

Análisis del cumplimiento de la sentencia del 8 de julio de 2020 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos “caso Petro Urrego vs. Colombia”, con ocasión de los efectos jurídicos de la sentencia C-030 de 2023 de la Corte Constitucional

Lina María Villota Carvajal

Trabajo de grado para optar al título de Magíster en Derecho con Énfasis

Administrativo

Director

César Augusto Romero Molina

Doctor en Derecho

Universidad Santo Tomás, Bucaramanga

División de Ciencias Jurídicas y Políticas

Maestría en Derecho

2024

Contenido

Introducción	7
1. Exposición de la sentencia del 8 de julio de 2020 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos	9
1.1 Antecedentes de la sentencia del 8 de julio de 2020 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.....	9
1.2 Desarrollo jurisprudencial de los artículos 8.1 y 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos	20
1.3 Fundamentación de los puntos resolutivos en el “caso Petro Urrego vs. Colombia”	23
2. Efectos jurídicos de la sentencia C-030/23 de la Corte Constitucional: examen de constitucionalidad de la ley 2094 de 2021	32
2.1 Ratio decidendi de la Corte Constitucional	32
2.2 Ejercicio de armonización entre el ordenamiento jurídico colombiano y el interamericano	38
2.3 Optimización razonable y proporcionada de la protección del ser humano (principio pro persona)	42
2.4 Salvamentos de voto.....	44
3. Comparación entre la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado referente a la adecuación realizada al ordenamiento jurídico colombiano	46
3.1 Constitucionalidad y convencionalidad de la ley 2094 de 2021	46
3.2 Naturaleza jurídica de las funciones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación	54
3.3 Alcance del derecho al debido proceso de los servidores públicos de elección popular	58

Conclusiones	62
--------------------	----

Referencias.....	65
------------------	----

Resumen

El presente trabajo tiene como objeto de investigación el “caso Petro Urrego vs. Colombia”, teniendo en cuenta que este conllevó a la promulgación de la ley 2094 de 2021, cuya constitucionalidad fue examinada a partir de la sentencia C-030/23 de la Corte Constitucional, la cual presenta efectos jurídicos que dificultan el cumplimiento de la sentencia del 8 de julio de 2020 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, considerando los estándares convencionales y la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Palabras clave: constitucionalidad, convencionalidad, caso Petro Urrego vs. Colombia

Abstract

The object of this work is the case of Petro Urrego vs. Colombia, taking into account that this led to the enactment of law 2094 of 2021, whose constitutionality was examined from the Constitutional Court's judgment C-030/23, which has legal effects that hinder compliance with the Inter-American Court of Human Rights' judgment of July 8, 2020, considering conventional standards and the jurisprudence of the Council of State.

Keywords: constitutionality, conventionality, case of Petro Urrego vs. Colombia

Abreviaturas

CADH: Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).

CNSC: Comisión Nacional del Servicio Civil.

Comisión IDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Corte IDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

DIDH: Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

PGN: Procuraduría General de la Nación.

Introducción

El presente trabajo se refiere al “caso Petro Urrego vs. Colombia”, abordado en la sentencia del 8 de julio de 2020 de la Corte IDH, mediante la cual se declaró la responsabilidad internacional de Colombia por la vulneración de los derechos políticos y las garantías judiciales del demandante, tratándose de un servidor público de elección popular.

La problemática objeto de investigación se generó a partir del fallo del 9 de diciembre de 2013 de la PGN, en el que se profirió sanción disciplinaria contra el señor Gustavo Francisco Petro Urrego, consistente en la destitución como Alcalde Mayor de Bogotá e inhabilitación por el término de quince (15) años para ocupar cargos públicos, con ocasión de la crisis de recolección de basura que enfrentó la ciudad durante los días 18, 19 y 20 de diciembre de 2012.

El interés académico reside en que en búsqueda de acatar lo dispuesto por la Corte IDH, el Congreso de la República de Colombia promulgó la ley 2094 de 2021, frente a la cual se interpuso una demanda de acción pública de inconstitucionalidad por la presunta vulneración de los artículos 8 y 23 de la CADH y, los artículos 29, 93 y 116 de la Constitución Política.

