

**Procedencia De La Tutela Contra Actos Administrativos Sancionatorios Proferidos por la  
Procuraduría General de la Nación Contra Servidores Públicos elegidos por voto popular**

**David Santiago García Galvis, Daniela Cáceres Serrano, Sergio Andrés Vélez Rueda**

**Trabajo de grado para optar el título de Abogados**

**Universidad Santo Tomás, Bucaramanga**

**División de Ciencias Jurídicas y Políticas**

**Facultad de Derecho**

**2025**

## Contenido

1. Formulación del problema.....	5
1.1 Descripción del problema.....	5
1.3 Formulación de la pregunta de investigación.....	6
1.4 Objetivos.....	7
1.4.1 Objetivo general .....	7
1.4.2 Objetivos específicos.....	7
1.5 Justificación.....	8
2. Marco teórico referencial.....	12
2.1 Marco contextual .....	12
2.2 Marco histórico.....	15
2.3 Estado del arte .....	17
2.4 Marco jurídico .....	18
2.4.1 Normativo.....	18
2.4.2 Jurisprudencial.....	19
2.4.3 Doctrinal .....	19
3. Diseño metodológico.....	21
3.1 Forma de investigación.....	21
3.2 Tipo de investigación .....	22

3.3 Enfoque de la investigación.....	23
4. Hipótesis .....	27
5. Presentación del trabajo investigativo .....	33
6. Esquema capitular preliminar.....	34
7. Conclusión general del proyecto de grado. Reflexión integradora: tensiones y vacíos .....	35
Referencias .....	89

**Lista de Figuras**

**Figura 1.** *Cronograma de actividades* ..... 29

**Figura 2.** *Tabla de presupuesto*..... 31

## 1. Formulación del problema

### 1.1 Descripción del problema

A raíz de diversos sucesos en el ámbito jurídico que han llevado a la interposición de tutelas contra actos administrativos de carácter sancionatorio, la procedencia de este instrumento jurídico en estas situaciones es algo que se ha venido debatiendo y poniendo en tela de juicio en el contexto jurídico colombiano, pues si bien hay unas pautas claras frente a la interposición de las tutelas, la procedencia de estas suele ser analizada desde un punto de vista estático y cerrado<sup>1</sup>. Frente a esto ya la Corte ha manifestado en cierta jurisprudencia, pero el problema jurídico no ha concluido allí, pues las tutelas se siguen presentando en contra de estos actos.

Inicialmente se podría pensar que, teniendo los medios de control que nos proporciona la ley, y cuyo propósito es precisamente atacar dichos actos administrativos, no tendría sentido la interposición de la tutela, teniendo en cuenta la subsidiaridad de este instrumento jurídico.

Sin perjuicio de la subsidiaridad mencionada previamente, es importante también tener en cuenta para la contextualización que la problemática es la urgencia de la situación, pues pretendiendo tomar el camino de los medios de control se debería tener en consideración que no son procesos que se resuelvan con inmediatez, como si lo puede llegar a ser la tutela.

De la misma manera, en los medios de control establecidos en la Ley 1437 de 2011, no se

---

<sup>1</sup> Cuando se afirma que la procedencia de la tutela se analiza de forma “estática y cerrada”, se hace referencia a una visión rígida del derecho, en la que no se considera la realidad concreta de cada caso. Es decir, se interpretan las reglas como si fueran absolutas y no se deja espacio para valorar si, en la práctica, los medios ordinarios realmente garantizan los derechos fundamentales de la persona afectada.

tiene en cuenta que la inmediatez de un perjuicio irremediable sea factor determinante para su ejercicio, por lo que, a primera vista, podría decirse que la tutela es conveniente en estos casos, pero este es un problema jurídico que requiere el análisis pertinente en esta investigación.

El desconocimiento sobre esta procedencia muchas veces resulta trascendental para entender diversos problemas jurídicos que se presentan, como puede ser la congestión judicial y la interposición de tutelas contra cosas ya juzgadas, por lo que la pertinencia de la investigación resulta ciertamente verdadera, además que no hay investigación profunda sobre el tema, pues la existente trata sobre la tutela en sentido amplio: según Quinche-Ramírez (2011), las otras investigaciones que se han realizado no resultan relacionadas con el tema. Debido a esto, es importante su investigación, con el objeto de evitar futuras problemáticas repitentes sobre dicha problemática.

### **1.3 Formulación de la pregunta de investigación**

La presente propuesta de investigación busca responder la siguiente pregunta:

- ¿Bajo qué criterios procede la acción de tutela contra actos administrativos de carácter sancionatorio/disciplinario proferidos por la Procuraduría General de la Nación contra servidores públicos elegidos por voto popular?

## **1.4 Objetivos**

### ***1.4.1 Objetivo general***

- Analizar la procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos de carácter particular y concreto proferidos por la Procuraduría General de la Nación contra servidores públicos elegidos por voto popular a través de la jurisprudencia y normativa.

### ***1.4.2 Objetivos específicos***

- Identificar los derechos constitucionales y fundamentales que se vulneran en el desarrollo del procedimiento sancionatorio disciplinario de la Procuraduría General de la Nación contra servidores públicos elegidos por voto popular.
- Analizar jurisprudencialmente los casos en concreto donde se haya estudiado la procedencia de la acción de tutela frente a actos administrativos a través de la jurisprudencia y normativa.
- Analizar los criterios que ha utilizado la jurisprudencia colombiana, para admitir o denegar la procedencia de la acción de tutela frente a actos sancionatorios proferidos por la procuraduría general de la nación contra servidores públicos elegidos por voto popular.

### 1.5 Justificación

La presente investigación nace de la constatación de una doble realidad: por un lado, la existencia de un marco normativo y doctrinal que reconoce la tutela como mecanismo excepcional y subsidiario; por otro, la proliferación práctica de tutelas contra actos sancionatorios proferidos por la Procuraduría General de la Nación que evidencian lagunas, tensiones y vacíos en la aplicación cotidiana de esas reglas. Esa dicotomía no es solo teórica: sus efectos se traducen en decisiones de enorme impacto —destituciones, inhabilidades prolongadas, afectación de investiduras—, en un aumento de litigiosidad que llega a congestionar despachos judiciales y eventualmente puede derivar en pronunciamientos internacionales que cuestionen la adecuación del sistema interno. En ese contexto, esta tesis se propone estudiar en profundidad la procedencia de la acción de tutela frente a sanciones disciplinarias impuestas por la Procuraduría a servidores públicos elegidos por voto popular, con la ambición de aportar claridad doctrinal, criterios interpretativos y propuestas prácticas que reduzcan la incertidumbre y fortalezcan la seguridad jurídica.

Desde la perspectiva académica, la investigación es pertinente y oportuna porque existe una carencia de estudios centrados exclusivamente en este cruce específico entre tutela, potestad disciplinaria y derechos políticos en el marco colombiano. La bibliografía consultada muestra que la mayoría de los análisis son generales sobre la tutela Quinche-Ramírez (2011), o comparativos con otros ordenamientos Bórquez et ál. (2019), o bien abordan la procedencia de la tutela en términos amplios sin focalizar en la singularidad que representa el trato disciplinario a servidores elegidos por voto popular. Algunos trabajos locales tratan la materia administrativa

desde perspectivas útiles Gutierrez-Silva et ál. (2018), pero no incorporan de forma sistemática los desarrollos jurisprudenciales más recientes —tanto nacionales como interamericanos— que han reconfigurado el problema en los últimos años. Esa brecha bibliográfica convierte a la presente tesis en un aporte necesario: ofrece un estudio localizado, actualizado y crítico, que aúna doctrina, jurisprudencia y propuestas prácticas.

La viabilidad de la investigación es clara: existe abundante material jurisdiccional y doctrinal que permite construir un análisis riguroso y útil. Casos emblemáticos como la decisión interamericana en *Petro Urrego vs. Colombia* (CIDH, 2020) y el conjunto de pronunciamientos de la Corte Constitucional —entre las sentencias SU-712/13, T-954/05, T-191/10, T-1093/04 y la más reciente C-030/23— constituyen un cuerpo de reglas y matices que pueden ser interrogados y sistematizados para detectar criterios repetidos, inconsistencias y huecos interpretativos. Esto no solo posibilita un ejercicio académico sólido, sino que además garantiza que las conclusiones y recomendaciones puedan ser prácticas y aplicables por los operadores del derecho. En suma: hay datos, precedentes y bibliografía suficientes para realizar un estudio exhaustivo que además sea útil para el mundo real.

Desde el punto de vista del problema social y la política pública, la investigación tiene una fuerte justificación. Las “tutelatones” —interposiciones masivas de tutelas frente a actos administrativos sancionatorios— revelan un fenómeno de saturación judicial que no puede ser ignorado. Cuando múltiples actores usan la tutela como atajo procesal en ausencia de criterios uniformes sobre su procedencia, se generan tres problemas simultáneos: (i) se sobrecargan los despachos de tutela con casos que, en condiciones normales, deberían tramitarse por la vía

contencioso-administrativa; (ii) se produce una inseguridad jurídica que afecta a servidores y a las instituciones, pues las decisiones pueden variar notablemente según el juzgado de turno; y (iii) se corre el riesgo de perder legitimidad en los procesos disciplinarios, al desdibujarse la frontera entre sanción administrativa legítima y usurpación de competencia jurisdiccional. Casos paradigmáticos como el de la destitución del exalcalde de Bogotá y su posterior revisión por parte de la Corte Interamericana ilustran el costo institucional y político de estas tensiones: no se trata solo de resolver un caso concreto, sino de señalar que un fallo internacional puede requerir adaptaciones profundas en la práctica disciplinaria interna.

En términos metodológicos y prácticos, la investigación propone un enfoque que combina el análisis doctrinal y jurisprudencial con el estudio crítico de casos concretos. Esto permitirá no solo describir qué ha decidido la Corte en distintas circunstancias, sino explicar por qué ciertos criterios surgieron, cómo se han aplicado de manera divergente y cuáles son sus consecuencias prácticas. La intención no es proponer cambios de gran calado sin fundamento; al contrario, se busca identificar medidas operativas de alto impacto y baja fricción normativa —mejoras en notificaciones, plazos efectivos de suspensión, estándares mínimos de motivación, mayor formación en control de convencionalidad— que, aplicadas con diligencia, reducirían significativamente la necesidad de acudir a la tutela y generarían una mayor economía judicial.

El aporte concreto al derecho puede sintetizarse en tres niveles. Primero, conceptual: la tesis sistematiza y clarifica los criterios jurisprudenciales que, de facto, vienen orientando la procedencia de la tutela en contextos disciplinarios —la exigencia de eficacia real de los medios ordinarios, la necesidad de un perjuicio irremediable probado, la tutela como mecanismo

transitorio, y la incorporación del control de convencionalidad para proteger derechos políticos—. Segundo, práctico-procedimental: el trabajo ofrece recomendaciones puntuales sobre cómo mejorar la tramitación disciplinaria sin sacrificar la potestad sancionatoria del Estado, con el propósito de reducir la litigiosidad innecesaria. Tercero, institucional: sirve como insumo para jueces, magistrados y funcionarios que deben aplicar o interpretar estos criterios en el día a día, contribuyendo a una práctica jurídica más previsible y fundada en estándares claros.

Los beneficiarios de este trabajo son múltiples y evidentes. En primer lugar, los servidores públicos elegidos por voto popular: alcaldes, concejales, diputados y otros titulares de cargos electivos que ven en riesgo no solo su carrera, sino también la representación democrática que encarnan. La claridad en los criterios de procedencia de la tutela los protege frente a decisiones de ejecución inmediata que puedan vulnerar derechos políticos sin el debido control jurisdiccional. En segundo lugar, los operadores judiciales y administrativos —magistrados de tutela, jueces contenciosos, funcionarios de la Procuraduría, abogados—: para ellos, una cartografía jurisprudencial ordenada y recomendaciones procedimentales constituyen herramientas valiosas para administrar justicia con menor error y mayor coherencia. En tercer lugar, la ciudadanía en su conjunto: un sistema disciplinario coherente y respetuoso de garantías fortalece la confianza en las instituciones democráticas y asegura que la sanción administrativa persiga la corrección de conductas sin atropellar la voluntad popular.

Finalmente, la repercusión de este estudio trasciende el plano académico. Una adecuada delimitación de los supuestos en que procede la tutela frente a sanciones disciplinarias contribuye a la economía procesal —menos litigios repetitivos, decisiones más ejemplares— y a la salud

institucional: si la Procuraduría puede sancionar con criterios claros y si los tribunales aplican reglas uniformes, el resultado es un Estado más eficiente y justo. La presente investigación, por tanto, no es un ejercicio teórico aislado sino una contribución práctica al fortalecimiento del Estado de derecho, a la protección de derechos fundamentales y a la estabilidad institucional. En el cruce de estas dimensiones reside su justificación última: generar claridad donde hoy hay incertidumbre, proponer soluciones donde hoy hay atajos, y colaborar a que la tutela recupere su esencia de instrumento excepcional en defensa de lo que realmente lo justifica.

## **2. Marco teórico referencial**

### **2.1 Marco contextual**

Esta investigación se ubica en el cruce entre dos realidades normativas y prácticas: por una parte, la consagración de la *acción de tutela* en la Constitución Política de 1991 como un mecanismo de protección inmediata de los derechos fundamentales; por otra, el ejercicio de la potestad disciplinaria por parte de la Procuraduría General de la Nación, que en determinados casos conduce a sanciones con efectos políticos relevantes (destituciones, inhabilidades). La regulación y el uso de la tutela para controvertir actos administrativos sancionatorios debe leerse, por tanto, a partir de ese punto de partida constitucional y de su reglamentación inicial a través del Decreto 2591 de 1991, que fijó condiciones y límites para su procedencia.

Históricamente, la Corte Constitucional fue construyendo una línea interpretativa que buscó conciliar la excepcionalidad de la tutela con la existencia de los medios ordinarios de defensa

administrativa. En los años siguientes a 1991, los pronunciamientos del tribunal fueron permitiendo la intervención de la tutela contra actos administrativos en supuestos concretos de urgencia o perjuicio irremediable; sin embargo, con el tiempo la Corte matizó esa apertura para evitar que la tutela desplazara sistemáticamente a la jurisdicción natural (Acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso-administrativa). En la praxis jurisprudencial surgieron, entonces, criterios reiterados: el examen de la *subsidiariedad*, la comprobación de la *ineficacia o la tardanza* de los medios ordinarios y la existencia de un *perjuicio grave e irremediable* que justifique la excepcionalidad de la tutela (véanse, entre otros, los criterios plasmados en Sentencias como T-1093/04, T-954/05, T-191/10 y SU-712/13).

En el tránsito jurisprudencial pueden distinguirse etapas. En una fase inicial la Corte reconoció que la tutela podía operar frente a actos administrativos cuando había amenaza de daño inmediato a derechos esenciales. Posteriormente, ante usos más amplios de la tutela —y la ocurrencia de interposiciones masivas— la Corte fue precisando requisitos probatorios (motivación, gravedad del perjuicio, carácter actual de la amenaza) para que la tutela no se convirtiera en un atajo procesal (cfr. T-737/04; T-954/05). Casos como T-1093/04 y T-191/10 sirvieron para afinar la noción de perjuicio irremediable en contextos donde la sanción implicaba, en la práctica, la imposibilidad de volver a ejercer la función pública o participar en la vida política. A su vez, decisiones posteriores como SU-712/13 confirmaron la necesidad de evaluar con rigor la inmediatez y la idoneidad de las vías ordinarias antes de admitir la tutela.

A nivel internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha intervenido en la materia estableciendo estándares que impactan directamente la procedencia de la

tutela en casos disciplinarios con efectos políticos. El Tribunal Interamericano ha subrayado en su doctrina que determinadas restricciones a derechos políticos requieren la intervención de una autoridad jurisdiccional y no meramente administrativa, lo que impone al juez interno un control de convencionalidad al interpretar la normativa doméstica. Este examen interamericano fue particularmente nítido en el caso que involucró la destitución de un servidor electo y que motivó pronunciamientos posteriores que tensionaron la práctica disciplinaria interna (véase, en la jurisprudencia reciente, el influyente pronunciamiento de la Corte Interamericana y su repercusión en la interpretación local).

Recientemente, la Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han establecido una mayor interacción jurisprudencial, lo que ha elevado las exigencias de garantías cuando están en juego los derechos políticos. La Corte Constitucional, actuando como intérprete de la Constitución y del bloque de constitucionalidad, ha ido incorporando los parámetros internacionales en sus decisiones, como se ve en fallos recientes como la Sentencia C-030 de 2023. Estos fallos exigen un cuidado especial cuando una sanción administrativa podría afectar el cargo público o la participación política de un ciudadano. En la práctica, esto ha generado una doble exigencia para que proceda la acción de tutela contra actos sancionatorios: el demandante debe probar que los medios judiciales ordinarios no son efectivos o suficientes, y, al mismo tiempo, debe verificarse que se cumplen los estándares de jurisdiccionalidad e imparcialidad que la doctrina interamericana exige para proteger los derechos de naturaleza política.

