



Dependencia:	Procuraduría Delegada Disciplinaria de Instrucción 4. Cuarta para la Vigilancia Administrativa
Radicación:	IUS E-2024-010837 D-2024-3378783
Investigado(a):	Mikhail Krasnov
Cargo:	Alcalde de Tunja
Entidad:	Alcaldía de Tunja
Fecha de la queja:	4 de abril de 2024
Fecha hechos:	Por determinar
Asunto:	Auto que evalúa etapa de investigación disciplinaria con pliego de cargos.

Bogotá, D. C., 1 1 OCT 2024

1. COMPETENCIA Y OBJETO A DECIDIR

El Procurador Delegado Disciplinario de Instrucción Cuarto para la Vigilancia Administrativa, con fundamento en las disposiciones legales y de conformidad con lo previsto en los artículos 2, 3, 83, 86, 208 y s.s. de la Ley 1952 de 2019 (Reformada por la Ley 2094 de 2021), en concordancia con las competencias señaladas en el artículo 25 del Decreto Ley 262 de 2000 (Reformado por el artículo 12 del Decreto Ley 1851 de 2021) y, las funciones y competencias contenidas en el artículo 3º numeral 1 de la Resolución interna número 377 de 2022, procede a evaluar la etapa de investigación disciplinaria.

2. HECHOS Y ANTECEDENTES

2.1. De los hechos.

Mediante queja anónima presentada por el usuario email denunciaciudadanas2024@protonmail.com, el día 8 de enero de 2024, se dieron a conocer las presuntas irregularidades en que pudo haber incurrido el señor **MIKHAIL KRASNOV** quien al momento de inscribirse como alcalde de la ciudad de Tunja, se encontraba presuntamente inhabilitado para postularse en dicho cargo, por haber celebrado con anterioridad un contrato con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia-UPTC un año antes de celebrarse las correspondientes elecciones. También se cuestionó el hecho de tener una doble nacionalidad.

2.2. De la indagación preliminar

Por auto de fecha 15 de enero de 2024¹ se dio apertura a la indagación previa en contra de funcionarios por determinar de la alcaldía de Tunja periodo 2024, dados los hechos objeto de la queja.

¹ Folios 4 a 9 expediente.



2.3. De la remisión por competencia.

2.3.1. Por auto de fecha 15 de febrero de 2024² la Procuraduría Provincial de Instrucción de Tunja, dispuso remitir por competencia a la Procuraduría Delegada Instrucción el radicado IUS E- 2024-010837 D- 2024-3378783.

2.4. Por auto de fecha 22 de febrero de 2024³ la Sala Disciplinaria de Instrucción, ordenó inhibirse de iniciar actuación disciplinaria contra los Magistrados del Consejo Nacional Electoral, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva dentro de la actuación con el radicado IUS E- 2024-059834 D-2024-3419933, y remitir por competencia el presente asunto a la Procuraduría Cuarta Delegada para la Vigilancia Administrativa, el que tenía que ver con queja presentada por el señor MARCO ANTONIO PALMA LUNA, cuyos hechos coinciden con los inicialmente denunciados.

2.5. Por auto de 18 de marzo de 2024⁴, la Procuraduría DELEGADA PARA LA Moralidad y Transparencia Pública, ordenó acumular a la presente actuación el radicado IUS E-2024-150020 IUC D-2024-3496987, correspondiente a otra queja presentada por el señor Marco Antonio Palma Luna, cuyos hechos coinciden con los inicialmente denunciados.

2.6. De la investigación disciplinaria.

Por auto de fecha 18 de abril de 2024⁵ se dio apertura a la investigación en contra del señor **MIKHAIL KRASNOV**, en calidad de alcalde de Tunja periodo 2024, por presuntas irregularidades relacionadas con inhabilidad para postularse como candidato a la alcaldía de Tunja, por haber celebrado con anterioridad un contrato con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia-UPTC un año antes de celebrarse las correspondientes elecciones, según los hechos de la queja.

2.7. Del cierre de investigación y traslado para alegatos precalificatorios.

La Procuraduría Delegada Disciplinaria de Instrucción 4. Cuarta para la Vigilancia Administrativa, por auto de fecha 30 de julio de 2024⁶, dispuso el cierre de la investigación disciplinaria y el traslado para los alegatos precalificatorios.

Vencido el término dispuesto en el artículo 220 de la Ley 1952 de 2019, el investigado **Mikhail Krasnov**, según la constancia emitida el 26 de agosto de 2024⁷, por la Secretaría de esta Delegada, no presentó alegatos precalificatorios, procediendo a devolver el expediente al abogado para lo pertinente.

² Folios 113 al 117 c.o.1

³ Folios 129 y 130 c.o.1

⁴ Folios 155 y 156 anversos c.o.1

⁵ Folios 158 a 160 anversos c.o.1

⁶ Folios 1y 2 c.o.2

⁷ Folio 6 c.o.2



3. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO.

3.1. Competencia

El artículo 91 del Código General Disciplinario⁸ (CGD) señala los criterios mediante los cuales se define la competencia, siendo estos la calidad del sujeto disciplinable, la naturaleza del hecho, el ámbito territorial, el factor funcional y el de conexidad. En los casos en que resulte incompatible la aplicación de los factores territorial y funcional, para determinar la competencia, prevalece este último.