Este trabajo actualmente resulta sumamente relevante, teniendo en cuenta que se empleó el método de investigación dogmático – lege ferenda con el propósito de analizar la normatividad existente y la jurisprudencia de la Corte IDH, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

Por lo tanto, se presentará una postura crítica derivada de una investigación con enfoque analítico-descriptivo, evidenciando la necesidad de proponer nuevas soluciones en consonancia con las modificaciones sustanciales y procedimentales requeridas en el ordenamiento jurídico colombiano, para cumplir con los estándares convencionales, garantizando un ejercicio adecuado de la facultad sancionadora en el derecho disciplinario y el más alto nivel de protección efectiva y real de los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular y sus electores.

En ese sentido, primero se identificarán los fundamentos de los puntos resolutivos de la sentencia del 8 de julio de 2020 de la Corte IDH. Posteriormente, se determinarán los efectos jurídicos de la sentencia C-030/23 de la Corte Constitucional, referente al examen de constitucionalidad de la ley 2094 de 2021.

En tercer lugar, se comparará la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, correspondiente a la adecuación realizada al ordenamiento jurídico Colombiano, ante el deber de cumplir con las disposiciones del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

Por consiguiente, en el primer capítulo se expondrán los antecedentes de la sentencia del 8 de julio de 2020 de la Corte IDH, así como el desarrollo jurisprudencial de los artículos 8.1 y 23.2 de la CADH.

Por otra parte, el segundo capítulo se enfocará en la ratio decidendi y los salvamentos de voto de la sentencia C-030/23 de la Corte Constitucional, además, se hará referencia al ejercicio de armonización entre el ordenamiento jurídico colombiano y el interamericano, así como a la optimización razonable y proporcionada de la protección del ser humano (principio pro persona).

Finalmente, en el tercer capítulo se revisará la constitucionalidad y convencionalidad de la ley 2094 de 2021, la naturaleza jurídica de las funciones disciplinarias de la PGN y el alcance del derecho al debido proceso de los servidores públicos de elección popular.

1. Exposición de la sentencia del 8 de julio de 2020 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

1.1 Antecedentes de la sentencia del 8 de julio de 2020 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

1.1.1 Esquema constitucional de la función pública en Colombia

Colombia es un Estado Social de Derecho, cuyos fines esenciales, contenidos en el artículo 2º de la Constitución Política, requieren la actuación de los servidores públicos para su cumplimiento.

De conformidad con lo expuesto por Romero (2011), “los particulares también pueden estar investidos de autoridad estatal” (p.43), en virtud de lo consagrado en los artículos 123, 124 y 210 de la Constitución Política de Colombia, caso en el que la ley debe determinar el régimen aplicable, estableciendo su responsabilidad y forma de hacerla efectiva.

Al respecto, a partir de la sentencia C-563/98, la Corte Constitucional manifestó que la noción de función pública presenta un sentido amplio y un sentido restringido, considerando su alcance dentro del ordenamiento jurídico colombiano y lo previsto en los artículos 113 y 123 constitucionales.

El sentido amplio de la noción de función pública hace referencia al conjunto de actividades estatales que se realizan por medio de los órganos que integran las ramas del poder público, así como los órganos autónomos e independientes y demás entidades. El sentido restringido de la noción de función pública está relacionado con el conjunto de principios y reglas que se aplican a

los servidores públicos, quienes están investidos regularmente de la función pública (Sentencia C-563/98, 1998, p.11).

Partiendo de lo anterior, la función pública puede entenderse como el conjunto de actividades desarrolladas por el Estado, a través de las acciones efectuadas por sus agentes, considerando el recurso humano y la relación laboral que se genera entre el Estado (empleador) y los servidores públicos (subordinados).

1.1.2 Clasificación de los servidores públicos en Colombia

El artículo 123 constitucional se refiere a los servidores públicos en Colombia, quienes ejercen sus funciones al servicio del Estado y la comunidad, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política, las leyes y los decretos reglamentarios correspondientes.

En ese sentido, “son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios” (Constitución Política de Colombia, 1991, p.38).

1.1.2.1 Empleados públicos y trabajadores oficiales. De conformidad con el artículo 5° del decreto ley 3135 de 1968, “las personas que prestan sus servicios en los Ministerios; Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos Públicos son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales” (p.2).

En cuanto a la personas que se encuentran vinculadas a las empresas industriales y comerciales del Estado, se considera que son trabajadores oficiales, adicionalmente, en los

estatutos se estipula qué actividades de dirección o confianza deben ser desempeñadas por quienes ostentan la calidad de empleados públicos.

1.1.2.2 Empleados de carrera administrativa. En el artículo 27 de la ley 909 de 2004 se define la carrera administrativa como:

(...) un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer; estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público. Para alcanzar este objetivo, el ingreso y la permanencia en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, mediante procesos de selección en los que se garantice la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna (p.19).

