera del texto original)**

## **El Sistema Interamericano y la Potestad Disciplinaria en Colombia**

Los derechos políticos están consagrados en el pacto de San José de Costa Rica y son reconocidos como fundamentales en la Constitución de 1991 garantizados a través de la acción de tutela en el derecho interno y en el derecho internacional la jurisdicción del Sistema Interamericano de Derechos Humanos se encarga de velar por su protección a través del

decreto de medidas cautelares y medidas provisionales que eviten la consumación de un perjuicio irreparable sobre el titular de los derechos.

La Convención Interamericana de Derechos Humanos en su artículo 23 establece como límite al ejercicio de los derechos políticos de un servidor público la sentencia condenatoria que dicta un juez en contra del funcionario dentro de un proceso penal, de esta manera a la luz de la Convención la potestad disciplinaria del Procurador General de la Nación de sancionar a un servidor público inhabilitándolo en el ejercicio de la función pública es violatoria de los derechos políticos del servidor público, originando un conflicto entre el derecho internacional y el derecho interno colombiano.

Este conflicto de carácter jurídico se agudizó a partir de la coyuntura política y mediática que significó la sanción disciplinaria impuesta por la Procuraduría General de la Nación sobre el Alcalde Mayor de Bogotá el Dr. Gustavo Petro Urrego el 9 de diciembre de 2013, en la cual se destituyó e inhabilitó al funcionario para ejercer funciones públicas y administrativas por un período de 15 años. Como consecuencia de la decisión, el alcalde decidió acudir ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para que se tutelaran sus derechos políticos y se impidiera la consecución de un perjuicio irreparable. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos decidió conceder la solicitud del alcalde, decretando las medidas cautelares mediante la Resolución 5 del 18 de marzo de 2014 argumentando que el ejercicio de los derechos políticos del alcalde Petro al estar contemplados dentro de la Convención Americana de Derechos Humanos y ser de carácter fundamental corrían peligro al estar frente a una situación de gravedad, urgencia y daños irreparables como consecuencia del fallo disciplinario proferido por la Procuraduría General de la Nación.

Si bien es cierto que la Convención Americana de Derechos Humanos hace parte del ordenamiento jurídico colombiano con base en el bloque de constitucionalidad, esta Convención no es el único tratado que el Estado colombiano ha suscrito internacionalmente. La Corte Constitucional ha estudiado este conflicto que aparentemente se suscita con la Convención Americana, sin embargo para la Corte el artículo 23 de la Convención en su numeral 2º donde se disponen los límites de los derechos políticos de los servidores públicos no prohíbe que el Estado colombiano pueda ejercer el *ius puniendi* a través de la Procuraduría General de la Nación o del mismo Consejo de Estado.

“En todo caso, aun cuando la Convención Americana alude a la *“condena, por juez competente, en proceso penal”*, debe destacarse que la propia Corte también reconoce la posibilidad de que se adopten sanciones administrativas y disciplinarias, las cuales son *“como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de estas”*, siempre y cuando se hayan respetado las garantías del debido proceso...

(...)Una postura en sentido contrario conduciría al extremo de sostener que en ningún caso el Procurador puede imponer sanciones que impliquen la restricción de derechos políticos como el sufragio pasivo. Aún más, ni siquiera el propio Consejo de Estado, en el marco de un proceso jurisdiccional de pérdida de investidura, podría restringir el ejercicio de derechos políticos, por cuanto no sería una sanción impuesta por un “juez penal”. Todo ello en abierta contradicción con lo previsto en la Carta Política de 1991, que sí autoriza este tipo de decisiones.