Conforme lo dispuesto en el artículo 25 del Decreto Ley 262 de 2000 (reformado por el artículo 12 del Decreto Ley 1851 de 2021) y, las funciones y competencias contenidas en el artículo 3º numeral 1 de la Resolución interna número 377 de 2022, y la Resolución 232 del 14 de junio de 2023⁹, «por medio de la cual se distribuyen procesos disciplinarios entre las delegadas disciplinarias de instrucción», esta Procuraduría Delegada es competente para estudiar la conducta del señor **MIKHAIL KRASNOV**, en su calidad de alcalde del municipio de Tunja.

3.2. Conducta que se investiga

De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 221 del Código General Disciplinario, una vez agotado el traslado para presentar alegatos precalificatorios, «el funcionario de conocimiento, mediante decisión motivada, evaluará el mérito de las pruebas recaudadas y formulará pliego de cargos al disciplinable o terminará la actuación y ordenará el archivo, según corresponda».

En el auto de investigación disciplinaria proferido el 18 de abril de 2024, se estableció, en principio, como hecho disciplinariamente relevante para la investigación el siguiente:

1. Presunta inhabilidad para el desempeño de cargo de alcalde municipal de la ciudad de Tunja, por parte del señor **MIKHAIL KRASNOV**, por haber celebrado un contrato de prestación de servicios No. 2302 de 2022 de fecha 6 de diciembre de 2022 con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia con sede en la ciudad de Tunja en contravía de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 37 de la Ley 617 de 2000, en razón del haber suscrito contrato con entidad pública con asiento en la ciudad de Tunja un año antes o menos a la elección.
2. Así mismo, por tener, al parecer doble nacionalidad lo cual presuntamente lo inhabilitaría para desempeñar dicho cargo.

3.3. CARGOS DISCIPLINARIOS

Una vez verificado por el despacho la concurrencia de los requisitos señalados en los artículos 221 y 222 de la Ley 1952 de 2019 y con el fin de proferir auto de cargos contra **MIKHAIL KRASNOV**, se tiene del análisis del material probatorio allegado al proceso que se encuentra demostrada objetivamente la realización de la falta

⁸ Adoptado mediante Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021, la cual entró en vigor el 29 de marzo de 2022.

⁹ Resolución 232 del 14 de junio de 2023, por medio de la cual se distribuyen procesos disciplinarios, entre las delegadas disciplinarias de instrucción para la vigilancia administrativa



incurrida y que obra prueba que podría comprometer su responsabilidad disciplinaria en su comisión.

En consecuencia, para una adecuada organización del presente proveído, se procederá a formular cargos disciplinarios en la forma en que se expone a continuación.

3.3.1. Identificación del investigado y denominación del cargo

Se encuentra acreditado conforme a los medios de prueba recaudados durante la actuación disciplinaria que el señor **MIKHAIL KRASNOV**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 2.000.006.7622, expedida en Tunja, Boyacá, que por votación popular adelantada el día veintinueve (29) de octubre de dos mil veintitrés (2023), fue elegido como alcalde del municipio de Tunja, departamento de Boyacá, para el periodo comprendido entre el primero (1) de enero del año dos mil veinticuatro (2024) al treinta y uno (31) de diciembre de dos mil veintisiete (2027), según se desprende de la credencial expedida el 03 de noviembre de 2023¹⁰, por los Miembros de la Comisión Escrutadora Municipal de la Registraduría Nacional del Estado Civil, protocolizada con la escritura pública No. 2677¹¹ del 27 de diciembre de 2023 de la Notaría Primera del Circulo de Tunja, tomando posesión del cargo para el cual fue elegido como alcalde del municipio de Tunja, Boyacá, en la fecha antes mencionada ante el Notario Primero de Tunja, Boyacá.

3.3.2. Imputación de cargos para MIKHAIL KRASNOV

3.3.3. Cargo único

Imputación fáctica

Usted **Mikhail Krasnov**, electo alcalde del municipio de Tunja, Boyacá, para el periodo constitucional 2024 -2027, tomó posesión del cargo según lo anotado en la Escritura No. 2677¹² otorgada el 27 de diciembre de 2023 por la Notaría Primera del Círculo de Tunja, a sabiendas de la existencia de una inhabilidad que le imposibilitaba ejercer dicho cargo, por haber celebrado un contrato de prestación de servicio con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – UPTC sede Tunja, dentro del término inhabilitante de un año antes de las elecciones de alcalde.

3.3.4. Análisis de las pruebas que fundamentan el cargo

Observando con rigor el principio procesal de necesidad de la prueba, contemplado en el artículo 147 del C.G.D, se analizan los medios de prueba que fueron legalmente producidos y aportados al proceso disciplinario, que acreditan las circunstancias fácticas relevantes para adoptar la determinación que en derecho corresponda.

¹⁰ Folio 182 c.o.1

¹¹ Folio 182 anverso y 183/anverso del. c.o.1

¹² Folios 182 anverso, 183 y 184 anversos c.o.1



También es importante resaltar que el trámite disciplinario hasta ahora realizado, ha observado las formalidades y exigencias legales, por lo que no se avizora a esta altura procesal, que exista irregularidad sustancial alguna o causal de nulidad que pudiera afectar el debido proceso, la competencia del funcionario para conocer el asunto o el derecho de defensa de los investigados.

3.3.4.1. De acuerdo con los documentos remitidos a la Procuraduría Disciplinaria de Instrucción Cuarta para la Vigilancia Administrativa por parte de la directora del Departamento Administrativo de Gestión de Bienes, Servicios y Función Pública de la alcaldía Mayor de Tunja y por el Director Jurídico de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, mediante memorial de fecha 29 de abril de 2024¹³ y 02 de mayo de 2024¹⁴, respectivamente, se logra determinar:

3.3.4.1.1. Que el señor **Mikhail Krasnov** salió electo como alcalde por el municipio de Tunja, Boyacá para el periodo constitucional de 2024 al 2027, por el partido político la Fuerza de la Paz, tomando posesión del mismo el día 27 de diciembre de 2023 ante el Notario Primero der Tunja, Boyacá.

