Dependencia	**Sala Disciplinaria de Instrucción**
Radicación	IUS E–2026 - 668972 / IUC-D-2026- 4511984
Implicado	Luz Verónica Estrada Holguín
Cargo	Representante a la Cámara
Entidad	Congreso de la República
Fecha de los hechos	Vigencia 2026
Fecha queja	05/04/2026
Asunto	Suspensión provisional

Bogotá, D.C,
Procurador ponente: **Esiquio Manuel Sánchez Herrera**

I. TEMA POR TRATAR

Procede el despacho a evaluar la procedencia de la suspensión provisional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 217 del Código General Disciplinario.[1]

II. COMPETENCIA

El artículo 277 de la Constitución Política, consagra la competencia del Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados para "Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, **inclusive las de elección popular**; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley".

El CGD, en el artículo segundo, atribuye a la Procuraduría General de la Nación la función de vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, **inclusive los de elección popular** y adelantar las investigaciones disciplinarias e imponer las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad y las demás establecidas en la ley.

La misma disposición establece que "**La competencia de la Procuraduría General de la Nación es privativa para conocer de los procesos disciplinarios contra los servidores públicos de elección popular** y de sus propios servidores, salvo los que, tengan fuero especial y el régimen ético disciplinario en el ejercicio de la función de conformidad con el artículo 185 de la Constitución Política".

El artículo 92 ibidem, en el inciso segundo dispone: "La Procuraduría General de la Nación conocerá de la investigación y el juzgamiento de las faltas disciplinarias imputables a los servidores públicos de elección popular y las de sus propios servidores."

Por su parte el Decreto Ley 262 de 2000, consagra en el artículo 7, numeral 15, respecto de las funciones del procurador general de la Nación "Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, **inclusive los de elección popular**; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la Ley".

[1] Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021. En adelante CGD.

En la sentencia C - 030 de 2023, la Corte Constitucional fijó una línea jurisprudencial pacífica que respalda la constitucionalidad de la competencia de la Procuraduría General de la Nación, para investigar y sancionar disciplinariamente a todos los servidores públicos, incluso los elegidos popularmente, con excepción de aquellos amparados por un fuero especial.

El artículo 101 del CGD establece la competencia de la Sala Disciplinaria de Instrucción para adelantar las actuaciones disciplinarias hasta la notificación del pliego de cargos o el archivo de la actuación, entre otros, contra los Congresistas de la República, norma que en el parágrafo segundo consagra: "La Procuraduría General de la Nación conocerá de los procesos disciplinarios contra los Congresistas, siempre y cuando no corresponda a conductas en ejercicio de la función congresional de conformidad con la Constitución, el Reglamento del Congreso y las normas ético disciplinarias incorporadas a este, de tal suerte que la función corresponde de manera privativa a la Procuraduría General de la Nación." [2]

Finalmente, es importante señalar que la conducta de un senador o representante puede dar lugar a investigaciones de distinta naturaleza (disciplinarias, penales, etc.,) Dentro de este marco, cuando la conducta implique también una infracción al régimen penal (por ejemplo, un acto de corrupción), el Procurador General de la Nación es competente, en el ámbito disciplinario, para investigarla y sancionarla con fundamento en las normas del Código Disciplinario Único.[3]

III. ANTECEDENTES

3.1 Investigación disciplinaria

Por auto de 19 de noviembre de 2016 se dispuso abrir investigación disciplinaria en contra de **Luz Verónica Estrada Holguín**, quien en la actualidad funge como Representante a la Cámara, conforme el siguiente hecho disciplinariamente relevante "*Presuntamente en la vigencia 2021 falsificó el título profesional en el programa de Ingeniería de Minas y Metalurgia de la Universidad Nacional de Colombia, así como la tarjeta profesional que la acreditaba como profesional en esta área, documentos que habría utilizado para vincularse como contratista en la DIAN, y aportados al Congreso de la República, posiblemente".*

IV. CONSIDERACIONES

4.1 Consideraciones generales sobre la medida de suspensión provisional

La imposición de la medida cautelar de suspensión en el trámite de actuaciones disciplinarias está regulada en el artículo 217 del CGD, precepto que dispone que puede ser adoptaba contra el disciplinable, durante la etapa de investigación o juzgamiento, por el término de 3 meses, por hechos que puedan ser calificados como falta gravísima o grave, siempre y cuando se evidencie, con serios elementos de juicio, que la permanencia en el cargo, función o servicio púbico del

[2] El artículo 257 A de la Constitución Política, adicionado por el artículo 19 del Acto Legislativo 2 de 2015, establece: "La Comisión Nacional de Disciplina Judicial ejercerá la función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios y empleados de la Rama Judicial".
[3] Consejo de Estado, Radicado 11001-03-06-000-2019-00159-00. Conflicto de competencias, 12 de diciembre de 2019, CP., Oscar Dario Amaya Navas.

investigado, permita: *(i)* la interferencia en el trámite de la investigación, *(ii)* la continuación de la falta y/o *(iii)* su reiteración.