En este orden de ideas, la aplicación de la Convención Americana debe tener en cuenta la arquitectura institucional de cada Estado, esto es, del contexto en el que se inserta, como lo reconoce la Convención al indicar que corresponde a la ley reglamentar el ejercicio de los derechos políticos y el mecanismo de sanción. Así, como fue explicado en la Sentencia C-028 de 2006, la aplicación del bloque de constitucionalidad debe armonizarse la Constitución, a partir de una interpretación coherente, sistemática y teleológica, con el propósito de lograr conciliar las reglas de uno y otro estatuto.”<sup>34</sup>

En la sentencia C-028 de 2006 la Corte Constitucional realiza un análisis del artículo 23 de la Convención Americana interpretándolo de manera sistemática con otros instrumentos internacionales ratificados por Colombia. En esta sentencia la Corte estudia la Constitucionalidad del numeral 1 del artículo 44, el literal d) del artículo 45 y el aparte del inciso 1 del artículo 46 que establece la inhabilidad para los funcionarios públicos:

“(…) la Corte considera que el artículo 23 del Pacto de San José de Costa Rica, en lo que concierne a la imposición de restricciones legales al ejercicio del derecho de acceder a cargos públicos por la imposición de condenas penales, siendo interpretado sistemáticamente con otros instrumentos internacionales universales y regionales de reciente adopción en materia de lucha contra la corrupción, no se opone a que los Estados Partes en aquél adopten otras medidas, igualmente sancionatorias aunque no privativas de la libertad, encaminadas a proteger el erario público, y en últimas, a combatir un fenómeno que atenta gravemente contra el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, consagrados en el Protocolo de San Salvador.”

---

<sup>34</sup> Sentencia SU -712 de 2013

Cuando la Corte Constitucional se refiere a la interpretación sistemática que se debe hacer del artículo 23 de la Convención Americana con otros instrumentos internacionales, está haciendo alusión a la Convención Interamericana Contra la Corrupción que fue aprobada por Colombia mediante la ley 412 de 1997 y que tiene como principal objetivo combatir las formas de corrupción que se presentan dentro de la administración pública, complementándose esta normativa con la ley 1474 de 2011, cuyo objeto es fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

La competencia que tiene el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en materia jurisdiccional para resolver casos de violación de derechos humanos es de naturaleza subsidiaria y se adquiere como bien lo dispone el artículo 46 de la Convención cuando se agoten todos los recursos de la jurisdicción interna o bien cuando conforme al numeral 2 se presenten alguno de estos eventos: a) no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados; b) no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos, y c) haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

El Alcalde de Bogotá Gustavo Petro decidió acudir ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para que se protegieran sus derechos políticos ante la inminencia de un perjuicio irremediable como consecuencia de la sanción disciplinaria interpuesta por la Procuraduría General de la Nación que lo destituyó de su cargo y lo inhabilitó del ejercicio de las funciones públicas por un periodo de 15 años. La comisión accedió a las

pretensiones del alcalde decretando unas medidas cautelares que tutelaron los derechos políticos del alcalde Petro.

Sin embargo la Comisión desconoció que el Estado colombiano sí garantiza la defensa de los derechos fundamentales de los funcionarios públicos que como en el caso del alcalde Gustavo Petro son destituidos e inhabilitados para el ejercicio de sus funciones administrativas. El ordenamiento jurídico colombiano les otorga la posibilidad de ejercer sus derechos al debido proceso mediante la formulación de las acciones de tutela o acudiendo a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativa quien es la encargada de realizar un estudio de legalidad de los actos administrativos sancionatorios teniendo la facultad, el juez administrativo de decretar medidas cautelares si considera necesario la protección de los derechos políticos ante un eventual perjuicio irremediable. Por consiguiente la decisión de la Comisión es un desconocimiento de las garantías judiciales que tiene Colombia y su soberanía para ejercer el ius puniendi disciplinario.

## CAPITULO III

### LA NECESIDAD DEL PODER DISCIPLINARIO

La potestad disciplinaria de investigar y sancionar la conducta oficial de los servidores públicos concedida constitucionalmente a la Procuraduría General de la Nación en cabeza del Procurador General de la Nación, comprendida como la facultad de limitar los derechos políticos de los servidores públicos, sanción de destitución o inhabilidad del ejercicio de la función pública, configurándose una colisión entre los derechos políticos del funcionario destituido y la facultad constitucional de la Procuraduría para proteger el bienestar social de la sociedad.

