

**Desconocimiento al derecho internacional por parte de la Procuraduría General de la
Nación al destituir o inhabilitar a servidores públicos de elección popular**

Miguel Ángel Moreno Bernal



Universidad la Gran Colombia UGC- Sede Bogotá D.C

Facultad de Postgrados y Educación Continuada

Maestría en Derecho Administrativo

Bogotá

2024

**Desconocimiento al derecho internacional por parte de la Procuraduría General de la
Nación al destituir o inhabilitar a servidores públicos de elección popular**

Miguel Ángel Moreno Bernal

**Trabajo de grado para obtener el título de
Magíster en Derecho Administrativo**

Asesor:

Jorge Enrique Carvajal Martínez

PhD en Investigación y Docencia

Universidad la Gran Colombia UGC- Sede Bogotá D.C

Facultad de Postgrados y Educación Continuada

Maestría en Derecho Administrativo

Bogotá

2024

Dedicatoria

Dedico este trabajo a mi madre Martha Inés Bernal Acuña, por su incondicional apoyo para la culminación exitosa de este proyecto que hace parte de mi crecimiento personal y profesional.

A mi tía Gloria Stella Bernal Acuña, por su constante motivación para seguir adelante y no desistir.

Agradecimientos

Agradezco especialmente a:

Dr. Jorge Enrique Carvajal Martínez, asesor de la investigación, por su invaluable colaboración para materializar mis ideas.

Dra. Mónica Fortich Docente de investigación Jurídica, por sus aportes a la investigación.

Dr. José Ignacio Buitrago, coordinador de la maestría.

Contenido

	Pág.
Resumen	8
Abstract.....	10
Introducción	12
Problema.....	14
Pregunta problema.....	14
Justificación.....	15
Hipótesis.....	17
Estado del arte - antecedentes de la investigación.....	19
Fase descriptiva	19
Objetivos.....	26
General.....	26
Específicos.....	26
Marco Teórico	27
Marco Jurisprudencial	31
Metodología.....	34
Capítulo I. Fase histórica.....	35
Facultad disciplinaria del Estado.....	37
Importancia de la Procuraduría en el Estado Social de Derecho.....	40
Potestad sancionadora del Estado.....	42
Potestad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación.....	43

Control disciplinario ejercido por la Procuraduría al poder político	44
Marco jurídico derecho disciplinario.....	45
Capítulo II. Análisis jurisprudencial respecto de la potestad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación	48
Objetivo	48
Metodología.....	49
Análisis jurisprudencial	50
Violación de los derechos políticos debido a la falta de aplicación de la Convención Americana de Derechos Humanos	60
Capítulo III. El sentido legal desde el bloque constitucional vs el ejercicio de los derechos políticos	67
Obligatoriedad por parte de la CIDH en la aplicación de sus medidas cautelares al Estado colombiano	72
Análisis caso de estudio – la destitución e inhabilidad Ex Alcalde de Bogotá D.C Gustavo Petro Urrego desde la perspectiva disciplinaria interna vs el derecho internacional (CIDH).....	74
<i>Introducción</i>	74
<i>Análisis del caso</i>	76
<i>Antecedentes</i>	76
Análisis entre el derecho nacional e internacional	84
Aplicación de la función disciplinaria- sancionatoria por parte del Ministerio Público a funcionarios de elección popular perspectiva desde el ámbito internacional.....	86

Análisis Sentencia C - 030 -2023 control de convencionalidad y potestad disciplinaria por parte del Ministerio Público.....87

Conclusiones..... 966

Referencias Bibliografías 100

Resumen

La investigación contempla el análisis a profundidad el rol que desempeña la Procuraduría dentro del Estado Social derecho colombiano, los criterios usados por parte de la Procuraduría General de la Nación en los procesos disciplinarios en contra de funcionarios de elección popular, así como el análisis del caso del Ex Alcalde Gustavo Petro y otros relacionados desde la perspectiva nacional e internacional conforme a la CIDH.

De acuerdo a lo anterior, se analizan los criterios que maneja la Procuraduría General de la Nación en materia disciplinaria respecto de los funcionarios públicos de elección popular, por ende, determinar si estos fallos disciplinarios se ajustan a los lineamientos legales internos e internacionales respecto del ejercicio de derechos políticos.

Esta es una investigación de índole descriptivo, analítico e interpretativo, porque se hace necesario realizar un análisis comparativo entre el marco legal, la doctrina y la jurisprudencia, a través de un análisis de la jurisprudencia nacional e internacional como las emitidas por la CIDH. Además, que se aborda desde la interpretación de textos legales existentes, porque de esta manera, se logra una reflexión racional del problema planteado a lo largo del desarrollo trabajo. El método usado en la presente investigación es cualitativo o deductivo, con el fin de medir la gestión disciplinaria por parte de la Procuraduría General de la Nación.

En conclusión, el caso de estudio, el cual fue la destitución del Ex Alcalde Gustavo Petro, sirvió como un gran ejemplo ilustrativo de la extralimitación de funciones en que se vio inversa el Ministerio Público, porque en su potestad sancionatoria, la cual está establecida en la constitución, uso su deber disciplinario de una manera poco parcial y objetiva para desvincularlo de su cargo, pasando por alto lo establecido por la CADH.

Palabras clave: derecho disciplinario, destitución de servidores públicos, servidor público de elección popular, derechos políticos, proceso disciplinario, funcionarios públicos, sanciones legales.

Abstract

The investigation includes an in-depth analysis of the role played by the Attorney General's Office within the Colombian Social State, the criteria used by the Office of the Attorney General of the Nation in the disciplinary processes of elected officials and the analysis of the case of Former Mayor Gustavo Petro and others related from the national and international perspective according to the IACHR.

In accordance with the foregoing, the criteria used by the Office of the Attorney General of the Nation in disciplinary matters with respect to elected public officials are analyzed, therefore, to determine if these disciplinary rulings conform to the internal and international legal guidelines regarding the exercise of political rights.

This is a research project of a descriptive, analytical and interpretative nature, because it is necessary to carry out a comparative analysis between the legal framework, doctrine and jurisprudence, through an analysis of national and international jurisprudence such as those issued by the IACHR. In addition, it is approached from the interpretation of existing legal texts, because in this way, a rational reflection of the problem raised throughout the development of the work is achieved. The method used in this investigation is qualitative or deductive, in order to measure disciplinary management by the Attorney General's Office.

In conclusion, the case study, which was the dismissal of former Mayor Gustavo Petro, served as a great illustrative example of the excess of functions in which the Public Ministry was reversed, because in its sanctioning power, which is established in the constitution, he used his

disciplinary duty in a non-partial and objective manner to remove him from his post, ignoring what was established by the ACHR.

Keywords: disciplinary law, dismissal of public servants, elected public servant, political rights, disciplinary process, public officials, legal sanctions.

Introducción

La Procuraduría General de la Nación como máximo ente disciplinario por parte del estado se ha envuelto en varios cuestionamientos, no por los resultados en materia disciplinaria, los cuales no se pueden cuantificar, sino porque existen una serie de controversias al momento de emitir sus fallos disciplinarios contra servidores de elección popular, puesto que dicho mandato constitucional ha extralimitado su función.

Más allá de juzgar la utilidad de la institución que versa sobre esta investigación, no debe basarse en quien ocupa el máximo cargo de la Procuraduría General de la Nación, por lo que corresponde el evaluar el papel del Ministerio Público en cuanto a la aplicación del derecho disciplinario a los servidores de elección popular, debido a que en algunas ocasiones la limitación de los derechos políticos va en contravía de la normatividad y estatutos internacionales.

El periodo que compete a la presente investigación, corresponde al segundo mandato del exprocurador Alejandro Ordóñez, en algunas oportunidades el Ministerio Público, interpretó sus funciones no solo las disciplinarias sino también las de protección de derechos humanos como una lucha personal por una visión subjetiva y sesgada, rechazando la neutralidad religiosa e ideológica, la cual deben respetar los funcionarios públicos. Este comportamiento, es aún más grave, cuando la misión de dicha entidad es proteger y defender los derechos de todos los ciudadanos.

Finalmente, se hará un análisis de los casos más destacados de aplicación de sanciones disciplinarias porque que esto ayudará a señalar incongruencias en el derecho internacional en cuanto a sus facultades disciplinarias, y en particular, cuando se enfrenta a la posibilidad de restricción o vulneración de los derechos políticos de funcionarios públicos de elección popular.

Problema

Pregunta problema

¿La interpretación disciplinaria por parte de la Procuraduría General de la Nación puede ser contraria a normas y estatutos internacionales respecto a funcionarios de elección popular?

Justificación

La primera parte del trabajo está enfocada en la fase histórica de los entes de control, con la creación de los Estados modernos, es decir, en el siglo XVIII con lo que se establece el límite a la autoridad, además como este límite deriva del orden constitucional y legal, se hace evidente la creación del control administrativo y disciplinario, el cual ha evolucionado con el tiempo y dentro del orden constitucional y normativo. Porque toda acción del Estado está sometida a este control, que incluye el control político, por lo que es necesario el control disciplinario. La misma Constitución establece las limitaciones al poder, todo esto, basado en derechos fundamentales como lo es el principio de legalidad, el equilibrio de poderes con objeto de garantizar unas normas mínimas a la conducta pública y de sus funcionarios.

Debido a que Colombia se organizó como un Estado Social de derecho amparado en la Constitución, existe una intrínseca relación entre el ejercicio emanado por la autoridad, porque esto, conforma el componente político de control el cual permite la clara gestión de la misma.

La necesidad de control, es necesario en el marco de un Estado social, debido a que se hace necesario ejercer control al mismo, y esto se manifiesta en la expansión del poder y la socialización del Estado. Por lo que se, requiere un control efectivo y medios de poder más o menos restrictivos.

Es propio de la normativa vinculante establecida en la Constitución, la que auto limita el ejercicio del Estado, el concepto finalista de la misma, puesto que emana de dos principios básicos de la constitución: la libertad, y la igualdad en términos legales y jurídicos entre

quienes componen a la Nación, lo cual se basa en las limitaciones del propio Estado, no en su autolimitación.

“Es ésta precisamente relación indisoluble la que caracteriza el Estado Constitucional de nuestros días, el Estado social y democrático” (Aragón, 1999).

La presente investigación pretende demostrar que es necesario el control a los funcionarios públicos ya que los entes de control son más necesarios en la aplicación de un Estado social de derecho, debido a que esto configura la autorregulación al mismo establecimiento, pero a su vez también se pretende demostrar la vulnerabilidad a la que está expuesto dicho organismo, porque la reciente experiencia ha demostrado que algunas personas que la han encabezado no han sido las más idóneas en algunos casos, o si lo son, usan, dicho cargo para desvirtuar la función principal del mismo.

La investigación tiene como fundamento mostrar la vulnerabilidad de las instituciones del Estado y sus instituciones porque desafortunadamente la separación de poderes en la realidad colombiana solo existe en el papel más no en la realidad jurídico-política nacional, donde se han adherido castas políticas que están distribuidas en todas las ramas del poder, así mismo el Estado es susceptible y las mismas instituciones encargadas de vigilar el poder disciplinario.

Hipótesis

Este trabajo investigativo cuenta con un método deductivo con un enfoque socio jurídico, puesto que es necesario tener en cuenta que no solo se está hablando de la aplicación del derecho disciplinario, sino también en las consecuencias políticas y sociales que acarrearán, porque es un proyecto desde la óptica descriptiva, generando un análisis, porque no solo se limita a analizar el contexto legal en materia disciplinaria, se abordará un análisis comparativo entre la doctrina y la jurisprudencia, lo que permite extraer conclusiones y recomendaciones de los autores que se abordaron para el estudio de la presente investigación.

La hipótesis planteada tiene como referencia en que las directrices o dogmáticas del derecho disciplinario colombiano si se ajustan, o, por otra parte, puede estar vulnerando derechos políticos, por cuanto a los criterios de legalidad del artículo 29 de la constitución y segundo, de igual manera si se ajustan a los parámetros internacionales contenidos en el Bloque de Constitucionalidad respecto a tratados firmados y ratificados por el Estado colombiano.

El tema que abordará en el siguiente trabajo de investigación es aplicable, por ende, es un tema actual que tiene relevancia en cuanto a la aplicabilidad de la norma disciplinaria, puesto que se aborda desde el ámbito doctrinante y jurídico tanto nacional como internacional porque la aplicabilidad de la norma interna de una u otra forma está afectando el poder ejercer los derechos políticos de funcionarios de elección popular.

Como ya quedo establecido, el enfoque de la presente investigación es el estudio en el segundo periodo del Ex Procurador Dr. Alejandro Ordoñez, ya que en dicho mandato transcurrido entre 2012-2016, como máximo representante del ministerio público, interpretó en

algunas ocasiones y de manera poco objetiva la salvaguarda de los derechos humanos incluyendo los derechos políticos.

La investigación planteada se desarrolla en tres ámbitos: el primero analiza la importancia y utilidad de la Procuraduría dentro del marco del Estado social de derecho, haciendo un detallado recuento histórico y jurídico, así como la potestad y función disciplinaria del Estado en cabeza del Ministerio Público.

La segunda parte, va encaminada en demostrar si existe una armonía entre las facultades otorgadas a la procuraduría por parte del Estado en materia disciplinaria o por si el contrario existe o llegó a existir un sesgo político o ideológico, en la toma de algunas decisiones de índole disciplinaria respecto a hacia servidores públicos.

La tercera parte de la investigación analiza una decisión disciplinaria que ha sido controversial y han generado polémica en la sociedad civil en las que se presume que existió un sesgo ideológico político o religioso sea a favor o en contra en la toma de sus decisiones, para ello, se analiza el caso del Ex Alcalde Gustavo Petro desde todos los puntos de vista Constitucional, Disciplinario e Instancias Internacionales CIDH y otras relacionadas en el periodo de estudio. Así como el análisis de la Sentencia C 030 de 2023 que se podría considerar una sentencia hito respecto a la interpretación del Derecho Disciplinario y el control de convencionalidad que ejerce la CIDH respecto a la restricción de derechos políticos.

Estado del arte - antecedentes de la investigación

Fase descriptiva

Investigación 1

Tema: Naturaleza jurídica de las decisiones disciplinarias. Hacia la Consolidación de la jurisdicción disciplinaria en Colombia (Bernal Peña, 2015 como se cita en Moreno & Toloza, 2018).

Autor (es): Adriana Patricia Bernal Peña.

Institución y año: Universidad Militar Nueva Granada, 2015.

Problema: ¿el control disciplinario que ejerce la Procuraduría General de la Nación materialmente es equiparable a la función jurisdiccional, aun cuando constitucionalmente no se le ha otorgado la función de administrar justicia? Y en ese sentido ¿Es viable considerar que algunas de esas decisiones disciplinarias materialmente son también jurisdiccionales? (Bernal Peña, 2015 como se cita en Moreno & Toloza, 2018)

Hipótesis: El poder disciplinario es uno de los métodos del poder del Estado, su objetivo básico es proteger los principios del Estado social regido por la ley.

Objetivos: Delinear el sistema de derecho administrativo en Colombia a lo largo del tiempo. Explorar las bases teóricas de un acto administrativo o acto jurisdiccional y sus rasgos definitorios. Enumerar los tipos de sanciones impuestas con motivo de actuaciones disciplinarias.

Aporte Investigativo: El primer proyecto de investigación se fundamenta en un principio jurídico fundamental, moderno el cual es la separación de competencias o fines del mismo, dando así la separación sustancial entre el derecho disciplinario y el administrativo, a su vez prevé la consolidación y desarrollo del derecho administrativo, el cual ha

sido incorporado, como en el caso del organigrama de Colombia en la constitución, que establece la organización, del Estado y define por las autoridades públicas en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, los cuales buscan cooperar armónicamente entre ellos.

Se planteó que, para dar el cumplimiento y fines públicos del Estado, debe contar con un conjunto de individuos que posean las más altas cualidades ya que estos son los encargados de realizar tales funciones, lo que configura el deber ser del servidor público.

El objetivo planteado en el proyecto se enfoca en determinar el derecho a sancionar del Estado, se fundamenta en la obligación de lograr sus fines, sancionar los actos contrarios el ordenamiento jurídico determina la posible responsabilidad, en la que pueden incurrir los funcionarios públicos. Dichas sanciones pueden variar desde el aspecto fiscal, disciplinario o penal. Según el organigrama disciplinario, los fallos emanados por parte del Ministerio Público, aporta la interpretación disciplinaria propia de la Procuraduría General de la Nación (Bernal Peña, 2015 como se cita en Moreno & Toloza, 2018).

Investigación 2

Tema: El proceso disciplinario, ley 734 de 2002, frente al debido proceso en los diferentes sujetos disciplinables (Cajiao Acosta, 2016 como se cita en Moreno & Toloza, 2018).

Autor (es): Astrid Jasbleyde Cajiao Acosta

Institución y año: Universidad Libre, 2016.

Problema: ¿El control disciplinario que ejerce la Procuraduría General de la Nación materialmente es equiparable a la función jurisdiccional, aun cuando constitucionalmente no se le ha organismo la función de administrar justicia? Y en ese sentido ¿Es viable considerar

que algunas de esas decisiones disciplinarias materialmente son también jurisdiccionales? (Cajiao Acosta, 2016 como se cita en Moreno & Toloza, 2018).