La posibilidad de imponer la suspensión provisional fue declarada exequible por la Corte Constitucional, mediante las sentencias C-450 de 2003[4] y C-086 de 2019[5], por las siguientes razones: *(i)* la naturaleza jurídica de la medida se acompasa con la Carta Política, pues está orientada a la protección de principios y valores superiores de la estructura de Estado, y *(ii)* como no se trata de una sanción, no implica un pronunciamiento anticipado respecto a la responsabilidad del investigado[6], por ende no afecta el principio de la buena fe, la presunción de inocencia o el derecho al buen nombre[7y8]. Igualmente, se sostuvo por esa Corporación que la suspensión provisional es una medida de carácter preventivo[9] y «de prudencia disciplinaria que tiene la finalidad de proteger el interés general, por lo cual es perfectamente razonable que el Legislador la establezca en los procesos disciplinarios»[10], que busca proteger el interés general[11] y garantizar el recto ejercicio de la función pública. En las mencionadas sentencias, al analizar el contenido del artículo 217 del CGD, se puntualiza que, la autoridad disciplinaria, para ordenar la suspensión provisional del investigado, debe cumplir los siguientes presupuestos: *i)* El destinatario de la medida debe encontrarse en ejercicio de un cargo, función o un servicio público; *ii)* La suspensión provisional se puede imponer durante la investigación disciplinaria o durante el juicio[12]; *iii)* La medida se dispone contra el investigado por hechos susceptibles[13] de adecuarse en una falta gravísima o grave, las primeras previstas por el legislador y las segundas se califican aplicando los criterios de artículo 47 del CGD; *iv)* La suspensión se ordena cuando con «serios elementos de juicio»[14] se evidencia que la permanencia en el cargo del investigado posibilita alguna de las causales previstas en el artículo 217 del CGD que pueden motivar la medida, las cuales son: interferencia en la investigación, la continuación de la falta o su reiteración.[15]

Sobre este particular, se precisa que la primera causal tiene por finalidad evitar que el investigado obstruya el desarrollo del proceso, mientras que las dos últimas buscan eliminar la posibilidad que el correcto ejercicio de la función pública siga o vuelva a ser afectado por la conducta desplegada por el disciplinado[16].

---

[4] Uno de los cargos de inconstitucionalidad fue el desconocimiento de la supuesta afectación a la presunción de inocencia.
[5] En esta providencia la Corte Constitucional se pronunció sobre la exequibilidad del artículo 157 de la Ley 734 de 2002 y del artículo 217 de la Ley 1952 de 2019, por integridad normativa.
[6] Sentencia C-406 de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz.
[7] Sentencia C-450 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
[8] *Ibidem*.
[9] Sentencia C-406 de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz.
[10] Sentencia C-280 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero (suspensión provisional en la Ley 200 de 1995) y Sentencia C–450 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.
[11] Sentencia C–280 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.
[12] Sentencia C-450 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.
[13] *Ibidem*.
[14] Según la Sentencia C-450 de 2003, la evidencia de «serios elementos de juicio» implica que con estos se infiera la necesidad de precaver que la conducta se reitere, lo cual no constituye un juicio anticipado sino «una facultad derivada de la valorización de elementos probatorios relativos al acto que disciplinariamente se le imputa».
[15] *Ibidem*.
[16] *Ibidem*.

En este contexto, se tiene que el investigado suspendido tiene las siguientes garantías: *(i)* la decisión tiene control a través del grado de consulta, *(ii)* puede ejercer las acciones judiciales que correspondan, *(iii)* la medida debe ser revocada, una vez desaparezcan los fundamentos de hecho o de derecho que dieron lugar a su imposición[17], *(iv)* el límite en el tiempo de duración de la medida, y *(v)* la proporcionalidad y razonabilidad que debe analizarse al imponerse la medida[18]. Sobre esta última la Corte Constitucional, en Sentencia T–433 de 2019, explicó:

> La proporcionalidad constituye una prohibición de exceso. Desde esta perspectiva "(l)a proporcionalidad de la medida provisional depende de que ésta propenda por los fines que la justifican". En términos generales el juicio de proporcionalidad exige estudiar si el impacto sobre los derechos fundamentales cumple con los siguientes tres criterios**:** (i) idoneidad: exige verificar la adecuación de la medida para alcanzar un fin constitucionalmente legítimo; (ii) necesidad: implica analizar si existen medidas alternas con mayor o igual eficacia para lograr el fin propuesto, las cuales afectan en menor grado las garantías comprometidas; y (iii) proporcionalidad en sentido estricto: busca estudiar la proporcionalidad entre medios y fines".