En sentido estricto la potestad disciplinaria según la doctora Nancy Yanira Muñoz Martínez<sup>35</sup> proviene del constituyente primario y su ejercicio está condicionado a los mandatos de este, representados en los fines, valores y derechos consagrados en el Estatuto Supremo y su correspondiente desarrollo legal. El ejercicio de este poder por parte de las autoridades constituidas, en contravía de tales premisas, entraña desde luego una actuación ilegítima, al margen de la ley, que deberá ser reprimida con miras a la preservación del Estado Constitucional. Dentro de este contexto, la potestad disciplinaria está concebida como la facultad concreta que tiene el Estado, para vigilar y velar porque la conducta oficial de sus servidores se ciña a la constitución, la ley, los reglamentos y al buen desempeño de la función pública, cuya omisión o extralimitación conlleva al ejercicio del poder disciplinario mediante la imposición de sanciones, siendo este el carácter que lo integra como parte del “ius puniendi” del estado que como su titular, este

---

<sup>35</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Nancy Yanira Muñoz Martínez, La Doble naturaleza del poder disciplinario. Colección Derecho Disciplinario N°1. Bogotá D.C. Agosto de 2002.

ejerce a través de las respectivas ramas y órganos.<sup>36</sup> Entonces se precisa que ese ius puniendi, en cabeza del Estado faculta, con poder preferente, a la Procuraduría General de la Nación para la investigación y sanción de estos anteriormente mencionados, funcionarios públicos, que están sujetos a un régimen disciplinario.

La Procuraduría General de la Nación si bien tiene un poder disciplinario preferente el debate que se plantea, analizando su potestad es determinar el momento en que la Procuraduría deja de ser un organismo de carácter autónomo e imparcial y se convierte en una entidad que parcializa sus decisiones según la ideología del Procurador General de la Nación.

Esta peligrosa parcialización del Ministerio Público inicia con la forma en que es elegido el Procurador General de la Nación, que de acuerdo al artículo 276 de la Constitución Política de la terna conformada por los candidatos que envíen el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado es el Senado de la República el encargado de elegir al jefe del Ministerio Público, generándose en primer lugar un problema desde el momento de la candidatura y la creación de la terna, pues los candidatos son personas que disponen de afinidad política y jurídica dependiendo de la Corporación que los nomine; en segundo lugar los candidatos que conforman la terna deberán iniciar una campaña política dentro del Senado para lograr convencer e identificarse con la perspectiva de Procurador que desean los congresistas y; en tercer lugar apreciando que los Senadores de la República son sujetos disciplinables por la Procuraduría General de la Nación se atenta contra la garantía de los principios de imparcialidad y transparencia que deben regir en la elección de un servidor público.

---

<sup>36</sup> Artículo 1, ley 200/95

La condición política o ideológica del Procurador puede ser perjudicial en el momento en que se impongan sanciones disciplinarias a los servidores públicos de elección popular. Aunque el Código Disciplinario Único prevé dentro de su normatividad las clases de sanciones según el artículo 44<sup>37</sup>, el artículo 46 le confiere a la Procuraduría un margen de discreción para imponer la sanción disciplinaria, estableciendo un límite para el caso de las inhabilidades generales, el cual oscila entre los 10 años y los 20 años, donde el cálculo de la sanción se determina con el tipo de falta en la que incurrió el servidor público, analizando además la afectación al interés público producido por la falta del funcionario. De este modo el amplio margen con el que goza el Procurador General de la Nación en tasar una sanción de inhabilidad puede repercutir en los derechos políticos de los funcionarios sujetos al control disciplinario, cuando estos especialmente no son afines políticamente con el jefe del Ministerio Público.