Hipótesis: Según la hipótesis, el proceso disciplinario colombiano, el cual fue establecido por el Código Único Disciplinario de la Ley 734 de 2002 sin ningún criterio de legalidad, sólo tendrá validez jurídica si el proceso de Responsabilidad Fiscal se ajusta constitucionalmente al artículo 29.

Objetivos: Examinar el ordenamiento jurídico del debido proceso en el derecho público para determinar la competencia de la investigación.

Esta investigación no resolvió de manera clara el problema que planteó en el desarrollo de la misma, debido a que la esencia propia del derecho disciplinario no permite que se organicen tendencias que generen mayores garantías procesales.

Como hipótesis, en el desarrollo de la investigación plantea el papel y función del sistema inquisitorial en el derecho disciplinario en su funcionamiento procedimental, bien construida y estructurada. Dentro del desarrollo del trabajo es posible probar la hipótesis sobre la aplicación del derecho disciplinario puesto que este sistema está obsoleto debido a la falta de garantías respecto de derechos fundamentales de los disciplinados.

Aporte Investigativo: Con relación al proyecto de investigación la autora logró cumplir efectivamente los objetivos planteados, pues demuestra que claramente el conflicto de valores respecto del carácter inquisitivo del proceso disciplinario que a su vez no distingue entre funcionarios competentes durante la investigación disciplinaria al momento de adelantar la investigación y fallo disciplinario, porque le atribuye la competencia al mismo funcionario

que inicia el proceso de manera oficiosa siendo juez y parte, quedando claro que se cumplió el objetivo.

Lo argumentado durante el desarrollo del proyecto contribuye a esta investigación porque deja la inquietud conforme a la legalidad del procedimiento disciplinario en su función debido a la falta de imparcialidad (Cajiao Acosta, 2016 como se cita en Moreno & Toloza, 2018).

Investigación 3

Tema: Las decisiones disciplinarias de la procuraduría general de la nación y su control de legalidad en la jurisdicción (Moreno, 2014 como se cita en Moreno & Toloza, 2018).

Autor (es): Ivonne Moreno

Institución y año: Universidad Nacional de Colombia, 2014.

Problema: se presenta un cuestionamiento de la funcionalidad de la Procuraduría dadas debido a sus funciones superpuestas con otras entidades, la PGN tendría autoridad para realizar tareas como monitorear y sancionar a los servidores públicos, defender los derechos humanos y realizar labores preventivas como la intervención judicial (Moreno, 2014 como se cita en Moreno & Toloza, 2018).

Hipótesis: Se considera que la labor disciplinaria del Ministerio Público tiene un carácter diferenciado debido a las especificidades que se definen, lo que lleva a limitaciones en la competencia. Esta distinción va más allá del derecho administrativo. Además, la autoridad debe ser anulada o limitada. La revisión de sentencias en sede tutelar o mediante acción de nulidad y restitución de derechos indica que la legalidad de la jurisdicción es

completa al tratarse de actos administrativos, pudiendo modificarse y sustituirse medidas disciplinarias.

Objetivos: Desacreditar el concepto de autonomía e independencia del Derecho Administrativo Disciplinario, particularmente su limitación a la facultad de tomar decisiones sobre legalidad, por ser un área extensa de control. Esta teoría socava este importante punto.

En la investigación se pretendió demostrar que, pese a la cautela contra el rechazo de dicho control, es necesario evitar la arbitrariedad en estos procesos y asegurar que las decisiones disciplinarias de órganos de control como la Procuraduría General de la Nación sean efectivas.

Presentar un razonamiento jurídico análisis jurisprudencial sobre los tipos de controles a los que puede estar sujeto la acción disciplinaria y su alcance, incluyendo medidas de protección, excepciones y acciones de restablecimiento de derechos. Observemos si existe una visión unificadora sobre estos temas o, como han señalado algunos expertos, una visión fracturada e incierta.

Aporte Investigativo: La investigación si resolvió el problema planteado, porque los actos emanados por parte de la Procuraduría General de la Nación generan ejercicio dentro de la función administrativa y dichos actos administrativos son sujetos a control de legalidad además de la jurisdicción contenciosa- administrativa siendo la jurisdicción adecuada para llevar este tipo de actos administrativos

La hipótesis ha sido confirmada. Por lo que no es correcto suponer que existe un límite a la actividad de los jueces administrativos en el ejercicio del control judicial sobre las acciones disciplinarias administrativas, por el contrario, al probar la hipótesis de que el control es legal, la ley tomada por él es extensa, posiblemente incluso adjudicativo Las

audiencias previas se llevan a cabo en casos disciplinarios y pueden resultar en un cambio, anulación o sustitución de sentencia.

Los objetivos que se plantearon en la investigación se cumplieron a cabalidad debido a que se puede comprobar que las sanciones disciplinarias en algunos casos son excesivas y no son compatibles respecto a la legalidad conforme a los reglamentos constituidos, además que el juez administrativo mediante sentencia proferida tomando la decisión para restaurar a la parte afectada.

Esta investigación aporta al trabajo de la investigación por la línea jurisprudencial, en cuanto al control disciplinario y el alcance del mismo como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho respecto de la autonomía e independencia al control disciplinario (Moreno, 2014 como se cita en Moreno & Toloza, 2018).

Investigación 4

Tema: Delimitación de la ilicitud sustancial como elemento de la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos (Ossa Ava, 2016 como se cita en Moreno & Toloza, 2018).

Autor (es): Camilo Andrés Ossa Aya

Institución y año: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 2016.

Problema: ¿Cuáles son las posiciones doctrinales y jurisprudenciales respecto del origen y naturaleza del derecho disciplinario? (Ossa Ava, 2016 como se cita en Moreno & Toloza, 2018).

Hipótesis: Según el poder sancionador del Estado, el derecho sancionatorio se rige por diferentes factores, como sus destinatarios, bienes o derechos a proteger, etc. Se habla de

diversos tipos de Derecho sancionador, entre ellos el derecho penal, el derecho disciplinario entre otros.

Objetivos: Definir o dejar claro la ilegalidad sustancial en el contexto de la acción disciplinaria a funcionarios públicos

Consideremos conceptos cruciales como el deber funcional y la función pública, que son el foco de protección de las normas disciplinarias.

Aporte Investigativo: La delimitación planteada conforme al desarrollo del trabajo dejó claro la ilicitud respecto a la falta realizada por el sujeto disciplinado puesto que se puede catalogar como un comportamiento antijurídico porque de una u otra manera afecta el deber funcional, por lo que es necesario dejar claro el origen de este comportamiento.

Respecto de la hipótesis planteada, el concepto de relaciones de sujeción conforme a la naturaleza y aplicación del derecho disciplinario a través de las normas que lo conforman. Este conjunto de deberes por parte de los sujetos disciplinados constituye el criterio básico para la investigación por responsabilidad disciplinaria.

Conforme a los objetivos planteados en la investigación estos se cumplieron parcialmente, debido a que el alcance planteado en la dicha investigación puesto que el derecho disciplinario tenía una importancia mínima como se vio en el derecho disciplinario, donde se aplicaban a su estudio los principios propios de su marco legal

La contribución a la investigación, aporta los aspectos generales y básicos del derecho disciplinario como lo es su origen jurídico conforme a la responsabilidad disciplinaria respecto de los funcionarios públicos, porque estos al ejercer su función pública están sujetos a reglas y obligaciones establecidas en la constitución y la ley (Ossa Ava, 2016 como se cita en Moreno & Toloza, 2018).

Objetivos

General

Analizar los criterios que maneja la Procuraduría General de la Nación en materia disciplinaria respecto de los funcionarios públicos de elección popular, por ende, determinar si estos fallos disciplinarios se ajustan a los lineamientos legales internos e internacionales respecto del ejercicio de derechos políticos.

Específicos

1. Analizar a profundidad el rol que desempeña la Procuraduría dentro del Estado Social derecho colombiano
2. Detallar a profundidad los criterios usados por parte de la Procuraduría General de la Nación en los procesos disciplinarios a funcionarios de elección popular.
3. Analizar el expediente del Ex Alcalde Gustavo Petro y otros relacionados desde la perspectiva nacional e internacional conforme a la CIDH.

Marco Teórico

Conforme a lo planteado en la presente investigación el Estado en cabeza de la Procuraduría General de la Nación es quien ostenta la potestad disciplinaria porque al ejercer estas funciones emanadas directamente de la constitución y al ejercer las mismas, esta a su vez faculta a determinadas entidades y órganos para que ejerzan la función disciplinaria. Como se abordara en el primer capítulo.

La constitución limita el poder de acuerdo con derechos fundamentales como el principio de legalidad, el equilibrio de poderes y la división de poderes, que tienen como objetivo garantizar estándares mínimos de conducta pública a través de sus servidores.

El ordenamiento jurídico de Colombia en lo referente al derecho disciplinario existe el enfoque particular para regular y sancionar las faltas de los funcionarios, puesto que tales actuaciones van en contravía de los deberes funcionales. Esto se hace a través de un órgano disciplinario, en cuanto a la su organización de funciones disciplinarias encomendadas a la Procuraduría General de la Nación, conforme al desarrollo de dicho órgano de control bajo el marco de la constitución como lo son las competencias funcionales propias del ministerio público.

Ahora bien, el aspecto práctico y jurisdiccional del servicio público pueden verse influenciados por la resolución por parte del operador disciplinario lo cual genera una controversia relacionada con los deberes funcionales de los servidores, según lo establece el artículo 29 de dicha constitución. Según la Ley 734 de 2002, la sentencia no puede ser reexaminada ni procesada por falta, y la autoridad administrativa de que se trate debe

fundamentarse en la legalidad del acto, pero no dentro de ese sistema judicial. Además, no existe una base jurídica clara para esta decisión.

a) Las conductas -hechos positivos o negativos- que pueden configurar falta juzgable disciplinariamente. Es así, como la violación de los deberes, de las prohibiciones o de las inhabilidades o incompatibilidades, a que están sujetos los funcionarios y empleados públicos, es considerado por el respectivo estatuto disciplinario como falta disciplinaria.

b) Las sanciones en que pueden incurrir los sujetos disciplinados, según la naturaleza de la falta, las circunstancias bajo las cuales ocurrió su comisión y los antecedentes relativos al comportamiento laboral.

c) El proceso disciplinario, esto es, el conjunto de normas sustanciales y procesales que aseguran la garantía constitucional del debido proceso y regulan el procedimiento a través del cual se deduce la correspondiente responsabilidad disciplinaria (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-341, 1996).

La potestad disciplinaria se define como la capacidad de conocer un caso, investigarlo, dictar orden disciplinaria y aplicar sanciones legales. A través de este método podemos establecer la sanción que se aplica a todas las personas que realicen actividades públicas o desempeñen cargos públicos, independientemente de su vinculación pública (Const. P., art. 277, núm. 6 y art. 278, núm. 1, 1991).

Los principios y fines fundamentales del derecho disciplinario están determinados por el ejercicio de la función pública, tal como lo establece el Código Único Disciplinario contenido en la ley 734 de 2002 y ahora con la entrada en vigencia de la ley 1952 de 2019 en

las cuales se establece que el Estado tiene la facultad de imponer una sanción disciplina si es precioso a través del ministerio público puesto que es el titular de dicha potestad.

Como fundamento constitucional para la presente investigación está lo dispuesto en el artículo 277 de la Constitución Política, en el cual se deja claro las funciones de la Procuraduría General de la Nación debe realizar investigaciones o y todo el procesamiento disciplinario.

Es necesario dejar en claro las clases de faltas de índole disciplinaria en las que pueden verse indiscutidos los servidores públicos y entidades públicas en:

Faltas gravísimas, las cuales están estipuladas en el artículo 48 de la ley 734 de 2002, se puede definir como toda actuación contraria a la ley dentro de la administración pública, las cuales incluyen la violencia, la migración forzada o el fomento de la membresía en un grupo externo. Tal acto podría resultar en la inhabilitación y destitución permanente del cargo.

Faltas graves y leves se encuentran en el artículo 50 de la ley 734 de 2002 dentro de las cuales está el incumplimiento, de deberes públicos, también está contenido la extralimitación de dichas funciones tales criterios para determinar si una falta es grave o leve, dentro de la organización estatal están comprendidos en el artículo 43.

Se entiende que la Ley 734 de 2002 ordena que todos las personas vinculadas a la administración es decir los servidores públicos deben cumplir con sus deberes, cumplir con las limitaciones y enfrentar obstáculos legales y reglamentarios y conflictos de intereses según lo establecido en la Constitución Política y las leyes El funcionario público, como todas las demás personas y entidades en Colombia, tiene derecho al debido proceso tal como lo especifica el artículo 6 de la ley 374 de 2002, en apoyo a los principios constitucionales que garantizan la igualdad y la protección jurídica

La Procuraduría General de la Nación puede delegar sus funciones a las oficinas de control interno para la adopción de medidas disciplinarias, pero esto resulta contradictorio ya que el artículo 75 de la Ley sólo prevé la atribución exclusiva disciplinaria al Ministerio Publico por cualquier presunta falta de conducta de servidores públicos o particulares.

Marco Jurisprudencial

Es de aclarar que la Corte Constitucional ha efectuado un gran trabajo en materia de disciplina administrativa, en cuanto a las actuaciones generadas por parte de la Procuraduría General de la Nación, dado que existe una serie de polémicas entorno a su facultad disciplinaria. En cuanto a la Jurisprudencia relacionada a las actuaciones del Ministerio Público ha sido enfática en mencionar que este último constituye un pilar fundamental para alcanzar los fines básicos del derecho social y ejercer competencia sobre la potestad disciplinaria de los servidores públicos, considerando su condición jurídica única bajo el control del Estado, cumpliendo sus deberes y responsabilidades de conformidad con los principios de moralidad, eficacia, eficiencia como definió en el artículo 209 de la constitución y desarrollando plenamente la función pública administrativa (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección Rad número 11001 03 25 000 2010 es 00162 00 como se cita en Moreno & Toloza, 2018).

En cuanto al artículo 209, es de aclarar que al tratar del proceso disciplinario considera que para garantizar el buen funcionamiento de la administración pública y defender el Estado Social de Derecho, no se requiere una intervención adicional para los denunciantes debido al vínculo procesal entre ellos y sus servidores públicos o equipo disciplinario que se establece (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección II. Subsección A. Rad 11001 03 25 000 2010 00162 00 como se cita en Moreno & Toloza, 2018). La Procuraduría General de la Nación tiene la potestad exclusiva de ejercer el poder disciplinario, lo que le permite iniciar o continuar investigaciones y un posible fallo.

Además, la sentencia subraya que el deber preventivo en la administración pública es consistente con sus deberes primarios, como lo es su función preventiva:

Dicha función preventiva tiene como objetivo prevenir violaciones de la Constitución y la Ley, monitorear las malas conductas que afecten el interés público o los derechos fundamentales por parte de los servidores públicos.

En esta situación no existe ejercicio sancionador por parte de la administración pública, lo que implica que su limitado poder sancionador le limita a desempeñar un papel preventivo más allá de su potestad punitiva. Una de las funciones primordiales de una Procuraduría General de la Nación es cumplir una función preventiva, pero con funciones complementarias como la sanción disciplinaria, que debe entenderse como el logro de la disciplina en el ejercicio de la función pública y la represión de las violaciones de los deberes y obligaciones de los agentes estatales.

La finalidad de las sanciones disciplinarias, según lo establece el artículo 16 de la Ley 734 de 2002, es la función preventiva, y no la aplicación de medidas sancionatorias por parte de los colegios internos. No califica como ejercicio de dichas acciones el desempeño de una función pública que implique la adopción de decisiones no tomadas ya por el funcionario competente (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Segunda parte, Subsección A. Rad. 00162 00-25-01-03-2011, como se cita en Moreno & Toloza, 2018).

El ejercicio de la potestad disciplinaria sólo puede ser realizado por quienes tengan formación profesional y razón contractual y posean las habilidades necesarias para realizar actos intermedios. Los servidores públicos que ostentan el nivel funcional de profesional de la administración pública son responsables de recabar la prueba durante los procesos disciplinarios.

En su momento el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, en decisión del 23 de septiembre de 2015, dentro del radicado 11001-03-25-000-2010-00162-00(1200-10), anunció:

La organización del Estado es fundamental para la efectiva realización de los objetivos básicos de un Estado Social de Derecho y para ejercer el control disciplinario sobre sus servidores públicos, dada su singular relación jurídica que resulta de la atribución de Función Pública. Sin embargo, las funciones de servicio público deben desempeñarse dentro del marco ético, con base en los principios morales establecidos en el artículo 209 de nuestra Constitución (como se cita en Moreno & Toloza, 2018, p. 29).

Metodología

La presente investigación es de carácter descriptivo, analítico e interpretativo ya que no se limita a la presentación, de un análisis netamente dogmático respecto al derecho disciplinario colombiano y los alcances de este, sino que también se realiza un análisis comparativo entre el marco legal, la doctrina y la jurisprudencia y se analiza la jurisprudencia nacional e internacional como las emitidas por la CIDH. Además, que se aborda desde la interpretación de textos legales existentes al momento de iniciar la investigación y con la doctrina ajustada a la investigación porque de esta manera, se quiere lograr una reflexión racional del problema planteado a lo largo del desarrollo del trabajo.

Es necesario resaltar que en la presente investigación se plantean de manera profunda, varias posiciones del derecho disciplinario a través del tiempo, porque muchos doctrinantes en sus teorías jurídicas contemplan que el derecho disciplinario es autónomo y otros autores consideran que este último está sometido a la competencia administrativa que ostenta el Ministerio Público.