Así las cosas, la valoración de la medida surge de confrontar el hecho investigado, la relación con el cargo o función y los elementos de juicio que deben sustentar la posibilidad de la realización del efecto indicado.

4.2 Caso concreto: Análisis de los elementos para ordenar la suspensión provisional de la Representante a la Cámara Luz Verónica Estrada Holguín.

4.2.1 El investigado debe estar en ejercicio de un cargo, una función o un servicio público

Este presupuesto se encuentra satisfecho, toda vez que Luz Verónica Estrada Holguín, fue electa como Representante a la Cámara por el Pacto histórico por el Departamento de Antioquia, electa para el periodo 2026 – 2030, cargo que a la fecha desempeña.

4.2.2 Que se haya iniciado una investigación disciplinaria o se adelante el juzgamiento

En la presente actuación, se dispuso por auto de 19 de noviembre de 2026 apertura de investigación disciplinaria en contra de la aforada Luz Verónica Estrada Holguín, razón por la cual se cumple el primer presupuesto para la procedencia de la medida cautelar.

4.2.3 Los hechos deben ser susceptibles de ser calificados como faltas gravísimas o graves

[17] Sentencia C-450 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinoza y C-086 de 2019, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.
[18] Sentencia T-433 de 2019, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

La Corte Constitucional determinó como ajustado a la Carta Política que se pueda suspender provisionalmente a los investigados por esta tipología de faltas, por cuanto «se busca circunscribir la medida respecto de conductas muy lesivas de los bienes jurídicos tutelados por el derecho disciplinario, las cuales son sancionadas con destitución, suspensión en el ejercicio de cargo, inhabilidad general o inhabilidad especial»[19].

Esta Colegiatura reitera[20] que, el numeral 2° del artículo 215 del CGD[21] no impone a la autoridad disciplinaria la imputación jurídica de la conducta; es decir, en ninguna circunstancia puede entenderse que se exige la realización de un juicio de adecuación típica del comportamiento. En el auto de apertura de investigación se requiere consignar el hecho que resulta relevante para el derecho disciplinario y, es en el pliego de cargos, la oportunidad en la que se exige al operador de instancia determinar la tipicidad de la falta[22].

La investigación disciplinaria de la referencia se inicia por una conducta, que podría adecuarse a la falta disciplinaria gravísima prevista en el artículo 65 del CGD, que prevé como tal "*realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando de él"* para el caso, las descripciones típicas de los delitos de obtención de documento público falso y uso de documentos falso, previstos en los artículos 288 y 291 del Código Penal que consagran: *"**ARTÍCULO 288. OBTENCIÓN DE DOCUMENTO PÚBLICO FALSO.** El que para obtener documento público que pueda servir de prueba, induzca en error a un servidor público, en ejercicio de sus funciones, haciéndole consignar una manifestación falsa o callar total o parcialmente la verdad (.....)"; **ARTÍCULO 291. USO DE DOCUMENTO FALSO.** El que sin haber concurrido a la falsificación hiciere uso de documento público falso que pueda servir de prueba, incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (12) años.*

De lo anterior, se desprende que los hechos jurídicamente relevantes objeto de reproche, pueden corresponder a la falta gravísima prevista en el artículo 65 del CGD, que en todo caso, será determinada en el desarrollo de la investigación disciplinaria. Por tanto se encuentra acreditado este requisito.

4.2.4 Serios elementos de juicio que evidencien que la permanencia en el ejercicio del cargo permite que la conducta se continue o se reitere.

Existen motivos fundados que llevan a inferir que la permanencia en el cargo de la disciplinada Luz Verónica Estrada Holguín, posibilita la interferencia en el trámite de la investigación.

Respecto de los serios elementos de juicio, convergen dos preceptivas: la evidencia y la posibilidad, «*deben estar claramente delimitados en el proceso, deben estar constatados, su existencia no debe ser motivo de duda. La posibilidad hace referencia a la aptitud para realizar algo, es un juicio pronostico del cual se infiere que el individuo tiene oportunidad y aptitud para hacer algo, en este caso*

[19] Sentencia C-450 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
[20] Al respecto, revisar la decisión adoptada por esta Sala el 21 de diciembre de 2023 en el radicado IUS E-2023-012889 IUC-D-2023-2766145.
[21] Contenido del auto de apertura de investigación disciplinaria.
[22] Numerales 3 y 4 del artículo 223 del CGD.

para continuar cometiendo la falta o reiterarla».[23]