Históricamente la creación de una institución como la Procuraduría General de la Nación tiene su fundamento en la lucha contra la corrupción, la mala administración y el abuso de funciones de los servidores públicos. No sería arbitrario por parte de la corte constitucional afirmar que más que un choque de trenes (acudiendo a la analogía realizada por ROBERT ALEXY) habría compatibilidad por parte del pacto de San José de Costa Rica, el protocolo

---

<sup>37</sup>**Artículo 44. Clases de Sanciones.** Los servidores públicos estarán sometidos a las siguientes sanciones:

1. Destitución e inhabilidad general, para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima. 2. Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas.

3. Suspensión, para las faltas graves culposas.

4. Multa, para las faltas leves dolosas.

5. Amonestación escrita, para las faltas leves culposas.

Parágrafo. Habrá culpa gravísima cuando se incurra en falta disciplinaria por ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento. La culpa será grave cuando se incurra en falta disciplinaria por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones.

adicional y la Carta política, sería por contrario un criterio acertado basado en la adopción de medidas que el mismo protocolo impuso a los estados parte.

Al examinar la concordancia de la figura del Ministerio Público, como tal de la Procuraduría General de la Nación, con sus funciones dadas por la Constitución Política, el debate se abre en torno a la facultad de destituir e inhabilitar a funcionarios públicos, que su forma de acceso al poder y la administración fue a través del poder constitucional que el pueblo tiene de elegir a quienes los va a representar. Determinar si es compatible o no con el Estado social de Derecho esta facultad amplia que le ha otorgado a determinado órgano no será difícil, la respuesta más directa es afirmativa, puesto que la Procuraduría General de la Nación en sus facultades lo que intenta hacer es velar por los intereses de la sociedad, combate los actos que provienen de la administración que son lesivos contra la sociedad, tales como corrupción, malversación del erario público, etc. Pero se debe delimitar que el debate no se centra como tal, ya, si hay o no coherencia entre el Estado social de Derecho y las facultades de la Procuraduría, sino como tal en la parcialidad que está teniendo la Procuraduría como organismo, que como se predica en la Constitución Política debe ser un organismo autónomo de las tres ramas del poder público, el cual se ve dificultado por el presente y su devenir histórico que contradice esta premisa de autonomía, claro es autónoma por sus decisiones y sus funciones, pero es dependiente por ese carácter político que ha tomado a lo largo de los años de historia de este organismo.

Si bien la Procuraduría General de la Nación no tiene las facultades judiciales, no quiere decir que sea ilegal o incompatible las actuaciones de este, puesto que no es una decisión judicial, sino un acto administrativo, contra ello es válida la acción de nulidad y restablecimiento del Derecho, claro está que si se limitó por un acto administrativo, la jurisdicción de lo

contencioso administrativo no es lo suficientemente eficaz para garantizar una solución a adecuados tiempos deberá si es posible aplicar unas medidas cautelares, (las cuales ya han sido aplicadas por la CIDH en el caso específico del alcalde de Bogotá, Gustavo Petro Urrego) y por lo tanto salvaguardar los derechos del acusado de cometer una falta, pero esto abre el debate del bien que se debe proteger antes que nada, este es la sociedad, el orden social justo por el cual esta organización (estamos hablando de la Procuraduría General de la Nación) se vería obstaculizado por la gran cantidad de medidas cautelares que deberían otorgarse para que ante todo el derecho político en ejercicio no se vea vulnerado. Pero en el fondo el verdadero derecho político se vería vulnerado, si la decisión de la Procuraduría General de la Nación se viera viciada o estuviese mal estimada, sería el de elegir y ser elegido, limitado por una sanción impuesta, la inhabilidad que es una herramienta disciplinaria, más que una herramienta es una sanción que la Procuraduría impone con el fin de que el inhabilitado no pueda ejercer ningún tipo de cargo dentro del sector público, que en pocas palabras se definiría como la restricción del acceso a cargos públicos por el tiempo que la Procuraduría así lo defina, dependiendo de la falta que haya cometido el ya inhabilitado. Bajo este presupuesto la real protección del derecho o contra la cual se debería proceder de manera ordinaria sería contra la sanción de inhabilidad impuesta por la Procuraduría General de la Nación, si la considera desmedida o innecesaria de implementar debido a la falta cometida, cuando esta sea menor o en circunstancias especiales.