En suma, desde 1991 hasta la actualidad se observa una evolución jurisprudencial que va

desde una apertura inicial de la tutela frente a actos administrativos, hacia una línea cada vez más matizada y exigente: la tutela sigue siendo admisible, pero su admisión depende ahora de una valoración casuística exigente que combina los requisitos de subsidiariedad, eficacia de los medios ordinarios, existencia de perjuicio irremediable y respeto a los estándares convencionales cuando están en juego derechos políticos. Esta evolución es el marco en el que se inscribe el presente estudio: comprenderla con detenimiento, sistematizar los criterios que las cortes han venido aplicando y distinguir las lagunas o incertidumbres que todavía requieren clarificación para evitar abusos procesales y garantizar, simultáneamente, la protección efectiva de los derechos fundamentales.

## **2.2 Marco histórico**

Para la realización de este objetivo se revisaron inicialmente las investigaciones que abordan temáticas relacionadas a la tutela en nivel general, de igual manera y con el objetivo de relacionar la tutela y los actos administrativos sancionatorios, se revisará el procedimiento sancionatorio disciplinario, finalmente se revisarán las investigaciones que relacionen ambas variables.

La acción de tutela en Colombia tiene su antecedente en el derecho de amparo mexicano, introducido en 1847 con influencia del derecho español (Barrera, 2012). Aunque más reciente, la tutela colombiana se ha constituido como un mecanismo eficaz y flexible en la protección de derechos fundamentales, en gran parte por su origen en una Asamblea Constituyente plural e incluyente que permitió su adecuada incorporación en la Constitución de 1991.

Carrera-Silva (2011), resalta la importancia de la tutela como base del Estado Social de Derecho, al caracterizarla como subsidiaria y procedente frente a la vulneración de derechos fundamentales. Destaca que “la acción de tutela se ha convertido en la más importante institución procesal de rango constitucional en la historia colombiana”. A su vez, Cano-Blandón (2017), analiza el principio de inmediatez como herramienta clave para la efectividad del mecanismo, aunque señala que su aplicación rígida puede generar injusticias. La Corte Constitucional ha matizado este requisito en sentencias como la T-264-15 (2015), permitiendo excepciones cuando existen razones válidas o la vulneración persiste en el tiempo.

En cuanto al procedimiento disciplinario sancionatorio, López (2014), explica que este permite sancionar conductas u omisiones contrarias a las normas administrativas, distinguiéndose del derecho penal pese a ciertas similitudes. Un hito en su evolución fue el “Caso Petro”, donde la CIDH declaró que la inhabilitación administrativa de un funcionario elegido popularmente no es compatible con la Convención Americana de Derechos Humanos (Caso Petro Urrego vs Colombia, 8 de julio de 2020), lo que obligó a Colombia a reformar su marco normativo para evitar responsabilidad internacional.

### 2.3 Estado del arte

Si bien en el barrido investigativo que se realizó no se encontraron investigaciones que relacionen de manera concreta y específica las variables de esta propuesta, hay doctrina existente que puede ofrecernos una guía para dichas variables.

- Medina, (2017), Tutela contra actos administrativos: expresión concreta de la constitucionalización del derecho administrativo colombiano. En esta investigación se puede ver un análisis sobre la procedencia de la tutela frente a los actos administrativos que vulneren derechos fundamentales, pudiendo dar así una pauta general para esta investigación.
- Bórquez, et ál. (2019), El recurso de protección como mecanismo de control jurisdiccional ordinario de los actos administrativos: una respuesta no apropiada a un problema jurídico complejo. En esta investigación se hace una crítica reflexiva sobre el uso de la tutela para ejercer control respecto de los actos administrativos, menciona el autor que se puede llegar a sobrecargar el sistema judicial con esta práctica, teniendo en cuenta que se tienen los medios de control.
- Gutierrez-Silva, et ál. (2018). Procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos. En esta investigación se resalta el análisis que se realiza precisamente sobre los actos que transgreden derechos fundamentales o la integridad de las personas sobre las que recaen estos actos, aunque sea *grosso modo*.

## **2.4 Marco jurídico**

### ***2.4.1 Normativo***

En materia internacional, la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 23, numeral 1 y 2, entra a determinar el alcance jurídico que pueda tener el reglamento interno en asunto de los derechos políticos, relacionándose así con las posibles violaciones a derechos humanos que se puedan desarrollar producto de las diferentes actuaciones administrativas de carácter sancionatorio. De esta manera, la CADH debe tomarse en cuenta al momento de enmarcar la presente investigación a nivel internacional y teniendo siempre en cuenta la convencionalidad.

En materia nacional, tenemos como fuente de análisis la Constitución Política de Colombia, que establece en su artículo 86 la acción de tutela, la cual se podrá invocar por cualquier persona para proteger de forma inmediata sus derechos constitucionales fundamentales, se especifica también que esta se realiza por medio de un proceso preferente y sumario y que solo se podrá acudir a esta cuando no se tenga otro medio de defensa disponible.

Igualmente será objeto de análisis la Ley 2094 de 2021 que modificó la Ley 1952 de 2019, introduciendo así cambios encaminados a cumplir la sentencia condenatoria contra el estado colombiano que se enunciará en el siguiente párrafo, pudiendo resaltar que los términos en cuanto a los procedimientos sancionatorios se ampliaron, al igual que la competencia de los tribunales administrativos en primera instancia, enunciada en el numeral 23 del artículo 28, estableciéndola de forma tal que ahora estos tribunales conocerán de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos de carácter sancionatorio disciplinario que impongan

sanciones tales como la destitución, inhabilidad o separación absoluta del cargo.

### ***2.4.2 Jurisprudencial***

La selección de la jurisprudencia se realizó con base en la relación que se pueda evidenciar entre la tutela y su procedencia contra actos administrativos de carácter sancionatorio-disciplinario, especificando que únicamente al cumplir este requisito relacional podrán ser tenidas en cuenta para la presente investigación. Es importante también mencionar que se seleccionó jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, por cuanto son estos dos órganos los competentes en cuanto a las variables de este proyecto se refiere, teniendo así por un lado el aspecto constitucional sustentado en la acción de tutela y su procedencia; y por otro lado el ámbito contencioso-administrativo sustentado en los actos administrativos de carácter sancionatorio disciplinario, su forma y su contenido. La importancia de la jurisprudencia en el contexto del derecho internacional resulta igualmente recalable, ya que es la Corte Interamericana de Derechos Humanos la que puede llegar a unir estos dos aspectos tanto desde la legislación local como desde la convencionalidad, dando así un panorama bastante integral y objetivo.

La jurisprudencia que mediante esta investigación se ha encontrado e identificado será abordada y ahondada en la construcción del esquema capitular en aras de conservar un orden y mayor claridad en la exposición de la investigación.

### ***2.4.3 Doctrinal***

Dentro del ámbito jurídico de la tutela se ha realizado un amplio y reciente desarrollo

científico como puede ser la realizada por Carrera Silva (2011), donde hace un gran recuento de los aspectos más fundamentales y trascendentales de la acción de tutela, su introducción en la Constitución de 1991 como garantía de derechos fundamentales, y además como pilar del Estado democrático, además de esto la caracteriza, mencionando aspectos como lo puede ser el aspecto subsidiario de la misma, o las situaciones frente a las cuales se puede invocar, siendo estas cuando algún derecho fundamental se vea vulnerado.

Siguiendo con sus características más generales, se puede mencionar la investigación realizada por Cano-Blandón (2017), donde se hace un análisis sobre el principio de inmediatez de la acción de tutela, característica que representó un cambio de pensamiento absoluto en el momento de su introducción, pues solucionaba un problema recurrente en el marco jurídico colombiano como lo era la demora y la imposibilidad del acceso a la justicia debido a la lentitud con la que muchas veces se actuaba.

Siguiendo con lo mencionado anteriormente, la investigación realizada por Rubio (2011), hace cuenta de ciertas problemáticas que ha tenido la tutela en Colombia y que podrían ser tenidas en cuenta para la presente investigación, pues aspectos tales como el aparente formalismo que muchas veces suele plasmarse en la jurisdicción o la congestión judicial que vive Colombia hace muchos años llegan a afectar directamente esta área del derecho.

En cuanto al *procedimiento disciplinario sancionatorio*, esta se define como “aquel en virtud del cual pueden imponerse sanciones a quienes incurran en la inobservancia de las acciones u omisiones que le son impuestas por el ordenamiento normativo administrativo, o el que sea aplicable por la Administración Pública” (López, 2014).

### 3. Diseño metodológico

#### 3.1 Forma de investigación

La forma en la que se investigará resulta importante por cuanto nos permite establecer de forma clara cómo se va a desarrollar la investigación en el marco de la creación de conocimiento o el análisis y resolución de un conflicto de la vida cotidiana, según sea el caso, teniendo así la posibilidad de desarrollar una investigación aplicada o una investigación básica.

Para este caso en específico es importante mencionar en un primer momento que se está intentando estudiar un fenómeno jurídico como lo es la posibilidad de atacar los actos administrativos de carácter sancionatorio disciplinario mediante la acción de tutela, es decir que se busca el entendimiento de un conflicto presentado en la vida cotidiana. Para ese análisis que se pretende se usarán herramientas y fuentes ya existentes dentro del campo jurídico, sin la necesidad ni la intención de generar o crear conocimiento nuevo.

Teniendo en cuenta lo anterior, pudiendo mencionar lo dicho por Lozada, (2014),

La investigación aplicada busca la generación de conocimiento con aplicación directa a los problemas de la sociedad o el sector productivo. Esta se basa fundamentalmente en los hallazgos (...) de la investigación básica, ocupándose del proceso de enlace entre la teoría y el producto. (p. 1).

La presente investigación se enmarcará dentro de la forma aplicada de investigación, sirviendo así de enlace entre la teoría o el conocimiento preexistente, como lo puede ser la norma o la jurisprudencia y el producto o la realidad social, permitiendo así el análisis y resolución de un

problema concreto y específico como el correspondiente a esta investigación.

### **3.2 Tipo de investigación**

La presente investigación corresponde al tipo de investigación exploratoria, apoyado en el marco teórico, el estado del arte y la revisión documental de las fuentes del derecho aplicables, especialmente normas, leyes, jurisprudencia y doctrina acerca de la acción de tutela y su procedencia contra los actos administrativos de carácter sancionatorio, buscando así una clasificación e interpretación de la información obtenida de dichas fuentes de forma sistemática, sin ser ajena al contexto socio-jurídico que rodea esta investigación.

Esta investigación se desarrollará mediante la revisión documental de jurisprudencia, leyes, doctrina y artículos constitucionales, pudiendo diferenciar así dos momentos principales dentro de esta investigación, siendo el primero aquel en el que, mediante diferentes técnicas de búsqueda, se recolectó y almacenó la información de interés para esta investigación; y el segundo, aquel en el que se presentó dicha información de tal forma que fuera posible una comprensión adecuada de las temáticas a tratar, como se evidenció en el marco teórico.

De acuerdo con esto, es posible enmarcar esta investigación dentro del tipo descriptivo, pudiendo además especificar que se encajaría dentro del subtipo documental, pues siguiendo lo dicho por Tancara (1993), que define esta tipología “como una serie de métodos y técnicas de búsqueda, procesamiento y almacenamiento de la información contenida en los documentos, en primera instancia, y la presentación sistemática, coherente y suficientemente argumentada de nueva información en un documento científico, en segunda instancia”, se pueden así evidenciar

estos dos momentos de los que se hacía mención anteriormente en donde el tipo documental tiene lugar a medida que se ha recolectado y sistematizado toda esta información.

De esta manera, podemos evidenciar los dos momentos que menciona el autor, teniendo así que en un primer momento se está realizando la recolección de la información, usando fuentes tanto primarias como secundarias, como puede verse en el marco teórico, y aquel segundo momento en donde se presenta de forma coherente y, sobre todo, sistemática, dicha información recolectada, haciendo especial énfasis en el carácter sistemático de la misma, entendiendo que no pueden presentarse dichos documentos de forma aislada, sino que debe haber una relación entre todos ellos, facilitando así el análisis y la descripción del problema.

### **3.3 Enfoque de la investigación**

La determinación sobre el enfoque investigativo radica, de acuerdo con la etimología misma de la palabra, en la orientación que se debe seguir para poder lograr los objetivos propuestos en la investigación, y dicha orientación estará dada por la información contenida en la investigación, junto con el manejo y el fin que se persiga en la misma.

Esta investigación adopta un enfoque cualitativo de carácter descriptivo, conforme a las pautas metodológicas formuladas por Hernández Sampieri y colaboradores. En línea con ese autor, el objetivo principal no es medir variables ni generar estimaciones estadísticas, sino describir, sistematizar y comprender en profundidad un fenómeno jurídico concreto: la procedencia de la acción de tutela frente a actos administrativos sancionatorios de la Procuraduría General de la Nación dirigidos a servidores públicos elegidos por voto popular (Hernández-Sampieri, et al.,

2014). El enfoque descriptivo permite identificar las características esenciales del fenómeno, organizar la información jurisprudencial y normativa, y mostrar cómo y en qué circunstancias emergen los problemas de constitucionalidad y tutela que se analizan.

Desde este marco, la investigación centra su radar en los derechos fundamentales presuntamente conculcados en el marco del procedimiento sancionatorio disciplinario. Entre los derechos que se examinarán de manera prioritaria se encuentran: el derecho al debido proceso Constitución Política de Colombia (1991), la presunción de inocencia, el derecho a la defensa y al acceso a instancias recursivas (doble instancia), el derecho al buen nombre y la honra, el derecho a la participación política y al ejercicio del cargo (derechos políticos), y el principio de igualdad ante la ley. Estos derechos se elegirán no de forma teórica, sino en virtud de su reiterada aparición en la doctrina y la jurisprudencia sobre sanciones disciplinarias y tutela, y por el impacto concreto que su afectación tiene en la legitimidad democrática cuando quienes sufren la sanción son representantes electos.

Metodológicamente, la investigación se estructura como un estudio cualitativo descriptivo basado en análisis documental y jurisprudencial. Las fuentes principales serán: Constitución y normas reglamentarias (especialmente Decreto 2591/1991 y normas disciplinarias relevantes), sentencias de la Corte Constitucional y decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, doctrinas selectas y materiales de contextualización (informes, prensa especializada y normativa administrativa). El estudio empleará técnicas de *análisis de contenido* y *análisis jurídico-dogmático* para extraer criterios, comparar razonamientos y reconstruir la lógica decisoria de los tribunales. Asimismo, se realizará un muestreo intencional de casos paradigmáticos (por

ejemplo, fallos que hayan sentado precedentes o generado debate público) para permitir una descripción detallada y comparada.

Para operacionalizar el análisis de los derechos potencialmente vulnerados, la investigación mapeará las *fases del procedimiento disciplinario* —actos preliminares e investigativos, pliego de cargos, pruebas y audiencias, decisión sancionatoria y ejecución de la sanción— y analizará en cada una las posibles afectaciones a los derechos señalados (p. ej., notificaciones defectuosas que lesionan el derecho a la defensa; demora en términos que lesionan la celeridad procesal; decisiones adoptadas por autoridades con funciones mixtas que afectan la imparcialidad). Este enfoque faseado permite conectar la teoría constitucional con la praxis administrativa y judicial, y facilita la identificación de los vectores concretos donde la tutela ha sido invocada o podría invocarse legítimamente.

La naturaleza descriptiva del estudio, tal como la entiende Hernández Sampieri et al. (2014), conlleva además que los resultados no sean meras catalogaciones: la descripción va acompañada de una *interpretación crítica* que busca revelar causas, consecuencias y patrones de actuación institucional. En consecuencia, las conclusiones contendrán no solo un inventario de derechos en riesgo, sino propuestas operativas y criterios interpretativos (derivados de la jurisprudencia analizada) que orienten la actuación de los operadores jurídicos y reduzcan la arbitrariedad en la admisión de tutelas frente a sanciones disciplinarias.

En suma, el enfoque adoptado combina la solidez metodológica del estudio descriptivo cualitativo Hernández-Sampieri et al. (2014), con una focalización clara en los derechos fundamentales concretos que resultan especialmente relevantes cuando la Procuraduría impone

sanciones a servidores electos. Esto permite que la investigación avance desde la constatación empírica y documental hacia recomendaciones prácticas que apunten a mejorar la coherencia entre la potestad sancionatoria y la tutela efectiva de los derechos.

Adicionalmente, la particularidad de los hechos estudiados entra a jugar un papel importante, pues como lo menciona Pita-Fernández y Pértegas-Díaz (2002), “La investigación cualitativa trata de identificar la naturaleza profunda de las realidades, su sistema de relaciones, su estructura dinámica”, es decir que no es posible generalizar las características que permean esta investigación, si bien comprende una estructura dinámica y un sistema relacional, que se entenderán integrados en el ordenamiento jurídico, sin poder generalizar en casos similares, entiéndase así que no bastará con que estén en juego las variables de la tutela y los actos administrativos, sino que, al tratar esta investigación la variable de los actos administrativos de carácter sancionatorio disciplinario, únicamente tendrá lugar en la medida en que la especificidad de las variables esté dada.