3.3.4.1.2. Que el señor **Mikhail Krasnov**, para el periodo 2022 suscribió con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia el contrato de prestación de servicios No. 2302, plazo de ejecución del 06 de diciembre de 2022 al 30 de diciembre de 2022, cuyo objeto comprendía "SERVICIOS PROFESIONALES DE UN MAGISTER EN ECONOMÍA PARA LA CAPACITACIÓN EN REVISIÓN EN DOCUMENTOS Y REDACCIÓN DE LOS ARTICULOS CIENTIFICOS EN INGLES Y ALEMÁN DIRIGIDO A ESTUDIANTES DEL SEMILLERO DEL GRUPO DE INVESTIGACIÓN SOECOL, GRUPO DE INVESTIGACIÓN ADSCRITO AL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EXTENSIÓN CENES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS EN TUNJA".

Así, se encuentra acreditado que el contrato de prestación de servicios número 2302 celebrado entre la Vicerrectora de Investigación y Extensión señora Zaida Zarely Ojeda Pérez, en su calidad de Ordenador del Gasto de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y, el señor Mikhail Krasnov que debía cumplirse en la ciudad de Tunja, fue suscrito el 06 de diciembre de 2022, es decir, dentro del periodo inhabilitante, por cuanto, las elecciones se llevaron a cabo el día 29 de octubre de 2023, por lo tanto, el periodo de inhabilidad para el investigado transcurrió entre el 29 de octubre de 2022 y el 29 de octubre de 2023.

Sobre el tema, es importante traer a colación la sentencia de la SECCION QUINTA del Consejo de Estado, de fecha 1 de marzo de 2007, M.P DARIO QUIÑONES PINILLA radicación (4148) de la cual se transcriben los siguientes apartes:

" Ahora bien, la simple lectura de la norma transcrita muestra que para que se configure la causal de inhabilidad por intervención en la celebración de contratos es necesario demostrar los siguientes supuestos: i) la elección, esto es, que el demandado ha sido elegido Personero, ii) el objeto, es decir, que existe un contrato en cuya celebración el elegido hubiere intervenido, ya sea en interés propio o en

¹³ Folio 181 c.o.1

¹⁴ Folio 187 c.o.1



interés de terceros; iii) la naturaleza del contrato, puesto que se debe probar que éste se celebró con entidades públicas o con entidades u organismos del sector central o descentralizado de cualquier nivel administrativo; iv) el tiempo en que fue celebrado, es decir, que el contrato se haya celebrado dentro del año anterior a la elección; y v) el lugar, pues se exige que el contrato deba ejecutarse o cumplirse en el mismo municipio donde resultó electo el demandado.

Precisado lo anterior, se ocupará la Sala de la verificación, en el caso concreto, de los supuestos fácticos necesarios para que se configure la causal de inhabilidad objeto de análisis

(...)

3°. Naturaleza del contrato.

Se encuentra probado que el mencionado contrato de prestación de servicios se celebró con la Corporación Autónoma Regional de Santander, la cual, según definición de la Ley 99 de 1993 -en virtud de la cual fue creada-, es un ente corporativo de carácter público integrado por determinadas entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica (artículo 23 de esa Ley).

Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha definido la naturaleza jurídica de las corporaciones autónomas regionales como "personas jurídicas públicas del orden nacional, que cumplen cometidos públicos de interés del Estado y que con la promulgación de la Constitución de 1991, gozan de un régimen de autonomía; que por los atributos que les asignó la ley 99 de 1993 son entidades descentralizadas por servicio y que al no haberles asignado la ley un régimen de contratación especial, encuadran en el estatuto general de contratación estatuido para todas las entidades de la administración pública, como lo previó la ley 80 de 1993"¹⁵.

Es claro, entonces, que la elegida intervino en la celebración de un contrato con una entidad del nivel nacional.

6°. Conclusión.

En esta forma, queda establecido que, dentro del año anterior a su elección, la Señora Marleny Gómez Patiño celebró con una entidad pública un contrato que debía ser ejecutado o cumplido en el municipio para el cual fue elegida, para la Sala es claro que se encuentran demostrados todos los supuestos de hecho necesarios para que se configure respecto de ella la causal de inhabilidad de que trata el literal g) del 174 de la Ley 136 de 1994.

Por tanto, la sentencia apelada será confirmada en lo relacionado con el cargo cuya decisión fue impugnada.

Por su parte la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública, en fallo de fecha 30 de enero de 2006, había considerado para la configuración de la existencia de la causal de inhabilidad contemplada en el literal g) del artículo 174 ley 136 de 1994, la concurrencia de tres requisitos a saber:

¹⁵ Sentencia del 9 de junio de 2005, expediente 17478, de la Sección Tercera. Conclusión lograda luego de analizar el contenido de las normas pertinentes de las Leyes 99 de 1993 y 489 de 1998 y el Decreto 1768 de 1993.



3.4. Normas presuntamente violadas

La conducta posiblemente irregular atribuida al señor **MIKHAIL KRASNOV** ocurrió el 27 de diciembre de 2023, momento en el que decidió posesionarse en el cargo de alcalde del municipio de Tunja, Boyacá,¹⁶. En consecuencia, para los aspectos relacionados con la tipicidad, la ilicitud sustancial y la culpabilidad disciplinaria debe aplicarse la normatividad vigente para la época¹⁷, esto es, la contenida en la Ley 1952 de 2019, respetando el principio de legalidad de la falta.