Es seguro que tampoco deben estar blindados los servidores públicos de elección popular, esto sería un atropello, contra el Estado Social de Derecho, que debería agregársele un carácter de democracia para completar la forma de Estado contemplada por Colombia, ósea, Estado Social y Democrático de Derecho, donde una incapacidad de ser juzgados sería una amplia vía para que aquellos que acceden al poder actúen de forma indiscriminada y sin una

debida sanción anteriormente contemplada por la ley, pero también debe delimitarse muy bien, en qué casos procede una sanción, que tipo de sanción específica y una tasación más exacta en caso de que proceda una inhabilidad, así que los intereses políticos o personales de quien este emitiendo la sanción no sean arbitrarios o sobrevalorados por el carácter subjetivo humano al momento de realizar un acto administrativo de esta índole.

Bajo el criterio de la investigación, la Procuraduría cuenta con un amplio margen de discrecionalidad al momento de imponer sanciones, sobre todo cuando se trata de funcionarios que accedieron al poder por medio de la elección popular, puesto que esta es un mecanismo de participación ciudadana, la elección del pueblo debe ser respetada y solo el pueblo podrá exigir, en dado tan caso que el elegido falle, su destitución. Pero sería muy peligroso un proyecto de reforma donde se eliminaran o limitaran estas facultades a la Procuraduría General de la Nación, por tanto la solución más aceptada sería la posibilidad de modificar la ley (código disciplinario único) para especificar, tasar y especificar en qué casos si es posible sancionar disciplinariamente, específicamente con la sanción de destitución e inhabilidad para funcionarios de elección popular, puesto que el mecanismo ideal para la destitución de este tipo de funcionarios sería la revocatoria de mandato y no otra. Sin embargo hoy en día se conserva el proceso de pérdida de investidura. Para BRITO RUIZ<sup>38</sup>, de conformidad con el artículo 184 constitucional, la pérdida de investidura de los congresistas (para efectos de estudio de esta investigación se podrá equiparar en caso que intervenga la Procuraduría General de la Nación) será decretada por el Consejo de Estado, de acuerdo con lo dispuesto por la misma norma constitucional y lo

---

<sup>38</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Fernando Brito Ruíz, La Función Pública y el Derecho Disciplinario: aspectos constitucionales. Colección Derecho Disciplinario N°1. Bogotá D.C. Agosto de 2002.

que diga la ley. Según lo anterior, además de las disposiciones procedimentales que figuran en la Carta Política, el procedimiento puede ser complementado por ley.

La citada disposición constitucional establece los siguientes aspectos procedimentales:

- 1) La decisión debe ser tomada en un término no mayor de 20 días hábiles,
- 2) El término se debe contar a partir de la fecha en que se formula la solicitud,
- 3) La solicitud puede ser realizada por la mesa directiva de la respectiva cámara, o cualquier ciudadano (según las voces del texto constitucional citado). También se acepta, que la puede hacer la Procuraduría General de la Nación<sup>39</sup> y por el contrario, el proceso no se puede adelantar de manera oficiosa.

Los congresistas son servidores públicos, de elección popular, entran en el margen del debate socio jurídico adelantado, ahora es de precisar que, si, claramente hay otras instituciones que podrían investigar y juzgar las conductas lesivas, pero hay que recordar que, como antes se advirtió, la Procuraduría General de la Nación tiene el poder preferente del ius puniendi del Estado.