Teniendo en cuenta la naturaleza de la falta y el cargo que ostenta la investigada, se colige que existen circunstancias objetivas que permiten deducir de manera seria y razonada que su permanencia en el cargo, puede dar lugar a que la disciplinada interfiera en el trámite de la actuación. La noticia disciplinaria que dio origen a la actuación y las diferentes publicaciones en medios abiertos dan cuenta que presuntamente Estrada Holguín ha falsificado el diploma de bachiller, el diploma del título universitario, la tarjeta profesional, certificaciones de experiencia laboral, de lo que colige un patrón de comportamiento en ese sentido, que permite deducir fundadamente que podría incidir desde su posición en la obstrucción, desaparecimiento de medios de prueba, o alteración de los mismos, documentos tales como informes de cumplimiento de contratos, cuentas de cobro, pagos de seguridad, y demás documentales necesarias y pertinentes como medios de prueba para la investigación.

4.2.5 Idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida

La medida cautelar a imponer, satisface con suficiencia los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, propios del test que exige la Corte Constitucional.

Respecto de la idoneidad, se tiene que la medida busca evitar que la servidora pública investigada en su condición de Representante a la Cámara, utilice la investidura que se deriva de su cargo, para interferir en el curso de la actuación, a través de la ocultación, alteración u obstrucción en la entrega de documentos que puedan servir de prueba en el curso de la investigación en su contra.

La suspensión provisional, «*Es una medida de prudencia disciplinaria. Ello es así, por cuanto la aplicación de la medida está soportada en la necesidad de protección del interés general que está en juego siempre que se realiza un proceso disciplinario*».[24]

Es posible, con base en los elementos de juicio, hasta este momento valorados, colegir que la continuación de Luz Verónica Estrada Holguín, en el ejercicio del cargo de representante a la Cámara posibilita la interferencia en el trámite de la investigación disciplinaria, siendo en consecuencia necesario preservar los fines del proceso disciplinario en la búsqueda de la vedad material, de tal suerte que la lesión causada al derecho restringido es menor del interés que se busca proteger y en ese sentido la medida resulta proporcional.

4.3 Consulta de la medida

Esta medida de suspensión provisional será objeto de consulta ante el despacho del señor procurador general de la nación, conforme lo establece el artículo 22, numeral 20 del artículo 7 del Decreto 262 de 2000, modificado por el artículo 2 del Decreto Ley 1851 de 2021.

---

[23] Sánchez Herrera Esiquio Manuel, Dogmática Practicable del Derecho Disciplinario, Ediciones Nueva Jurídica, cuarta edición, Bogotá 2020, págs. 413 – 415

[24] Sánchez Herrera Esiquio Manuel, Dogmática Practicable del Derecho Disciplinario, Ediciones Nueva Jurídica, cuarta edición, Bogotá 2020, págs. 400 – 401

4.4 Efectos de la medida cautelar:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 217 del CGD, la suspensión provisional el servidor público, tiene los siguientes efectos:

1. La separación inmediata del cargo o función

2. Durante el lapso de la suspensión la disciplinada no tendrá derecho a remuneración alguna.

El auto que decreta la suspensión provisional es objeto de consulta, sin perjuicio de su inmediato cumplimiento. En consecuencia se deberá comunicar de manera inmediata a la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, para lo de competencia y fin de que se adopten las decisiones que le corresponden.

En mérito de lo expuesto, la Sala Disciplinaria de Instrucción de la Procuraduría General de la Nación, en uso de sus facultades legales y reglamentarias,

RESUELVE

PRIMERO. Suspender provisionalmente a **Luz Verónica Estrada Holguín** del ejercicio del cargo de Representante a la Cámara por el Pacto Histórico por el Departamento de Antioquia, electa para el periodo 2026 – 2030, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO. Consultar la medida de cautelar de suspensión provisional decretada contra **Luz Verónica Estrada Holguín** en su condición de representante a la Cámara ante el despacho del señor procurador general de la nación.

TERCERO. Por la Secretaría de la Sala Disciplinaria de Instrucción de la Procuraduría General de la Nación, comunicar esta determinación a la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, para lo de competencia y fin de que se adopten las decisiones que le corresponden.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ESIQUIO MANUEL SÁNCHEZ HERRERA
Procurador Delegado de la Sala Disciplinaria de Instrucción

PATRICIA CARRILLO BLANCO
Procuradora Delegada de la Sala Disciplinaria de Instrucción

JOSE RODRIGO VARGAS DEL CAMPO
Procurador Delegado de la Sala Disciplinaria de Instrucción (E)

Elaboró: Angélica María Torres García
Revisó: Esiquio Manuel Sánchez Herrera