Lo anterior en virtud del principio de legalidad previsto en el artículo 29 de la Constitución Política, concordante con el artículo 4° del código general disciplinario, vigente para la época de los hechos, según el cual, Los destinatarios de este código solo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización. La preexistencia también se predica de las normas complementarias

Con la conducta reprochada al investigado, al parecer se vulneraron las disposiciones que a continuación se precisan:

1. **Numeral 1° del artículo 56 de la Ley 1952 de 2019.** Precepto que a su texto reza:

Artículo 56. Faltas relacionadas con el régimen de incompatibilidades, inhabilidades, impedimentos y conflictos de intereses.

1. *Actuar u omitir, a pesar de la existencia de causales de incompatibilidad, inhabilidad y conflicto de intereses, de acuerdo con las previsiones constitucionales y legales*

Por tratarse de un tipo disciplinario en blanco, es necesario indicar que dicha falta disciplinaria se soporta en las siguiente norma de reenvío: Ley 617 de 2000 "Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional".

ARTÍCULO 37.- Inhabilidades para ser alcalde. El Artículo 95 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

"Artículo 95 . Inhabilidades para ser alcalde. No podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado alcalde municipal o distrital:

Numeral 3° Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio.

¹⁶ Folio 182 anverso, 183 y 184 anversos de c.o.1

¹⁷ En efecto, desde el 29 de marzo de 2022 empezó a regir en Colombia una nueva normatividad disciplinaria adoptada en el Código General Disciplinario, contenido en la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021.



...". (Subrayas del despacho.).

3.5. ANÁLISIS DE LA TIPICIDAD Y LAS CIRCUNSTANCIAS DE HECHO RELATIVAS A LA CONDUCTA

3.4.1. Sobre el principio de legalidad en el caso concreto

A partir de lo dispuesto por el artículo 29 constitucional, el principio de legalidad es uno de los principios rectores del régimen disciplinario. Así lo desarrolla la Ley 1952 de 2019, cuando establece que, los destinatarios de este código solo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización. La preexistencia también se predica de las normas complementarias

Así las cosas, se tiene que, para la época de los hechos, esto es, el 27 de diciembre de 2023, se encontraba en vigencia la Ley 1952 de 2019, así como el artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 124 de la Constitución Política, en concordancia con otras normas superiores, le corresponde al legislador la determinación del régimen disciplinario de los servidores públicos, para lo cual posee una amplia libertad de configuración normativa.

"[...]

La definición de las conductas que constituyen falta sancionable, de las consecuencias que cada una de ellas origina, de las autoridades que tendrán el poder de investigar la posible comisión de las faltas, deducir la correspondiente responsabilidad e imponer las sanciones, y de los procedimientos que en tales casos deberán adelantarse, entre otras importantes materias"¹⁸.

[...]"

En el caso de la referencia, entonces, es posible adecuar la conducta reprochada al disciplinable como una causal de mala conducta por expresa disposición del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000. De forma que, por la inobservancia y desacato de este mandato legal, se estaría en principio ante un tipo disciplinario especial, pues, como puede observarse, la norma consagró todos los elementos de la infracción disciplinaria, concernidas con las inhabilidades para ser alcalde. Por tanto, se repite que esta causal de mala conducta, en los términos del numeral 1º del artículo 56 de la Ley 1952 de 2019, debe ubicarse dentro de la forma de culpabilidad, estipulada por la ley como **falta Gravisima**.

En consecuencia, está probado que el investigado fue elegido como alcalde del municipio de Tunja, Boyacá y que diez (10) meses antes a su elección había celebrado un contrato de prestación de servicios con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, contrato que además debía ejecutarse en el municipio de Tunja mismo de la elección, por lo que incurrió en la inhabilidad descrita en el **Artículo 37. Inhabilidades para ser alcalde**. El Artículo 95 de la Ley 136 de 1994, quedará así :

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-284 de 2016.



"**Artículo 95.- Inhabilidades para ser alcalde.** No podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado alcalde municipal o distrital:

1... 2... 3. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio, ... "

Es decir, el hecho irregular tuvo ocurrencia antes de la inscripción y posterior elección como alcalde y la falta se concretó a partir del momento en que se posesionó y asumió la función como alcalde, y deviene por el desconocimiento tácito, o expreso, por la inobservancia y desacato a la ley que todo servidor público debe tener, entre lo que se incluye la prohibición de violar el régimen de incompatibilidades, inhabilidades, impedimentos y conflictos de intereses, propendiendo por el interés general antes que el particular, y en cumplimiento de principios de moralidad, eficacia y economía, pues la vulneración del referido régimen, conlleva usualmente la afectación a dichos principios.

Por tanto, se repite que la conducta activa o comisiva del señor **Mikhail Krasnov** se enmarca típicamente en el LIBRO II PARTE ESPECIAL TITULO UNICO LA DESCRIPCION DE LAS FALTAS DISCIPLINARIAS EN PARTICULAR CAPITULO I FALTAS GRAVÍSIMAS. Artículo 56 de la Ley 1952 de 2019, según el cual constituye una falta gravísima, las relacionadas con el régimen de incompatibilidades, inhabilidades, impedimentos y conflictos de intereses, en los términos de su numeral 1º.

3.5. EL CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Como quedó demostrado en los apartados anteriores, el señor **MIKHAIL KRASNOV**, quien para la época de los hechos asumió la condición de alcalde del municipio de Tunja, Boyacá, incurrió con su comportamiento en la anterior falta gravísima, sin que hasta el momento pueda acreditarse en el material probatorio allegado al expediente que el actuar del disciplinable estuviera amparado por alguna causal de exclusión de responsabilidad disciplinaria descritas en el artículo 31 de la Ley 1952 de 2019.