Por su parte, la Corte Constitucional en la sentencia C-285/15 señala que el sistema de carrera hace parte de todo el entramado constitucional e irradia la concepción de Estado Social y Democrático de Derecho, al punto que la jurisprudencia no ha dudado en calificarlo como un principio fundamental, pilar esencial y eje definitorio de la estructura básica de la Constitución Política de Colombia.

Ahora bien, de acuerdo con la CNSC en Colombia la carrera administrativa se organiza en tres (3) clases de sistemas: Sistema General, Sistemas Especiales de Origen Constitucional y, Sistemas Específicos y Especiales de Origen Legal.

En primer lugar, la CNSC expone que el Sistema General corresponde a las entidades que pertenecen a la Rama Ejecutiva de los niveles nacional y territorial, centralizadas y descentralizadas y, las consagradas en el artículo 3º de la ley 909 de 2004.

Por otra parte, “las carreras especiales son sistemas técnicos de administración de personal creados por la Constitución Política para entidades que no pertenecen a la Rama Ejecutiva o creadas por la ley” (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2005, p.12).

En virtud de la sentencia C-285/15, aunque dichas entidades estén sujetas a una regulación diferente por parte del legislador y no se encuentren bajo la vigilancia y administración de la CNSC, siempre deben acatar los principios constitucionales como los de igualdad, mérito y estabilidad.

Los Sistemas Especiales de Origen Constitucional son los siguientes: Rama Judicial, PGN, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República, Fiscalía General de la Nación, Entes Universitarios Autónomos, entre otros.

Con respecto a los Sistemas Específicos de Origen Legal, en virtud del artículo 4º de la ley 909 de 2004, estos contienen regulaciones específicas para el desarrollo y aplicación de la carrera administrativa, que se encuentran consagradas en leyes diferentes a las que regulan la función pública, debido a la singularidad y especialidad de las funciones que cumplen las entidades en las que se aplican, entre las cuales se encuentran: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (personal científico y tecnológico), Superintendencias, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – DAPRE, Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, cuerpos oficiales de bomberos.

Por último, partiendo de lo expuesto en la Sentencia C-285/15, los Sistemas Especiales de Origen Legal son aquellos que, aunque no están previstos en la Constitución Política de Colombia, se conciben como una manifestación de la potestad del legislador consistente en someter a un régimen propio el ejercicio de ciertas funciones institucionales. Entre estos se encuentran la carrera

docente, el que rige para empleados públicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, las entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas, las fuerzas militares, la Policía Nacional, los empleos del Congreso de la República, la carrera diplomática y consular.

1.1.2.3 Empleados de libre nombramiento y remoción. La Constitución Política de Colombia (1991), en el artículo 125 establece que “los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley” (p.37).

En concordancia con lo anterior, la ley 909 de 2004, respecto a la clasificación de los empleos públicos, en el artículo 5º señala que:

Los empleos de los organismos y entidades regulados por la presente ley son de carrera administrativa, con excepción de: 1. Los de elección popular, los de período fijo, conforme a la Constitución Política y la ley, los de trabajadores oficiales y aquellos cuyas funciones deban ser ejercidas en las comunidades indígenas conforme con su legislación. 2. Los de libre nombramiento y remoción que correspondan a uno de los siguientes criterios (...) (p.5).

El artículo 23 ibídem menciona las clases de nombramientos: “ordinarios, en período de prueba o en ascenso. Los empleos de libre nombramiento y remoción serán provistos por nombramiento ordinario, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos para el desempeño del empleo y el procedimiento establecido en esta ley” (p.17).

Ahora bien, el Departamento Administrativo de la Función Pública (2022) considera que el concepto de libre nombramiento y remoción es que “el órgano o persona a quien corresponda puede disponer libremente del cargo confirmando o removiendo a su titular, mediante el ejercicio

exclusivo de la facultad discrecional” (p.2); teniendo en cuenta que en virtud de las funciones propias de este cargo de dirección y/o confianza, se toman decisiones de mayor trascendencia para la entidad.

1.1.2.4 Empleados de período fijo. Estos empleos se proveen por un tiempo establecido en la Constitución Política de Colombia o en la ley, su elección se realiza a través de un cuerpo colegiado o nombramiento, como el Personero, Contralor, Director de una Empresa Social del Estado, Jefes de Control Interno, Profesionales de Servicio Social Obligatorio en las Empresas Sociales del Estado, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, elegidos por la respectiva Corporación; Magistrados de la Corte Constitucional, elegidos por el Senado de la República; Procurador General de la Nación, elegido por el Senado de la República.