Pero la pérdida de investidura y la acción disciplinaria no es lo mismo, son muy parecidas por ser la expresión del estado, la manera de ejecutar ese ius puniendi, los doctores Alberto Poveda Perdomo y Guillermo Poveda

---

<sup>39</sup> Artículo 277 de la constitución política de Colombia

Perdomo,<sup>40</sup> en la obra titulada, La pérdida de investidura, resaltan la diferencia entre estas dos disposiciones constitucionales, las cuales serían:

- a) La pérdida de investidura es una acción ciudadana; el titular de la potestad disciplinaria es el Estado.
- b) La pérdida de investidura requiere de una demanda de parte y nunca se puede iniciar en forma oficiosa; la acción disciplinaria procede oficiosamente, y el quejoso ni siquiera es sujeto procesal.
- c) La pérdida de investidura es una acción específica en contra de las personas elegidas a las corporaciones públicas y que por ello poseen una investidura, la acción disciplinaria se dirige contra todos los servidores públicos y los particulares que desempeñen funciones públicas, presten servicios públicos a cargo de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable y ejerzan la interventoría en los contratos estatales.
- d) La pérdida de investidura es una acción típicamente jurisdiccional; la disciplinaria corresponde por un poder preferente a la procuraduría general de la nación, pero puede ser ejercida directamente por la administración.
- e) La decisión de pérdida de investidura aparece contenida en la sentencia jurisdiccional; la sanción disciplinaria por regla general viene en un acto administrativo controvertible jurisdiccionalmente. Excepcionalmente la acción disciplinaria tiene carácter jurisdiccional,

---

<sup>40</sup> POVEDA PERDOMO, Alberto, POVEDA PERDOMO, Guillermo. La pérdida de investidura de congresistas, diputados, concejales y ediles. Primera edición, Editorial Leyer. Bogotá D.C. Págs. 140, 141.

lo que ocurre cuando de ella se ocupa el Consejo Superior de la Judicatura.

- f) La sanción de pérdida de investidura inhabilita a perpetuidad para los cargos de elección ciudadana, salvo el de presidente de la república; las sanciones disciplinarias de destitución e inhabilidad general no puede exceder de 20 años y se extiende a todo tipo de ejercicio de función pública.

Entonces no es descabellado diferenciar entre estas dos formas de ejercer el ius puniendi que se encuentra en cabeza del Estado, para evaluar la conveniencia para un Estado como Colombia, social de derecho.

Abarcando la problemática materia de investigación bajo el marco de la pregunta problémica “¿Cuál es la conveniencia para el Estado Social De Derecho, que un funcionario público como el Procurador General de la Nación tenga como facultades constitucionales la potestad de destituir e inhabilitar a los funcionarios públicos de elección popular limitando el ejercicio de sus derechos políticos?” PINEDA DE MARTÍNEZ<sup>41</sup>, en su obra plantea unas preguntas y respuestas frecuentes, sobre el régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos, y conflicto de interés donde plantea dos preguntas principales:

- 1) ¿Quién puede emitir concepto sobre las inhabilidades de los empleados públicos que no son de elección popular?
- 2) ¿Quién puede emitir concepto sobre inhabilidades de los funcionarios públicos y empleados públicos que son de elección popular?

---

<sup>41</sup> PINEDA DE MARTINEZ, Rosa. Régimen de inhabilidades de los servidores públicos. Primera edición, Editorial Librería Ediciones del Profesional Ltda. Bogotá D.C., 2004, págs. 4, 83.

Las respuestas a estas preguntas es que a los funcionarios de elección no popular; todo lo relacionado con inhabilidades e incompatibilidades de funcionarios públicos que no son de elección popular es competencia del departamento administrativo de la función pública. Diferente respuesta se le da a quien debe emitir concepto sobre los funcionarios públicos de elección popular; todo lo relacionado con inhabilidades e incompatibilidades de funcionarios públicos que son de elección popular es competencia del Consejo Nacional Electoral.

Se fija también quien es la autoridad competente para fijar las inhabilidades a la cual se refiere como un mandato expreso constitucional de la siguiente forma: “tanto la constitución como la ley regulan las inhabilidades que comportan la carencia de determinadas cualidades y condiciones, que se encuentren acordes con los supremos intereses que en beneficio de la comunidad se gestionan a través de la función pública e impiden a ciertas personas acceder a ella. Por lo tanto, la potestad que tiene el legislador para establecer deberes, responsabilidades, regular el régimen de inhabilidades, imponer sanciones y causales para el retiro del servicio de los servidores públicos, es de orden constitucional y se desprende del mandato contenido en el artículo 125<sup>42</sup> superior”

---

<sup>42</sup> ARTICULO 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción.