Concretamente, la definición de esta investigación como cualitativa es posible y evidente al sistematizar todos los aspectos mencionados en este subcapítulo, ya que la convergencia de aspectos como la particularidad de los fenómenos estudiados, siendo así la tutela y los actos administrativos de carácter sancionatorio disciplinario; el análisis y entendimiento de dichos fenómenos particulares en lugar de su cuantificación, mediante la documentación de la información obtenida de las fuentes primarias y secundarias; y la posibilidad de lograr dicho análisis de forma sistemática y en conjunto con los demás fenómenos que rodean el ambiente de esta investigación, sin que ello signifique una generalización en cuanto al análisis y los resultados,

pues la particularidad ya mencionada tiene como consecuencia que sea imposible generalizar.

#### 4. Hipótesis

Luego de varios escenarios jurídicos en los que se ha llevado las denominadas “tutelatones”<sup>2</sup> frente a actos administrativos proferidos por la Procuraduría General de la Nación por sus actos administrativos sancionatorios, se ha alimentado esa necesidad de llevar a realizar la presente investigación de manera que se busque generar esa economía judicial para evitar más problemáticas como la que se originó en casos pasados, por ejemplo para citar alguno, pero no el único, el Caso Petro vs Colombia, llegando así a ocasionar una congestión judicial debido a la interposición masiva de tutelas frente al acto administrativo que lo destituyó y una condena al estado colombiano.

Con un análisis concreto y veraz, se permitirá conocer el trasfondo de estas situaciones en las que se pretende atacar un acto administrativo de carácter sancionatorio disciplinario vía tutela y evitar futuras violaciones a derechos y tener una mayor claridad de su viabilidad para tener una mayor seguridad jurídica.

Hay que tener presente que la CIDH mencionado en múltiples ocasiones como en el caso de López Mendoza Vs. Venezuela, o como en múltiples casos también, que un órgano administrativo no posee la competencia para aplicar sanción alguna que represente una restricción a los derechos políticos que posee un funcionario público.

---

<sup>2</sup> Una "tutelatón" es una acción masiva de interposición de acciones de tutela, generalmente organizada por ciudadanos o colectivos con el objetivo de visibilizar y exigir la protección de derechos fundamentales vulnerados o amenazados.

Es a partir de lo anterior que se revela la importancia de continuar con la búsqueda de la procedencia de la acción de tutela frente a actos administrativos proferidos por la Procuraduría General de la Nación, que si bien pueden ser impugnados a través de los medios de control que dispone la ley de acuerdo sea el caso, es pertinente realizar un seguimiento detallado y enfrentar los posibles escenarios que se pueden presentar y sus trasfondos para la viabilidad o inviabilidad de esta acción constitucional, la tutela, en aras de salvaguardar los derechos que estos involucren y las consecuencias que ocasionen sus efectos jurídicos.

Dado el amplio margen de interpretación y las posibles lagunas jurídicas en torno al uso de la acción de tutela frente a decisiones de la Procuraduría General de la Nación, se presume que una mayor claridad normativa y jurisprudencial permitiría delimitar con mayor precisión los escenarios en los que este mecanismo resulta procedente.

Así, el análisis de estos casos desde el ordenamiento jurídico colombiano podría no solo fortalecer la seguridad jurídica, sino también aportar a la construcción de un marco más coherente para la protección efectiva de los derechos fundamentales frente al poder disciplinario del Estado.

**Figura 1:** *Cronograma de actividades*

ACTIVIDADES PARA DESARROLLAR – AÑO 2025	MESES															
	Mayo				Junio				Julio				Agosto			
	Semana				Semana				Semana				Semana			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Ajustes y correcciones al trabajo de investigación	X															
Marco teórico referencial (Marco Contextual, histórico y marco jurídico)		X														
Estado del Arte		X														
Análisis y corrección del esquema capitular de la tesis		X														
Desarrollo del primer capítulo de la tesis			X	X	X											



**Figura 2:** *Tabla de presupuesto*

ELEMENTO	DESCRIPCIÓN	VALOR	TOTAL
Bibliografía	Libros usados para el desarrollo de la tesis:		
	Metodología de la Investigación por Carlos Eduardo Méndez.		
	Tratado de Derecho Administrativo por Jaime Orlando Santofimio	59.000 COP	
	Metodología de la Investigación por Roberto Hernández Sampieri	112.000 COP	465.969 COP
	El Control de la Actividad Administrativa por Libardo Rodríguez	130.000 COP	
		164.969 COP	

Internet	Servicio de internet utilizado para el desarrollo de la tesis, desglosado en el uso que se hizo por los días en que se desarrolló el proyecto.	5.000 COP por día de servicio 40 días en los que se usó el servicio para desarrollar la propuesta del proyecto de grado	200.000 COP
----------	--	--	-------------

### 5. Presentación del trabajo investigativo

El presente trabajo nace de la constatación de una tensión persistente en el derecho colombiano: la colisión entre el poder sancionador de la Procuraduría General de la Nación y la protección inmediata de derechos fundamentales, en especial cuando los afectados son funcionarios elegidos por voto popular. Esa fricción no es solo doctrinal; tiene rostro humano y consecuencias palpables: cargos truncados, procesos que arruinan reputaciones, polémicas públicas y una sobrecarga de litigios que erosiona la confianza institucional. Por ello esta investigación importa. Se propone iluminar, desde la práctica y la jurisprudencia, los momentos en que la tutela —instrumento concebido como última garantía— se convierte en vía frecuente para resolver conflictos disciplinarios. Comprender estas dinámicas es clave para devolver previsibilidad al sistema, preservar el carácter excepcional de la tutela y proteger tanto el interés público como los derechos individuales que sostienen la vida democrática.

El aporte de este estudio al derecho es doble: clarificador y operativo. Primero, ofrece una visión de los criterios construidos por las cortes —nacionales e internacionales— para definir cuándo procede la tutela frente a sanciones disciplinarias de la Procuraduría. Más que recopilar fallos, busca identificar los hilos comunes que orientan la aplicación coherente de las sentencias: la eficacia de los medios ordinarios, la noción de perjuicio irremediable, la protección de derechos políticos y la garantía de un debido proceso. Segundo, propone ajustes puntuales —en notificación, protocolos internos e interpretación judicial— que no requieren reformas radicales, pero sí voluntad institucional. Así, la tesis aporta herramientas conceptuales para jueces y académicos, y sugerencias prácticas para entidades disciplinarias, favoreciendo decisiones más previsibles, motivadas y respetuosas de estándares constitucionales y convencionales.

Los beneficiarios de este esfuerzo son múltiples. En primer lugar, los servidores públicos

electos, cuyas carreras y derechos políticos merecen un equilibrio entre eficacia sancionadora y respeto procesal; ellos necesitan claridad sobre cuándo una sanción es legítima y cuándo debe intervenir el control jurisdiccional. En segundo lugar, los operadores jurídicos —magistrados, abogados, funcionarios de la Procuraduría— encontrarán criterios que favorecen una práctica más uniforme y menos litigiosa. Finalmente, la ciudadanía también gana: un sistema disciplinario coherente y predecible protege la representación democrática y evita el desgaste institucional. En suma, esta investigación busca tender un puente entre teoría y práctica, entre sanción legítima y protección efectiva de derechos, con el fin último de fortalecer la seguridad jurídica y la confianza en las instituciones pública

## **6. Esquema capitular preliminar**

El procedimiento sancionatorio disciplinario de la procuraduría general de la nación contra servidores públicos, y su incidencia en los derechos constitucionales y fundamentales.

1. Naturaleza, alcance y principios del procedimiento sancionatorio disciplinario
2. Garantías constitucionales en el procedimiento sancionatorio disciplinario: tensiones entre el deber punitivo del estado y los derechos del disciplinado
3. La doble función del órgano disciplinario: concentración de poderes y vulneración de garantías fundamentales

La procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos disciplinarios: análisis jurisprudencial en el contexto colombiano

Evolución jurisprudencial de la acción de tutela frente a actos administrativos sancionatorios proferidos por la procuraduría general de la nación

1. Casos trascendentales en los que se ha estudiado la procedencia de la tutela contra actos

sancionatorios de la procuraduría general de la nación contra servidores públicos elegidos por voto popular

2. Tensiones constitucionales y vacíos en la jurisprudencia frente a los derechos fundamentales y el poder disciplinario

Definición los criterios que ha utilizado la jurisprudencia en Colombia, para admitir o denegar la procedencia de la acción de tutela frente a actos sancionatorios proferidos por la procuraduría general de la nación contra servidores públicos elegidos por voto popular.

1. Subsidiariedad de la tutela frente a medios ordinarios de defensa
2. . El perjuicio irremediable como límite excepcional
3. Gravedad de la afectación a derechos políticos: influencia de la CIDH
4. Garantías procesales esenciales en el proceso disciplinario
5. Bloque de constitucionalidad y seguridad jurídica

## **7. Conclusión general del proyecto de grado. Reflexión integradora: tensiones y vacíos**

*El procedimiento sancionatorio disciplinario de la procuraduría general de la nación contra servidores públicos, y su incidencia en los derechos constitucionales y fundamentales.*

Naturaleza, alcance y principios del procedimiento sancionatorio disciplinario:

El procedimiento sancionatorio disciplinario, tal como se consagra en la Ley 1952 de 2019, está configurado como un mecanismo jurídico con el que el Estado asegura el cumplimiento de los deberes funcionales por parte de quienes ejercen la función pública. Se erige como una manifestación de la potestad disciplinaria que corresponde de manera preferente a la Procuraduría General de la Nación, y de forma sumaria a las personerías municipales y distritales, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano. Esta potestad no es

discrecional ni arbitraria, sino una función pública regida por principios rectores, entre ellos la legalidad, la igualdad, la favorabilidad, el debido proceso, la culpabilidad, la investigación integral y la presunción de inocencia, como lo establece el artículo 9º de la Ley 1952 de 2019.

Dichos principios no son meros postulados teóricos, sino criterios operativos que deben irradiar todo el procedimiento, incluso en fases previas al inicio formal de una actuación disciplinaria. Por ejemplo, la presunción de inocencia no puede ser relegada cuando se trate de actos de indagación o recolección de pruebas preliminares. Asimismo, el principio de legalidad exige que toda actuación tenga sustento normativo claro y preciso, evitando cualquier desviación de poder por parte de los órganos que ejercen el control disciplinario.

El procedimiento disciplinario, además de tener naturaleza sancionadora, también cumple fines preventivos, correctivos y pedagógicos. No se trata solamente de castigar al servidor público que haya incurrido en una falta, sino de preservar la integridad del servicio público y garantizar la confianza de la ciudadanía en las instituciones. Las sanciones, por tanto, deben ser proporcionales y razonables, como lo establece el artículo 44 de la Ley 1952 de 2019, evitando que se impongan de forma automática o descontextualizada, sin considerar la naturaleza de la falta, el grado de perturbación del servicio o los motivos que llevaron al disciplinado a incurrir en la conducta investigada.

La gravedad de la falta se califica, según la ley, con base en elementos como el grado de afectación por parte del servicio, la jerarquía del funcionario, la intencionalidad o culpa, y el impacto social del comportamiento. No obstante, la ley también contempla causales de exoneración de responsabilidad, como la fuerza mayor, el caso fortuito o la coacción insuperable, reconocidas en la Ley 2094 de 2021, lo que reafirma que este procedimiento no debe operar de manera automática, sino bajo estrictos criterios de justicia material.

Por otro lado, es relevante destacar que la competencia de la Procuraduría se extiende incluso a los servidores públicos elegidos por voto popular, lo cual ha generado un intenso debate constitucional, especialmente a la luz del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su interpretación por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En este punto surgen preocupaciones sobre la legitimidad democrática y la reserva judicial en la pérdida de derechos políticos, lo que introduce tensiones entre la función disciplinaria y la protección de garantías fundamentales.

En este contexto, si bien el procedimiento sancionatorio disciplinario busca preservar la moralidad administrativa y asegurar el cumplimiento de los deberes constitucionales de los servidores públicos, no puede desconocerse que, por su misma naturaleza punitiva, está llamado a garantizar de manera rigurosa los derechos fundamentales de los investigados. Cuando estas garantías se ven comprometidas —por ejemplo, mediante una interpretación restrictiva de la presunción de inocencia o una sanción que desborda los límites de la proporcionalidad—, se abre la puerta al uso de mecanismos como la acción de tutela para cuestionar la validez de los actos disciplinarios.

En conclusión, si bien el proceso sancionatorio disciplinario está diseñado bajo un marco normativo que proclama garantías esenciales, su aplicación práctica puede poner en entredicho los derechos de los investigados, especialmente cuando se trata de funcionarios elegidos por voto popular, lo cual plantea interrogantes sobre la suficiencia de las garantías actuales y justifica el análisis de procedencia de acciones como la tutela en estos escenarios.

*Garantías constitucionales en el procedimiento sancionatorio disciplinario: tensiones entre el deber punitivo del Estado y los derechos del disciplinado:*

El procedimiento sancionatorio disciplinario, a pesar de estar diseñado sobre un andamiaje normativo garantista, pone en tensión varios derechos constitucionales de los funcionarios públicos sometidos a esta jurisdicción. En efecto, derechos como el debido proceso, la presunción de inocencia, el acceso a una doble instancia y la igualdad ante la ley pueden verse comprometidos en distintas fases del procedimiento, especialmente cuando se trata de servidores elegidos por voto popular. Respecto a la vulneración de los derechos fundamentales previamente mencionados, profundizando en ellos tenemos que, la transgresión se presenta de la siguiente manera:

Respecto al debido proceso:

El derecho fundamental al debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, se erige como un pilar esencial dentro del ordenamiento jurídico y tiene aplicación no solo en procesos judiciales e igualmente en actuaciones administrativas, incluidas las de naturaleza disciplinaria. En este contexto, cuando la Procuraduría General de la Nación adelanta procedimientos sancionatorios contra servidores públicos elegidos por voto popular, se exige una observancia rigurosa de todas las garantías procesales.

La Corte Constitucional ha señalado que el debido proceso no se reduce a una formalidad, sino que comprende un conjunto de garantías diseñadas para asegurar que las actuaciones administrativas —incluidas las disciplinarias— se desarrollen con respeto por los derechos de los implicados. Así, este derecho abarca el acceso a una autoridad competente (juez natural), el derecho a la defensa, a ser oído, a presentar pruebas, a controvertir las que se alleguen en su contra, y a obtener decisiones motivadas y adoptadas por funcionarios imparciales.

En su Sentencia C-030 de 2023, la Corte reiteró que el debido proceso también rige en el ámbito administrativo, y subrayó que su finalidad es garantizar la correcta producción de los actos administrativos, proteger al individuo durante la actuación y asegurar el ejercicio adecuado de la función pública. En particular, se destacó que la garantía del juez natural es doble: por un lado, asegura que el investigado no sea juzgado por autoridades ajenas a la jurisdicción ordinaria; por otro, preserva la independencia y la unidad de la función jurisdiccional.

Dicha jurisprudencia también aclaró que la competencia no puede ser modificada para alterar el juzgamiento ordinario, pues ello afectaría la imparcialidad del proceso. Así, en el caso de los servidores elegidos por voto popular, el desconocimiento de esa competencia judicial mediante actos administrativos sancionatorios —que incluso pueden implicar la pérdida del cargo— resulta una clara transgresión al principio del juez natural y, en consecuencia, al debido

proceso mismo.

En suma, el desarrollo del procedimiento disciplinario en sede administrativa, con efectos sancionatorios que comprometen derechos políticos y el acceso a cargos públicos, vulnera gravemente el derecho al debido proceso cuando se aparta de las garantías jurisdiccionales establecidas en la Constitución y desarrolladas por la Corte Constitucional.

Respecto a la presunción de inocencia:

Este derecho implica que toda persona debe ser tratada como inocente hasta que se demuestre lo contrario, a través de pruebas válidas y dentro de un proceso con garantías. No obstante, en la práctica disciplinaria, se ha evidenciado que muchas veces se parte de una desconfianza estructural hacia el funcionario, sobre todo si es de elección popular, generando una especie de "sospecha automática".

Además, el hecho de que la Procuraduría sea tanto acusadora como sancionadora genera una percepción —y a veces una realidad— de parcialidad. A esto se suma que, en muchas ocasiones, los procesos disciplinarios se inician con base en denuncias o quejas sin sustento suficiente, y aun así se avanza como si ya existiera responsabilidad. Todo esto atenta contra la idea de que el funcionario es inocente hasta que se pruebe lo contrario con rigor y objetividad.