El método usado en la presente investigación es cualitativo o deductivo, porque al usar el método cuantitativo es casi imposible medir la gestión disciplinaria por parte de la Procuraduría General de la Nación, como tampoco es prudente aseverar que su función disciplinaria no sea eficiente. Lo que busca la presente investigación es demostrar que pueden existir falencias al momento de limitar el derecho de ejercicios políticos.

Capítulo I. Fase histórica

Se debe resaltar la influencia del Procurador General de la Nación tuvo el importante papel en la creación de las normas transitorias dentro del poder judicial en Colombia, lo cual fue establecido en el Parlamento de Angostura el día 25 de febrero de 1819.

Todo esto a manera de una primera propuesta de un ente de autoridad que ejerciera control sobre las actuaciones administrativas en la recién creada Republica de Colombia, se encuentra que este dispone como referente histórico la Constitución de 1830, emanada en la Ley del 11 de mayo de 1830 (Procuraduría General de la Nación, 2003, p. 11).

El génesis o creación constitucional del mismo fue con la Constitución de 1830, por lo tanto, este fue organizado mediante la Ley del 11 de 1830, porque en sus comienzos el Procurador General de la Nación, en aquel entonces, sus funciones eran ser agente adscrito al poder ejecutivo. Dentro de sus atribuciones estaban proteger a la Nación ante los juzgados y tribunales, además de vigilar por el acatamiento de las leyes e impulsar frente a cualquier jurisdicción y de vigilar por los intereses de índole nacional más el cumplimiento al orden público, estas funciones descritas plenamente en el artículo 100 de la Constitución de 1830 (Procuraduría General de la Nación, 2003, p. 12).

Es de aclarar que la primera ley que determinó al Ministerio Público como un grupo de funcionarios responsables de fomentar el correcto funcionamiento y ejecución de la ley y por ende las disposiciones generadas por el gobierno, además de sentencias emanadas de los tribunales puesto que esta también supervigilaba la conducta oficial de quienes se podían clasificar como funcionarios públicos en ese entonces, era la encargada de procesar los delitos porque en ese momento cumplía una doble función, la primera encaminada en materia

disciplinaria y la segunda en materia criminológica-penal, pero solo la primera se mantuvo a través del tiempo.

En síntesis, la Procuraduría General de la Nación, es decir el Ministerio Público, ejerce sus funciones como un medio de control independiente y este a su vez asume la investigación y sanción si hay lugar a esta, además de su faceta de participar y por obvias razones las de prevenir las alteraciones o irregularidades realizadas por funcionarios públicos y de los particulares que ostentan funciones públicas. Es necesario señalar que esta es una de sus principales funciones, porque en su mandamiento fundamental consagrado en la constitución menciona que es su responsabilidad de garantizar y vigilar a cabalidad el cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución.

“Apartar del análisis de las regulaciones jurídicas entendemos la definición de poder como la posibilidad de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena” (Fleischmann, 1964).

El estatus constitucional del Estado colombiano implica que el concepto de poder está estrechamente vinculado a su naturaleza política, la cual se refleja tanto en la constitución como en la influencia. La expansión del poder del Estado social se refleja en el sentido de una obligación de control político, porque el efecto radica en los controles y medidas, en mayor o menor medida, más bien limitando el poder de la misma organización.

“Es ésta precisamente relación indisoluble la que caracteriza el Estado Constitucional de nuestros días, el Estado social y democrático” (Aragón, 1999).

Por los argumentos expuestos anteriormente, el deber ser de la Procuraduría General de la Nación, es que esta última emerge como un esmerado custodio de los derechos consagrados en la constitución, además, del ordenamiento constitucional y de las leyes

actuando como representantes eficientes y moralmente calificados en pro de la sociedad, como un permanente vigilante de la Rama Jurisdiccional (Procuraduría General de la Nación Ministerio Público, 2007, p. 108)

Puesto que la delegación es propiamente al Procurador General de la Nación, quien la ejerce directamente o por delegación constitucional (Quinche, 2012, p. 591). El Ministerio Público promueve la función de prevención y control, e intervención en materia disciplinaria, todo esto en pro del orden jurídico.

Como precedente jurisprudencial se tiene el pronunciamiento de la Sentencia C-429 de 1995 emitida por la Corte Constitucional, en dicho pronunciamiento se establece que la Procuraduría General de la Nación es la competente para aplicar la función de control y esta a su vez se complementa con la función de defensa al interés social y actúa como vocero respecto de los hechos trascendentes dentro de la función pública.

Facultad disciplinaria del Estado

El fundamento de la acción disciplinaria es la obligación de mantener el orden en los órganos o instituciones del Estado, ya que tiene por objeto regular, es decir limitar la función pública, porque está a cargo de los poderes públicos por ende de los funcionarios que la componen.

La potestad disciplinaria del Estado, tal como se ha dicho, se concreta en el poder o facultad de sancionar a sus propios funcionarios, con ello se busca garantizar el cumplimiento de los fines estatales y el normal ejercicio de la función pública, es lo que se conoce como mecanismo de autocontrol o autotutela; esa posibilidad de sanción

surge además en el ámbito de la Relación Especial de Sujeción, de ahí que conciba la relación causa-efecto entre la potestad disciplinaria como especie y la Relación Especial de Sujeción (Yate Chinome, 2007, p. 25)

Por otra parte, se hace necesario traer a colación el criterio jurídico sobre la relación de sujeción, puesto que existe este paradigma fundamental dentro del derecho disciplinario, por lo que es necesario exponer la propuesta jurídica del doctrinante Rory Forero, quien da a entender lo siguiente:

Aquellos nexos o vínculos estrechos, duradero y efectivos, que existen entre la Administración Pública y los servidores estatales, esto es, funcionarios y particulares que prestan funciones públicas en Colombia, dada su acentuada dependencia respecto de la misma; y en tanto relaciones jurídicas flexibles, funcionales, juridificadas y constitucionalizadas, facultan a aquella en el desarrollo de un Estado Constitucional, Social y Democrático de Derecho, para exigirles el cumplimiento de sus deberes funcionales y demandarles en caso de infracción, pero previa garantía de un debido proceso la responsabilidad que su calidad conlleva, por inobservancia de los valores y principios derivados de la ética del servicio público, en aras de garantizar un fin preciso: la efectividad y excelencia de la Administración 7 (Forero Salcedo, 2008, p. 216-217).

De acuerdo el enunciado citado, se establece que la potestad disciplinaria del estado nace como el medio idóneo para vigilar el mandato a los funcionarios del mismo debido a que es una de las finalidades que busca el establecimiento porque así acredita esta correlación jurídica especial entre los servidores públicos con el Estado y la ciudadanía en general.

Es de esclarecer que como se constituyó el ordenamiento disciplinario y sancionatorio colombiano este se desarrolla a partir del poder de control que es ejercido al deber público porque se constituye con el fin de lograr el cumplimiento tanto legal y social “Puesto que busca asegurar la efectividad en las tareas o funciones emanadas por los servicios a cargo del Estado” (Mejía Ossman y Quiñones Ramos, 2004, p. 36).

Es de destacar que la actuación disciplinaria en el ordenamiento colombiano tiene dos pilares fundamentales los cuales son:

Primer. El garantizar la función pública al servicio de los intereses generales (Constitución Política de Colombia [C.P.], 1991, art. 209)

Segundo: salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en su empleo, los servidores públicos al servicio del Estado y de la comunidad (Constitución Política de Colombia [C.P.], 1991, art. 123 inc. 2).

Se debe presumir que el incumplimiento de sus funciones o tareas básicos además acompañado de una extralimitación en sus deberes u omisión de las mismas funciones constituyen falta disciplinaria (Villegas Garzón, 2004, p. 241)

Es de aclarar, que dentro de las normas establecidas dentro del organigrama del derecho disciplinario se debe dejar claro lo siguiente “Se debe diferenciar una conducta oficial de una particular se da sobre la base de delimitar las actividades ordinarias del servidor público como persona, de las propias o derivadas del cargo” (Serrano Izasa, 2009, p. 316)

Importancia de la Procuraduría en el Estado Social de Derecho

Como ya se ha dejado claro en el desarrollo de este capítulo, la organización dentro de un Estado social de derecho, la autoridad de este no procede del pueblo, sino que este también confiere límites más que necesarios porque se requiere que se haga una selección colectiva por ser el concepto básico de soberanía del pueblo (De Otto, 1988, p. 20-22).

Es preciso anotar que la existencia de los derechos que gozan los ciudadanos cumple una doble función de garantizar que estos los ejerzan claramente expresados en la Constitución de 1991 y la segunda razón es para que las acciones del Estado en cabeza de sus autoridades competentes o sus funcionarios en su accionar no generen abusos o desmanes en contra de la ciudadanía (Sánchez Novoa, 2012, p. 196).

Debido a que la misma constitución como garante de la transparencia y su accionar y que el gobierno está controlado políticamente y fiscalmente por las entidades disciplinarias, tales como la Contraloría General de la República, y la Procuraduría General de la Nación.

Al tratarse de dos cosas distintas como lo son el concepto de Estado y Nación, lo lógico sería la democratización del Estado, puesto que la Constitución debe contemplar controles de autogobierno y por ende las actuaciones de sus funcionarios públicos, ya que estos últimos son la cabeza visible del Estado, por estas razones es más que necesario el control ejercido a ellos porque el fin de estos es servir a la nación; sin este control sería un Estado Totalitario y absolutista como el que describió Thomas Hobbes en el Leviatán en el cual los ciudadanos son súbditos del Estado¹.

¹ Hobbes en su obra le atribuye al Estado poderes y derechos desbordados en un estado absolutista.

Como se dejó claro anteriormente, el poder disciplinario se creó para limitar el poder del mandatario en un Estado social de derecho, para que estos mismos no se extralimiten en sus deberes constitucionales, de ser así, sería un Estado totalitario o fallido, pero las instituciones en su orden dogmático deben estar bien estructuradas.

Como se abordará posteriormente en la presente investigación, la Procuraduría en algunas oportunidades definió su obligación jurídica de salvaguardar los derechos humanos como una cuestión subjetiva en favor de un enfoque desigual y parcial, desconociendo la neutralidad religiosa e ideológica que deben mantener los funcionarios del gobierno'. Este comportamiento es aún más grave si esa entidad tiene como misión proteger los derechos garantizados en la constitución de cada individuo.

Los artículos 277 y 278 definen al Procurador General, como máxima autoridad del Ministerio Público, en sus deberes está el velar por que se protejan los derechos fundamentales y se mantengan las garantías, además de disciplinar a los servidores públicos, incluso a los elegidos por mandato popular.

Es necesario aclarar, que la Procuraduría en materia disciplinaria como está establecido en el artículo 2º del Código Disciplinario Único atribuye la potestad en la acción disciplinaria.

Sin perjuicio de los derechos disciplinarios preferentes del Ministerio Público y de las provincias y municipios dependientes directamente del Gobierno Central, está sujeto a los órganos y funcionarios de control disciplinario interno que tienen potestad disciplinaria en los poderes, organismos y dependencias del Estado, para juzgar casos disciplinarios contra los funcionarios bajo su dirección.

Potestad sancionadora del Estado

Como ya se abordó en el desarrollo del capítulo, la facultad sancionadora del Estado como objetivos y cometidos, el Estado debe disponer de medios jurídico-legales y que estos a su vez estén en disposición y capacidad para sancionar actuaciones o conductas contrarias al mandamiento legal y disciplinario, se debe considerar lo siguiente:

La potestad sancionadora es la facultad que tiene la Administración Pública, y ciertos particulares habilitados por la Constitución o la ley, para imponer sanciones de acuerdo con el debido proceso a quienes cometan una falta previamente establecida en una norma jurídica (Suárez Tamayo et al., 2014, p. 142).

Todo esto, lo que busca es mantener en vigencia el orden público a través de la figura del Estado y por medio del poder administrativo de índole sancionatorio es considerado como el medio idóneo para llegar a estos fines, debido al mandado legal otorgado a las autoridades de la administración pública, con la facultad de imponer una sanción si existiese un incumplimiento de las normas jurídicas de orden disciplinario por parte de los servidores públicos.

Según lo expuesto en este capítulo, el ordenamiento del Estado, ostenta la tarea de castigar y sancionar y dichas atribuciones son ejercidas por las autoridades administrativas y penales, no obstante, siendo de interés las sanciones de índole administrativo- disciplinario, es necesario tener en cuenta:

El Derecho Administrativo Sancionador es, ante todo, de índole administrativa, siendo lo sancionador, por lo que la aplicación de principios básicos del derecho penal debe estar orientado a garantizar derechos fundamentales de la persona, de lo cual debe entenderse que no existe una relación de subordinación del Derecho Administrativo hacia el Derecho Penal (López Vargas, 2008, p. 59).

Potestad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación

Como se mencionó anteriormente, el artículo 277 de la Constitución denota implícitamente el objeto de una Procuraduría General de la Nación en la medida en que le confiere sus funciones, las cuales se basan únicamente en la facultad que le fue otorgada al Ministerio Público encabezado por o bajo la dirección del Procurador General de la República. El General de la Nación tiene la facultad de asumir o desplazar el conocimiento de un asunto al disciplinado, ya sea por sus deberes personales o constitucionales.

La potestad disciplinaria en cabeza del Ministerio Público se manifiesta en tres ámbitos más: Para empezar, una mejor vigilancia respecto al comportamiento oficial de los servidores públicos es esencial ya que permite a la PGN garantizar que las acciones disciplinarias se ejecuten adecuadamente y respeten esos derechos y normas. Además, las oficinas de control interno y los funcionarios con facultades de gobierno pueden participar en la implementación de cuestiones procesales en dichas acciones. Finalmente: El Congreso aprobó principios sobre los funcionarios judiciales de alto nivel, que tenían autoridad constitucional, en virtud de los artículos 174 y 178 de la Constitución.

Control disciplinario ejercido por la Procuraduría a servidores públicos

La Procuraduría General de la Nación crea medidas para prevenir el uso abusivo del poder, particularmente en el nivel superior de los servidores públicos, en el contexto del control político. Esto se hace no sólo para garantizar que se respeten los límites, sino también para evitar acciones que violen las normas o penalicen a las personas que van más allá del alcance de sus funciones, lo que resulta en abuso de autoridad. El control en un estado social de derecho está impulsado por el orden jurídico que debe seguirse dentro de su propia institución, por lo que resulta crucial equilibrar el poder con su control.

El control del poder se caracteriza por formas complejas, que dependen de los objetos y sujetos controlables, incluidos el gobierno, los poderes administrativos, legislativos, judiciales y otros.

“Los conceptos de control son diversos, en virtud a la variabilidad de objetos que se pueden someter a él, así como la pluralidad y sistemas de control que pueden ser establecidos” (Aragón,1999).

El control tiene como concepto de una garantía, puesto que su limitación se encamina al espíritu de un Estado social de derecho, esto a manera de conclusión, en que el control es un conjunto de formalidades llamadas a garantizar y validar la eficacia en la limitación al ejercicio del poder.

El concepto de control es garantizar, en su limitación la cual está dirigida al espíritu de un Estado social de derecho. Debido a que Este proceso implica formalidades que validan la efectividad de las limitaciones al poder.

El control de esta forma se analiza como un sistema que asegura el acatamiento del sistema jurídico (Loewenstein, 1976, p. 70).

Marco jurídico derecho disciplinario

El Derecho Disciplinario se fundamenta en el artículo 6° y 123 de la Constitución Política de 1991, y estos estipulan la responsabilidad objetiva de los servidores públicos, debido a que estos son parte de los entes públicos, y trabajadores del Estado como también lo son las entidades descentralizadas. La responsabilidad consagrada para el servidor público trae una serie de implicaciones sea de índoles penales, civiles, fiscales, pero la presente investigación esta encetra en las faltas disciplinarias porque estas se usan como instrumento porque es necesario que el establecimiento respalde el cumplimiento del deber público, tal como se ha establecido por parte de la Corte Constitucional:

En este último caso, dicha responsabilidad se refleja en las distintas sanciones que puede llegar a imponerle la Administración -previo el cumplimiento de un proceso administrativo-, como consecuencia del desconocimiento de sus deberes y obligaciones, o la inobservancia de las prohibiciones e incompatibilidades establecidas por la Constitución y las leyes, las cuales están dirigidas a fijar condiciones razonables para un adecuado y eficaz desempeño de la función pública (Corte Constitucional, Sentencia C-307, 1996).

En este orden de ideas, que son el deber funcional de estas funciones esenciales por parte de los servidores públicos, es hacer efectivo los fines del Estado como está estipulado en el artículo 123 de la Constitución de 1991.

En resumen, el Deber Funcional se asume en el contexto de la naturaleza y de los fines del Estado social y democrático de Derecho, que es prestador de servicios a la comunidad, en el cual está inmanente el Deber de actuar con legalidad, con equidad, con igualdad y con

calidad en el cumplimiento de sus funciones y en la realización de sus fines. El servidor público, como agente del Estado, es decir como parte integrante del Estado, está al servicio de la comunidad y es a través suyo que el Estado cumple su Deber Funcional, en consideración a su definición y su naturaleza (Hernández, 2010, p. 19).

Como se ha tratado a través de la presente investigación, la finalidad del disciplinario es la correcta vigilancia del deber público, además, que busca la verdadera funcionalidad de los servidores públicos ya que esto garantiza el cumplimiento de los fundamentos y fines del Estado como lo señala la Constitución y la Ley.