La falta disciplinaria que se le imputa al señor **MIKHAIL KRASNOV**, se configura en el caso particular, con el desconocimiento e inobservancia de un mandato legal, esto es, el numeral 3 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000, especialmente a lo concernido con la celebración de un contrato **dentro del año anterior a la fecha de la elección como alcalde**, compromiso que debía ejecutarse en el mismo municipio de la elección.

No obstante el investigado toma la determinación una vez electo como alcalde del municipio de Tunja, Boyacá, de posesionarse deliberadamente a pesar de que se encontraba incurso en una inhabilidad derivada de la celebración de contratos que lo imposibilitaba para ejercer dicha autoridad.



Lo anterior pone en evidencia el desconocimiento de la ley y los deberes que como servidor público debía atender el investigado.

En consecuencia, en los aspectos relacionados con la tipicidad, la ilicitud sustancial y la culpabilidad disciplinaria debe aplicarse la normatividad vigente para la época¹⁹, esto es, la contenida en la Ley 1952 de 2019, respetando el principio de legalidad de la falta.

Lo anterior en virtud del principio de legalidad previsto en el artículo 29 de la Constitución Política, concordante con el artículo 4° del CGD, vigente para la época de los hechos, según el cual, los destinatarios de este código solo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización. La preexistencia también se predica de las normas complementarias

En tal modo, el señor KRASNOV desconoció el contenido en el numeral 1° del artículo 56 de la Ley 1952 de 2019, vigente para la época de los hechos. El numeral primero indica que actuar u omitir, a pesar de la existencia de causales de incompatibilidad, inhabilidad y conflicto de intereses, de acuerdo con las previsiones constitucionales y legales, son causales de mala conducta. En el presente caso, la norma que se desconoció fue el artículo 95 numeral 3° de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000, en el sentido de estar incurso en el régimen de inhabilidades para ser inscrito como candidato o elegido alcalde.

En observancia de la anterior normatividad, el mencionado señor **Mikhail Krasnov** tenía que haberse abstenido de postular su nombre en su aspiración política, para acceder al cargo de alcalde del municipio de Tunja, pues era claro que sobre él recaía una inhabilidad legal para tal fin. Ese debió ser el proceder correcto del servidor público.

Para esta Procuraduría delegada, la observancia de los deberes establecidos en el ordenamiento jurídico no debe estar condicionado al capricho, conveniencia o decisión deliberada del destinatario de la ley. En efecto, el cumplimiento de las leyes debe privilegiarse por encima de cualquier interés personal. Por lo tanto, avalar el comportamiento del señor **MIKHAIL KRASNOV** sería aceptar que el acatamiento a la legislación debe condicionarse a factores externos, entre otros, al deseo del destinatario de la ley de evadirla, a través de mecanismos no acordes a la normatividad.

Vale decir que no sería de recibo que el señor MIKHAIL KRASNOV argumentara que no sabía o no conocía que estaba incurso en una inhabilidad, pues al analizar su hoja de vida²⁰, puede colegirse que se trata de una persona de altísimo nivel intelectual y profesional, con amplia experiencia en el medio académico de la misma Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y con conocimiento previo de los requisitos y calidades exigidos para el cargo.

¹⁹ En efecto, desde el 29 de marzo de 2022 empezó a regir en Colombia una nueva normatividad disciplinaria adoptada en el Código General Disciplinario, contenido en la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021.

²⁰ Folios 30 al 32 anversos c.o.1



Así las cosas, el señor Krasnov con dicho comportamiento quebrantó, al parecer, las normas referidas en precedencia como presuntamente violadas.

3.6. DE LA ILICITUD SUSTANCIAL

La existencia de la ilicitud sustancial, como requisito para que se configure la falta disciplinaria, implica necesariamente que se hubiere presentado afectación en el servicio público, o en la función pública, en los intereses del Estado o en la imagen institucional.

Para el caso del señor **MIKHAIL KRASNOV**, habiendo incurrido en la violación al régimen de impedimentos, inhabilidades e incompatibilidades, y haber actuado a sabiendas de la existencia de la inhabilidad que en él recaía, y que legalmente le impedía postularse y acceder a ser nombrado como alcalde del municipio de Tunja, Boyacá, lo cual lo haría estar incurso en posible falta disciplinaria, considera esta Delegada que el despliegue de esa conducta, trajo como consecuencia que se presentaran diversas afectaciones al servicio público, a la función pública, a la imagen institucional y a los intereses del Estado.

En efecto, el haberse postulado al cargo de alcalde de Tunja, estando claramente inhabilitado para acceder al mismo, empezó por propiciar trastorno al normal funcionamiento de la alcaldía de Tunja dados todos los inconvenientes y el desgaste que tuvieron que enfrentar al conocer que el señor **MIKHAIL KRASNOV** estaba inhabilitado. Pero más aún, al posesionarse y ejercer el cargo, sometió a la alcaldía a quedar en un limbo jurídico, mientras se tomaba la decisión de fondo en el Consejo de Estado, y con ello pudo propiciar afectaciones de orden administrativo y legal, derivadas de las actuaciones que, como alcalde, debió realizar.