Tratándose de la conveniencia de las facultades constitucionales otorgadas a Procurador General de la Nación en un estado social de derecho como lo es Colombia, deberá entonces entenderse que es Estado social y democrático de Derecho, en su campo de acción, FORERO SALCEDO<sup>43</sup> define como un auténtico Estado Social y democrático de Derecho es aquel capaz de consagrar, garantizar y proteger los derechos fundamentales, entre ellos el conjunto de garantías comprendidas en los artículos 29 de la Constitución colombiana, y 24 en conexión con el artículo 25 de la CE., como presupuesto de la dignidad de la persona, resultado de consecuencia el Derecho disciplinario fundamental para la organización política pueda cumplir con sus fines esenciales, máxime si se considera que el concepto de interés público se integra con dicha disciplina, según el cual la potestad disciplinaria tiene un límite que esta dado precisamente por las garantías referidas, el procura de contrarrestar el ejercicio discrecional del poder disciplinario por parte de la administración pública.

Entonces no es solo conveniente la aplicación del Derecho disciplinario ejercido por un órgano de carácter independiente, sino que es de obligatoria adaptación para un Estado Social y democrático de Derecho, tomando a la Procuraduría General de la Nación (por su poder preferente) como ese órgano encargado de velar por ese interés superior llamado sociedad colombiana. Es claro que si algo debe entenderse como principal bajo este esquema es la real ruptura e independencia de la Procuraduría General de la Nación para que sea un ejercicio efectivo esa protección en cabeza de la acción disciplinaria. La otra acción para ejercer la potestad disciplinaria por parte del Estado es la pérdida de investidura y como acción ciudadana presenta varios problemas, el primero es su modo de aplicación, por su misma naturaleza de ser una acción ciudadana y el titular el estado y la

---

<sup>43</sup> FORERO SALCEDO, José Rory. Principios y Garantías constitucionales, Primera edición, Editorial ediciones nueva jurídica, Bogota D.C., 2003, pág. 5

segunda es que su sanción no tiene un máximo de aplicación para la inhabilidad como si lo tiene la acción disciplinaria (20 años), por el contrario la pérdida de investidura es permanente y podría a llegar a considerarse, en caso de que la pérdida de investidura sea infundada o manipulada, una violación de derechos humanos bastante más grave en comparación con las decisiones tomadas por la Procuraduría General de la Nación.

## **CONCLUSIÓN**

La potestad disciplinaria conferida a la Procuraduría general de la Nación hace parte del ejercicio legítimo del Estado colombiano del *ius puniendi*, vigilando la conducta oficial de los servidores públicos incluyendo a los de elección popular, teniendo como principal objetivo salvaguardar el interés general de la comunidad, investigando y sancionando disciplinariamente a los servidores públicos a través de un organismo que fue concebido en la Constitución de 1991 con el propósito de velar por el interés público de la sociedad colombiana.

Este poder, que se encuentra en cabeza del Procurador General de la Nación a pesar de entrar en conflicto con los derechos políticos de los funcionarios elegidos mediante voto popular con el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, es conveniente y eficaz para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado consagrados en el artículo 1 de la Constitución Política, manteniendo el orden dentro de la función pública, respetando la institucionalidad política y administrativa del país y protegiendo un fin superior como lo es el interés general, supeditándose sobre este, el interés particular de los servidores públicos elegidos mediante voto popular quienes en el ejercicio de la función pública deben actuar de forma proba siempre buscando el interés de la comunidad.