Lo realmente esencial tanto del derecho disciplinario como su proceso, es que las autoridades competentes tanto de índole judicial o jurisdiccional tienen la potestad de hacer cumplir con investigar a quienes pudieron cometer una falta disciplinaria, como lo estipula el código disciplinario, además, como está consagrado en el principio de legalidad y del debido proceso, es necesario hacer la acotación, porque el no cumplimiento de los deberes y obligaciones establecidos para cada servidor público están sujetos al debido proceso al derecho y a la defensa, porque esto busca que no cometan abusos o arbitrariedades por parte del establecimiento.

A lo largo del capítulo se desarrolló la importancia y fines del Ministerio Público, debido a que todo este engranaje jurídico se fundamenta en la razón de ejercer control al mismo establecimiento. Debido a que el derecho disciplinario comprende el conjunto de normas, sustanciales y procesales, en virtud de las cuales el Estado asegura la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo (Corte Constitucional, Sentencia C-341, 1996).

Esta facultad de sanción ejercida por el Estado se deriva de la obligación de lograr sus objetivos, por lo que utiliza esta facultad para sancionar acciones contrarias a la ley. Debido a que dicha potestad deja claro la responsabilidad en la que puede incidir dichos servidores públicos en sus conductas de carácter disciplinaria. El ordenamiento jurídico colombiano considera un enfoque singular para regular y sancionar las malas conductas de los funcionarios, que implica la consolidación de artículos sobre las infracciones cometidas por los servidores públicos y las sanciones apropiadas prescritas de acuerdo con sus funciones funcionales. Este proceso se llama informalmente.

Ahora bien, desde un punto de vista práctico y de servicio público, se puede decir que cuando el funcionario disciplinario resuelve una disputa existente relacionada con el trabajo del empleado de acuerdo con el artículo 29 por lo que la Ley 734 de 2002 establece, en relación con la ejecución de la decisión, que no será sometido nuevamente a investigación disciplinario

a) Se consideran faltas disciplinarias a los efectos de la aplicación de las acciones disciplinarias correspondientes las actuaciones (hechos positivos o negativos) de los funcionarios y empleados públicos que puedan constituir acción disciplinaria (como incumplimiento de deber, prohibición o inhabilitación o incompatibilidad).

b) Los sujetos pueden enfrentar sanciones dependiendo de la gravedad de su infracción, las circunstancias que la rodean y los antecedentes de su conducta laboral.

c) Proceso disciplinario, es decir, un conjunto de normas sustantivas y procesales que brindan garantías constitucionales del debido proceso que a su vez regulan la responsabilidad disciplinaria.

Capítulo II. Análisis jurisprudencial respecto de las facultades disciplinarias otorgadas a la Procuraduría General de la Nación

A continuación, se presenta en detalle, cada uno de los antecedentes jurisprudenciales escogidos para la construcción de la presente línea jurisprudencial, partiendo de la premisa de la Potestad Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, debido a que constituyen los puntos notables que permiten identificar la posición de la Corte respecto al tema de la autoridad en materia disciplinaria emanada por parte del Ministerio Público

Objetivo

El objetivo del presente capítulo es analizar la facultad sancionadora del Estado, en cabeza de la Procuraduría General de la Nación mediante el análisis jurisprudencial respecto de la aplicación del derecho disciplinario interno, el cual encuentra su fundamento en el deber del Estado, es decir el control del mismo objetivamente, es por esto, que se vale de esta potestad emanada de la misma puesto que la sanción de faltas de conformidad con la ley tiene como finalidad establecer responsabilidades por la conducta de los servidores públicos.

También se busca analizar los fundamentos jurídicos y facticos que usa el Ministerio Público para sancionar a tales servidores públicos incluyendo a los de elección popular.

Como es bien sabido, el ordenamiento jurídico colombiano prevé un procedimiento administrativo- disciplinario para sancionar las malas conductas de los funcionarios, públicos se creó un organigrama jurídico que aclara las infracciones y sanciones a aplicar.

Por ende, el Ministerio Público, cumple por la naturaleza de este órgano y las facultades funcionales de las autoridades disciplinarias, la función administrativa no está vinculada a la justicia, por lo que sus actos no se consideran decisiones judiciales.

Metodología

La metodología usada en el presente capítulo será de índole descriptivo y analítico, por lo que será necesario hacer un análisis a la jurisprudencia, porque los actores sienten que se vulneraron sus derechos por parte del Ministerio Público y así, lograr una reflexión racional respecto de las diferentes posesiones de la Corte Constitucional respecto de la potestad disciplinaria del Ministerio Público.

Por lo que se hace necesario dejar claro que el método usado en el presente capítulo será cualitativo debido a que, en las sentencias de estudio, unas reafirman la posesión de la procuraduría o dicho de otra manera respaldan la potestad disciplinaria en cabeza de esta

Pero, el fin de este apartado es demostrar el choque o roce entre dos instituciones, por un lado, la Procuraduría y por otro la Corte Constitucional, que hacen un control diferido, el primero corresponde a los fallos o sanciones en materia disciplinaria, mientras la otra hace control a este último con la acción de tutela frente a los actos disciplinarios, además, se está vulnerando el ejercicio de derechos políticos mediante sus fallos disciplinarios.

Análisis jurisprudencial

Sentencia 1. Corte Constitucional Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz
Bogotá, D. C. Sentencia C-057-1998 Proceso Radicado No. D-1760

Resumen de hechos. El ciudadano Roberto Bornacelli, inició proceso en contra el artículo 94 de la Ley 200 de 1995 (C.D.U), con excepción de su último inciso, porque este argumenta que se infringen los artículos 4, 6, 12, 123 párrafo 2 y 277 6 de la Constitución Política. El demandante argumenta que el artículo 94 de la ley 200 de 1995 del Código Único Disciplinario no reconoce al Procurador General de la Nación y a sus delegados o agentes la capacidad de tomar decisiones en materia disciplinaria conforme a la Constitución.

Dicha facultad está claramente dada a los funcionarios antes mencionados, por lo cual no es posible que sea ejercida por otra autoridad, como lo destaco, la Corte Constitucional en la Sentencia C-229 de 1995.

Norma Demandada “Ley Número 200 de 1995 Código Disciplinario Único”

"Artículo 94. **Ejecución de la Sanción.** La sanción impuesta la hará efectiva:

El Presidente de la República respecto de los Gobernadores y el Alcalde del Distrito Capital.

Los Gobernadores respecto de los demás Alcaldes.

El nominador, respecto de los servidores públicos de libre nombramiento o remoción y de carrera.

Los presidentes de las corporaciones de elección popular o quienes hagan sus veces respecto de los miembros de las mismas y de los servidores públicos elegidos por ellas
(Corte Constitucional, Sentencia C-057, 1998).

Problema Jurídico

El criterio jurídico del accionante es que esta facultad es única del Ministerio Público es decir la Procuraduría General de la Nación y esta ostenta el poder “preferente en materia disciplinaria” y no puede el legislador transportar o trasladar dicha competencia que es propia del Ministerio Público, porque no puede ser ejercida por otros funcionarios distintos a esta. En ese orden de ideas, la ley puede atribuir a una autoridad distinta que sea la Procuraduría General de la Nación la facultad de hacer efectivas las sanciones disciplinarias (Corte Constitucional, Sentencia C-057, 1998).

En este punto, es donde aparece el control disciplinario, el cual se convierte entonces, en una valiosa herramienta, la cual es necesaria para que en un Estado Social de Derecho garantice la eficiencia de la administración, por parte de los que ejercen una función pública, y lo hacen en beneficio de la comunidad.

Por un lado, existe el poder disciplinario interno, que es ejercido por el superior jerárquico del servidor. Por otro lado, existe un control disciplinario externo, otorgado directamente por la Constitución en sus artículos 118-277,-6 porque les corresponde al Procurador General de la Nación, delegados y agentes ejercer el poder preferentemente en material disciplinaria.

La facultad del Ministerio Público para ejercer acción disciplinaria hacia cualquier funcionario, independiente de la vinculación pública, pues tendrá carácter preferente. Por estas razones, se autoriza a dicho organismo a trasladar al funcionario que conduce la investigación, quien debe suspenderla en sus términos y devolver el expediente al Ministerio Público

Haciendo una recapitulación de dicha sentencia, se deja claro la potestad de la Procuraduría en cuanto su tarea de ejercer su poder disciplinario sobre cualquier empleado estatal, cualquiera que sea su vinculación, es preferente. Lo cual se abordó en el capítulo 1, dicha potestad disciplinaria es adscrita al mismo Ministerio Público en consecuencia, bajo sus funciones el ministerio público tiene la autoridad para apartar al funcionario público que esté adelantando la investigación, puesto que deberá suspenderla en el estado en que se encuentre y entregar el expediente a la Procuraduría, pues ésta será la última que tramite y decida el proceso disciplinario correspondiente.

Otra conclusión al a que llegó el Maestro Carlos Gaviria la cual estaba adelantada al tiempo de esta sentencia en el año 1998, debido a que el legislador tiene la competencia contenida en el artículo 124 de la Constitución Política, "determinar la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva", de acuerdo al control interno disciplinario, a lo cual, es necesario señalar cual es la autoridad competente para determinar y ejecutar dichas sanciones disciplinarias que se les impongan, si bien la Procuraduría no pierde su potestad disciplinaria se veía necesario las creación o incentivación del control interno como en el externo, siempre y cuando no se viole la Constitución.

Sentencia 2. Corte Constitucional Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz Bogotá, D. C. Sentencia C-152-1993 Proceso Radicado No. D-175.

Resumen de los Hechos. Los ciudadanos Guillermo Mican Avellaneda y Alonso Corredor Serrano, Radicaron demanda de inconstitucionalidad en contra del párrafo 2 del Decreto 085 de 1989, artículo 217. La Ley 5 de 1988 otorgó al Presidente (literal d) facultades extraordinarias según lo establecido en el artículo 1. literal d) para "reformular el régimen disciplinario para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional". Estos argumentan que la norma demanda no solo modificó, sino que adicionó, esta última al asignar funciones, facultades y atribuciones disciplinarias al Ministerio Público sobre el personal militar.

Los actores argumentan que dichas funciones, y facultades son competencia exclusiva de los mandos orgánicos y naturales de las Fuerzas Militares, es decir, el Fuero Militar debido a que constan de un régimen especial ya antes establecido, el cual es competente en asuntos disciplinarios militares y policiales.

La Corte en su parte explicativa deja claro, que en este mandato legal el Gobierno Nacional profirió el Decreto 085 de 1989 "Por el cual se reforma el reglamento de régimen disciplinario de las fuerzas militares", en cuyo artículo 217 inciso 2o. demandado, dispuso: "El Ministerio Público en desarrollo de su atribución de súper vigilancia, podrá disponer la destitución del cargo que desempeñen los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares (Corte Constitucional, Sentencia C-152, 1993).

Ahora bien, en este caso puntual, el cual es un régimen disciplinario que debe estar integrado por un mandato legal detallar deberes, obligaciones y prohibiciones a que están sujetos

los empleados o funcionarios públicos y además que se especifiquen y se incluyan las faltas que pueden ocurrir, las repercusiones y el enfoque para determinar su resolución.

En efecto, el Ministerio Público, en los términos de la constitución anterior de 1886, como la de 1991 sostuvo que la función especial de ejercer el poder disciplinario en forma prevalente o superior sobre la conducta de los funcionarios públicos cualquiera que sea su denominación, es tarea de la Procuraduría General De La Nación.

"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" (Corte Constitucional, Sentencia C-152, 1993).

De otra parte, en el artículo 278 de la Constitución, se le atribuye al Procurador General de la Nación en forma exclusiva y que no admite delegación, en la facultad de "El desvincular o generar una destitución de un servidor público, previa audiencia y con decisión motivada, que haya cometido alguno de los siguientes delitos: - Una infracción manifiesta de la constitución o de la ley; obtener una ventaja económica clara e indebida en el desempeño de su trabajo o funciones; obstruir materialmente las investigaciones realizadas por el Ministerio Público o una autoridad administrativa o judicial además de actuar negligentemente en el descubrimiento y sanción de faltas disciplinarias contra los empleados que de ellos dependan, o en la denuncia de conductas disciplinarias que estimen consecuencia del desempeño de sus funciones de su cargo " (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-152, 1993).

Esta sentencia re afirma la tarea del Ministerio Público de ejercer facultades disciplinarias sobre cualquier empleado estatal, sin importar cuál sea su afiliación, re

afirmaría las funciones y facultades del Ministerio Público en materia de la acción disciplinaria, que este ejerce tal como lo establece la Constitución de 1991 porque constituyen las funciones de la misma en el artículo 277 en sus numerales 1 y 6 en el cual se atribuyen al Procurador General de la Nación:

- Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos; - Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.

- Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular (C. P., 1991, art. 277, núm. 1-6).

Aunque esta sentencia trata directamente del fuero disciplinario, es entonces donde aparece la figura del fuero disciplinario interno del que gozan las fuerzas armadas porque que estos últimos no están sujetos de manera estricta a la jurisdicción disciplinaria emanada por parte del Ministerio Público, aunque si bien estos gozan de un fuero disciplinario interno, la Procuraduría aun continua con la atribución de superior y además tiene la potestad de investigar incluso a quienes gozan de fuero interno como es el caso de nuestras fuerzas armadas esta autonomía disciplinaria no es totalmente ajena a lo emanado por la constitución política de 1991 y las funciones propias del Ministerio Publico.

Sentencia 3. Corte Constitucional Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil
Bogotá, D. C. Sentencia C-111-2019 Proceso Radicado No. D-12604 / D- 12605

Resumen de los Hechos. La frase 'elección' fue impugnada por varios ciudadanos el 20 de febrero de 2018, a través de una acción judicial, según lo establece el primer numeral

(a) del artículo 45 de la Ley 734 de 2002. Tras la sentencia, el juez Alberto Rojas Ros aceptó las demandas de presunta violación del artículo 93 de la Constitución en concordancia con el artículo 23 de la CADH.

Texto de la norma demandada

“Artículo 45. Definición de las sanciones.

1. La destitución e inhabilidad general implica:

a) La terminación de la relación del servidor público con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o **elección**, o

b) La desvinculación del cargo, en los casos previstos en los artículos 110 y 278, numeral”. (Ley734, 2002, art. 45)

En su argumentación, los demandantes no concuerdan con el literal (a) del primer numeral del artículo 45 de la Ley 734 de 2002, pues consideran que la palabra “elección” está contravía con el artículo 93 de la Constitución, al tiempo es contrario al artículo 23 de la CADH que es claro respecto al bloque de constitucionalidad, se da a entender que a la Procuraduría General de la Nación no es competente para sancionar “a un funcionario público elegido por voto popular” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-111, 2019).

En este orden de ideas, los actores argumentan que la función administrativa del Ministerio Público no es “competentes para llevar a cabo un proceso disciplinario”. Además, señalan que el objetivo del artículo 23 de la CADH es asegurar que cualquier restricción impuesta a los derechos políticos debe realizarse de conformidad con el debido proceso y la defensa

Todo esto puede reducirse en que al establecer que un funcionario "elegido" como una consecuencia y nulidad, porque en el Ministerio Público no se puede imponer al artículo 93 de la constitución puesto que se vulnera lo plenamente establecido en el artículo 23 de la CADH, debido a que la limitación de ejercer los derechos políticos, ya que solo se puede limitar la participación política o derechos políticos mediante un fallo en el marco de un proceso penal. Además, que el proceso disciplinario de destitución es secundario o conexo a un proceso penal el que esté involucrado un servidor público.

Al respecto, la Corte sostuvo que la norma en cuestión no era nociva ni contraproducente porque no violaba el artículo 93 de la Constitución, ni el artículo 23 de la CADH, la Corte manifestó que dicha disposición la interpretación de la Constitución debe ser consistente y sistemática, ya que está alineada con la garantía del debido proceso del ordenamiento constitucional y legal, que asegura que no se restrinja el ejercicio de los derechos políticos por parte del Ministerio Público.

Esta sentencia se funda en la existencia o no en la restricción al ejercicio de los derechos políticos, si tal restricción tiene su origen en una autoridad administrativa, es decir la PGN distinta a un juez penal, las dos son válidas siempre y cuando se respeten las garantías del debido proceso y a la defensa.

Además, como señaló la Corte Constitucional, la CADH en sí misma no prohíbe ni restringe a los estados, el emitir actos administrativos o fallos respecto de la restricción o limitación de derechos políticos de acuerdo con las normatividad interna de cada país, es decir, en el ordenamiento jurídico colombiano, la Procuraduría General de la República es quien por mandato constitucional ostenta esta competencia administrativa, además de ser el

juez natural en materia disciplinaria respecto de los funcionarios públicos incluso llegando a restringir los derechos políticos de los funcionarios electos.

Al analizar dicha sentencia la Corte deja claro que no comparte el argumento que sólo los jueces penales pueden dar las garantías mínimas de los derechos políticos porque de alguna manera aseguran que las medidas disciplinarias también garantizan el debido proceso. Es de aclarar, que la Procuraduría General de la Nación da plenas garantías de cumplir con su objetivo de proteger los derechos y libertades de los funcionarios electos, porque garantiza los derechos establecidos en el artículo 29 de la Constitución.