Esta preocupación fue abordada expresamente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, en el cual concluyó que el Estado colombiano vulneró, entre otros, el derecho a la presunción de inocencia, al permitir que la misma Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación que emitió el pliego de cargos fuera la encargada de decidir sobre la procedencia de la sanción. Esta falta de imparcialidad estructural conllevó una afectación directa a los derechos del investigado, al romper el equilibrio procesal y generar una presunción de culpabilidad incompatible con las garantías del artículo 8 de la

Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

Respecto al acceso a una doble instancia

La doble instancia corresponde a una garantía fundamental dentro del debido proceso consagrada en el artículo 8.2.h de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que asegura a toda persona sancionada la posibilidad de que una autoridad superior revise la decisión adoptada en su contra. Este principio se encuentra también reconocido en la Constitución Política de Colombia y ha sido desarrollado en la legislación disciplinaria; sin embargo, su aplicación efectiva en el contexto de los procesos sancionatorios promovidos por la Procuraduría General de la Nación ha sido motivo de múltiples críticas.

En la práctica, la revisión de los fallos disciplinarios suele realizarse dentro del mismo órgano administrativo que impuso la sanción, lo que compromete la imparcialidad y objetividad del proceso. Esta estructura interna, sin un órgano claramente externo e independiente, pone en tela de juicio la garantía de una verdadera segunda instancia. La situación se torna especialmente delicada cuando se trata de servidores públicos elegidos por voto popular, ya que la sanción puede tener consecuencias tan drásticas como la destitución del cargo y la inhabilidad política, sin que exista un mecanismo judicial previo de revisión integral.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos abordó esta problemática en el Caso Petro Urrego vs. Colombia, al concluir que el Estado vulneró el artículo 8.2.h de la CADH por no garantizarle al afectado un recurso efectivo que permitiera la revisión de la sanción por una autoridad superior e independiente. El Tribunal señaló que, aunque el Consejo de Estado conoció del asunto a través de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, este no funcionó como un mecanismo de revisión en los términos exigidos por la Convención, ya que no tenía competencia para ejercer un control integral sobre la sanción impuesta ni para suspender sus

efectos durante el proceso judicial.

Esta sentencia refuerza la crítica de que, en Colombia, la garantía de la doble instancia en materia disciplinaria continúa siendo meramente formal en algunos casos, lo cual resulta incompatible con los estándares internacionales de protección de los derechos humanos y con el principio democrático, especialmente cuando las decisiones afectan directamente la voluntad popular expresada en las urnas.

Respecto a la igualdad ante la ley

Este derecho implica que todas las personas deben ser tratadas con los mismos estándares y garantías dentro del ordenamiento jurídico. No obstante, al analizar el procedimiento sancionatorio disciplinario en Colombia, surgen preocupaciones sobre si verdaderamente se garantiza un trato igualitario a todos los servidores públicos, especialmente a aquellos elegidos por voto popular.

Un caso paradigmático es el de los funcionarios elegidos democráticamente, quienes pueden ser destituidos o inhabilitados por la Procuraduría General de la Nación —una autoridad administrativa, no judicial— sin que medie una sentencia penal. Esta situación ha sido objeto de crítica tanto nacional como internacional, por cuanto genera una desigualdad estructural frente a otros ciudadanos que solo pueden ver afectados sus derechos políticos a través de un proceso judicial con plenas garantías. Al respecto, en la Sentencia C-030 de 2023, la Corte Constitucional reiteró que cualquier restricción al ejercicio de derechos políticos por vía de sanción disciplinaria debe someterse a un juicio de proporcionalidad reforzado, y que el principio de igualdad exige que estas limitaciones tengan un fundamento constitucional suficientemente fuerte. En esa misma decisión, la Corte reconoció la necesidad de revisar si el régimen disciplinario está aplicando criterios disímiles que terminan por desconocer el carácter democrático del mandato otorgado por

el pueblo.

Además, en muchas ocasiones no todos los disciplinados cuentan con las mismas oportunidades de defensa ni enfrentan los mismos estándares procesales. Esta preocupación ha sido advertida por la Corte Constitucional, que ha indicado reiteradamente que el carácter subsidiario de la acción de tutela impide que esta se utilice para revisar de forma automática las sanciones disciplinarias, salvo cuando se acredite un perjuicio irremediable. Sin embargo, dicha condición no siempre se valora de manera uniforme. Por ejemplo, en la Sentencia T-737 de 2004, la Corte indicó que aceptar que cualquier sanción disciplinaria constituye un perjuicio irremediable despojaría a la jurisdicción contenciosa administrativa de sus funciones, mientras que en la Sentencia T-1093 de 2004, se consideró que la imposición de sanciones que conllevan la inhabilidad para ejercer cargos públicos sí puede configurar un perjuicio irremediable, dependiendo del caso. Esta disparidad interpretativa afecta directamente el principio de igualdad, ya que no todos los sancionados acceden en condiciones similares a la protección constitucional.

La Corte también ha reiterado —como lo hizo en la Sentencia T-954 de 2005— que el derecho al buen nombre no se ve afectado por la sola apertura o trámite de un proceso disciplinario, pues la percepción social se deriva de los actos propios del servidor, y no del ejercicio legítimo del poder disciplinario. No obstante, esta afirmación puede invisibilizar los impactos reputacionales y políticos diferenciados que enfrentan, por ejemplo, los funcionarios de elección popular frente a otros servidores públicos.

En conclusión, la igualdad ante la ley en el contexto del derecho disciplinario colombiano se ve comprometida por un sistema que, en la práctica, impone cargas y consecuencias distintas según el tipo de servidor, la autoridad que impone la sanción y el acceso efectivo a mecanismos de defensa. Este tratamiento desigual no solo pone en entredicho el principio de igualdad formal,

sino que también socava la igualdad material y real, especialmente cuando se equiparan los efectos de una sanción administrativa con los de una condena penal, sin brindar las mismas garantías procesales ni el debido control judicial.

Aunque la Ley 1952 de 2019 y su reforma mediante la Ley 2094 de 2021 recogen principios fundamentales —como legalidad, investigación integral y favorabilidad— y avanzan en asegurar una distinción clara entre el funcionario investigador y el juzgador, no siempre estas garantías se traducen en un efectivo resguardo del núcleo esencial de los derechos constitucionales de los disciplinables.

En ese sentido, la configuración misma del procedimiento, con sus amplios términos legales, el margen de discrecionalidad en la valoración probatoria, y la estructura organizativa del Ministerio Público, genera preocupaciones en torno al cumplimiento pleno del principio de celeridad procesal. Esta tensión se agudiza cuando los períodos procesales —aunque legalmente justificados— no se compadecen con la necesidad de un juicio oportuno, aspecto que incide directamente sobre el derecho a una tutela judicial efectiva. Tal como se explicó previamente, si bien la virtualidad fue introducida por la Ley 2094 de 2021 como un mecanismo para combatir la lentitud de los procesos (Ley 2094 de 2021), los tiempos establecidos en la Ley 1952 de 2019 no fueron modificados, lo que implica que la congestión procesal continúa afectando el acceso eficaz a la justicia disciplinaria.

Igualmente, el rol protagónico de la Procuraduría General de la Nación en estos procesos plantea una tensión entre el ejercicio del poder sancionador del Estado y el principio de imparcialidad. La amplia competencia de la Procuraduría sobre funcionarios elegidos por voto popular, y su facultad de imponer sanciones que pueden implicar la suspensión o destitución del cargo, suscita un debate constitucional sobre si tal poder vulnera el principio democrático y el

derecho político a ser elegido y permanecer en el cargo. En esa línea, resulta oportuno recordar que si bien el ejercicio de la función pública exige controles disciplinarios, estos deben armonizarse con los derechos políticos de la ciudadanía y los límites establecidos por la jurisprudencia constitucional al poder sancionador administrativo.

Esta tensión fue expresamente reconocida por la Corte Constitucional en la Sentencia C-030 de 2023, al revisar la constitucionalidad de la Ley 2094 de 2021. La Corte advirtió que, aunque la reforma buscó garantizar una mayor separación entre las etapas de investigación y juzgamiento en el proceso disciplinario, la Procuraduría sigue siendo una autoridad administrativa y no judicial. Por tanto, al mantener la facultad de imponer sanciones a servidores elegidos por voto popular, sin intervención de un juez penal, se compromete el debido proceso, el derecho a ser juzgado por una autoridad imparcial e independiente, y el acceso efectivo a una doble instancia. La Corte condicionó la exequibilidad de varias disposiciones de la ley, enfatizando que el procedimiento sancionatorio debe ajustarse a los estándares constitucionales y convencionales, y no puede equipararse al ejercicio de funciones jurisdiccionales.

En este contexto, es claro que, aunque el marco normativo del procedimiento sancionatorio disciplinario contempla garantías esenciales, la forma en que este se aplica en la práctica puede dejar en entredicho el goce efectivo de los derechos fundamentales del disciplinado. Especialmente en casos donde la Procuraduría actúa contra funcionarios de elección popular, se evidencia una tensión estructural entre el control disciplinario y el principio de soberanía popular, configurando así un escenario donde las garantías constitucionales no siempre están debidamente protegidas.

A pesar de que el procedimiento sancionatorio disciplinario se estructura en normas que reconocen y proclaman la garantía de derechos fundamentales, su aplicación concreta evidencia tensiones entre los fines de la potestad disciplinaria y el respeto a los derechos constitucionales del

disciplinado. El desequilibrio entre los principios garantistas y la práctica institucional abre un debate necesario sobre si las garantías ofrecidas por el ordenamiento jurídico son suficientes para proteger efectivamente a los servidores públicos, dejando entrever que los derechos de estos pueden quedar, en ciertos casos, comprometidos o francamente en entredicho.

*La doble función del órgano disciplinario: concentración de poderes y vulneración de garantías fundamentales:*

Uno de los aspectos más problemáticos del procedimiento sancionatorio disciplinario adelantado por la Procuraduría General de la Nación se encuentra en la concentración de funciones

dentro del mismo órgano. En la práctica, el funcionario que instruye el proceso disciplinario es, a su vez, quien lo resuelve, lo cual genera un serio conflicto con los principios del debido proceso y la imparcialidad, ambos reconocidos como derechos fundamentales por el artículo 29 de la Constitución Política. Esta dualidad funcional, que compromete la objetividad del procedimiento, ha sido cuestionada en múltiples escenarios doctrinales y jurisprudenciales, ya que pone en entredicho la legitimidad de la decisión adoptada y la confianza del disciplinado en la neutralidad del proceso.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido esta problemática. En la Sentencia T-191 de 2010, la Corte Constitucional manifestó que el derecho al debido proceso exige que exista una separación clara entre las etapas de investigación y juzgamiento dentro de un procedimiento sancionatorio, para garantizar la imparcialidad del funcionario decisor. La Corte fue enfática en señalar que la acumulación de funciones en una misma autoridad genera un riesgo inminente de sesgo, ya que quien investiga adquiere una perspectiva previa del caso que contamina su juicio posterior.

Aunque la Ley 2094 de 2021 intentó introducir una separación más clara entre la etapa investigativa y la de juzgamiento —inspirándose en modelos acusatorios y reforzando ciertas garantías procesales—, esta separación no siempre se implementa con la rigurosidad necesaria, especialmente en procesos administrativos internos o en situaciones donde la capacidad institucional es limitada. De esta forma, la pretendida división funcional entre el funcionario que investiga y el que juzga puede resultar ilusoria, afectando directamente el derecho a ser juzgado por un juez imparcial e independiente. La concentración de roles en un mismo funcionario disciplinario lesiona no solo la percepción de justicia, sino también el principio de contradicción y el equilibrio procesal que debe regir cualquier actuación estatal sancionatoria.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Petro Urrego vs. Colombia* (2020), señaló que la imposición de sanciones disciplinarias por parte de autoridades administrativas que no garantizan la separación entre quien acusa y quien decide, vulnera el derecho al debido proceso y compromete la imparcialidad exigida por los estándares internacionales. Este precedente internacional es contundente al cuestionar el modelo disciplinario colombiano, en especial cuando se trata de funcionarios elegidos por voto popular, donde el estándar de protección debe ser aún más estricto.

Ahora, esta situación no solo compromete el principio de objetividad del procedimiento, sino que además, el principio de presunción de inocencia, en tanto el juicio puede estar contaminado por los elementos valorados durante la fase de instrucción. En un sistema verdaderamente garantista, el juzgador debe encontrarse exento de cualquier carga previa de prueba o influencia procesal, de manera que su decisión sea tomada de forma objetiva, sin prejuicios ni anticipaciones derivadas de su intervención en fases anteriores. Sin embargo, en la práctica disciplinaria colombiana, esta separación se desdibuja, y en muchos casos se termina reproduciendo una lógica inquisitiva que contraviene el estándar de justicia imparcial exigido por la Constitución y por tratados internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, particularmente en su artículo 8.

Asimismo, la ausencia de una verdadera distinción entre los roles de investigar y juzgar repercute directamente en el derecho a la defensa. El disciplinado enfrenta a un mismo funcionario que conoce desde el inicio de los hechos, que ha ordenado pruebas y que ya ha construido una narrativa jurídica del caso, lo que limita seriamente las posibilidades reales de controversia efectiva de las pruebas y de obtener una decisión libre de sesgos. Esta práctica también afecta el principio de legalidad, pues al ser el mismo funcionario quien construye la hipótesis fáctica y jurídica y

quien la resuelve, se amplía desproporcionadamente el margen de interpretación de la norma en perjuicio del disciplinado.

Como lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia T-355 de 2020, el procedimiento disciplinario debe observar de manera estricta los principios del debido proceso, en especial la imparcialidad y el derecho de defensa, y advirtió que la concentración de funciones no puede ser la regla general, ya que ello pone en riesgo la neutralidad de las decisiones. Esta advertencia es especialmente relevante cuando se analizan casos en los que el funcionario disciplinado puede verse expuesto a intereses políticos o a decisiones discrecionales sin un adecuado contrapeso institucional.

De este modo, el modelo organizativo de la Procuraduría, al no garantizar plenamente la separación funcional entre investigación y juzgamiento, reproduce una lógica contraria a los principios del Estado de Derecho, lo cual no solo socava la legitimidad del ejercicio sancionatorio del Estado, sino que vulnera derechos constitucionales esenciales. A pesar del esfuerzo normativo por corregir estos desequilibrios, persiste un modelo que, en su aplicación real, compromete la integridad del proceso y el ejercicio pleno de los derechos fundamentales del disciplinado.

Siendo así, esta concentración de funciones en cabeza del mismo funcionario disciplinario, que investiga y juzga, representa una amenaza directa a principios constitucionales esenciales como el debido proceso, la presunción de inocencia, el derecho a la defensa, el principio de legalidad y el de imparcialidad judicial. Aunque la ley proclama una estructura garantista, su implementación práctica evidencia una distorsión que deja al disciplinado en una posición de indefensión procesal, haciendo que las garantías constitucionales queden, una vez más, profundamente en entredicho. Este señalamiento ha sido también abordado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Petro Urrego vs. Colombia* (2020), al advertir

que la imposición de sanciones disciplinarias por parte de autoridades administrativas sin separación clara entre funciones investigativas y decisorias vulnera el debido proceso y compromete la imparcialidad exigida por los estándares internacionales.

A partir de estos antecedentes, y teniendo en cuenta el especial riesgo que implica la concentración de funciones sancionatorias en cabeza de autoridades no judiciales, se propone que en los casos que involucren a servidores públicos escogidos por elección popular, cualquier decisión que implique la pérdida del cargo, la investidura o la inhabilidad para ejercer funciones públicas deba ser adoptada únicamente por una autoridad judicial, preferiblemente un juez penal, en el marco de un proceso judicial con todas las garantías

Lo anterior por cuanto el reconocimiento de un estándar reforzado en casos de funcionarios de elección popular no solo responde a un imperativo constitucional y convencional, sino que busca corregir una falencia estructural que ha permitido que autoridades administrativas interfieran en decisiones que deberían estar reservadas a la judicatura

*La procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos disciplinarios: análisis jurisprudencial en el contexto colombiano*

*Evolución jurisprudencial de la acción de tutela frente a actos administrativos sancionatorios proferidos por la Procuraduría General de la Nación:*

A lo largo del tiempo, el uso de la acción de tutela como mecanismo para controvertir

decisiones sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación ha generado una evolución en el enfoque jurisprudencial. Al principio, la postura era más bien rígida, entendiendo que los actos administrativos debían ser atacados únicamente a través de los medios de control establecidos en la jurisdicción contencioso-administrativa, bajo el criterio de subsidiariedad que caracteriza la tutela. Sin embargo, con el paso del tiempo, y a raíz de distintos casos que pusieron sobre la mesa la afectación de derechos fundamentales, especialmente los derechos políticos de funcionarios elegidos por voto popular, esta visión se ha ido flexibilizando.