El control disciplinario de la Procuraduría General de la Nación no constituye una jurisdicción especial o autónoma como se ha creído en la opinión pública, las sanciones disciplinarias impuestas por el órgano de control son actos administrativos que están sujetos a un control judicial por parte de la jurisdicción contencioso administrativa. A pesar que el cargo de Procurador General de la Nación tenga incidencia política en Colombia, la legislación colombiana ha establecido un procedimiento disciplinario, a través del Código Disciplinario Único que garantiza el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa de los funcionarios públicos investigados disciplinariamente, teniendo además la posibilidad estos funcionarios de acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa para controvertir el principio de legalidad que pesa sobre los actos administrativos sancionatorios expedidos por la Procuraduría General de la Nación.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **Referencia Doctrinal**

AA.VV, Boletín del área de investigación, Facultad de Derecho, Universidad Libre, Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas, Bogotá D.C, 2006.

AA.VV, Guía para la elaboración de proyectos de investigación, Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas, Universidad Libre, tercera edición, Bogotá D.C, 2011.

ALEXY Robert. Derechos sociales y ponderación. Editorial Fontamara Madrid México 2007.

ALEXY Robert. Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios. Universidad Externado de Colombia, Bogotá D.C. 2003.

DÍAZ ARENAS Pedro Agustín, La Constitución Política Colombiana. Editorial Temis S.A. Bogotá D.C.1993.

FORERO SALCEDO, José Rory. Principios y Garantías constitucionales, Primera edición, Editorial ediciones nueva jurídica, Bogota D.C., 2003, pág. 5

FORERO SALCEDO José Rory. *Manual de Derecho Disciplinario de los servidores: de los servidores públicos y particulares disciplinables*. Primera Edición. Editorial Grupo Ecomedios. Bogotá D.C., 2003, pág. 62.

HENAO HIDRÓN, Javier, Panorama del derecho constitucional colombiano, Editorial Temis S.A., Bogota D.C, 2013.

HERRERA LLANOS Wilson. Derecho Constitucional Colombiano. Editorial. Grupo Ibáñez. Bogotá D.C, 2011.

OLANO GARCIA, Hernán Alejandro, Derecho Constitucional Orgánico -Estructura Y Funciones Del Estado-. Editorial Doctrina y ley L.T.D.A., Bogota D.C, 2004.

PINEDA DE MARTINEZ, Rosa. Régimen de inhabilidades de los servidores públicos, Primera edición, Editorial Librería Ediciones del Profesional Ltda., Bogotá D.C., 2004, pág. 4, 83.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Fernando Brito Ruíz, La Función Pública y el Derecho Disciplinario: aspectos constitucionales. Colección Derecho Disciplinario N°1. Bogotá D.C. Agosto de 2002.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Nancy Yanira Muñoz Martínez, La Doble naturaleza del poder disciplinario. Colección Derecho Disciplinario N°1. Bogotá D.C. Agosto de 2002.

PROYECTO DE ACTO REFORMATARIO DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE COLOMBIA, Gobierno Nacional, pág. 287, talleres de Imprenta Nacional, 1991.

VALENCIA VILLA Hernando, Cartas de Batalla: una crítica al constitucionalismo colombiano, Editorial Agenda de Hoy, Bogotá D.C, 2012.

## **Referencia Jurisprudencial**

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos, Sentencia de 6 de agosto de 2008 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011

Sentencia C-152 de 1993. Magistrado Ponente Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Sentencia T-084/94. Magistrado Ponente Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Sentencia C-095 de 1998. Magistrado Ponente. Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Sentencia C-996 de 2001. Magistrado Ponente Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Sentencia C-028 de 2006. Magistrado Ponente Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Sentencia SU-172 de 2013. Magistrado Ponente Dr. JORGE IVÁN PALACIO.

Sentencia Consejo de Estado. Radicación Número 756/95. Magistrado Ponente Dr. ROBERTO SUÁREZ FRANCO.

Sentencia Consejo de Estado. Radicación Número: 57/2007, sala de consulta y servicio civil, Magistrado Ponente LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO.

Sentencia de Consejo de Estado fallo,-sección segunda, Magistrado Ponente GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN.

### **Referencia Legal**

Constitución Política de Colombia 1991

Ley 134 de 1994

Ley 734 de 2002

Ley 1474 de 2011

Ley 16 de 1972