Afectó la imagen institucional, al conocerse a nivel municipal, que quien había sido elegido como alcalde de Tunja, estaba inhabilitado, lo que puso en tela de juicio la labor y compromisos encomendados al alcalde por parte de los ciudadanos que pusieron su voto de confianza para que saliera electo. Siendo el señor **KRASNOV**, según su hoja de vida²¹ servidor público por 10 años y 8 meses, era su deber dar ejemplo a la comunidad Tunjana y a los miembros del gobierno municipal, pero con su conducta que ahora se le reprocha, afectó su imagen como representante del municipio de Tunja y a la vez menoscabó la de la alcaldía.

Además, al posesionarse, estando inhabilitado, devengó salarios irregularmente, propiciando un detrimento patrimonial al Estado, pues se le pagaron dineros a una persona que legalmente no debía estar ocupando el cargo de alcalde municipal.

Para esta Procuraduría Delegada, no es posible dejar pasar el incumplimiento del ordenamiento jurídico, pues todos los servidores, están en la obligación de acatar y respetar las normas.

²¹ Folio 32 anverso c.o.1



3.7. CULPABILIDAD

3.7.1. Calificación Provisional de la falta

El señor **MIKHAIL KRASNOV** se inscribió como candidato a la alcaldía de Tunja para las elecciones 29 de octubre de 2023, para el periodo constitucional 2024 - 2027, por el Partido Político la Fuerza de la Paz²², a sabiendas de la existencia de la inhabilidad a la que se ha hecho detallada referencia en este proveído. Seguidamente, impulsó su candidatura, al punto que salió electo como alcalde municipal de Tunja, Boyacá, además, con el conocimiento de que estaba inhabilitado procede a tomar posesión del cargo como alcalde ante el notario primero de Tunja

Como se dijo en líneas anteriores, el señor **MIKHAIL KRASNOV** no podría negar que sabía que estaba incurso en una inhabilidad legal para ser elegido alcalde de Tunja, pues al analizar su hoja de vida, puede colegirse que se trata de una persona de altísimo nivel intelectual y profesional, con amplia experiencia en el medio académico, por tanto era sabedor de los requisitos y calidades exigidos para el cargo que aspiraba.

Y al posesionarse, como alcalde, el señor **MIKHAIL KRASNOV** pudo haber vulnerado lo previsto en el artículo 95 numeral 3º de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000 y con tal conducta, pudo haber incurrido en la falta disciplinaria descrita en el numeral 1º del artículo 56 de la Ley 1952 de 2019, sin que hasta esta altura procesal hubiese esgrimido justificación alguna sobre tales circunstancias, y en tal virtud, se hace merecedor del reproche disciplinario.

3.7.2. FORMA DE CULPABILIDAD

En cuanto a la culpabilidad, principio y categoría de análisis de la estructuración de la conducta y último componente de la falta disciplinaria, la Corte Constitucional ha manifestado:

En el ámbito de la imputación penal y disciplinaria está proscrita la responsabilidad objetiva; es decir, la responsabilidad por la sola causación del resultado —entendido éste en su dimensión normativa— o por la sola infracción del deber funcional, según el caso. Y ello tiene sentido pues con razón se ha dicho que el contenido subjetivo de la imputación es una consecuencia necesaria de la dignidad del ser humano. Tan claro es ello que en aquellos contextos en que constitucionalmente no se consagra la culpabilidad como elemento de la imputación, se entiende que ella está consagrada implícitamente en los preceptos superiores que consagran la dignidad humana como fundamento del sistema constituido. De acuerdo con esto, asumir al hombre como ser dotado de dignidad impide cosificarlo y como esto es lo que se haría si se le imputa responsabilidad penal o disciplinaria sin consideración a su culpabilidad, es comprensible que la responsabilidad objetiva esté proscrita²³.

²² Folios 68 y 69 c.o.1

²³ Confrontar Corte Constitucional, sentencia SU-901 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.



En ese entendido, el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019), vigente para la época de los hechos y aplicable al caso en virtud del principio de legalidad de la falta, define de la siguiente manera la culpabilidad en materia disciplinaria:

ARTÍCULO 10. Culpabilidad. *En materia disciplinaria solo se podrá imponer sanción por conductas realizadas con culpabilidad. Las conductas solo son sancionables a título de dolo o culpa. Queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva.*

Asimismo, desarrollo los conceptos de dolo y culpa, de la siguiente manera:

ARTÍCULO 28. DOLO *La conducta es dolosa cuando el sujeto disciplinable conoce los hechos constitutivos de falta disciplinaria, su ilicitud y quiere su realización.*

ARTÍCULO 29. CULPA. *<Artículo modificado por el artículo 4 de la Ley 2094 de 2021. El nuevo texto es el siguiente.> La conducta es culposa cuando el sujeto disciplinable incurre en los hechos constitutivos de falta disciplinaria, por la infracción al deber objetivo de cuidado funcionalmente exigible y debió haberla previsto por ser previsible o habiéndola previsto confió en poder evitarla.*

La culpa sancionable podrá ser gravísima o grave.

La culpa leve no será sancionable en materia disciplinaria.

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

En el presente caso la delegada encuentra que la imputación efectuada al señor **MIKHAIL KRASNOV**, debe hacerse a título de **DOLO**, con fundamento en lo antes expuesto; encuentra esta Delegada que lógicamente el señor **MIKHAIL KRASNOV**, sabía de la inhabilidad en que estaba incurso para postularse al cargo de alcalde del municipio de Tunja; además **conocía** las eventuales consecuencias de su irregular actuar, y sin embargo, **quiso** continuar con su conducta irregular, al punto de **realizar** las acciones del caso para lograr que fuese elegido como alcalde,. **Quiso** también voluntariamente el **resultado** de todo lo anterior, pues se **posesionó** en el cargo, lo **ejerció** y **devengó** emolumentos del erario estando inhabilitado.