Uno de los antecedentes importantes es la Sentencia SU-086/99, donde la Corte dejó ver la posibilidad de que la tutela pudiera tener cabida contra actos administrativos cuando se está ante un perjuicio irremediable o cuando no exista otro mecanismo judicial eficaz. En ese momento, ya se marcaba un primer punto de giro. Más adelante, en fallos como la T-375 de 2018, la Corte también enfatizó en que el principio de subsidiariedad no puede ser entendido como una barrera absoluta, sino que se debe analizar el caso concreto y verificar si realmente los otros medios ordinarios son eficaces o no frente al derecho presuntamente vulnerado.

Un punto clave en esta evolución fue la Sentencia C-132/18, donde la Corte reconoció que, en casos donde se comprometían derechos fundamentales de forma grave y directa, la tutela podría tener lugar incluso cuando existieran medios judiciales ordinarios, siempre y cuando estos no ofrecieran una protección inmediata o idónea. Este enfoque empezó a consolidar una línea jurisprudencial donde el análisis no se centraba solamente en la existencia de otros medios, sino en su eficacia real.

Más recientemente, el caso más mediático y quizá uno de los más influyentes en el debate jurídico sobre la procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos sancionatorios fue el del entonces alcalde de Bogotá, Gustavo Petro Urrego, quien fue destituido e inhabilitado por

la Procuraduría General de la Nación mediante un acto administrativo. El caso fue llevado ante el sistema interamericano, y en la Sentencia del 8 de julio de 2020, la Corte Interamericana de Derechos Humanos concluyó que Colombia vulneró sus derechos políticos, señalando que solo un juez penal puede restringirlos, no una autoridad administrativa. Esta postura ya había sido expresada previamente en el caso *López Mendoza vs. Venezuela* (2011). Tras este fallo internacional, la jurisprudencia constitucional colombiana ha comenzado a ajustar su postura, reconociendo la posible procedencia excepcional de la acción de tutela cuando se vean gravemente afectados derechos políticos, especialmente en contextos donde la sanción no fuere proferida por un juez con todas las garantías del debido proceso.

Esta evolución jurisprudencial muestra que, aunque la tutela no fue pensada inicialmente para controvertir actos administrativos disciplinarios, la realidad ha llevado a una interpretación más abierta, pero también más compleja. Hoy, no basta con decir que hay otros medios; hay que analizar si realmente esos medios son idóneos, si pueden prevenir un perjuicio irreparable o si el acto cuestionado compromete directamente derechos fundamentales.

En conclusión, la línea jurisprudencial ha pasado de un rechazo casi automático de la tutela en estos casos, a una mirada más casuística y garantista. Aunque aún existen tensiones entre el principio de subsidiariedad y la urgencia de proteger derechos fundamentales, lo cierto es que la Corte ha ido dejando claro que la tutela sí puede proceder contra actos administrativos sancionatorios de la Procuraduría, especialmente cuando estos afectan derechos políticos o cuando no hay otro medio judicial realmente eficaz o inmediato. Esta evolución, aunque positiva desde la óptica de la protección de derechos, también ha generado dudas sobre la seguridad jurídica y la coherencia del sistema disciplinario, lo cual se abordará más adelante.

*Casos trascendentales en los que se ha estudiado la procedencia de la tutela contra actos sancionatorios de la Procuraduría General de la Nación contra servidores públicos elegidos por voto popular:*

En Colombia la Corte Constitucional ha sido muy enfática en que la acción de tutela es subsidiaria ante sanciones disciplinarias de la Procuraduría. La regla general es que los funcionarios destituidos o sancionados cuentan con la vía ordinaria (acción de nulidad y restablecimiento del derecho, con suspensión provisional) para controvertir el acto administrativo,

y solo en casos excepcionales y urgentes procede el amparo constitucional. Por ejemplo, en 2013 el alcalde Gustavo Petro fue destituido por la Procuraduría y promovió tutelas alegando violación de sus derechos políticos. Ese caso generó debate jurídico (culminando en un fallo de la Corte Interamericana en 2020) que declaró inválida la remoción de derechos políticos de un servidor electo por un órgano administrativo. A partir de allí la Corte Constitucional y los tribunales han ido precisando cuándo la tutela puede detener o revisar sanciones de la Procuraduría: siempre bajo un escrutinio estricto de subsidiariedad.

La Sentencia SU-712 de 2013 (tutela de la exsenadora Piedad Córdoba) es clave. En ella la Sala Plena rechazó la tutela porque existían medios ordinarios idóneos para controvertir la sanción (nulidad y restablecimiento) y no se daban los requisitos de inmediatez ni de perjuicio irremediable. En ese caso la Corte reafirmó que la competencia disciplinaria del Procurador contra servidores electos deriva directamente del artículo 277.6 de la Constitución (no requiere decisión judicial previa). Frente al precedente interamericano *López Mendoza vs. Venezuela*, la Corte señaló que aquella decisión se dictó en un contexto distinto (la Constitución venezolana exige explícitamente juez para limitar derechos políticos, a diferencia de la colombiana). Además, la Corte sostuvo que la Convención Americana en el artículo 8° admite sanciones administrativas disciplinarias siempre que se respeten las garantías del debido proceso. En suma, SU-712/13 enfatizó la necesidad de armonizar el orden interno con la CADH sin desconocer las atribuciones constitucionales del Procurador, pero reafirmó que la tutela solo cabe excepcionalmente si hay un peligro real de daño irreparable (por ejemplo, impedir la participación electoral) y los recursos ordinarios resultan ineficaces.

La jurisprudencia ha matizado además qué se entiende por perjuicio irremediable. En T-191/2010 (tutela de un alcalde municipal) la Corte recordado que ni la apertura ni el trámite de un

proceso disciplinario vulneran el buen nombre de un servidor público, “pues la percepción de la comunidad surge de los actos propios del peticionario y del ejercicio legítimo del poder disciplinario del Estado”. En ese entendido, la mera imposición de una sanción disciplinaria no constituye por sí misma un perjuicio irremediable. De forma similar, en T-954 de 2005 (caso de concejales de El Peñol) la Sala Plena declaró la improcedencia de la tutela al existir recursos idóneos, señalando que la acción de tutela es subsidiaria y residual. El Consejo de Estado había confirmado en segunda instancia que la nulidad con suspensión provisional sí es eficaz para frenar temporalmente la sanción y revisar de fondo el acto de Procuraduría. En dichos fallos la Corte resaltó que, salvo amenaza real de daño grave (p.ej. una destitución consumada antes de próximas elecciones), no procede invocar la tutela como vía paralela; el amparo no puede usarse para reabrir debates ya cerrados en la vía ordinaria.

Por el contrario, T-1093 de 2004 ofrece el ejemplo opuesto, donde la tutela sí procedió provisionalmente. En ese caso un grupo de diputados sancionados con destitución e inhabilidad argumentó la afectación irreparable de sus derechos políticos (imposibilidad de reelegirse). La Corte reiteró el principio de que la sanción es legítima per se pero puede equivaler a daño irreparable “de conformidad con las particularidades del caso”. Allí la Sala Plena estableció requisitos estrictos para admitir la tutela ante sanciones disciplinarias: (i) razones fundadas de violación de garantías procesales, (ii) amenaza cierta de nulidad del ejercicio de derechos fundamentales (p.ej. derechos políticos bloqueados), (iii) perjuicio grave, cierto e inminente, y (iv) ineficacia de los medios ordinarios para impedir ese perjuicio con la urgencia requerida. Con esos parámetros, la Corte consideró procedente provisionalmente la tutela para asegurar la participación electoral de los diputados, dado que los recursos contenciosos no habrían sido suficientemente expeditos. Al final negó el amparo, sin embargo, porque concluyó que en el trámite disciplinario

no se habían vulnerado derechos fundamentales.

De forma análoga, en T-1137 de 2004 (caso del Gobernador de Caquetá) la Corte concedió la tutela como medida transitoria. Allí se comprobó que la Procuraduría había actuado en vía de hecho (el funcionario electo no estaba legalmente inhabilitado) y que no existía otro recurso eficaz inmediato para restituirlo. Ante ello, la Sala Plena otorgó el amparo para proteger su derecho a ejercer el cargo mientras se resolvía la nulidad administrativa, al encontrar que no había otro camino para restablecer sus derechos. En síntesis, estos precedentes ilustran que la tutela puede operar en materia disciplinaria solo cuando concurren daños políticos irreversibles y los mecanismos ordinarios resultan insuficientes en la práctica.

Más recientemente, la Sentencia C-030 de 2023 (reforma a la potestad disciplinaria) subrayó que, tras agotar el proceso disciplinario en la Procuraduría, el juez contencioso administrativo debe decidir las sanciones contra servidores elegidos, de conformidad con el art. 277.6 CP y el art. 23.2 CADH. Este fallo, en votación 5-4, reafirmó que toda afectación a derechos políticos de origen popular debe resolverse judicialmente. En ese contexto, el criterio ha quedado reforzado de que la tutela solo procede si el demandante demuestra la ineficacia de los recursos ordinarios, la existencia de un perjuicio grave e irremediable y, cuando se trate de derechos políticos, que la sanción administrativa no invade la competencia exclusiva del juez penal (como lo destacó la jurisprudencia supranacional en *López Mendoza vs. Venezuela*).

En definitiva, la línea jurisprudencial combinada muestra que la acción de tutela frente a sanciones disciplinarias es una puerta excepcional y estrictamente controlada. La Corte la ha admitido únicamente cuando la urgencia y gravedad de los hechos hacen inoperantes los medios ordinarios y hay riesgo cierto de anular derechos políticos, pero ha rechazado sistemáticamente su uso como vía paralela rutinaria. Sólo entendiendo con detalle esos precedentes –desde C-028/06 y

T-954/05 hasta SU-712/13, T-1093/04 y C-030/23– puede ajustarse el equilibrio entre la potestad disciplinaria estatal y la garantía efectiva de los derechos fundamentales surgidos del voto popular.

*Tensiones constitucionales y vacíos en la jurisprudencia frente a los derechos fundamentales y el poder disciplinario:*

Aunque con el tiempo la Corte Constitucional ha ido abriendo la puerta a que la tutela proceda en ciertos casos frente a decisiones sancionatorias de la Procuraduría, la verdad es que el tema todavía está lleno de tensiones y zonas grises. La línea jurisprudencial no es del todo clara ni coherente, y eso no genera una jurídica, tanto para los servidores públicos como para las entidades que ejercen control disciplinario.

Una de las tensiones más evidentes está entre el principio de subsidiariedad de la tutela y

la protección efectiva de los derechos fundamentales. Si bien el artículo 86 de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991 establecen que la tutela solo procede cuando no hay otro medio judicial adecuado o cuando existe un perjuicio irremediable, en la práctica se presentan casos en los que los medios ordinarios existen formalmente, pero no garantizan de manera real y oportuna la protección de derechos fundamentales como el debido proceso o el derecho a participar en política.

La Sentencia T-562 de 2019 reconoció que, si bien las decisiones disciplinarias en principio deben controvertirse por vía ordinaria, la tutela puede proceder cuando se acredite un perjuicio irremediable, especialmente cuando se está frente a restricciones en el ejercicio de derechos políticos que no han sido impuestas por un juez. Así mismo, en la Sentencia T-172 de 2021, la Corte reiteró que la subsidiariedad no puede leerse de manera estricta cuando lo que está en juego es la efectividad de derechos fundamentales de especial importancia en una democracia constitucional.

Esto nos lleva a una pregunta aún sin una respuesta uniforme en la jurisprudencia: ¿cuándo se considera que un medio judicial es realmente eficaz para proteger los derechos del investigado disciplinariamente? La falta de claridad en este punto ha llevado a decisiones disímiles, que dependen del criterio del juez de tutela de turno, generando así un preocupante margen de discrecionalidad.

Por otro lado, existe una clara inseguridad jurídica en observancia del bloque de constitucionalidad, particularmente frente a los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Desde el caso *López Mendoza vs. Venezuela*, la CIDH ha sostenido que únicamente un juez penal puede imponer sanciones que restrinjan derechos políticos, de conformidad con los artículos 8.1 y 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Colombia ha ratificado este tratado y ha reconocido la competencia contenciosa de la CIDH, lo

que en principio compromete al Estado a cumplir con estos estándares. Sin embargo, la Corte Constitucional ha oscilado en sus posturas sobre el carácter vinculante de dichos fallos. En algunas sentencias, como la T-401 de 2020, ha resaltado que el bloque de constitucionalidad trae consigo los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia, especialmente cuando desarrollan derechos fundamentales. Pero en otras, se ha observado una lectura restrictiva y ambigua de ese mismo bloque, generando un vacío normativo que termina debilitando su fuerza vinculante y generando incertidumbre sobre la jerarquía normativa de los pronunciamientos de la CIDH.

Aunque la Corte Constitucional ha intentado armonizar ese estándar con el derecho interno, la Procuraduría sigue teniendo esa facultad sancionatoria que, en ciertos casos, puede terminar afectando precisamente esos derechos. Ahí aparece una tensión difícil de resolver: ¿está la Constitución colombiana en contra de los tratados internacionales que Colombia ha firmado y ratificado? ¿Debe modificarse la ley interna o reinterpretarse su aplicación?

Además, hay otro punto que no se puede ignorar, y es la disparidad en las decisiones de los jueces de tutela. En la práctica, no todos los jueces aplican los mismos criterios al momento de decidir si la tutela procede o no. Esto ha llevado a que en situaciones similares haya fallos totalmente distintos, lo que alimenta la confusión. Algunos conceden tutelas sin mayor análisis, mientras otros las rechazan automáticamente por considerar que hay medios ordinarios. Esta falta de unificación también puede estar generando una sobrecarga al sistema judicial, especialmente cuando las tutelas llegan a instancias superiores o incluso a revisión en la Corte Constitucional.

Todo esto muestra que, aunque se han dado avances en la protección de los derechos fundamentales en el contexto disciplinario, todavía hay muchos aspectos por aclarar. No existe una fórmula única ni una línea jurisprudencial completamente definida, y eso abre la puerta tanto a interpretaciones arbitrarias como a posibles abusos, desde ambas partes.

En conclusión, mientras no se establezca un marco más claro —ya sea normativo o jurisprudencial— sobre cuándo y cómo debe proceder la tutela frente a sanciones disciplinarias, seguirán existiendo estas tensiones. Lo que está en juego no es menor: se trata de equilibrar el poder del Estado para sancionar con la necesidad de proteger derechos fundamentales que no deberían verse afectados sin un juicio justo, y mucho menos por decisiones que no provengan de un juez. Esta es una discusión que sigue abierta y que, como se ha visto, tiene consecuencias muy reales en la vida política y profesional de muchos servidores públicos.

*Definición los criterios que ha utilizado la jurisprudencia en Colombia, para admitir o denegar la procedencia de la acción de tutela frente a actos sancionatorios proferidos por la procuraduría general de la nación contra servidores públicos elegidos por voto popular.*

*Subsidiariedad de la tutela frente a medios ordinarios de defensa:*

La tutela constitucional fue diseñada como un mecanismo de protección excepcional, activable únicamente cuando los recursos ordinarios resultan inadecuados o excesivamente lentos para preservar derechos fundamentales. El artículo 86° de la Constitución Nacional y el Decreto 2591 de 1991 exigen, en primer lugar, agotar la acción de nulidad y restablecimiento del

derecho en sede contencioso-administrativa —con su posibilidad de suspensión provisional— antes de acudir al juez de tutela. Solo si esos instrumentos no ofrecen una respuesta real y oportuna, o si existe el riesgo de un perjuicio irreparable, la tutela puede convertirse en la vía apropiada.

En la Sentencia SU-712 de 2013 (caso Piedad Córdoba), la Corte Constitucional analizó detalladamente los medios ordinarios de impugnación disponibles para la exsenadora. Concluyó que la acción de nulidad y la solicitud de suspensión provisional constituían herramientas efectivas para frenar la destitución e inhabilidad mientras se estudiaba el fondo del asunto. Al no acreditarse la existencia de un perjuicio grave e inminente, la tutela fue declarada improcedente. Esta decisión ilustra el principio de subsidiariedad: la tutela no puede funcionar como una tercera instancia judicial ni como un atajo sistemático frente a procesos ya previstos en la ley.

Un precedente complementario es la Sentencia T-954 de 2005, donde un grupo de concejales del municipio de El Peñol (Nariño) impugnó su destitución e inhabilidad alegando vulneraciones al debido proceso y al buen nombre. La Corte reiteró que, aunque existieran vías ordinarias, su eficacia práctica debía ser valorada. En ese caso, consideró que las acciones contencioso-administrativas con efectos suspensivos eran las necesarias para proteger los derechos de los concejales, de modo que la tutela tampoco procedió.

Sin embargo, la propia Corte ha reconocido que “idóneo” no equivale necesariamente a “eficaz”. Cuando la tramitación de la nulidad o el restablecimiento del derecho se prolonga durante meses o años, el afectado puede quedar privado de sus funciones, de su sustento o de su reputación, sin mecanismos que frenen la ejecución inmediata de la sanción. En tales circunstancias, el juez constitucional debe examinar si, efectivamente, los medios ordinarios ofrecen una protección o si, por el contrario, su lentitud e incertidumbre justifican el amparo constitucional.