Sentencia 4. Corte Constitucional Magistrado Ponente: Dr. Mauricio Gonzales Cuervo Bogotá, D. C. Sentencia SU 355- 2015 Proceso Radicado No. T-4325-260

Resumen de los Hechos. El señor Gustavo Francisco Petro Urrego el cual desempeña el cargo de Alcalde de Bogotá D.C. a través de su representante legal, presentó la acción de tutela en contra del Ministerio Público es decir la PGN, porque este considera que fueron vulnerados sus derechos fundamentales, como lo son el derecho a la defensa al debido proceso y al ejercicio de los derechos políticos. En dicha tutela argumenta que fue vulnerado por la actuación del Ministerio Público dentro del procedimiento disciplinario establecido bajo el radicado No. IUS 2012-447489-IUC D2013-661-576188, luego de lo cual el Ministerio Público quien estaba a su cabeza el entonces Procurador General de la Nación Dr. Alejandro Ordoñez, quien inició una investigación contra el accionante y este último sanciono al ciudadano Gustavo Francisco Petro Urrego, destituyéndolo del cargo de alcalde

de Bogotá en ese momento y eximiéndolo de funciones administrativas por 15 años (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sentencia SU355, 2015).

En su alegato, el apoderado de la parte actora señaló la falta de medios de defensa como lo es el recurso de apelación, incluso argumenta que este tipo de fallos disciplinarios vulneran los derechos al debido proceso y a la defensa, ya que en sus alegatos da a entender que, de haber tenido estos recursos a disposición, le habría permitido revertir la decisión de la PGN. Como era de esperar, este evidentemente, acudió a la jurisdicción contenciosa administrativa, por medio de nulidad y restablecimiento del derecho, pero según la demandante, este medio de control no es el más efectivo por lo que considera la vulneración de derechos establecidos en la constitución por medio de este fallo disciplinario.

Es de aclarar, que el señor Gustavo Petro argumenta que por parte de la Procuraduría al momento de emitir su fallo sancionatorio o acto administrativo de inhabilidad, esta última carece de imparcialidad, porque según el accionante, se puede reflejar en que, en la práctica de pruebas el ente acusador es decir la PGN, daba por probados los hechos de manera oficiosa y esto no daba lugar a la contradicción jurídica que hace parte del debido proceso y no había lugar aún debate jurídico de las mismas.

Según el accionante, existió una violación al debido proceso al ignorar de manera sucinta el numeral 31 del artículo 48 de la ley 734. Según la defensa del accionante no se logró demostrar la participación por parte del accionante ya que esto no hace parte de sus competencias

Violación de los derechos políticos debido a la falta de aplicación de la Convención Americana de Derechos Humanos

Como quedo establecido en el Artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, la restricción de los derechos políticos, solo es posible mediante condena por juez competente y en proceso penal, tal y como lo señaló la sentencia C-551 de 2003. En ese orden de ideas las actuaciones del Procurador General de la Nación, es decir un fallo disciplinario y son completarías, además, este último, sería incompetente para llevar a cabo un procedimiento disciplinario debido a que cual las sanciones restringen, limitan o suspenden sus derechos políticos, que se traducen en la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político (Corte Constitucional, Sentencia C 551, 2003).

Es claro que la Procuraduría General de la Nación tiene la facultad de imponer medidas disciplinarias a todos los funcionarios públicos, sin omitir el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Mientras que la Sentencia C-028 de 2006 reconoce el cumplimiento de la Constitución y el artículo 23 de la Convención de los Estados Unidos sobre Derechos Humanos, por ser la autoridad disciplinaria de la Oficina del Procurador General de la Nación. Además, se tiene la sentencia de 2013-SU712, la cual sostuvo que dicha competencia recaía en los funcionarios públicos elegidos por sufragio universal, pues confirmaba la autoridad del Ministerio Público como juez de derecho natural.

En esta sentencia se puede evidenciar que los fallos disciplinarios por parte de la procuraduría son un fallo administrativo, además, que el Estado Colombiano debe adecuar su orden jurídico interno puesto que lo más sensato sería el evitar dichas vulneraciones, ya que el

Ministerio Público puede violar derechos políticos mediante la inhabilitación y destitución de funcionarios electos.

Esto requiere dos pasos principales, porque la PGN como titular en materia disciplinaria, todo debe ser hecho en pro del respeto a los derechos políticos, así mismo, el suspender los procesos administrativos sancionadores contra funcionarios electos en una elección general para una determinada jurisdicción administrativa. Como se ha dejado claro en el desarrollo de la presente investigación. También, se aplican sanciones administrativas a dichos funcionarios por conductas incompatibles con los artículos 277.6 y 278.1 de la Constitución, según lo determinado condicionalmente por la Corte Interamericana, así como el artículo 23 de la CADH, es decir, la ley colombiana en sentido material.

Sentencia 5. Corte Constitucional Magistrado Ponente: Dr. Jaime Córdoba Triviño Bogotá, D. C. Sentencia T- 544- 2004 Proceso Radicado No. T-4325-260.

Resumen de los Hechos. El ciudadano Bernardo Hoyos Montoya instaura la acción de tutela por presuntas violaciones a derechos fundamentales tales como lo son el debido proceso, ya que este último manifiesta que la Procuraduría General de la Nación

No es competente para iniciar una investigación disciplinaria en su contra por emitir fallo de suspensión temporal del cargo que ostentaba como Senador de la Republica, a lo cual este último invoca el hecho de que tiene jurisdicción especial como congresista es decir fuero disciplinario interno en su calidad de senador.

La Corte, considerando la pretensión del actor Bernardo Hoyos, examinó en detalle las facultades que ostenta el Ministerio Público para llevar procesos disciplinarios a los servidores públicos, luego, esta función le corresponde concordando con los principios constitucionales y legales, los cuales no solo establecen este alcance jurídico- disciplinario, sino que ratifica dicha competencia. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-544, 2004).

La Corte afirma lo contenido en el Art. 277 N°6 de la Constitución de 1991, porque este le otorga estas atribuciones a la Procuraduría General de la Nación, permitiéndole ejercer la máxima autoridad sobre la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, e incluso de los funcionarios, los cuales son elegidos públicamente, teniendo estos últimos prelación, como su juez de oficio, por así decirlo, para ejercer facultades disciplinarias, realizar las investigaciones correspondientes e imponer las sanciones correspondientes de conformidad con la Constitución y la ley.

La Corte ha dejado claro que el Ministerio Público, de acuerdo a las atribuciones constitucionales, como la vigilancia de la conducta de los servidores públicos, es una de sus principales funciones y que investiga la conducta oficial de quienes ostentan cargos públicos, todo ello conduce a una investigación disciplinaria y a la imposición de las sanciones correspondientes por parte del Procurador General de la Nación.

En consecuencia, los Senadores y Representantes a la cámara de Representantes, como miembros del Congreso de la república, y aunque estos sean elegidos por sufragio universal y tengan facultad para ejercer funciones públicas, podrán ser objeto de un proceso disciplinario por parte del Ministerio Público, como máximo órgano disciplinario es decir como su juez natural.

La Corte a modo de conclusión, deja más que claro que la PGN, a través de una autoridad constitucional es el ente competente para implementar investigaciones, además de imponer las respectivas sanciones apropiadas en el ámbito disciplinario incluso a los congresistas o cualquier servidor público elegido por voto popular, aunque exista fuero interno para ellos puesto que lo hacen en los parámetros establecidos en la Constitución y la Ley.

En resumen, el Procurador General de la Nación tiene el poder de iniciar de oficio y llevar a cabo los procesos disciplinarios contra miembros del Parlamento colombiano, bajo las disposiciones del Código Disciplinario Único y reforzado con el Decreto 262 de 2000, debido a que no son procedentes los reparos por parte de los miembros del Congreso de la Republica puesto objeción es irrelevante.

Contra las decisiones del Procurador General quien está facultado para iniciar y concluir procesos disciplinarios contra cualquier funcionario público, incluso los elegidos mediante voto popular y aunque estos cuenten con un fuero interno la Procuraduría, tiene la facultad de hacerlo, porque su actuación se basó en la Constitución en la Ley y en los Estatutos Firmados y Reconocidos por el Estado Colombiano.

Sentencia 6 Corte Constitucional Magistrado Ponente: Dr. Jorge Iván Palacio Bogotá, D. C. Sentencia SU- 712- 2013 Proceso Radicado No. T-3005-221.

Resumen de los Hechos. A través de un fallo disciplinario de primera instancia el cual fue emitido el día 27 de septiembre de 2010 por la Procuraduría General de la Nación, el entonces Procurador General de la Nación Dr. Alejandro Ordoñez Maldonado, declaró responsable en materia disciplinaria a la señora Piedad Córdoba, por conducta precedente,

según su alegato, de promover y colaborar con la conducta ilícita de grupo armado en la época de las FARC-EP, ya que esto constituía una falta disciplinaria la cual está claramente estipulada en el Numeral 12 del Artículo 48 de la ley 734 de 2002, porque esto motivo al Procurador General de la Nación en dicho fallo disciplinario en su parte resolutive la destitución e inhabilitación de la señora Córdoba para ejercer funciones públicas por un período de Dieciocho (18) años, esta última consideró que la decisión sancionadora violaba claramente la constitución.

La accionante argumentó que derechos fundamentales como el derecho al debido proceso, además del acceso y desempeño del servicio público, como también considera que se vulneran sus derechos políticos como el elegir y ser elegido, que todos estos derechos fueron violados por la decisión disciplinaria de inhabilitación y nulidad, para ejercer cargos públicos, la accionante argumenta que la Procuraduría General de la Nación no tenía autoridad para investigar y sancionar disciplinariamente a miembros del Congreso Colombiano.

Al analizar el contenido petitorio de la Constitución Política de 1991, la sala en pleno determinó que la misma establece que la Procuraduría General de la Nación tiene como función el vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos, por ser esta la potestad disciplinaria preeminente, la cual está establecida en la Constitución Política de 1991 además de las leyes y códigos emanados de dicha potestad.

Aunque la corte reconoce la competencia de la PGN en materia disciplinaria y la súper-vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos también, reconoce el control descentralizado, es decir, las oficinas de control interno disciplinario o en este caso el fuero disciplinario del que gozan los parlamentarios, pero, aun así, quedan claras las funciones desempeñadas por parte de la PGN.

Corresponde, a la Corte Constitucional definir o determinar cuál es el verdadero alcance y los límites de dichas facultades constitucionales otorgadas a las autoridades disciplinarias para ejercer el control y vigilancia de los funcionarios públicos, en particular de la Procuraduría General de la Nación. Debido a que estas competencias emanan directamente de la Constitución, esta interpretación sistemática de las diversas normas, atribuyen facultades disciplinarias a quien está a la cabeza del Ministerio Público, porque estas normas rigen directamente sobre las garantías constitucionales, debido a esto, la Corte puede concluir que todos los servidores públicos en el organigrama jurídico colombiano, pueden ser investigados y sancionados por la PGN.

Por tanto, el Ministerio Público tiene la facultad de ejercer la investigación y si este determina un posible fallo disciplinario, por ende, tiene la facultad de vigilar las funciones que desempeñan los miembros del Parlamento Colombiano, en su calidad como servidores públicos y como miembros de una entidad pública, sin importar que fuesen elegidos mediante sufragio popular, con lo cual puede promover las investigaciones e imponer las sanciones previstas por la ley. La competencia emanada a la PGN surge directamente de la constitución política de 1991.

Es de aclarar que la Corte en diferentes pronunciamientos ha mantenido su posición, pues esta afirma que el Procurador General de la Nación está facultado para destituir e inhabilitar a funcionarios públicos elegidos por voto popular con base en las sentencias anteriores emitidas por la misma, como queda consignado el argumento utilizado en la sentencia T 544 de 2004, la corporación concluye:

El Procurador General de la Nación, por mandato expreso contenido en la Constitución Política, es competente para ejercer, en nombre del Estado, la potestad disciplinaria,

adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones a Senadores y Representantes. Todo ello, de conformidad con la ley.

En esta sentencia la máxima autoridad constitucional es decir la Corte, reconoce claramente competencia en materia disciplinaria del Ministerio Público, por ser éste el organigrama jurídico del Estado Colombiano adoptado con la Constitución de 1991, todo esto con la debida concordancia jurídica interna. Además, la corporación deja claro que no tiene la facultad de corregir las deficiencias, o adoptar medidas de reparación o implementar reformas estructurales, por lo que el poder judicial es el responsable directo de llevar a cabo el trabajo del control disciplinario de los miembros del Congreso, así estos gocen de fuero interno, la máxima autoridad en materia disciplinaria es el Ministerio Público, por ser el Juez Natural en materia sancionatoria y disciplinaria

Argumentos similares hechos en la sentencia anterior, fueron repetidos en la SU 355 de 2015, y luego también se refrenda la potestad de la Procuraduría General de la Nación contra los titulares de cargos estatales, incluidos los elegidos por sufragio universal. Puesto que la PGN está facultada para iniciar y concluir procesos disciplinarios contra cualquier funcionario público, incluso los elegidos mediante voto popular, y aunque estos cuenten con un fuero interno la Procuraduría tiene la facultad de hacerlo, porque su actuación se basó en la Constitución en la Ley y en los Estatutos Firmados y Reconocidos por el Estado Colombiano.

Capítulo III. El sentido legal desde el bloque constitucional vs el ejercicio de los derechos políticos

Haciendo una pequeña introducción sobre lo que es el bloque de constitucionalidad, se puede dar a entender que es una serie de normas nacionales e internacionales que blindan jurídicamente a la constitución debido a que son un complemento a la misma, todo dentro del marco jurídico que constituye un Estado Social de Derecho, pero una definición más acertada sobre el mismo es la siguiente “El bloque de constitucionalidad completa y enriquece el texto constitucional” (Uprimny, 2000, p. 5).

Como antecedente histórico se tiene la Sentencia C-225 de 1995, siendo esta última pionera puesto que esta fue la que dio un concepto básico sobre que es el bloque de constitucionalidad, la cual lo definió de esta manera:

Aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, estos son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la misma Constitución, por diversas vías y por mandato de propio de la misma (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-225, 1995).

Por lo pertinente, en la presente la investigación es el indagar si el Ministerio Público durante el periodo que estuvo en cabeza del Ex Procurador Dr. Alejandro Ordoñez, con la emisión de sus actos administrativos que su ejecución es un fallo de inhabilidad y destitución promulgados en contra de funcionarios públicos incluso los elegidos mediante voto popular, extralimitándose a en su actuar, desconociendo el organigrama constitucional y legal y de

paso excluyendo en su integridad al bloque de constitucionalidad. Continuando con el hilo narrativo y puesto que el caso de análisis en el presente capítulo es el proceso disciplinario que afrontó el Ex Alcalde Mayor de Bogotá, señor Gustavo Petro Urrego y realizando un recuento sobre la normatividad organizada por la CADH de la cual el Estado colombiano se ha adherido, lo que concierne en la presente investigación es lo plasmado dentro del **Artículo 23 numeral 1, el cual contempla lo siguiente**: “todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de 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**”.

De este modo se puede concluir que el Derecho a Elegir y Ser Elegido, se puede resumir en ejercer los **Derechos Políticos**, son ampliamente reconocidos y protegidos por la CADH (1979) mediante el artículo 23, núm. 1°.

Esto tiene un doble propósito puesto que incluye en primer lugar el derecho a elegir al ejercer mediante “sufragio”, quienes serán sus representantes políticos y, en segundo lugar, derecho o la opción para ser elegido para ejercer un cargo público. Haciendo resumen, la Convención reconoce en este artículo la legitimación de los ciudadanos a ejercer la democracia en dos vías: la primera con el sufragio y con la oportunidad de los mismos a aspirar o ser elegidos para ejercer un cargo de elección popular porque esto garantiza el derecho a la participación política ciudadana.

Lo anterior confirma que existe una evidente incoherencia entre la normativa interna, es decir, derecho administrativo-disciplinario colombiano vs el derecho internacional, por tal motivo, es más que necesario aplicar el “control de convencionalidad” debido a lo dispendioso que es integrar el organigrama jurídico colombiano bajo los parámetros exigidos por la Organización Interamericana de Derechos Humanos, todo concorde a los fallos o sugerencias que emite la misma CIDH y por obvias razones jurídicas al mismo Bloque de Constitucionalidad, porque bajo esta figura se deben integrar todas recomendaciones por parte de la CIDH.

Así mismo, se tiene el siguiente referente jurisprudencial, es necesario traer a colación la Sentencia SU712/13, porque esta denota con claridad la armonía existente entre el derecho disciplinario nacional y las normas internacionales

“Las competencias disciplinarias y sancionatorias del Procurador General de la Nación No Desconocen El Artículo 93 De La Constitución, Ni Al Artículo 23 De La Convención Americana Sobre Derechos Humanos” (Corte Constitucional, Sentencia SU-712, 2013).

Queda claro que la CIDH al momento de emitir un fallo o recomendación para cualquiera de los Estados que se han adherido a esta última, debe tener en cuenta el ordenamiento jurídico interno de cada país que se allá adherido a dicho ordenamiento jurídico internacional, aunque sus intervenciones puedan generar carácter vinculante, le corresponde a dicho Estado dentro de su marco legislativo interno, es decir, a cada Estado el reglamentar al ejercer los derechos o funciones políticas dentro del marco legal y constitucional a cada Estado miembro le corresponde fomentar leyes tanto del ejercicio político como de tener parámetros para sancionar o inhabilitar a tales servidores públicos.