Lo anterior, lleva a concluir indiscutiblemente que el señor **MIKHAIL KRASNOV**, sabía sobre la irregularidad de su situación y de su proceder, y pese a ello quiso obtener el resultado, por lo que dirigió su voluntad con pleno conocimiento a la consumación de la reprochable acción. En otras palabras, existió voluntad de su parte e intención clara de desconocer o inobservar las normas que le prohibían el acceso al cargo de alcalde; además tenía conocimiento de la manera como debían surtir los hechos y de la ilicitud de los mismos, pues ello era necesario para lograr el objetivo final, cual era ser elegido, posesionarse, ejercer y devengar como alcalde de Tunja.

Si todo lo anterior no hubiese sido así, obviamente ni siquiera se hubiera postulado, y en el evento de haberlo hecho, al percatarse de la inhabilidad, bajo un actuar correcto y propio de un servidor público habría retirado su nombre del proceso electoral.



Por tanto, considera este despacho que en este caso se reúnen los elementos jurídicos necesarios, para que se constituya el dolo, como lo es la voluntad o la intención de desconocer o inobservar la norma, el conocimiento de los hechos y de la ilicitud de la conducta, así como el querer el resultado; razón por la cual esta Delegada hace una calificación provisional a título de **DOLO**.

3.7.3. Modalidad subjetiva de la conducta

Sin mayores consideraciones, atendiendo a que la conducta reprochada al señor **MIKHAIL KRASNOV**, se tipifica como falta disciplinaria por posible vulneración del numeral 1º del artículo 56 de la Ley 1952 de 2019, descrita en el LIBRO II PARTE ESPECIAL TITULO UNICO LA DESCRIPCION DE LAS FALTAS DISCIPLINARIAS EN PARTICULAR CAPITULO I FALTAS GRAVISIMAS, que a su texto reza:

" ARTÍCULO 56. Faltas relacionadas con el régimen de incompatibilidades, inhabilidades, impedimentos y conflictos de intereses.

1. Actuar u omitir, a pesar de la existencia de causales de incompatibilidad, inhabilidad y conflicto de intereses, de acuerdo con las previsiones constitucionales y legales".

La modalidad subjetiva de la conducta del mencionado señor **MIKHAIL KRASNOV**, se graduará como **Falta Gravísima a título de dolo**.

3.8 Análisis de los argumentos expuestos por el sujeto procesal

Pese a haber tenido la oportunidad procesal para hacerlo, dentro del expediente no obra actuación alguna por parte del investigado tendiente a ejercer su derecho a rendir versión libre, y tampoco presentó alegatos previos a la evaluación de la investigación conforme a lo dispuesto en el artículo 220 de la Ley 1952 de 2019.

3.9 Beneficios por confesión o aceptación de cargos

Conforme se dispone en los artículos 161 y siguientes del CGD, por la Secretaría se le informará al investigado, al momento de la notificación, que la legislación disciplinaria que entró en vigor a partir del 29 de marzo de 2022 contempla beneficios por confesión o aceptación de cargos sobre los hechos disciplinariamente relevantes determinados en la apertura de investigación o en el pliego de cargos de una disminución hasta en la mitad del monto de la sanción de inhabilidad, suspensión o multa, si se hace en la etapa de investigación o si se hace en la etapa de juicio, una disminución de dichas sanciones de hasta una tercera parte.

Igualmente, se le indicará que la confesión o aceptación de cargos, en este caso, se puede producir desde el pliego de cargos hasta antes de la ejecutoria que concede el traslado para alegatos de conclusión, de conformidad con lo señalado en el parágrafo del artículo 161 del CGD (modificado por el artículo 29 de la Ley 2094 de 2021) y 162 (modificado por el artículo 30 de la Ley 2094 de 2021) de la misma legislación.

3.10. OTRAS CONSIDERACIONES:



Tienen que ver con el hecho disciplinariamente atribuido al investigado Mikhail Krasnov en el numeral 2. del auto de apertura de investigación disciplinaria, referente a la inhabilidad para desempeñar el cargo de alcalde por tener doble nacionalidad.

En atención a esta inhabilidad debemos establecer dos situaciones especiales: en primer término, la inhabilidad general para ocupar cargos públicos establecida en la ley 43 de 1993, en virtud de la cual el legislador estableció una RÉGIMEN DE INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES para cargos de elección popular, restricción para acceder a algunos cargos específicos. En efecto los artículos 28 y 29 de la ley en comento establece la inhabilidad de la siguiente manera:

Artículo 28. Restricciones para ocupar ciertos cargos. Los colombianos por adopción no podrán acceder al desempeño de los siguientes cargos públicos:

1. Presidente o Vicepresidente de la República (artículos 192 y 204 C.N.)
2. Senadores de la República (artículo 172 C.N.)
3. Magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo Superior de Judicatura (artículos 232 y 255 C.N.)
4. Fiscal General de la Nación (artículo 267 C.N.)
5. Miembros del Consejo Nacional Electoral y Registrador Nacional del Estado Civil (artículos 264 y 266 C.N.)
6. Contralor General de la República. (artículo 26 C.N.)
7. Procurador General de la Nación (artículo 280 C.N.)
8. Ministro de Relaciones Exteriores y Ministro de Defensa Nacional.
9. Miembro de las Fuerzas Armadas en calidad de oficiales y suboficiales.
10. Directores de los organismos de inteligencia y de seguridad.
11. Los que determine la ley.