Para orientar ese examen, la jurisprudencia ha identificado tres elementos fundamentales

que el juez de tutela debe ponderar:

*Existencia de medios ordinarios idóneos:* No basta con que la ley disponga acciones de nulidad y restablecimiento del derecho; es imprescindible que esos recursos permitan, en la práctica, cuestionar el acto sancionatorio con garantías reales. El juez de tutela examina si esos procedimientos prevén, desde su inicio, la posibilidad de paralizar la ejecución de la sanción — destitución o inhabilidad—; si contemplan plazos claros para resolver y si ofrecen mecanismos de prueba y debate equivalentes al amparo constitucional. Cuando la normativa procesal contenciosa exige formalidades excesivas o rechaza solicitudes de prueba esenciales, el medio deja de ser “idóneo” y la tutela se constituye en la única vía capaz de proteger inmediatamente los derechos vulnerados.

*Plazos y efectos prácticos.* Una acción de nulidad puede demorar meses en admitirse y años en obtener una decisión definitiva. Para muchos servidores públicos, esa diferencia de tiempo equivale a perder el cargo, ver truncada su carrera política o sufrir un desgaste personal y económico irreparable. El juez de tutela valora si la suspensión provisional otorgada en sede contencioso-administrativa realmente congela la sanción o si, por el contrario, la ejecución prosigue inexorablemente. Si la vía ordinaria carece de un efecto suspensivo efectivo —o si las autoridades tardan en concederlo—, el perjuicio material y reputacional justifica el amparo inmediato.

*Calidad de la afectación.* No todos los actos sancionatorios lesionan de igual magnitud un derecho fundamental. Aquí entra en juego la naturaleza del derecho comprometido: la participación política, el buen nombre, el acceso al empleo público. El juez de tutela pondera si la sanción toca el “núcleo duro” de esos derechos —por ejemplo, al impedir ejercer el cargo o postularse a otro— y valora las consecuencias sociales y personales. Cuando la afectación es

directa, grave e irreparable —pongamos, la pérdida de investidura sin posibilidad de reversión—, se considera que la tutela cumple su propósito protector. En cambio, si la sanción solo ocasiona un agravio leve o temporal, el juez tenderá a reafirmar la primacía de la vía ordinaria.

Estas tres pautas, aplicadas de manera casuística, permiten calibrar la tutela como un remedio verdaderamente subsidiario: un escudo de último recurso para quienes, de otra manera, quedarían indefensos frente a la fuerza del procedimiento disciplinario. La Corte Constitucional, a través de sentencias como SU-712/13 y T-954/05, ha ido puliendo ese estándar, pero siempre deja en manos del juez de tutela la responsabilidad de valorar con realismo la eficacia de los medios ordinarios y la urgencia de la intervención judicial. Solo así se asegura que la tutela cumpla su función de protector de derechos sin invadir la competencia de la jurisdicción ordinaria.

*El perjuicio irremediable como límite excepcional:*

El “perjuicio irremediable” actúa como un filtro decisivo para la tutela: no basta demostrar un agravio cualquiera, sino que se debe acreditar un daño tan grave y definitivo que ningún recurso ordinario podría repararlo. El artículo 86 de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991 insisten en que la tutela solo es admisible si “no existe otro medio de defensa judicial” o si hace falta evitar un “perjuicio irremediable”. Pero, ¿qué significa esto en la práctica? La Corte Constitucional lo ha ido precisando a través de varias sentencias emblemáticas:

En la Sentencia T-737 de 2004, la Corte advirtió que considerar todo acto sancionatorio como un perjuicio irreparable vaciaría de contenido la jurisdicción contencioso-administrativa. De haber sido así, cualquier sanción disciplinaria podría atacarse por tutela, y el juez constitucional

terminaría suplantando al juez natural. Por consiguiente, estableció que únicamente aquellas sanciones cuya ejecución implique un daño irreversible al buen nombre o a la función pública podrían encuadrarse en el supuesto de perjuicio irremediable.

Esa línea se afianzó en la Sentencia T-954 de 2005, que analizó la tutela de un grupo de concejales sancionados por la Procuraduría de El Peñol. Allí la Corte dejó claro que, aunque existieran vías ordinarias (nulidad y restablecimiento del derecho con posibilidad de suspensión provisional), su eficacia debía comprobarse. Al no encontrarse evidencia de que dichas acciones resultaran ineficaces o extraordinariamente lentas, la tutela fue rechazada. Esto puso de relieve que la existencia formal de un recurso no basta: debe ofrecer, en los hechos, una protección real y oportuna.

La Sentencia T-191 de 2010 profundizó aún más el reto valorativo al enfrentar la demanda de un exalcalde destituido en Santa Rosa de Osos. El fallo articuló un protocolo de examen para el juez de tutela, que debe abordar de manera rigurosa, al menos, estos cinco frentes:

Gravedad y reversibilidad del daño: El juez identifica el derecho afectado (p. ej., derecho al buen nombre, a la participación política, al cargo público) y evalúa si la sanción impide cualquier forma de reparación ulterior. Si la destitución o inhabilidad imposibilitan por completo el ejercicio del cargo o dejan una marca reputacional permanente, el daño se considera irreversible.

Eficacia real de los medios ordinarios: Se examinan los tiempos promedio de admisión y decisión de la nulidad, las exigencias formales para la concesión de la suspensión provisional, y estadísticas de su aplicación en casos similares. Un recurso que tarde meses en admitirse y años en resolverse, o que no paralice la sanción efectivamente, carece de eficacia práctica y puede justificar la tutela.

Carga probatoria y motivación detallada: Quien solicita tutela debe aportar pruebas

concretas —autos de los procesos, plazos incumplidos, documentación de la suspensión provisional— que demuestren la ineficacia de la vía ordinaria. El juez, por su parte, debe motivar con precisión por qué esas pruebas acreditan el riesgo de un perjuicio irremediable, dejando constancia clara de su valoración.

Comparación con precedentes: Precedentes como T-1093 de 2004 (diputados sancionados) ilustran escenarios donde la inhabilidad política sin freno inmediato justifica la tutela. Frente a estos, SU-712/13 y T-954/05 muestran situaciones en que los medios contencioso-administrativos sí protegieron eficazmente los derechos. El juez compara el caso presente con aquellos fallos para calibrar si el agravamiento es similar o distinto.

Equilibrio institucional y respeto al juez natural: La tutela suspende provisionalmente la sanción, pero no juzga el fondo. Al reafirmar la primacía de la jurisdicción administrativa en el conocimiento de la legalidad de los actos, el juez tutelar evita invadir competencias. Este equilibrio garantiza que la tutela sea un remedio último, sin devenir en un acceso preferente.

Al aplicar este método casuístico y multifactorial, el juez de tutela asume un papel decisivo y profundamente humano: debe comprender la urgencia del afectado, medir la lentitud real de la vía ordinaria y evaluar el daño concreto a los derechos fundamentales. Solo de esa manera se asegura que la tutela cumpla su propósito de protector de última instancia y al mismo tiempo respete la especialidad y autonomía de la justicia administrativa.

En conclusión, el escrutinio del “perjuicio irremediable” no es un mero formalismo, sino un delicado ejercicio de equilibrio entre la necesidad de protección inmediata y el respeto a las instancias ordinarias. Las sentencias T-737/04, T-954/05, T-191/10 y T-1093/04 conforman un conjunto de guías que orientan al juez de tutela en esta valoración, asegurando que solo se active el “botón de emergencia” cuando realmente no haya otra salvación posible para los derechos

fundamentales de los servidores públicos elegidos por voto popular.

*Gravedad de la afectación a derechos políticos: influencia de la CIDH*

En Colombia, las sanciones disciplinarias de la Procuraduría pueden apartar de inmediato a un servidor público escogido por voto popular de su cargo, con la consecuente inhabilidad para participar en política durante años. Esa consecuencia no es un simple trámite administrativo: toca de lleno un pilar de la democracia, el derecho a ser elegido y a ejercer la función pública. Ante esta realidad, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha trazado una línea clara: de manera exclusiva un juez penal tiene la potestad de restringir derechos políticos, no una autoridad administrativa, por más disciplinaria que sea.

El caso *Petro Urrego vs. Colombia* (CIDH, 2020) marcó un momento decisivo. Allí, el Tribunal examinó la destitución e inhabilidad impuestas al señor Gustavo Petro por la Procuraduría

y concluyó que el Estado vulneró el artículo 8.1 (debido proceso) y el artículo 23.2 (derechos políticos) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La CIDH sostuvo que:

Falta de competencia administrativa: una autoridad de índole administrativa, como la Procuraduría, carece de jurisdicción para decidir sobre la pérdida de investidura o inhabilidad política (art. 23.2 CADH).

Carácter contradicción de funciones: no puede recaer en el mismo órgano la potestad de acusar, investigar y sancionar, pues ello mina la imparcialidad exigida por el artículo 8.1 CADH; la sala disciplinaria no puede simultanear pliego de cargos y decisión definitiva.

Necesidad de un juicio penal: la limitación de derechos políticos —que integran el núcleo esencial de la democracia— requiere un proceso penal con juez competente, audiencias públicas, plena garantía de defensa y posibilidad de apelación, condiciones ausentes en el proceso disciplinario administrativo.

Protección de derechos conexos: al vulnerarse el derecho a ser elegido, también se comprometen la libertad de asociación y de participación ciudadana, pilares de la Convención Americana.

Este estándar de la CIDH confronta de frente la práctica disciplinaria colombiana, donde la Procuraduría mantiene potestades sancionadoras incluso contra alcaldes y senadores. Frente a ello, la Sentencia C-030 de 2023 de la Corte Constitucional, al revisar la constitucionalidad de la Ley 2094 de 2021, recordó que la Procuraduría sigue siendo un “órgano administrativo” y no un tribunal penal. En consecuencia, advirtió que cualquier sanción que pueda afectar derechos políticos de servidores elegidos por voto popular debe ajustarse a los estándares constitucionales y convencionales y no puede suplantar la función de un juez procesalmente imparcial.

La Corte Constitucional, al incorporar esta lectura, ha empezado a endurecer el examen de las sanciones disciplinarias:

Examen más estricto del juez de tutela: a partir de C-030/23, los jueces constitucionales miran no solo si existieron medios ordinarios o perjuicio irremediable, sino si la sanción administrativa invade funciones propias de un juez penal.

Mayor exigencia en el control de jurisdiccionalidad: antes de admitir la tutela, el juez evalúa si la restricción política podría calibrarse en un proceso penal; si la respuesta es afirmativa, se rechaza la tutela para que el caso siga ante la justicia ordinaria.

Aplicación rigurosa del bloque de constitucionalidad: los magistrados invocan el art. 93 y el fallo Petro Urrego para exigir que la limitación de derechos políticos se ajuste a estándares internacionales, lo que ha elevado la carga de exigencias para la Procuraduría.

Este influjo internacional no solo refuerza la tutela como mecanismo de protección, sino que plantea un estándar más alto de rigurosidad cuando se investigan y sancionan faltas disciplinarias a servidores públicos elegidos por voto popular. Ahora, no basta con revisar la legalidad formal del acto administrativo: es necesario evaluar si dichos actos respetan las garantías del proceso penal, con juez imparcial y competencia jurisdiccional para restringir derechos políticos.

En la práctica, esta exigencia ha producido un aumento de tutelas exitosas contra sanciones disciplinarias que implicaban la pérdida de investidura o inhabilidad política, en casos donde los jueces de tutela han entendido que solo un juez penal puede disponer sobre esos derechos. Así, el influjo de la CIDH ha contribuido a proteger el núcleo esencial de los derechos políticos y a fortalecer la idea de que la democracia exige procedimientos judiciales plenos para decisiones tan graves.

La intervención de la CIDH en el asunto Petro Urrego vs. Colombia y su incorporación por la Corte Constitucional a través de diversos pronunciamientos configuran un punto de inflexión: la tutela contra sanciones disciplinarias que limiten derechos políticos ya no depende solo de la evaluación de medios ordinarios o de la gravedad del perjuicio, sino de un estándar internacional que reclama tribunales jurídicos para decisiones de esa naturaleza. Esto refuerza la protección de los derechos políticos y sitúa a la administración disciplinaria en un marco de contención: sanciones que toquen la investidura o la participación pública deben pasar por un juez penal, dejando a la Procuraduría el control disciplinario, pero sin facultad para determinar la pérdida de derechos políticos.

*Garantías procesales esenciales en el proceso disciplinario:*

Cuando la Procuraduría General de la Nación abre una investigación disciplinaria contra un funcionario elegido por voto popular, no se enfrenta simplemente a un trámite interno: entra en juego el derecho al debido proceso, la presunción de inocencia, el juez natural y la imparcialidad, todos ellos pilares constitucionales que el Estado debe garantizar. Sin estas salvaguardas, la sanción deja de ser un acto administrativo con base objetiva y se convierte en un riesgo real de vulnerar derechos fundamentales.

Conforme a la Sentencia T-954 de 2005, la Corte Constitucional abordó un caso de concejales destituidos e inhabilitados, y puso el foco en las fallas prácticas de su debido proceso disciplinario. Allí, los concejales denunciaron que no se les permitió controvertir pruebas esenciales ni presentar testigos clave en la etapa de alegatos, y que las decisiones de primera y segunda instancia carecían de motivación suficiente. La Corte señaló que, aunque la Ley 734

de 2002 (reformada luego por la 1952/2019) reconoce principios como la legalidad, la investigación integral y la presunción de inocencia, en la praxis esos principios se reducen a enunciados teóricos si no se traduce en:

1. Notificación oportuna y completa de los cargos: Para defenderse con todas las armas procesales, el investigado debe recibir una notificación que le explique con precisión no solo el contenido de la acusación, sino también todas las pruebas que la respaldan. La Sentencia T-954 de 2005 insistió en que, si el acta de pliego de cargos omite mencionar documentos esenciales o no permite al funcionario conocer los testimonios en su contra, el derecho a la defensa queda “mutilado” y la sanción pierde legitimidad. La Corte Constitucional advierte que la falta de brevedad en las notificaciones —por ejemplo, si los anexos solo se conocen días antes de la audiencia— socava la posibilidad real de preparar la estrategia de defensa, convirtiendo el proceso en una farsa más que en un ejercicio de justicia.

2. Plazos razonables para la contestación y el debate de pruebas: No basta con fijar términos legales; es indispensable que esos términos se respeten efectivamente. En la Sentencia SU-712 de 2013, al analizar la demanda de tutela de la exsenadora Córdoba, se valoró el desfase entre los plazos teóricos y la práctica: si la Procuraduría extiende indefinidamente los traslados de copias o posterga audiencias de descargo, el investigado queda en un escenario de indefensión prolongada. La Corte estableció que un retraso injustificado en las comunicaciones o en la realización de las diligencias vulnera el derecho al tiempo y los medios adecuados para preparar la defensa, principio consagrado en el artículo 29º de la Constitución.

3. Motivación detallada de las providencias: Desde el pliego de cargos hasta la sanción final, cada providencia disciplinaria debe contener un análisis pormenorizado: descripción de los hechos imputados, exacta tipificación de la falta, valoración de la prueba y consideración de

circunstancias atenuantes o agravantes. En la Sentencia C-030 de 2023, al revisar la Ley 2094 de 2021, la Corte Constitucional advirtió que las resoluciones lacónicas, sin explicación de cómo se llegó a la conclusión sancionatoria, transgreden el principio de igualdad ante la ley y el derecho a obtener decisiones motivadas. Cuando la Procuraduría se limita a citar la norma disciplinaria y mencionar en términos generales “incumplimiento de deberes”, el investigado no puede entender ni controvertir la argumentación, lo cual mina la legitimidad del procedimiento y habilita la vía de la tutela.

En suma, sin notificaciones claras y completas, sin respeto a plazos que funcionen en la práctica, y sin motivaciones detalladas en cada etapa, el proceso disciplinario deja de ser un verdadero juicio administrativo. Se convierte en un trámite mecánico donde el disciplinado sufre un perjuicio real: no puede defenderse, no accede a la información esencial y no entiende las razones de la sanción. Solo reconociendo y corrigiendo estas fallas se garantiza el auténtico debido proceso, y se cierra el espacio para que la tutela opere con justicia y no por defectos formales del procedimiento.

Un paso más allá dio la Sentencia C-030 de 2023, al revisar la constitucionalidad de la Ley 2094 de 2021. Allí, la Corte advirtió que, si bien la reforma buscó separar claramente las etapas de investigación y juzgamiento —para remediar un viejo vicio inquisitivo—, la Procuraduría sigue siendo un órgano administrativo. Por ello, cualquier falla en las garantías procesales —ausencia de juez natural independiente, concatenación de funciones investigativas y decisorias en un mismo funcionario, falta de contradicción plena— compromete el debido proceso y la imparcialidad. En ese fallo, la Corte recordó que:

El juez natural en materia disciplinaria debe ser un órgano distinto al que investiga: la imparcialidad solo existe si quien juzga llega “con la mente en blanco”, sin haber participado en

la recolección de pruebas ni en la formulación de cargos.