En este orden de ideas, es necesario hacer una mención jurisprudencial a la Sentencia No. C-229-1995, en dicha sentencia se establecen las competencias del Ministerio Público como lo es el investigar y el enjuiciamiento a funcionarios públicos incluso los elegidos por sufragio universal. Como se discutió en el primer capítulo de este trabajo:

Teniendo en cuenta la independencia del Ministerio Público, la Corte considera que la única interpretación adecuada del alcance de. Esta Facultad De Imponer Sanciones Es Que, Como Regla General, Corresponde Directamente Al Procurador, a sus delegados, No Sólo Adoptar La Decisión Disciplinaria Correspondiente Sino, Además, Hacerla Efectiva (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-225, 1995).

La sentencia citada deja más que clara la Función Sancionatoria de la PGN, porque esta actúa como el Juez Natural para imponer tales sanciones en materia disciplinaria, pero la ley no faculta o impone dicha autoridad, porque la facultad de imponer estas sanciones disciplinarias, es propia del Ministerio Público.

Este argumento hace referencia a lo profundizado en el Capítulo I de la presente investigación, lo que es una clara referencia al principio de legalidad, porque está en el organigrama nacional, es decir, las leyes dispuestas en materia disciplinaria en regular los tipos de sanciones disciplinarias a la que están sujetos los funcionarios públicos, todo esto desarrollado dentro del marco legislativo nacional.

Debido a al ordenamiento Constitucional y Legislativo interno, estas últimas son las que delegan al Ministerio Público para que este o sus agentes investiguen y de ser necesario sancionen y emitan un fallo de destitución incluso a un funcionario elegido por voto popular.

Se debe dejar claro que tal postura jurídico - legal es evidentemente contraria al Artículo 93 de la Constitución de 1991 y obvias razones de la normatividad de índole internacional que conforman al Bloque de Constitucionalidad.

Es necesario resaltar la posición de CADH, debido a que, para esta última, la destitución o inhabilidad de un funcionario público se da dentro del desarrollo de un proceso disciplinario, el cual es emanado por una autoridad de índole administrativa y que esta es complementaria de un proceso penal o emanada del fallo de un juez penal o que en el organigrama jurídico nacional, esta última mediante proceso disciplinario logre demostrar evidentes faltas del servidor público.

Además, los derechos y deberes previstos en la Constitución se interpreten de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. Así, esta vía de incorporación está sujeta a que el derecho humano o el deber, tengan su par en la Constitución (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T 1319, 2001).

Aunque es necesario traer a colación la postura de la Corte Constitucional, porque esta última ha dejado en claro que un Estado al adherir un tratado de índole de derechos humanos y a su vez integrarlos dentro del desarrollo del bloque constitucional le es dispendioso el cumplir una pauta mínima la cual es:

1. El reconocer los derechos humanos que suscribió y por ende la vinculación en dicho tratado.

Es de precisar, que el caso los Derechos Políticos en el ordenamiento jurídico local encabezando este reconocimiento por parte de la Corte Constitucional, porque esta última ha contemplado en materia de derechos humanos a la CIDH la adhesión al bloque constitucional incluyendo los derechos políticos.

Obligatoriedad por parte de la CIDH en la aplicación de sus medidas cautelares al Estado colombiano

Se debe dejar claro la obligatoriedad de las Medidas Cautelares emitidas por la CIDH, debido a que esta competencia está establecida en el Artículo 44 de dicha convención, pero dichas medidas cautelares se deben aplicar como una simple recomendación al estado miembro es este caso al estado colombiano.

Según lo narrado anteriormente, queda esclarecido que estas recomendaciones o y proposiciones que emite la CIDH, no son de carácter obligatorio o de carácter vinculante al Estado, y no lo puede tratar o ver como una mera sugerencia debido a que al bloque de constitucionalidad está en el compromiso de acatar y respaldar lo dicho por la CIDH (1979) como está expresamente estipulado en el Art. 1, núm.1.:

Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

En ese orden de ideas, los Estados son quienes deben obedecer dichas recomendaciones producto de los actos emitidos por parte de la CIDH, todo esto dentro del desarrollo de la misma convención, por ende, la responsabilidad primordial de los mismos Estados Miembros es el arraigar este cumplimiento con estas responsabilidades adquiridas dentro del desarrollo de la misma Convención, la cual se adhirió a su organigrama institucional.

La misma Convención Americana de Derechos Humanos otorga un alcance superior frente a estas recomendaciones porque las mismas buscan que los Estados miembros adapten estas últimas con un carácter legislativo, es decir en pocas palabras que sus recomendaciones se vuelvan parte del organigrama legislativo.

Las medidas cautelares en el derecho procesal convencional ponen a prueba el verdadero compromiso de un Estado miembro con la protección de los derechos humanos, para que las denuncias de violación a esos derechos lleguen a buen puerto, manteniendo incólumes las condiciones que permiten hacer efectiva las propuestas de la Comisión IDH y en su caso las decisiones de la Corte IDH (Amaya y Loiano, 2014).

Como bien se sabe, las medidas cautelares están estipuladas dentro del organigrama de la CIDH y que estas buscan hacer efectiva la defensa y salvaguarda de los derechos humanos que están consagrados en la misma CADH, como se dejó claro anteriormente, estas al hacer parte del Bloque de Constitucionalidad ostentan de carácter vinculante, pero de una manera indirecta.

En este orden de ideas, es necesario extraer el concepto dado por parte de la T-786 de 2003, porque versa sobre el respeto y atención de las medidas emitidas por parte de la CIDH:

“Los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-786, 2003).

A modo de conclusión, se sobre entiende que los Estados que firmaron y se adhirieron a dicha convención son los garantes del correcto cumplimiento de dichas medidas cautelares emitidas por la CIDH, deben ser responsables de dichas medidas es el Estado Colombiano porque las mismas emitidas por la Comisión usualmente están vinculadas directamente con la protección y eficacia de los derechos consagrados en la misma Constitución.

Análisis caso de estudio – la destitución e inhabilidad ex Alcalde de Bogotá D.C Gustavo Petro Urrego desde la perspectiva disciplinaria interna vs el derecho internacional (CIDH)

Introducción

Como se dejó claro en el desarrollo de este Capítulo, tanto desde la perspectiva interna del derecho disciplinario como la internacional, será el analizar el caso de estudio, el cual quiere demostrar o cuando menos hacer un análisis jurídico, puesto si al momento de imponer la sanción disciplinaria por parte de la **Procuraduría General de la Nación**, que en ese periodo encabezaba el **Ex Procurador Alejandro Ordoñez** si este fallo fue contrario a los

principios básicos de la CIDH y por ende al Bloque de Constitucionalidad y por obvias razones a la misma Constitución.

Siguiendo con la investigación, se hace necesario considerar el fundamento normativo internos y jurisprudenciales, además, de los fundamentos disciplinarios que llevaron a dicha sanción disciplinaria, primero desde una perspectiva constitucional, pero el fin de la presente investigación es estudiar si existió un incumplimiento a los fundamentos básicos de la Constitución al momento de imponer dicha sanción de índole disciplinaria. Aunque haciendo un análisis jurídico, el afectado en estos casos tiene a su disposición demandar este dicho acto de destitución e inhabilidad ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho (Artículo 138, C.P.A.C.A.). Esta misma jurisdicción puede ordenar la nulidad del acto y ordenara el restablecimiento del derecho, además que, cabe una reparación por el daño causado por este fallo disciplinario, puesto que debe responder patrimonialmente la entidad que impuso dicha sanción disciplinaria.

El caso de estudio, el cual es la destitución del Ex Alcalde Gustavo Petro, en su momento desato una fuerte controversia desde diferentes ópticas políticas y jurídicas internas, como también, de la intervención de Organismos Internacionales, como es bien sabido por todos, el gobierno colombiano de ese entonces, posteriormente lo restituye en su cargo, debido a la medida cautelar emitida en amparo de este último por parte de la CIDH esto es una clara evidencia del rezago o desatención al Derecho Internacional, el cual esta adherido al Bloque de Constitucionalidad y que este va en contravía de la tradición legalista y hasta se puede catalogar como un proteccionismo en materia disciplinaria por parte del sistema jurídico colombiano.

Puesto que de una u otra manera se estaría desconociendo los tratados acordados en la CADH, la cual fue celebrada en San José de Costa Rica en noviembre de 1969, dichos acuerdos fueron ratificados por parte del Estado colombiano en 1973 y posteriormente el mismo Estado aceptó dicha competencia en 1985.

Análisis del caso

En esta parte del capítulo se analiza el caso principal de esta investigación, la actuación del Ministerio Público es decir la Procuraduría General de la Nación, respecto del fallo de Destitución e Inhabilidad proferido en contra del Ex Alcalde Gustavo Petro, el cual fue emitido el día 9 de diciembre de 2013, quien se encontraba ejerciendo el cargo de Alcalde de Bogotá D.C., en la parte motivacional del fallo fue por un término de quince años (15) para ejercer cargos públicos.

Antecedentes

A la dependencia del Ex Procurador General de la Nación es decir el Dr. Alejandro Ordoñez, fueron impetradas varias quejas de índole disciplinario en contra del entonces Alcalde de Bogotá Gustavo Petro, puesto que se presentó una serie de inconformidades, a raíz de la ejecución del servicio público de aseo-recolección de basuras de la ciudad de Bogotá implementado por su Gobierno, la cual generó una importante crisis ambiental. La primera queja fue radicada y presentada por el ciudadano Jorge Eliecer Miranda Téllez, en esta queja este último argumenta que el entonces alcalde por que este "sugirió acondicionar

la prestación de servicio de aseo y basuras fuera a cargo de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de la ciudad de Bogotá D.C.” (Procuraduría General de la Nación, 2013, p. 1).

La segunda queja, fue radicada y presentada por el entonces el concejal Orlando Parada Díaz ante la Procuraduría General de la Nación, es decir, el Ministerio Público, en contra del Ex Alcalde de Bogotá D.C., en dicha queja, este último, argumenta manifiesta al despacho del ministerio público "Por presuntas irregularidades que tienen que ver con la prestación del servicio de aseo". (Procuraduría General de la Nación, 2013, p. 2). Este último argumenta que estas posibles irregularidades, pueden acarrear sanciones de carácter disciplinario y penal.

La última queja fue radicada y presentada por el entonces Defensor del Pueblo ante la Procuraduría General de la Nación, porque este cuestiona el accionar del entonces Alcalde de Bogotá, argumentando que la ejecución por parte del Distrito en el servicio público de aseo

“Podía suponer un incumplimiento de los deberes que le asisten al alcalde de la ciudad como primera autoridad administrativa y que podrían constituir faltas disciplinarias relacionadas, entre otras con los riesgos y deterioros de la salud humana y del medio ambiente" (Procuraduría General de la Nación, 2013, p. 3).

Conforme a lo narrado, el Ministerio Público, por medio del auto con fecha del 11 de enero de 2013, comisionó a la Sala Disciplinaria del mismo Ministerio Público, para que esta última diera trámite e investigara los hechos de las quejas descritas, y así determinará si existió o no alguna responsabilidad de índole disciplinaria.

Conforme al debido proceso fue proferido por parte del Ministerio Público el día 16 de enero de 2013 el auto de iniciación disciplinaria en contra de Gustavo Petro, quien, en ese

entonces, ostentaba el cargo de Alcalde de Bogotá D.C.

La anterior actuación disciplinaria, se hizo conforme a la Ley 734 de 2002 o también conocido como Código Disciplinario Único, el cual estaba vigente al momento de este fallo disciplinario, por lo cual se inició la respectiva actuación para investigar las conductas presuntamente irregulares denunciadas anteriormente descritas y si estas constituyen falta disciplinaria.

El Ministerio Público en cabeza del Ex Procurador Alejandro Ordoñez, prosiguió con su investigación disciplinaria en contra del entonces Alcalde Gustavo Petro, es de aclarar que en dicha actuación disciplinaria se garantizaron plenamente el derecho a la defensa y al debido proceso establecidos en la Constitución de 1991.

Conforme a los tiempos procesales en dicha investigación, se practicaron pruebas dentro del mismo proceso, además que ese despacho escuchó las explicaciones por parte del investigado. Debido a esto, posteriormente, el despacho de la Procuraduría acusó formalmente al ciudadano Gustavo Petro. entonces Alcalde de Bogotá por tres faltas disciplinarias, las cuales están expresamente claras en el artículo 48 Literales 31-37-60, de la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único.

Dichas faltas están relacionadas una a la otra porque versan sobre un mismo acontecimiento, el cual fue la implementación del nuevo esquema en el servicio de aseo realizado por el ciudadano Gustavo Petro en cabeza de la ciudad de Bogotá D.C.

El Ministerio Público en cabeza del Ex Procurador Alejandro Ordoñez, en su investigación disciplinaria, esta preciso que el señor Gustavo Petro en su calidad de Alcalde de Bogotá conscientemente designó la prestación del aseo a dos empresas que carecían de la

experiencia básica del conocimiento y capacidad, para las labores que le fueron encomendadas por parte del distrito. (Procuraduría General de la Nación, 2013, p. 52)

Debido a esta actuación deliberada, la cual dio como resultado la grave emergencia higiénico- sanitaria que soporto la ciudad de Bogotá D.C., en las fechas del 18 al 20 de diciembre de 2012, además de esta evidente improvisación en la adquisición y posterior alquiler de vehículos de basura tanto nuevos y usados, causando un detrimento al patrimonio público del distrito, y posteriormente teniendo que volver a contratar a los operadores privados que estaban ejerciendo la tarea de recolección de basuras, por lo que el distrito incurrió en un doble gasto y mayor detrimento patrimonial al erario público de la ciudad.

Siguiendo con el resumen del expediente, la Procuraduría logró demostrar con certeza que el ciudadano Gustavo Petro, quien ejercía el cargo de Alcalde de Bogotá, implementó improvisadamente el Decreto 564 de 2012, y con el mismo, un modelo deficiente en la recolección de basuras.

La Procuraduría General de la Nación argumentó que en los Artículos 6- 8 y 9 del Decreto antes mencionado, trasgredieron principios básicos constitucionales los cuales fueron Libre empresa y Competencia, porque este mismo decreto impuso algunas restricciones y limitaciones para que las empresas privadas no prestaran el servicio de recolección de basuras a partir de la expedición del decreto, es decir, del día 18 de diciembre de 2012 (Procuraduría General de la Nación, 2013, p. 482-483).

Como consecuencia de la investigación que estaba en curso en el Ministerio Público la seccional disciplinaria en contra del entonces Alcalde Gustavo Petro, resolvió en única instancia el día 9 de diciembre de 2012:

La sala disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación en cuanto al primer cargo formulado en contra del entonces Alcalde Gustavo Petro esta última decidió proclamar responsable disciplinariamente al ciudadano Gustavo Petro, debido a las faltas que están detalladas en el **“Numeral 31 del Artículo 48 del Código Disciplinario Único - Numeral 60 del Artículo 48 del Código Disciplinario Único- Numeral 37 del Artículo 48 del Código Disciplinario Único”** (Procuraduría General de la Nación, 2013, p. 484).

Una vez conocido, la oficina del Procurador General de la Nación fue declarado responsable de las tres faltas gravísimas, y en cabeza del Dr. Alejandro Ordoñez este resuelve: “Imponer como sanción al disciplinado Destitución e Inhabilidad General por el término de Quince (15) años, en atención a las razones anotadas en la parte considerativa de esta decisión” (Procuraduría General de la Nación, 2013, p. 490).

Posteriormente, la destitución del Ex Alcalde Gustavo Petro, género en su momento una serie de debates de índole socio-jurídico y socio-político, tanto a favor como en contra de la misma, todo esto, en vez de generar una seguridad jurídica en el fallo, en cuanto al juzgamiento disciplinario de los servidores públicos, debido a las faltas disciplinarias que estos llegasen a cometer o ser responsables de manera jerárquica e hizo todo lo contrario, generar polarización entre las diferentes tendencias ideológicas del país y de la sociedad civil en general.

Luego, la defensa del Ex Alcalde Gustavo Petro, radicó un recurso de reposición en contra del fallo de destitución e inhabilidad, el cual fue resuelto por el Ex Procurador Alejandro Ordoñez y en su parte resolutive confirmo el fallo de destitución e inhabilidad de

primera instancia contra del entonces Alcalde Gustavo Petro.

En este orden de ideas, en paralelo a esto, la defensa del Ex Alcalde radicó una acción de tutela, la cual curso ante el Tribunal Superior de Cundinamarca con la finalidad por la misma vida de la tutela para que se suspendiera el efecto de la sanción disciplinaria porque la defensa del señor Petro argumentaba que se estaban trasgrediendo algunos derechos fundamentales, de su defendido, pero quien resolvió de fondo esta desavenencia jurídica fue el Consejo de Estado, dando un comunicado que el medio apto para dirimir este conflicto jurídico era la jurisdicción contenciosa administrativa por el medio de nulidad y restablecimiento del derecho.

La acción de tutela es un recurso judicial que opera como última opción para proteger y garantizar los derechos fundamentales, esto quiere decir, que deben agotarse otros recursos, en el presente caso la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es la más adecuada para este fin (Vargas, 2014).

La posición del Consejo de Estado fue el rechazo de plano de dicha acción de tutela, porque la consideran improcedente por parte del ciudadano Gustavo Petro, la cual va en contra del fallo proferido por el Ministerio Público, porque consideran que la tutela no es el mecanismo más procedente, debido a que no actúa directamente con la protección inmediata y definitiva de protección de derechos fundamentales.