Artículo 29. limitaciones a los nacionales colombianos por adopción que tengan doble nacionalidad. Los nacionales colombianos por adopción que tengan doble nacionalidad, no podrán acceder al desempeño de las siguientes funciones o cargos públicos:

1. Los referentes en el artículo anterior
2. Los Congresistas (artículo 179, numeral 7o. C.N.)
3. Los Ministros y directores de Departamentos Administrativos

En virtud de la normativa señalada, se enuncian algunos cargos que por su naturaleza no pueden ser ejercidos por colombianos por adopción o colombianos por adopción que tengan doble nacionalidad respectivamente.



Sin perjuicio de lo anterior, existen constitucional y legalmente otras restricciones para acceder a ciertos cargos específicos, los cuales poseen un carácter electoral

De las normas relacionadas previamente debe manifestarse que si bien, en vigencia de la Constitución de 1991, inicialmente se expidió la ley 136 de 1994 por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, la cual establecía:

Artículo 95. Inhabilidades. No podrá ser elegido ni designado alcalde quien: (...)

7. Tenga doble nacionalidad, con excepción a los colombianos por nacimiento.

La norma fue modificada por el artículo 37 de la ley 617 del año 2000, excluyendo expresamente la restricción para quienes opten por el cargo de alcalde.

Así pues, para el cargo de elección popular en este caso el de alcalde no existe restricción alguna para ser ejercidos por colombianos por adopción que tengan doble nacionalidad.

Para el Despacho es claro que el señalado investigado no incurrió en la falta disciplinaria mencionada, y en consecuencia se ordenará el archivo definitivo de este hecho disciplinario en su favor.

En mérito de lo expuesto, la Procuradora Delegada Disciplinaria de Instrucción 4: Cuarto para la Vigilancia Administrativa, en ejercicio de sus facultades legales y reglamentarias y como funcionario especial de instrucción,

RESUELVE:

PRIMERO: FORMULAR PLIEGO DE CARGOS en contra del señor **MIKHAIL KRASNOV**, identificado con cédula de ciudadanía No.2 000.006.722, en calidad de servidor público y alcalde del municipio de Tunja, Boyacá, elegido para ejercer tal cargo para el periodo constitucional 2024 -2027, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: CALIFICAR PROVISIONALMENTE la falta disciplinaria del cargo único formulado al señor **MIKHAIL KRASNOV** como **FALTA GRAVISIMA** cometida a título de **DOLO** conforme lo esgrimido en la parte considerativa de este proveído.

TERCERO: Con respecto a las presuntas irregularidades relacionadas con la inhabilidad para desempeñar el cargo de alcalde por tener doble nacionalidad, el despacho no formulara cargo alguno en contra del investigados **MIKHAIL KRASNOV**, y en consecuencia disponer el archivo definitivo frente a este presunto hecho disciplinario, con fundamento en los motivos expuestos en el numeral **3.10 OTRAS CONSIDERACIONES** de este de proveído.

CUARTO: Por Secretaría de este despacho, notifíquese esta providencia al investigado en los términos del artículo 225 del CGD, a quien se podrá ubicar en la dirección física y electrónica que aparece registrada en el proceso así.



El señor **MIKHAIL KRASNOV** puede ser ubicado en la dirección calle 35 No. 16C-04 de la ciudad de Tunja, Correo electrónico obrante a folios 175 y 184 c.o.1

Así mismo, al doctor **JUAN JAVIER GARCIA CARRIZOSA, J.**, en calidad de apoderado del investigado **MIKHAIL KRASNOV** quien puede ser localizado a través del correo electrónico javojarca@yahoo.es

A los notificados se les advertirá que contra la presente decisión no procede recurso alguno. Igualmente, se le comunicará que tiene derecho a rendir versión libre sobre las circunstancias de la comisión de los hechos reprochados, hasta antes del fallo del traslado para presentar alegatos previos al fallo de primera instancia, bien solicitando ser escuchado, o en su defecto, presentándola por escrito.

Así mismo, se le informará acerca de los beneficios por confesión o aceptación de cargos, previstos en los artículos 161 y 162 de dicha normatividad disciplinaria.

QUINTO: Efectuada la notificación y evacuado lo anterior, **REMITASE** por Secretaría para el trámite pertinente, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación, el proceso, debidamente foliado y organizado a las Procuradurías Delegadas para el Juzgamiento Disciplinario (Reparto), atendiendo lo dispuesto en el artículo 6° de la Resolución 377 expedida por la Procuradora General de la Nación el 9 de noviembre de 2022²⁴.

SEXTO: Háganse las constancias, registros, notificaciones y comunicaciones a que haya lugar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

TATIANA MORENO SHETT

Procuradora Delegada Disciplinaria de Instrucción Cuarta para la Vigilancia Administrativa

Elaboró: Nancy Tiuso / Procuraduría Delegada Disciplinaria de Instrucción Cuarta para la Vigilancia Administrativa
Revisó: Tatiana Moreno Shett / Procuraduría Delegada Disciplinaria de Instrucción Cuarta para la Vigilancia Administrativa
Aprobó: Tatiana Moreno Shett / Procuraduría delegada Disciplinaria de Instrucción Cuarta para la Vigilancia Administrativa

²⁴ «ARTÍCULO 6. FUNCIONES Y COMPETENCIAS ESPECÍFICAS DE LAS PROCURADURÍAS DELEGADAS DISCIPLINARIAS DE JUZGAMIENTO. Las procuradurías delegadas disciplinarias de juzgamiento tendrán competencia para ejercer las funciones establecidas en el artículo 25A del Decreto Ley 262 de 2000, adicionado por el artículo 13 del Decreto Ley 1851 de 2021.»