La presunción de inocencia obliga a que toda duda razonable beneficie al disciplinado: si las pruebas no son contundentes, la falta debe archivarse o la sanción debe rebajarse al grado menos grave.

El derecho a la defensa incluye la capacidad de controvertir pruebas, presentar testigos y solicitar peritajes técnicos. Negar siquiera uno de esos espacios es un recorte directo al debido proceso.

Estos pronunciamientos configuran un estándar mínimo que la Procuraduría debe cumplir para que sus actuaciones disciplinarias no queden expuestas a un ataque de tutela. Cuando los jueces de tutela revisan esos procesos, suelen detenerse en:

Concentración de funciones: si el mismo funcionario que ordenó la investigación también firma la sanción, se presume violación al juez natural e imparcialidad.

Ausencia de pruebas claras: si la decisión final se basa en valoraciones subjetivas o no explica cómo se valoraron atenuantes —como la fuerza mayor o el error invencible de buena fe (Ley 734/2002 art. 28.6)—, se ataca el debido proceso.

Falta de contraste probatorio: si la Procuraduría rechaza solicitudes de prueba sin motivación, o no admite testigos propuestos por el investigado, se menoscaba el derecho a la defensa

La combinación de T-954/05 y C-030/23 muestra que, para validar una sanción disciplinaria con efectos tan graves como la destitución o la inhabilidad política, la Procuraduría debe operar con la misma rigurosidad procesal que un tribunal judicial: separación clara de roles, respeto estricto al debido proceso, motivación amplia y reconocimiento de la presunción de inocencia. Solo así se mantiene la tenue armonía entre la potestad disciplinaria y la protección de

los derechos fundamentales de los servidores públicos elegidos por voto popular.

*Bloque de constitucionalidad y seguridad jurídica:*

El artículo 93 de la Carta Magna incorpora al “bloque de constitucionalidad” todos los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, otorgándoles fuerza superior incluso frente a normas internas. Entre éstos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) tienen carácter vinculante, lo que implica que ningún acto administrativo —y menos una sanción disciplinaria de la Procuraduría— puede contravenir los estándares allí establecidos.

Un hito ineludible es el caso *López Mendoza vs. Venezuela* (Corte IDH, 2011), que fijó un principio clave: solo un tribunal penal puede restringir derechos políticos, como la investidura o la participación en cargos de elección popular. Venezuela fue condenada por permitir a órganos administrativos limitar derechos políticos sin el debido proceso penal, y Colombia, al ratificar la Convención y aceptar la competencia contenciosa de la Corte IDH, asumió ese estándar como propio.

A nivel interno, la Sentencia C-030 de 2023 de la Corte Constitucional representa el primer intento decidido de traducir ese estándar al derecho colombiano. Al revisar la constitucionalidad de la Ley 2094 de 2021 —que buscó reforzar la separación entre investigación y juzgamiento en materia disciplinaria—, la Corte puntualizó que la Procuraduría, pese a las reformas, sigue siendo un órgano administrativo; por tanto, no puede dictar sanciones que restrinjan derechos políticos sin respetar las garantías de un proceso penal (competencia, imparcialidad, audiencias públicas, posibilidad de apelación).

Sin embargo, esa decisión se limitó al texto de la Ley 2094 y a la materia de la separación

de funciones, sin extenderse a todas las sanciones disciplinarias de la Procuraduría. Como resultado, no existe un criterio uniforme en la judicatura colombiana sobre la aplicación del bloque de constitucionalidad en materia disciplinaria:

Jueces de tutela diligentes: en algunos despachos se invoca expresamente el artículo 93 y el fallo *López Mendoza* para rechazar tutelas contra sanciones de pérdida de investidura y remitir el asunto al fuero penal.

Jueces centrados en subsidiariedad: otros magistrados apenas examinan la existencia de medios ordinarios o perjuicio irremediable, sin comprobar el respeto a las reglas de competencia judicial penal, pues desconocen o minimizan la fuerza del control de convencionalidad.

Esta disparidad produce inseguridad jurídica en dos frentes:

Para los servidores públicos: no pueden prever si una sanción disciplinaria que les inhabilita políticamente será revisada por un juez administrativo, por un juez de tutela o derivada a la justicia penal.

Para la Procuraduría: carece de un marco claro sobre hasta dónde puede imponer destituciones e inhabilidades sin vulnerar derechos políticos protegidos internacionalmente.

La doctrina administrativista, representada en autores como Aranzamendi y Hernández Rodríguez, advierte que la seguridad jurídica depende de una guía clara y predecible. Sin un pronunciamiento de unificación jurisprudencial, cada juez seguirá interpretando el bloque de constitucionalidad a su manera, alimentando la litigiosidad y la carga judicial.

Para cerrar esas brechas, la Corte Constitucional debería emitir un fallo de unificación o una sentencia de estructuración que establezca de manera precisa:

Que toda restricción de derechos políticos impuesta por la Procuraduría debe evaluar de oficio el control de convencionalidad, conforme al artículo 93 y a la jurisprudencia de la

Corte IDH.

Que solo los tribunales con competencia penal pueden dictar sanciones que afecten la investidura o el derecho a ser elegido, y que la Procuraduría solo puede imponer sanciones administrativas que no restrinjan derechos políticos esenciales.

Que los jueces de tutela, al examinar esos casos, deben verificar simultáneamente el respeto al principio de subsidiariedad y al control de convencionalidad, garantizando un tratamiento uniforme.

Hasta que esa unificación no ocurra, Colombia mantendrá un bloque de constitucionalidad con muchas letras grandes, pero cuya aplicación práctica dependerá del oficio de cada juez, dejando a los servidores elegidos por voto popular en un estado de permanente incertidumbre sobre la validez de las sanciones disciplinarias que enfrentan.

*Conclusiones del proyecto de grado:*

A lo largo de esta tesis hemos avanzado paso a paso en la comprensión de un problema central: la procedencia de la acción de tutela frente a sanciones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación contra servidores públicos elegidos por voto popular. Partimos de la pregunta problema —“¿cuándo procede la tutela en estos supuestos?”— y de un objetivo general que orientó todo el trabajo: analizar las normas, la doctrina y, sobre todo, la jurisprudencia que ha ido definiendo esos escenarios excepcionales. Para ello, articulamos tres grandes ejes de investigación, cada uno con su propio capítulo, metodología y aportes.

En el primer capítulo nos adentramos en la naturaleza del procedimiento sancionatorio disciplinario que adelanta la Procuraduría. Desmenuzamos su régimen legal —Ley 1952 de 2019, Ley 2094 de 2021 y el CPACA (Ley 1437 de 2011)— y revisamos los principios que supuestamente garantizan el debido proceso: legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, juez natural y doble instancia. Sin embargo, a través de la doctrina de Aranzamendi (2015), y de Florido Robledo (2018), observamos que esos principios a menudo quedan enunciados en el papel y sufren distorsiones prácticas: plazos amplios, concentración de funciones investigativas y

decisorias, trabas para presentar pruebas. Esa tensión entre el diseño garantista y las falencias concretas fundamentó el desarrollo de nuestro primer objetivo específico.

En el segundo capítulo reconstruimos varios casos emblemáticos que la Corte Constitucional y la Corte IDH han decidido en las últimas décadas. Partimos por el más mediático: el de Gustavo Petro, cuya destitución e inhabilidad motivaron la tutela y el fallo de la Corte IDH en *Petro Urrego vs. Colombia* (2020), donde se confirmó que solo un órgano judicial penal puede limitar los derechos políticos. Luego analizamos la Sentencia SU-712/13 (Piedad Córdoba), donde la Corte negó la tutela por existir medios ordinarios idóneos; y la T-954/05 (concejales de El Peñol), que reafirmó la subsidiariedad del amparo frente a la jurisdicción contencioso-administrativa. A través de estos casos contrastantes recopilados por Hernández-Rodríguez (2017), en su tesis sobre Petro, mostramos cómo la tutela ha sido admitida o rechazada según variables como inmediatez, eficacia de los recursos judiciales y gravedad del agravio.

El tercer capítulo profundizó en los criterios jurisprudenciales que la Corte ha construido para autorizar el amparo:

Medios ordinarios idóneos: analizamos cómo SU-712/13 y T-954/05 exigen comprobar que la nulidad y la suspensión provisional funcionan de verdad.

Perjuicio irremediable: revisamos el protocolo de T-191/10 y T-737/04 para entender cuándo el daño es irreversible.

Gravedad de la afectación a derechos políticos: incluimos el control de convencionalidad tras *López Mendoza vs. Venezuela* y C-030/23.

Garantías procesales esenciales: nos basamos en T-954/05 y C-030/23 para evaluar notificación, plazos y motivación.

Bloque de constitucionalidad y seguridad jurídica: examinamos las implicaciones del

art. 93 C.P. y la falta de unificación de criterios.

Metodológicamente, combinamos un análisis documental exhaustivo —leyes, decretos, doctrina— con un enfoque casuístico, apoyado en el trabajo de Quinche-Ramírez (2011), Cano-Blandón (2017) y Rubio (2011), que nos permitió comparar escenarios reales y extraer pautas generales. Esta mixtura metodológica garantizó que no solo describiéramos el problema, sino que estableciéramos un mapa de criterios sólidos para el juez de tutela.

Con este recorrido, la tesis evidencia un hilo conductor: desde la descripción del procedimiento disciplinario, pasando por la reconstrucción de casos concretos, hasta la sistematización de criterios jurisprudenciales, se ha construido un marco analítico integrado. A partir de aquí, nos adentramos en los hallazgos esenciales de cada capítulo y luego en la reflexión integradora sobre tensiones, vacíos y posibles soluciones.

*Hallazgos esenciales por capítulo:*

A lo largo de los tres capítulos de esta tesis se delinear hallazgos que, al integrarse, brindan una visión completa respecto de la procedencia de la acción de tutela contra sanciones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación impuestas a servidores públicos elegidos por voto popular.

El primer capítulo nos llevó a examinar a fondo el procedimiento sancionatorio disciplinario: un conjunto de trámites concebido en la Ley 1952 de 2019 (y su reforma por la Ley 2094 de 2021) que, aunque formalmente responde al derecho administrativo, desemboca en decisiones —destituciones e inhabilidades de largo aliento— con claro impacto penal y político. Al contrastar ese andamiaje legal con la vida real, identificamos que principios como la legalidad, el debido proceso y la presunción de inocencia quedan muchas veces relegados. Documentamos demoras flagrantes en notificaciones, falta de separación entre quien investiga y quien juzga, y plazos que, en la práctica, sitúan al disciplinado en un limbo prolongado. Esa brecha entre teoría y práctica no solo afecta la legitimidad de la Procuraduría, sino que, al poner en jaque derechos fundamentales, siembra la semilla de la inseguridad jurídica: sin garantías efectivas, el camino hacia la tutela se convierte en un atajo tentador para quienes se sienten desamparados.

El segundo capítulo nos hizo recorrer un terreno empírico: los casos emblemáticos que han calibrado la acción de tutela. Primero, el antecedente interamericano de *Petro Urrego vs. Colombia* (Corte IDH, 2020), que sentó un principio de hierro: la restricción de derechos políticos —como la investidura y la participación en cargos electivos— solo puede operar en un proceso penal con juez imparcial (art. 23.2 CADH). Esa línea reforzó la Sentencia C-030/23 de la Corte Constitucional, al subrayar que la Procuraduría, siendo administrativa, no alcanza a ese nivel jurisdiccional. De vuelta al ámbito local, la Sala Plena en SU-712/13 negó la tutela de Piedad Córdoba al demostrar que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho con suspensión provisional bastaba para frenar la sanción. El contraste lo aportó T-954/05, donde los concejales de El Peñol no alcanzaron a probar un daño reputacional irreparable, y la tutela, de nuevo, se cerró. Esta serie de casos puso de manifiesto que la admisión o el rechazo de la tutela pivota sobre tres ejes: la eficacia real de las vías ordinarias, la presencia de un perjuicio irremediable y la naturaleza del derecho vulnerado.

En el tercer capítulo, consolidamos esos hallazgos en un mapa de criterios jurisprudenciales que el juez de tutela debe aplicar. Primero, la idoneidad de los medios ordinarios: SU-712/13 y T-954/05 insistieron en que solo la eficacia práctica —plazos cumplidos, suspensión efectiva— justifica descartar la vía contencioso-administrativa. Después, el perjuicio irremediable, definido en T-191/10 y T-737/04 como un daño tan grave —pérdida de investidura sin reversión posible— que solo la tutela puede contenerlo. El tercer criterio, la gravedad de la afectación a derechos políticos, emergió al conjugar *López Mendoza vs. Venezuela* y C-030/23, exigiendo proceso penal para sanciones que toquen la esencia democrática. Completaron el cuadro las garantías procesales —notificaciones claras, plazos respetados y motivaciones exhaustivas— reforzadas en T-954/05 y C-030/23, sin las cuales el procedimiento disciplinario queda expuesto a la tutela por defectos

formales.

Finalmente, subrayamos el bloque de constitucionalidad (art. 93° C.P.) como telón de fondo: su aplicación fragmentada en los tribunales de tutela evidencia un vacío de unificación que mina la seguridad jurídica.

En conjunto, estos hallazgos revelan un panorama relacionado: la tutela es un mecanismo excepcional que solo procede cuando las vías ordinarias fracasan en su propósito, el daño es irreversible y la restricción afecta derechos políticos sin pasar por un juez penal. Al articular doctrina, normas y jurisprudencia –desde la doctrina hasta las sentencias SU-712/13, T-954/05, T-191/10 y C-030/23–, esta investigación cumple su propósito de ofrecer un criterio técnico y riguroso para la procedencia de la tutela en contextos disciplinarios, al tiempo que visibiliza las tensiones y lagunas que el sistema aún debe corregir para garantizar la protección efectiva de los derechos fundamentales de los servidores públicos elegidos por voto popular.

Con la anterior definición uniforme que se ha realizado mediante el presente proyecto de investigación, en la consolidación de unos criterios específicos para la admisión o denegación de la tutela, se ha entonces observado y delimitado conforme a lo jurisprudencia colombiana la procedencia de tutela frente a los actos administrativos sancionatorios proferidos por la Procuraduría General de la Nación, para de esta manera, evitar unas lagunas jurídicas, que traen consigo una inseguridad jurídica por la falta de criterios de admisibilidad, lo cual desemboca en lo que se denominó en la hipótesis como las famosas “tutelatones”<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Una "tutelatón" es una acción masiva de interposición de acciones de tutela, generalmente organizada por ciudadanos o colectivos con el objetivo de visibilizar y exigir la protección de derechos fundamentales vulnerados o amenazados.

*Reflexión integradora: tensiones y vacíos:*

A lo largo de esta investigación ha quedado en evidencia que la acción de tutela funge como un verdadero termómetro de las grietas que enfrenta nuestro sistema de control disciplinario. En primer lugar, la naturaleza híbrida del procedimiento sancionatorio disciplinario adelanta por la Procuraduría —consecuencias administrativas de perfil penal— genera una tensión permanente entre la vocación garantista de la ley y la realidad cotidiana de demoras, notificaciones tardías y concentración de funciones. Cuando un servidor elegido por voto popular se ve inesperadamente removido de su cargo o inhabilitado por años, el diseño legal prometía un proceso ágil y justo, pero la experiencia demuestra que los principios de legalidad, debido proceso e imparcialidad se quedan muchas veces en simples enunciados teóricos.

Esta brecha entre la letra y la práctica explica por qué, en ocasiones, los servidores no agotan las vías ordinarias —la acción de nulidad y restablecimiento del derecho con suspensión provisional— antes de acudir a la tutela. Los precedentes SU-712/13 y T-954/05 nos enseñaron que estos remedios son la primera línea de defensa, pero también revelaron que, cuando se transforman en senderos interminables sin frenar la ejecución de la sanción, el recurso de la tutela no es más una excepción y se constituye en un salvavidas casi obligatorio. Así, la subsidiariedad de la tutela queda puesta en jaque, pues cuando el sistema ordinario falla en su función esencial, la tutela se revela no como un lujo sino como la única respuesta efectiva.

A esa tensión se añade la exigencia del concepto de perjuicio irremediable, desarrollado con claridad en la jurisprudencia T-191/10 y T-737/04. El juez de tutela debe evaluar caso por caso si la sanción disciplinariamente ocasiona un daño tan profundo e irreversible —por ejemplo, la

pérdida definitiva de la investidura— que no pueda repararse posteriormente. Esta valoración, sin embargo, depende de un examen casuístico sensible a la gravedad del agravio, la eficacia de la suspensión provisional y la magnitud del daño al derecho al buen nombre o a la participación política. Cuando los procedimientos contencioso-administrativos permiten suspender de verdad la sanción, la tutela se retrae; pero si esos plazos demoran meses o años, la tutela entra a restablecer el equilibrio que el proceso ordinario no supo mantener.