En este caso puntual refiriéndose a la vulneración de sus derechos el afectado dispone de otro medio de defensa judicial, los cuales son la vía Contenciosa Administrativa y el solicitar Medidas Cautelares puesto que estas constituyen un medio de defensa que garantiza una tutela efectiva de sus derechos políticos (Consejo de Estado, Sentencia

No. 25000-23-42-000-2013-06871-01, 2014).

La última instancia o vía que es la que concierne en el presente capítulo de investigación son **Las Medidas Cautelares**, las cuales fueron solicitadas por la defensa del señor Gustavo Petro ante la CIDH, porque actúa como una institución en la que se busca mediante sus recomendaciones o decisiones, -las cuales no son obligatorias viéndolo desde un punto de vista jurídico estricto-, si cumplen con la valides de garantía internacional en cuanto a materia de protección de derechos humanos, en este caso los derechos políticos.

En este orden de ideas este accionar se hizo con el objetivo de que dicha institución internacional decrete las medidas cautelares necesarias, las cuales busca que se protejan los derechos políticos vulnerados por la destitución por vía administrativa-disciplinaria

Puesto que el señor Gustavo Petro y su defensa consideran que la autoridad disciplinaria en cabeza del Ministerio Público carece de idoneidad y eficacia para que pueda emitir un fallo de destitución e inhabilidad en cuanto a un funcionario público elegido popularmente, debido a que por vía administrativa no es posible llegar a restringir los derechos políticos por un fallo administrativo de inhabilidad.

Todo esto por ser contrario a lo establecido en el artículo 23- literal 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, puesto que esto hace parte del bloque de constitucionalidad. A grosso modo quiere decir que una norma constitucional artículo 278 es contraria a lo normado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Vargas, 2014).

En pocas palabras, para que una Inhabilidad Administrativa o dicho de otra manera una Sanción Disciplinaria bajo los estándares nacionales e internacionales reúna los dos

presupuestos básicos jurídicos, primero es que sea complementario de un proceso penal, trayendo a colación el caso del exministro de Agricultura Andrés Felipe Arias, por cumplir este último con estándares nacionales e internacionales, ya que luego fue condenado por la Corte Suprema de Justicia y posteriormente inhabilitado por el Fiscal General de la Nación Alejandro Ordóñez.

Prosiguiendo con el hilo conductor, después de que el ciudadano Gustavo Petro, junto con su defensa solicitaran formalmente a la CIDH: “Estado colombiano que proteja con medias cautelares, y que por tanto impida que sea destituido e inhabilitado para ejercer funciones públicas, según lo decidido el 9 de diciembre de 2013 por la Procuraduría General de la Nación” (Iragorri, 2014).

Posterior a ello, la CIDH accedió a conceder la Medida Cautelar a favor del ciudadano Gustavo Petro, quien estaba separado de su cargo como Alcalde de Bogotá, en su parte motivacional la misma le solicito al Estado colombiano dejar sin efectos jurídicos el fallo de suscepción, proferida por el Ministerio Público el 9 de diciembre de 2012, la cual fue ratificada en segunda instancia el día 13 de enero de 2013, la que considera que fueron vulnerados los derechos políticos de Gustavo Petro y por obvias razones este último pudiese terminar el periodo ejecutivo por el cual fue elegido mediante el voto popular de la ciudadanía, es decir la Alcaldía de Bogotá D.C.

Como consecuencia el día 21 de abril de 2013, se dio a conocer fallo de tutela por parte del Tribunal Superior de Bogotá, en dicho fallo este ordenaba al Presidente de la República, es decir al Ex Presidente Juan Manuel Santos, el acatar la medida cautelar y restituir a su cargo de Alcalde de Bogotá al ciudadano Gustavo Petro.

En tal orden de ideas, a través de acción de tutela se cumplió el mandato emitido por la Corte Interamericana y se restituyó al cargo de sufragio universal al entonces Alcalde Gustavo Petro, al momento de la decisión de apelación e invalidar.

De acuerdo a lo mandado por la CIDH, se puede concluir que esta Medida Cautelar fue cumplida un mes después de haber sido notificada al Estado colombiano y además que solo fue acatada cuando la jurisdicción interna así lo sentenció. Este paradigma jurídico no solo fue ignorado por parte de las autoridades colombianas, sino que en su momento fue dejado a un lado dicha recomendación de una manera casi irrisoria, porque las decisiones de la CIDH primero son irrevisables así estos no sean de carácter vinculante al Estado, sino que los organismos internos del Estado colombiano no le dieron el efecto necesario porque es cuasi obligatorio acatar tales decisiones por parte de este tribunal internacional a los que el Estado colombiano está adherido.

Análisis entre el derecho nacional e internacional

Como se pudo evidenciar en el Capítulo I de esta investigación, es más que evidente la importancia de la Procuraduría General de la Nación y que la tarea que esta cumple es más que necesaria dentro del Ordenamiento Jurídico y que los servidores públicos de Colombia competen faltas a diario, no solo disciplinarias sino de índole penal y que el Proceso Disciplinario es algo complementario al primero, porque la falta más frecuente se da por motivos tales como la celebración indebida de contratos o el desconocimiento de las normas y reglamentos internos disciplinarios.

En este orden de ideas, es de aclarar que las decisiones que tomó el Ministerio Público fueron acordes a la normatividad interna en materia disciplinaria, pero en el caso de estudio se puede evidenciar que ignoró de una manera casi dolosa al Bloque de Constitucionalidad referente a los derechos humanos incluyendo los derechos políticos, los cuales han sido ratificados por el Estado colombiano. Es más que evidente la desatención en cuanto al procedimiento al derecho internacional y por ende al bloque de constitucionalidad por parte del Estado colombiano, porque los argumentos del Estado en ese momento, van en contravía al Derecho Internacional y de la medida cautelar emitida por la CIDH.

Lo anterior demuestra que se está ante una clara y evidente quebrantamiento a derechos fundamentales como lo es al debido proceso, puesto que se puede evidenciar la interpretación cuasi personal por parte de quien estaba a la cabeza del Ministerio Público de ese momento, el Dr. Alejandro Ordoñez al emitir el fallo sancionatorio, porque es más que evidente sus posiciones personales y políticas, las cuales son contrarias no solo a los ordenamientos jurídicos internos sino a lo internacionales.

Trayendo como referente el caso de estudio, se debe tener en cuenta que en su momento al sancionado Ex Alcalde Gustavo Petro, se le vulneraron el derecho a no ser sancionado por un juez competente y además que existió una restricción de sus derechos políticos, puesto que esta limitación a los mismos sólo es legítima si es resultado de una condena emitida por un juez penal, debido a que el proceso disciplinario es complementario del anterior, porque esta sanción fue dada por un funcionario administrativo derivado de un procedimiento disciplinario, sin que hubiese condena penal y la condena disciplinaria por decirlo así complementando a la primera.

El fin de este capítulo no es atacar al Ministerio Público porque los procesos que adelanta en materia disciplinaria son para que respete la CADH, porque como se dejó claro en este mismo capítulo esta desvinculación o inhabilidad a los funcionarios públicos elegidos popularmente debe ser complementario de un proceso penal o a menos que este último demuestre claras y evidentes faltas disciplinarias, si sería válido este proceso por vía administrativa.

Aplicación de la función disciplinaria- sancionatoria por parte del Ministerio Público a funcionarios de elección popular perspectiva desde el ámbito internacional

Como es sabido, el caso del Ex Alcalde Gustavo Petro generó un debate en torno a la función disciplinaria ejercida por parte del Ministerio Público, porque algunos llegaron a considerar que existió un exceso o extralimitación de poder por parte de dicho órgano administrativo, por lo que se puede considerar que existe una evidente diferencia entre el ordenamiento jurídico interno frente a lo enunciado por los estándares internacionales respecto a los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular

Estos temas merecen una aclaración a la luz del derecho internacional, a lo cual se debe tener en consideración la condición de universalidad de dichos derechos, porque los tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano garantizan los fallos o jurisprudencia generados por parte de la CIDH, la misma re afirma que la restricción de derechos políticos es viable o permitida en circunstancias excepcionales, porque una excesiva restricción a los derechos políticos iría en contra de la misma constitución.

Como se ha tratado a través del trabajo, la sanción disciplinaria en contra del

ciudadano Gustavo Petro, quien acudió a la jurisdicción internacional, llevando a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto al organigrama disciplinario en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, porque según dicha comisión está en contravía a lo estipulado en los artículos 2 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por tal motivo, la CIDH, solicitó al Estado colombiano amparar medidas de protección respecto de la restricción de derechos políticos a favor del ciudadano Gustavo Petro, para dar efecto suspensivo a la decisión del día 9 de diciembre de 2013 y del día 13 de enero de 2014, emitida por parte de la Procuraduría General de la Nación, con el fin de garantizar el poder y ejercer sus derechos políticos adquiridos como funcionario de elección popular.

Esta recomendación muestra las diferencias legales presentes, que existen entre el organigrama disciplinario colombiano al amparo del derecho internacional, desde la constitución hasta el Código Disciplinario Único, el cual faculta disciplinariamente el destituir o inhabilitar a funcionarios de elección popular por parte del Ministerio Público.

Análisis Sentencia C - 030 -2023 control de convencionalidad y potestad disciplinaria por parte del Ministerio Público

Los accionantes argumentan que la norma demandada vulnera el artículo 116 de la Constitución, el cual establece los límites para otorgar funciones judiciales a órganos administrativos. Según la demanda, la motivación se sustenta en la atribución de funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación (PGN).

Además estos también dan a entender que la norma demandada otorga facultades jurisdiccionales a la PGN para el ejercicio de la función disciplinaria preferente, incluyendo la posibilidad de retirar de su cargo a servidores públicos de elección popular. Los accionantes sostienen que esto va en contra del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), el cual establece que estos servidores solo pueden ser retirados de su cargo por condena de un juez competente en el marco de un proceso penal.

A todo esto exponen la idea que la PGN no cumple con estas condiciones, ya que impone sanciones disciplinarias, no condena penalmente, y no es un juez de la República, sino una autoridad administrativa con funciones jurisdiccionales.

Dentro de la misma sentencia hace referencia a decisiones anteriores por parte de la Corte Constitucional que analizaron la competencia de la PGN para destituir a servidores de elección popular, concluyendo que el artículo 23.2 de la CADH no se opone a que los Estados adopten otras medidas sancionatorias para proteger el erario público. Sin embargo, se destaca que estas decisiones son anteriores a una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que reinterpreta el artículo 23.2 de la CADH.

Según los demandantes, al otorgar un estándar judicial a la potestad disciplinaria preferente, se estaría transformando la actividad de la PGN, ya que sus decisiones ya no se considerarían actos administrativos, sino decisiones judiciales, a pesar de que mantenga una estructura jerárquica con autonomía restringida y dirección unipersonal. Bajo esta premisa,

argumentan que la norma busca formalmente investir a los procuradores con una autoridad judicial para ejercer la potestad disciplinaria.

Estos dan razones en que no cumple con el estándar convencional que establece que el retiro de los servidores públicos de elección popular debe ser resultado de una condena por un juez competente en un proceso penal, por las siguientes razones:

En primer lugar, señalan que la PGN impone sanciones, no condenas, ya que estas sanciones no son penas por conductas criminales, sino medidas disciplinarias destinadas a mantener la moralidad, eficacia y eficiencia administrativa.

En segundo lugar, indican que el hecho de que la PGN tenga funciones judiciales excepcionales no la convierte en un juez competente, ya que sigue siendo una autoridad administrativa.

En tercer lugar, sostienen que el proceso disciplinario no tiene las mismas garantías, estructura ni principios del proceso penal, ya que el proceso penal se basa en la idea de que el Derecho Penal y las condenas que impone son la última ratio, mientras que el proceso disciplinario es un mecanismo para regular y optimizar la función pública trayendo a colación lo expresado por la CIDH en el caso de Gustavo Petro vs Colombia exige una interpretación particular de ciertos numerales de la Constitución,

Como se abordó a lo largo de la presente investigación la facultad de PGN sancionar con retiro del cargo a servidores públicos no especifica de forma explícita a los de elección popular y, por lo tanto, proponen una interpretación armónica con la CIDH que permita a la PGN ejercer la función de vigilancia frente a los funcionarios de elección popular.

La norma demanda consiste en el artículo 1 de la Ley 2094 de 2021 el cual modifica el artículo 2 de la Ley 1952 de 2019, estableciendo la titularidad de la potestad disciplinaria en el Estado y atribuyendo a la Procuraduría General de la Nación (PGN) funciones jurisdiccionales para la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, incluyendo los de elección popular.

Como se desarrolló en la presente investigación la PGN está facultada para adelantar investigaciones disciplinarias e imponer sanciones como destitución, suspensión e inhabilidad, así como otras establecidas en la ley tales decisiones sancionatorias que pongan fin a la actuación disciplinaria y que sean producto de las funciones jurisdiccionales de la PGN son susceptibles de ser revisadas ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

En el caso de los servidores públicos de elección popular, la ejecución de la sanción estará sujeta a lo que decida la autoridad judicial. Además, se establece que las oficinas de control disciplinario interno y los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado tienen competencia para conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias, sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la PGN y de las personerías distritales y municipales. Así mismo, se asigna a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial la acción disciplinaria contra los funcionarios y empleados judiciales, incluyendo los de la Fiscalía General de la Nación, así como contra los particulares disciplinables conforme a la ley y demás autoridades que administran justicia de manera temporal permanente.

En resumen, la norma demandada establece la distribución de competencias en materia disciplinaria, otorgando a la PGN funciones jurisdiccionales para la vigilancia superior de la conducta oficial de los servidores públicos, con la posibilidad de revisión judicial de las decisiones sancionatorias, y estableciendo la independencia de la acción disciplinaria de cualquier otra que pueda surgir de la comisión de la falta.

Es necesario traer a colación la sentencia C-325 de 2021 su fallo, se cambiaron el alcance y contenido de la norma jurídica que otorgaba a la PGN la competencia para investigar y sancionar a funcionarios públicos de elección popular. La Sala consideró que las Leyes 2080 y 2094 de 2021 no se subrogaron ni derogaron la textos legales de los que surgió la citada línea jurisprudencial. Sin embargo, la norma legal fue sustituida por otros contenidos normativos previstos en las leyes mencionadas. Así, en palabras de la Corte, "la norma bajo control constitucional (artículos 38, 44, 45 y 46 (parcial) de la Ley 734 de 2002, Código Único Disciplinario, y artículos 42, 48 y 49 (parcial) de la Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario)

Actualmente, la nueva legislación prevé un escenario especial para el manejo de la responsabilidad disciplinaria cuando se trata de funcionarios de elección popular. En particular, la reforma incluyó una nueva regulación de los procesos realizados por la PGN. Además, según el Legislativo, la nueva normativa fue emitida en cumplimiento de la sentencia Petro Urrego vs Colombia, emitida por la CIDH, y lo dispuesto en la sentencia C-146 de 2021, esto es compatible con el estándar superior establecido en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La Corte reiteró sobre la interpretación del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, concluyendo que una interpretación "armoniosa" de éste y otros tratados internacionales permite afirmar que las facultades de la Procuraduría General de la República (PGN) para sancionar a funcionarios ocupar cargos de elección popular no contraviene el bloque constitucional, la misma sentencia señala que la competencia para investigar y sancionar a los funcionarios públicos, incluidos los que ocupan cargos de elección popular, corresponde al Ministerio Público, se deja claro la independencia de la PGN frente a injerencias políticas, su autonomía y el control judicial de sus actuaciones, concluyendo que la disposición en cuestión es compatible con los estándares establecidos en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

En otras palabras, La Convención Americana sobre Derechos Humanos en su reglamento esta no prohíbe a los Estados crear un marco normativo interno conforme a la limitación de los derechos políticos de funcionarios públicos que desempeñan cargos de elección popular, ¿siempre que dicha autoridad sea autónoma e independiente y la misma garantice los principios jurídicos básicos como el derecho a la defensa el debido proceso demás derechos relacionados

En resumen, la Corte sostuvo que la restricción del ejercicio de los derechos políticos que proviene de una autoridad distinta a un juez penal es válida, siempre que se respeten las garantías del debido proceso la PGN ofrece garantías suficientes para cumplir con el propósito de proteger los derechos y libertades de los funcionarios públicos electos; la PGN es una "autoridad administrativa independiente e imparcial

En síntesis la Corte Constitucional respalda la competencia de la PGN para investigar y sancionar disciplinariamente a todos los servidores públicos, incluso los elegidos popularmente, respecto de la competencia de la PGN para investigar y sancionar disciplinariamente a todos los servidores públicos elegidos popularmente y sobre la forma de ejercer dicha competencia. respecto de la competencia de la PGN para investigar y sancionar a servidores públicos elegidos por voto popular, en la actualidad se presenta un nuevo contexto normativo y de valoración constitucional, en atención a la adopción legal de un renovado modelo disciplinario y por cambios relevantes en los precedentes nacionales e interamericanos sobre el alcance de la protección al derecho político a elegir y ser elegido.

En este orden de ideas podemos dejar claro a que conclusión llegó la Corte Constitucional respecto a la asignación de funciones jurisdiccionales que ostenta la Procuraduría General De La Nación. La Corte concluyó que la asignación de funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación para el ejercicio de la potestad disciplinaria relacionada con servidores públicos, incluyendo los de elección popular, vulnera el inciso tercero del artículo 116 de la Constitución. Esta asignación no implicó el traslado de una competencia originariamente asignada a los jueces, sino la variación en la naturaleza de una potestad de la que ya era titular la PGN.