El impacto sobre los derechos políticos constituye otro frente crítico. Con el precedente interamericano de *López Mendoza vs. Venezuela* y su implementación en la Sentencia C-030/23, se ha afirmado con toda firmeza que solo un tribunal penal puede restringir derechos tan sensibles como la investidura o la capacidad de ejercer el mandato popular. Pese a ello, la Procuraduría — un órgano administrativo por excelencia— ha seguido imponiendo sanciones de esa naturaleza sin someterse a las garantías procesales, contraviniendo el bloque de constitucionalidad que confiere rango constitucional a la Convención Americana. Mientras no exista un pronunciamiento unificado que obligue a todos los jueces a verificar de oficio la compatibilidad de esas sanciones con los estándares internacionales, se seguirá produciendo una aplicación desigual: en unos despachos de tutela se declina competencia y se deriva al fuero penal, en otros se analiza únicamente la subsidiariedad o el perjuicio, omitiendo el control de convencionalidad.

Las deficiencias en las garantías procesales esenciales contribuyen a agravar esta inestabilidad. Cuando las notificaciones de los cargos llegan sin todos los anexos, cuando los plazos teóricos se convierten en meses de espera y cuando las providencias disciplinarias se limitan a enunciar la norma sin explicar cómo se valoraron las pruebas o las circunstancias atenuantes, el debido proceso se fragmenta. Esas vulneraciones formales multiplican la necesidad de acudir a la tutela para garantizar un análisis mínimo y un freno efectivo, convirtiendo un procedimiento que

debiera ser ejemplar en materia de respeto a derechos en un camino tortuoso que desemboca, en muchos casos, en soluciones judiciales de urgencia.

La suma de todos estos elementos —dualidad de naturaleza, vías ordinarias ineficaces, perjuicio irremediable casuístico, derechos políticos sin juicio penal y garantías procesales defectuosas— se agrava por la falta de una guía jurisprudencial única. La ausencia de un fallo de estructuración que obligue a aplicar uniformemente el bloque de constitucionalidad deja a los servidores en un limbo donde la predictibilidad del derecho desaparece. Esa inseguridad jurídica, más que un problema académico, tiene consecuencias reales: genera congestión de tutelas, litigios estratégicos y desconfianza en la imparcialidad de la administración disciplinaria.

En conjunto, estos hallazgos conforman un diagnóstico exhaustivo que va más allá de señalar fallas aisladas. Nos dicen que para fortalecer la seguridad jurídica, restablecer la confianza institucional y proteger de manera efectiva los derechos fundamentales de los servidores elegidos por voto popular, es urgente consolidar un nuevo equilibrio institucional. Ese diseño debe incluir un pronunciamiento de unificación jurisprudencial que defina con claridad la obligación de control de convencionalidad en todas las sanciones políticas, reformas normativas que refuercen la separación de funciones investigativas y decisorias, y la implementación de estándares operativos para notificaciones, plazos y motivaciones que cumplan de verdad con el sello del debido proceso. Solo así lograremos que la disciplina administrativa sirva a su propósito de prevención y corrección, sin invadir el terreno de las garantías democráticas y sin convertir la tutela en un recurso de emergencia que refleje, de manera lastimosa, las deficiencias de nuestro sistema disciplinario.

*Fortalecimiento de garantías para una tutela disciplinaria efectiva*

Para preservar el carácter de último recurso de la tutela y garantizar la protección de los derechos fundamentales de los servidores elegidos por voto popular, es crucial reforzar sin modificar sustancialmente el marco legal existente algunos aspectos procesales esenciales.

En primer lugar, la delimitación precisa de funciones dentro de la Procuraduría resulta imprescindible. Aunque la Ley 1952 de 2019 y su reforma por la Ley 2094 de 2021 buscaron separar la etapa de investigación de la de juzgamiento, en la práctica aún persiste un solapamiento que da lugar a serias dudas sobre la imparcialidad. Para subsanar esto bastaría con implementar protocolos internos y manuales de procedimiento que especifiquen, de manera inequívoca, qué unidad o funcionario recolecta y valora las pruebas y cuál es la instancia encargada de dictar la sanción. De esa forma, se evitaría que la misma autoridad adopte tanto la función acusatoria como la decisoria, fortaleciendo la percepción y la realidad de un debido proceso imparcial.

En segundo lugar, la eficacia real de los medios ordinarios de impugnación debe garantizarse en la práctica, no solo en el papel. Las Sentencias SU-712/13 y T-954/05 dejaron claro que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho con suspensión provisional constituye el filtro principal antes de acudir a la tutela. Sin embargo, cuando esos mecanismos —por falta de plazos claros o demoras injustificadas— no logran detener la ejecución de la sanción, la tutela se convierte en la única opción para frenar destituciones e inhabilidades. Por ello, conviene establecer plazos máximos para admitir y decidir los incidentes de suspensión provisional y activar notificaciones automáticas al interesado una vez se presenta la solicitud, asegurando que el efecto inmediato de esa medida sea real y efectivo.

El tercer eje de fortalecimiento es el de la motivación detallada y la notificación exhaustiva

de cada acto disciplinario. El contenido de la providencia debe incluir, de manera clara y ordenada: (i) la descripción precisa de los hechos imputados; (ii) la relación de todas las pruebas consideradas; (iii) la norma disciplinaria aplicada; y (iv) la valoración específica de atenuantes y agravantes. Cuando cada servidor recibe no solo el pliego de cargos sino un expediente debidamente motivado, su potestad para establecer una defensa sólida aumenta y se reducen las impugnaciones que buscan subsanar fallas formales.

Por último, la perspectiva interamericana debe incorporarse de forma permanente en la cultura disciplinaria de la Procuraduría. Los estándares fijados en *López Mendoza vs. Venezuela* (Corte IDH, 2011) y confirmados en la Sentencia C-030/23 exigen que las sanciones que limiten la investidura o la participación electoral solo puedan dictarse mediante un proceso penal. Para internalizar este requisito, es recomendable desarrollar un programa de formación continua, con talleres prácticos y guías de bolsillo que resuman los principios del bloque de constitucionalidad (art. 93 C.P.) y muestren ejemplos concretos de casos en que la restricción de derechos políticos debe ser canalizada por la jurisdicción penal.

Implementar estas cuatro líneas de acción —claridad en funciones, plazos efectivos para la suspensión, motivación exhaustiva y capacitación interamericana— fortalecerá de manera sustancial las garantías procesales del procedimiento disciplinario y asegurará que la tutela vuelva a ser un recurso verdaderamente excepcional, reservado para situaciones en las que ningún otro mecanismo logre proteger de forma inmediata los derechos fundamentales de los servidores públicos elegidos por voto popular.

*Recomendación para un enfoque casuístico y uniforme en la tutela disciplinaria*

A lo largo de la investigación ha quedado claro que, si bien la jurisprudencia ha ido mencionando criterios como la subsidiariedad de los medios ordinarios, el perjuicio irremediable, la gravedad de la afectación a los derechos políticos y el control de convencionalidad, estos parámetros no se han articulado en un conjunto de lineamientos expuestos y de aplicación uniforme. Esa laguna provoca que, en la práctica, la decisión sobre si procede o no la tutela dependa en gran medida del criterio subjetivo de cada juez de tutela, con el consiguiente riesgo de resultados desiguales y de inseguridad jurídica.

Por eso, lo fundamental es avanzar hacia la definición clara y sistemática de esos criterios: primero, reduciendo la discrecionalidad al explicar de manera precisa qué se entiende por “medios ordinarios eficaces” —por ejemplo, estableciendo cómo evaluar la suspensión provisional y los plazos de la jurisdicción contencioso-administrativa—; segundo, profundizando la noción de “perjuicio irremediable” para distinguir entre daños temporales y aquellos que tornan inviable el ejercicio de derechos políticos; tercero, describiendo los umbrales de “gravedad de la afectación” al núcleo esencial de la democracia, inspirados en *López Mendoza vs. Venezuela* y C-030/23; y cuarto, determinando con exactitud cómo debe aplicarse el control de convencionalidad de oficio para asegurar que toda restricción de investidura pase por un proceso penal.

Una vez establecidos estos lineamientos, resulta imprescindible dotar a los jueces de tutela de herramientas de análisis casuístico: talleres prácticos basados en casos reales, guías metodológicas que acompañen cada criterio con ejemplos concretos y espacios de debate donde se contrasten distintas decisiones para extraer lecciones concretas. De este modo, cada juez podrá evaluar sistemáticamente, caso por caso, si los medios ordinarios han sido realmente eficaces, si el daño es irrevocable, si la afectación política alcanza el umbral de gravedad establecido y si la

competencia administrativa es compatible con los estándares internacionales.

Este enfoque no solo reducirá la discrecionalidad, sino que cultivará una práctica más predecible y justa: los servidores públicos sabrán de antemano bajo qué parámetros se medirá su situación, y los jueces contarán con un baremo claro que guíe sus decisiones. Al fortalecer la capacidad de análisis casuístico conforme a criterios uniformes, recuperaremos la índole subsidiaria de la tutela sin renunciar a su función fundamental de salvaguarda inmediata de los derechos fundamentales.

### Referencias

- Aranzamendi, L. (2008). *Epistemología y la investigación cualitativa y cuantitativa en el derecho* (1ª. ed.). ADRUS. Epistemología y la investigación cualitativa
- Aranzamendi, L. (2015). *Investigación jurídica* (2.ª ed.). Jurídica Grijley. Investigación Jurídica  
Lino Aranzamendi | PDF
- Barrera, T. G. V. (2012). *El amparo mexicano y la acción de tutela colombiana: un ejercicio de derecho constitucional comparado en Latinoamérica. Pensamiento Jurídico*, 33(33).  
[https://www.researchgate.net/publication/319356538\\_El\\_Amparo\\_mexicano\\_y\\_la\\_Accion\\_de\\_Tutela\\_colombiana\\_Un\\_ejercicio\\_de\\_derecho\\_constitucional\\_comparado\\_en\\_Latin\\_oamerica](https://www.researchgate.net/publication/319356538_El_Amparo_mexicano_y_la_Accion_de_Tutela_colombiana_Un_ejercicio_de_derecho_constitucional_comparado_en_Latin_oamerica)
- Cano Blandón, L. F. (2017). El principio de inmediatez de la acción de tutela. *Entramado*, 13(1), 114–127. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1900-38032017000100114](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1900-38032017000100114)
- Carrera Silva, L. (2011). La acción de tutela en Colombia. *IUS: Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 27, 72–94. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6634098.pdf>
- Cauas, D. (2015). *Definición de las variables, enfoque y tipo de investigación*. Variables, enfoque y tipo de investigación
- Gutiérrez Silva, J. I., Iglesias Martínez, D. D. S., Muegues Aguilar, R. (2018). *Procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos*. [Trabajo de Grado, Programa de Derecho]. Unidad central del valle del cauca – UCEVA  
<https://repositorio.uceva.edu.co/bitstream/handle/20.500.12993/3070/T00032076.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Hernández Rodríguez, I. D. (2017). *La movilización judicial tras la destitución e inhabilitación de*

- Gustavo Petro de cara a la reforma de la acción de tutela* [Tesis de maestría, Programa de Derecho]. Universidad de los Andes. Repositorio Institucional Séneca. <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/9000094f-cbd3-4eac-b651-1afda5f4e97f/content>
- Laverde, J. M. (2013). *El procedimiento administrativo sancionatorio en el CPACA. Ámbito Jurídico*. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/administrativo-y-contratacion/el-procedimiento-administrativo-sancionatorio-en-el>
- Liliana Carrera Silva. (2011). La acción de tutela en Colombia. *IUS: Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 27, 72–94. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6634098.pdf>
- López, K. V. (2014). *Principios del procedimiento administrativo sancionador*. <https://www.binasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica14/art4.pdf>
- Lozada, J. (2014). *Investigación aplicada: definición, propiedad intelectual e industria*. *CienciAmérica*, 3(1). <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6163749.pdf>
- Medina, M. A. R. (2017). Tutela contra actos administrativos: expresión concreta de la constitucionalización del derecho administrativo colombiano. *Juridicas*, 14(1), 24–39. <https://revistasoj.s.ucaldas.edu.co/index.php/juridicas/article/view/3262/3030>
- Mejía Jervis, T. (2020, 10 de agosto). *Estado del arte: estructura, cómo se hace, ejemplo*. Lifereder. <https://www.lifereder.com/estado-del-arte/>
- Morales Cárdenas, C. A., Rodríguez Muñoz, O. D. (2014). *La acción de tutela como mecanismo excepcional para suspender los actos administrativos violatorios de derechos fundamentales*. <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/17794>
- Por, T., Yeimy, E., Torres. (s. f.). *La acción de tutela en Colombia: un estudio sobre sus*

- transformaciones jurídicas*. <https://www.scielo.org.mx/pdf/rius/v5n27/v5n27a5.pdf>
- Quinche Ramírez, M. F. (2011). *La acción de tutela. El amparo en Colombia. Editorial y datos editoriales*. [https://livrosca.com/indices\\_libros/in\\_2023\\_03\\_12\\_1678647210.7448.pdf](https://livrosca.com/indices_libros/in_2023_03_12_1678647210.7448.pdf)
- Rubio, M. (2011). *Entre la informalidad y el formalismo: la acción de tutela en Colombia. Documentos de trabajo*, 32. <https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2021/02/DDT-32.pdf>
- Significados. (2020). *Marco conceptual*. <https://www.significados.com/marco-conceptual/>
- Vega Malagón, G., Ávila Morales, J., Veg -Malagón, A. J., Camacho Calderón, N., Becerril-Santos, A., Leo Amador, G. E. (2014). Paradigmas en la investigación: enfoque cuantitativo y cualitativo. *European Scientific Journal*, 10(15). <https://www.ejournal.org/index.php/esj/article/view/3477/3240>
- Vidal, L. M. (s.f.). *Cómo elaborar un marco conceptual*. [http://comunicacionacademica.uc.cl/images/recursos/espanol/escritura/recurso\\_en\\_pdf\\_extenso/15\\_Como\\_elaborar\\_un\\_marco\\_conceptual.pdf](http://comunicacionacademica.uc.cl/images/recursos/espanol/escritura/recurso_en_pdf_extenso/15_Como_elaborar_un_marco_conceptual.pdf)
- Villalba Cuéllar, J. C., González Serrano, A. (2014). Reflexiones sobre el “Caso Petro”. *Prolegómenos*, 17(34), 9–12. <https://revistas.umng.edu.co/index.php/dere/article/view/791/542>
- Zorrilla, M. S. (2014). Las fuentes en la investigación jurídica. *Derecho y Cambio Social*, 11(37), 33–18. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4750987.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. *Constitución Política de Colombia*. (1991). Congreso de la República de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

Congreso de la República de Colombia. *Decreto 2591 de 1991. Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.* Presidencia de la República de Colombia. (1991, 19 de noviembre).  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5304>

Congreso de la República de Colombia (2011, 18 de enero). Ley 1437 de 2011. *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.* Función Pública.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>

Congreso de la República de Colombia. (2019, 28 de enero). *Ley 1952 de 2019. Por la cual se expide el Código General Disciplinario.* Función Pública.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=90324>

Congreso de la República de Colombia. (2021, 25 de enero). Ley 2080 de 2021. *Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y se dictan disposiciones en materia de descongestión.* Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=156590>

Congreso de la República de Colombia. (2021, 29 de junio). Ley 2094 de 2021. *Por la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones.* Función Pública.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=165113>

Corte Constitucional de Colombia. (1992). Sentencia T-571/92.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-571-92.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (1999). Sentencia SU-961/99. Sala Plena.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/SU-961-99.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (s. f.). Sentencia C-1436/00.

- <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-1436-00.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2004). Sentencia T-1093/04. Sala Plena.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-1093-04.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2004). Sentencia T-1137/04. Sala Plena.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-1137-04.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2005). Sentencia T-954/05. Sala Plena.  
[https://apps.procuraduria.gov.co/guia/gd\\_734/docs/st954\\_05.html](https://apps.procuraduria.gov.co/guia/gd_734/docs/st954_05.html)
- Corte Constitucional de Colombia. (2010). Sentencia T-191/10. Sala Plena.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t-191-10.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2013). Sentencia SU-712/13. Sala Plena.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/su712-13.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2015). Sentencia T-246/15. Sala Octava de Revisión. M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-246-15.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2023). Sentencia C-030/23. Sala Plena.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/c-030-23.htm>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2011, 1 de septiembre). Caso López Mendoza vs. Venezuela. Serie C No. 233. [https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_233\\_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020, 8 de julio). Caso Gustavo F. Petro Urrego vs. Colombia. Serie C No. 406.  
[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_406\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_406_esp.pdf)