En cuanto a la asignación del bloque de constitucionalidad en bloque de las materias que regula el régimen disciplinario se considera que desconoce el principio de excepcionalidad porque no implicó el traslado de una competencia originariamente asignada a los jueces, sino la variación en la naturaleza de una potestad de la que ya era titular la PGN. Si bien a lo largo

de la presente investigación se abordó la función disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación (PGN) esta es de naturaleza administrativa, según lo establecido en la Constitución Política. La PGN conserva, para todos los efectos, la potestad disciplinaria en los términos en que le fue atribuida por mandato constitucional, es decir, como una función originariamente administrativa emanada directamente de la Constitución.

Acá entra el control de convencionalidad debido a que un tratado internacional no da lugar a una declaratoria automática de constitucionalidad o inconstitucionalidad, sino que estos instrumentos de derechos solamente deben ser considerados para interpretar el contenido y alcance de los mandatos constitucionales y armonizarlos con la normativa que integra el bloque de constitucionalidad en sentido estricto.

Como se abordó en el desarrollo del trabajo y el presente estudio jurisprudencial este analiza las competencias y limitaciones de la Procuraduría General de la Nación (PGN) para disciplinar a funcionarios públicos, particularmente aquellos de elección popular. El texto enfatiza la necesidad de una interpretación armoniosa de las disposiciones constitucionales y los compromisos internacionales, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), para garantizar una representación política efectiva y el debido proceso.

Podemos dejar claros los puntos clave destacados dentro de la sentencia:

A. La competencia de la PGN para ejercer tres funciones en relación con los funcionarios públicos, incluidos los de elección popular, pero con limitaciones a la imposición de determinadas sanciones disciplinarias sin intervención judicial.

B. La distinción entre las competencias de la PGN para supervisar y disciplinar a los funcionarios públicos, particularmente los de elección popular, y la exigencia de participación judicial en la imposición de determinadas sanciones disciplinarias, como la destitución, suspensión e inhabilitación.

C. La necesidad de una interpretación armoniosa de las disposiciones constitucionales y los compromisos internacionales para asegurar el ejercicio efectivo de las facultades disciplinarias por parte de la PGN respetando el debido proceso y la representación política.

Estos puntos reflejan la compleja interacción entre los poderes disciplinarios de la PGN, el papel del poder judicial y la necesidad de defender los principios democráticos y los estándares de derechos humanos

La sentencia enfatiza la necesidad de una interpretación armoniosa de las disposiciones constitucionales y los compromisos internacionales, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), para garantizar una representación política efectiva y el debido proceso. En dicha sentencia la corte exhorta que el Senado de la república el crear un estatuto de aplicación de índole disciplinaria a dichos servidores públicos es decir a los servidores públicos de elección popular en el cual se garantice los estándares nacionales e internacionales tanto en la aplicación de dicho estatuto disciplinario y que a su vez se garantice sus derechos políticos y electorales.

Conclusiones

El primer capítulo lo que buscó fue desde un enfoque histórico-jurídico establecer las funciones de la Procuraduría desde su creación a mediados del Siglo XIX y las competencias atribuidas para cumplirlas, con coherencia con la constitución y como se dejó claro, uno de sus fines como parte intrínseca del Estado es el regular las actuaciones y comportamientos de los servidores públicos que son la parte visible del Estado.

Además de hacer un recuento en el que se resalta que el Estado es titular de la potestad disciplinaria, ya que uno de sus fines esenciales en un Estado Social de Derecho puesto que busca asegurar ciertamente todos los deberes y principios, los cuales están consagrados en la misma constitución. Además, dichas autoridades administrativas deben dar cumplimiento a los deberes funcionales establecidos en la Constitución. Igualmente, se presentan las funciones disciplinarias emanadas al Ministerio Público, al evidenciar su arraigo constitucional, las cuales se desarrollan dentro de la función administrativa. Así mismo, se abordó la potestad constitucional otorgada a la Procuraduría General de la Nación, como es el ejercicio de controlar y vigilar el accionar dentro del desarrollo ejercido por los servidores públicos.

En el desarrollo del segundo capítulo se puede corroborar una de los enunciados trabajados en el Capítulo 1 de la presente investigación, debido a que las primeras sentencias establecieron con mayor claridad la potestad disciplinaria de la cual es titular del Ministerio Público, ya que uno de sus fines es hacer cumplir de manera efectiva los principios y obligaciones consagrados en la constitución en materia disciplinaria. Es claro el desarrollo de esta función administrativa, teniendo en cuenta la naturaleza de este órgano y sus atribuciones disciplinarias. Conforme a lo analizado en el capítulo 2, se pudo detallar que las

decisiones tomadas por parte del Ministerio Público están sustentadas en el organigrama legal interno, puesto que en algunos de estos fallos ignoraron al bloque de constitucionalidad, desconociendo tajantemente tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano, los cuales están íntimamente desarrollados en la protección de derechos humanos, incluyendo los derechos políticos.

Es necesario hacer la acotación que existe una armonía básica entre el Derecho Constitucional colombiano y el Derecho Internacional porque este último es complementario del otro y el ordenamiento interno se debe adaptar dentro del desarrollo del bloque de constitucionalidad para ser acatado correctamente.

De acuerdo a la normatividad interna se hace más que necesario ajustar la misma o cuando menos el enfoque a los tratados internacionales que se ha adherido el Estado colombiano, lo que lleva a reevaluar algunas tradiciones jurídico legales internas, las cuales son contrarias a los estatutos internacionales y es donde se hace un control difuso entre instituciones como la CIDH, porque se ha creado casi un proteccionismo jurídico-político que es contrario al Bloque de Constitucionalidad y a los fines superiores en el Estado Social gde Derecho.

Aparece el control de convencionalidad como una herramienta jurídica, el cual es totalmente válido y oportuno, debido a que algunas personas consideran que se han vulnerado sus derechos políticos, los cuales están re afirmados por el bloque de constitucionalidad, aunque, es necesario, decir que desgraciadamente el control de convencionalidad lo están usando como un escudo jurídico-político algunos funcionarios corruptos no solo de Colombia sino de distintos países de Latinoamérica, los cuales si son acreedores de una inhabilidad por parte de la Procuraduría General de la Nación para desligarse de sus faltas disciplinarias.

En cuanto al caso de estudio, el cual fue la destitución del Ex Alcalde Gustavo Petro, sirvió como un gran ejemplo ilustrativo de la extralimitación de funciones en que se vio inversa el Ministerio Público, porque en su potestad sancionatoria, la cual está establecida en la constitución, uso su deber disciplinario de una manera poco parcial y objetiva para desvincularlo de su cargo, pasando por alto lo establecido por la CADH.

El caso de estudio Petro Urrego vs. Colombia, se analizó la restricción de los derechos políticos del ex alcalde de Bogotá, Gustavo Petro, quien fue destituido e inhabilitado para ejercer cargos públicos por la Procuraduría General de la Nación de Colombia. La Corte IDH emitió una sentencia en la que se pronunció sobre las restricciones a los derechos políticos en el contexto interamericano, estableciendo un precedente relevante, puesto que la Corte IDH ha abordado la restricción de los derechos políticos en el corpus iuris interamericano, generando jurisprudencia y estándares que son relevantes para el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos no solo en Colombia sino en la región.

El debate jurídico que existe entre la CIDH y la Corte Constitucional en relación con la destitución e inhabilitación de servidores públicos se debe analizar desde varios puntos de vista el primero desde la armonía existente entre el derecho interno con el derecho internacional lo cual permite dicha armonía conforme a las decisiones de la Corte Constitucional con los estándares y jurisprudencia de la Corte IDH, asegurando que el derecho interno esté en consonancia con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

La mismas garantizan la protección de derechos políticos incluyendo la de los servidores públicos, asegurando que las restricciones impuestas por las autoridades administrativas se ajusten a los estándares internacionales de derechos humanos, en particular, a lo establecido en la CADH. Como se abordó a lo largo de la presente investigación se establecieron los parámetros para el ejercicio de la función pública, evitando que las restricciones a los derechos políticos sean aplicadas de manera arbitraria o desproporcionada, es más que esencial la armonía jurídica entre la CIDH y la Corte Constitucional en relación con la destitución e inhabilitación de servidores públicos es crucial para garantizar la protección efectiva de los derechos políticos y el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos en el ámbito nacional.

Referencias Bibliográficas

Constitución

Constitución Política de Colombia [Const.]. Art. 100. 1830 (Colombia).

Constitución Política de Colombia [Const.]. Artículos 6° - 123, 174 – 178, 277 – 278. Julio 7 de 1991 (Colombia).

Leyes

Ley 1862 de 2017. Por la cual se establecen las normas de conducta del Militar Colombiano y se expide el Código Disciplinario Militar. Agosto 4 de 2017. DO. No. 50.315.

Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Julio 12 de 2011. DO. No. 48.128.

Ley 1367 de 2009. Por la cual se adicionan unas funciones al Procurador General de la Nación, sus delegados y se dictan otras disposiciones. Diciembre 21 de 2009. DO. No. 47.570.

Ley 1123 de 2007. Por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado. Enero 22 de 2007. DO. No. 46.519.

Ley 1015 de 2006. Por medio de la cual se expide el Régimen Disciplinario para la Policía Nacional. Febrero 7 de 2006. DO. No. 46.175.

Ley 734 de 2002. Código Disciplinario Único. Febrero 5 de 2002. DO. No. 44.708

Ley 497 de 1999. Por la cual se crean los jueces de paz y se reglamenta su organización y funcionamiento. Febrero 11 de 1999. DO. No. 43.499.

Ley 270 de 1996. Estatutaria de la administración de justicia. Marzo 7 de 1996. DO. No. 42.745.

Ley 200 de 1995. Código Disciplinario Único. Julio 28 de 1995. DO. 41.946.

Ley de 1830. Por la cual se crea el Ministerio Público. Mayo 11 de 1830.

Doctrina

Amaya, J., & Loiano, A. (Enero – Junio, 2014). Derechos políticos y medidas cautelares de la CIDH. Reflexiones e interrogantes del caso “Gustavo Petro”. *Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, (21). p. 296-297.

Aragón, M. (1995). *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*. Ciudad Argentina.

Aragón, M. (1999). *Constitución, democracia y control*. México. UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas.

Bernal Peña, A. P. (2016). *Naturaleza jurídica de las decisiones disciplinarias. Hacia la consolidación de la jurisdicción disciplinaria en Colombia*. (Trabajo de grado Especialización, Universidad Militar Nueva Granada). RI UMNG. <http://hdl.handle.net/10654/7413>.

Cajiao Acosta, A. J. (2016). *El proceso disciplinario, Ley 734 de 2002, frente al debido proceso en los diferentes sujetos disciplinables*. (Trabajo pregrado, Universidad Libre).

Repositorio

Unilibre).

<https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/9902/PROCESO%20DISCIPLINARIO.pdf>

- Fleischmann, E. (1964). De Weber à Nietzsche. *Archives Européennes de Sociologie*, 5, 190-238. <http://dx.doi.org/10.1017/S0003975600001004>
- Forero Salcedo, R. (2008). *Igualdad y derechos colectivos*. Universidad Complutense.
- Hernández, P. A. (2010). *La ilicitud sustancial es una categoría autónoma en el régimen disciplinario: Algo más que “conductas típicamente antijurídicas” de los servidores públicos. -Lectura desde el Derecho de la Función Pública-*.
- Iragorri, J. C. (2014, 19 de marzo). La CIDH pide que se suspenda la destitución de Petro. *Semana*. <http://www.semana.com/nacion/articulo/cidh-concedio-las-medidas-cautelares-al-alcalde-gustavo-petro/380918-3>
- Isaza Serrano, C. M. (2009). *Teoría general del derecho disciplinario*. 2 ed. Temis.
- Loewenstein, K. (1976). *Teoría de la constitución*. Universidad de Barcelona.
- Mejía Ossman, J. & Quiñones Ramos, S. S. M. (2004). *Procedimiento disciplinario*. Doctrina y Ley.
- Moreno, M. A. & Toloza, L. A. (2018). *Acciones de la Procuraduría en su delegación disciplinaria*. [Proyecto de grado, Universidad La Gran Colombia].
- Moreno Romero, I. (2014). *Las decisiones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación y su control de legalidad en la jurisdicción*. (Trabajo de grado maestría, Universidad Nacional de Colombia). Repositorio UNAL.
- Ossa Aya, C. A. (2016). *Delimitación de la ilicitud sustancial como elemento de la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos*. (Tesis de maestría, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario). Repositorio URosario. <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/3615cf47-6c2b-4218-b686-61349e0a47d6/content>

- Otto, I. (1988). *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*. Ariel.
- Quinche, M. (2012). *Derecho constitucional colombiano: de la Carta de 1991 y sus Reformas*. Temis.
- Rebollo Puing, M., Izquierdo Carrasco, M., Alarcón Sotomayor, L., & Bueno Armijo, A. (2005). Panorama del derecho administrativo sancionador en España. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 7(1), 23-74.
- Reyes Kuri, J. F. (2009). La inconstitucionalidad de algunas restricciones al derecho a ser elegido en Colombia. *Revista Derecho del Estado*, (23), 147-173.
- Sánchez Novoa, P. A. (2012). Estado Social de Derecho frente al neo-constitucional. *Justicia*, 22, 191-212.
- Suárez Tamayo, D., Mejía Londoño, P., & Restrepo Gómez, L. (2014). Procedimientos administrativos sancionatorios inventario normativo y de las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia. *Opinión Jurídica*, 13(25), 139-154.
- Vargas López, K. (2008). Principios del procedimiento administrativo sancionador. *Revista Jurídica de Seguridad Social*, 14, 59.
- Villegas Garzón, O. (2004). *El proceso disciplinario*. Gustavo Ibáñez.
- Yate Chinome, D. (2007). La potestad disciplinaria de la cual es titular el Estado y su relación con la categoría dogmática superior de orden constitucional de la “Relación Especial de Sujeción. En: *Lecciones de derecho disciplinario* (Vol. II). Libro Primero. (pp. 25-28). Procuraduría General de la Nación.

Jurisprudencia

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2014). Resolución No. 5/14. Medida Cautelar No. 374-13.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia No. 25000-23-42-000-2013-06871-01 de 2014. (C.P. María Elizabeth García González; Diciembre 7 de 2017).

Corte Constitucional. Sentencia C-057 de 1998. (M. P. Carlos Gaviria Díaz; Marzo 4 de 1998).

Corte Constitucional. Sentencia C-111 de 2019. (M. P. Rodrigo Escobar Gil; 2019)

Corte Constitucional. Sentencia C-152 de 1993. (M. P. Carlos Gaviria Díaz; Abril 22 de 1998)

Corte Constitucional. Sentencia C-225 de 1995. (M. P. Alejandro Martínez Caballero; Mayo 18 de 1995)

Corte Constitucional. Sentencia C-229 de 1995. (M. P. Alejandro Martínez Caballero; Mayo 25 de 1995)

Corte Constitucional. Sentencia C-307 de 1996. (M.P. Vladimiro Naranjo Meza; Julio 11 de 1996).

Corte Constitucional. Sentencia C-341 de 1996. (M. P. Antonio Barrera Carbonell; Agosto 5 de 1996).

Corte Constitucional. Sentencia C-341 de 1996. (M. P. Antonio Barrera Carbonell; Agosto 5 de 1996).

Corte Constitucional. Sentencia C-544 de 2004. (M. P. Jaime Córdoba Triviño; Mayo 28 de 2004).

Corte Constitucional. Sentencia C-551- 2003. (M. P. Eduardo Montealegre Lynett; Julio 9 de 2003)

Corte Constitucional. Sentencia SU-712. (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio; Octubre 17 de 2013).

Corte Constitucional. Sentencia T-1319. (M. P. Rodrigo Uprimny Yepes; Diciembre 7 de 2001)

Corte Constitucional. Sentencia T-786. (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; Marzo 9 de 2003).

Corte Constitucional. Sentencia C-030 de 2023. (M. P. Jose Fernando Reyes, Juan Carlos Cortes; Febrero 16 de 2023)

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Artículo 1. Numeral 1 y Artículo 23 Convención Americana de Derechos Humanos.

Procuraduría General de la Nación. (2013, 20 de junio). Auto evaluación investigación disciplinaria IUS 2012-447489. PGN.

Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sentencia SU355 De 2015. (M. P. Mauricio González Cuervo; Junio 11 de 2015)

Páginas Web

Procuraduría General de la Nación. (2003). *Lecciones de derecho disciplinario*.

<https://gmhabogados.com.co/wp-content/uploads/2020/08/Lecciones-de-derecho-disciplinario.-Volumen-2.pdf>

Uprimny Yepes, R. (2005). *El bloque de constitucionalidad en Colombia. Un análisis jurisprudencial y ensayo de sistematización doctrinal*.

[http://redescuelascsa.com/sitio/repo/DJS-Bloque_Constitucionalidad\(Uprimny\).pdf](http://redescuelascsa.com/sitio/repo/DJS-Bloque_Constitucionalidad(Uprimny).pdf).

Vargas. C. (2014, 23 de enero). El paroxismo jurídico y político en la destitución de Petro.

Semana.com. <http://www.semana.com/opinion/articulo/destitucion-de-petro-salidas-juridicas-opinion-de-carlos-julio-vargas/371611-3>