1.1.2.5 Empleados de elección popular. De conformidad con el artículo 125 de la Constitución Política de Colombia, con respecto a los empleos de elección popular, “los cargos se proveen con los candidatos elegidos por los ciudadanos, a través del sufragio universal para un período institucional establecido en la ley” (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2021, p.2), entre ellos se encuentran el presidente de la República, vicepresidente, gobernador, alcalde, entre otros.

En concordancia con lo anterior, el artículo 293 constitucional estipula que:

Sin perjuicio de lo establecido en la Constitución, la ley determinará las calidades, inhabilidades, incompatibilidades, fecha de posesión, períodos de sesiones, faltas absolutas o temporales, causas de destitución y formas de llenar las vacantes de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades

territoriales. La ley dictará también las demás disposiciones necesarias para su elección y desempeño de funciones (Constitución Política de Colombia, 1991, p.82).

1.1.3 Fallo de la PGN frente al señor Gustavo Francisco Petro Urrego

Al principio los quejosos fueron Jorge Eliécer Miranda Téllez, Secretario General de la Federación Regional de Trabajadores; Orlando Parada Díaz, Concejal de Bogotá; Ricardo María Cañón Prieto, Personero de Bogotá y Jorge Armando Otálora Gómez, Defensor del Pueblo.

Posteriormente, durante el trámite de la investigación disciplinaria, también intervinieron en calidad de quejosos: Miguel Gómez Martínez, Representante a la Cámara; Pablo Bustos Sánchez, Coordinador de Veedores Sin Fronteras y Presidente de la Red de Veedurías Ciudadanas; Roberto Hinestrosa Rey, Concejal de Bogotá; María Victoria Vargas Silva, Concejal de Bogotá; el ciudadano Arturo Maldonado Medina, dos (2) anónimos, entre otros.

El fallo de fecha 9 de diciembre de 2013 presenta un resumen de los hechos relacionados con posibles irregularidades con incidencia contractual, constitucional y ambiental en la prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá, durante el segundo semestre del año 2012, época en la que el señor Petro Urrego desempeñaba el cargo de Alcalde Mayor.

Resulta pertinente mencionar que el motivo por el cual se presentaron numerosas quejas al respecto, obedeció principalmente a la crisis y emergencia que atravesó la ciudad de Bogotá durante los días 18, 19 y 20 de diciembre de 2012, relacionadas con la prestación del servicio público de aseo (PGN, 2013, p.15).

Ahora bien, teniendo en cuenta que durante dicho periodo de tiempo se dejaron de recoger entre 6.000 y 9.000 toneladas de residuos sólidos, se estima que hubo riesgos graves para la salud humana y el medio ambiente de la ciudad de Bogotá, relacionados con la acumulación de residuos

sólidos y la proliferación de olores ofensivos, situaciones que se consideran causas potenciales de enfermedades y amenazas de contaminación del aire, agua y suelo.

El señor defensor alegó que la PGN carece de competencia para investigar y juzgar a los servidores públicos de elección popular, debido a que no se les debe aplicar el Código Disciplinario Único, sino el Código Penal.

Al respecto, la Sala Disciplinaria de la PGN manifestó que dicha interpretación conllevaría a que los servidores públicos de elección popular, a diferencia de los demás servidores públicos, tengan la posibilidad de extralimitarse en sus funciones, incumplir sus deberes o quebrantar el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de intereses, teniendo en cuenta que Colombia no podría ejercer el control disciplinario (PGN, 2013, p.21).

Por lo tanto, la PGN consideró que no se encuentra justificado brindar un trato desigual, al reconocer una especie de inmunidad a los servidores públicos de elección popular, teniendo en cuenta que, si son investigados por un juez penal, en la mayoría de los casos las posibles irregularidades cometidas no corresponderían a conductas constitutivas de delitos.

Sumado a lo anterior, la PGN advirtió que el señor defensor presentó una postura frente al artículo 23 de la CADH, que “es totalmente literal y aislada de los pronunciamientos fijados por la Corte Constitucional, los cuales sí están soportados en interpretaciones sistemáticas y teleológicas acordes con otros instrumentos internacionales” (PGN, 2013, p.21).

La PGN analizó los tres (3) cargos formulados a través del auto del 20 de junio de 2013 al señor Petro Urrego, en su condición de Alcalde Mayor de la ciudad de Bogotá y, decidió declararlo responsable disciplinariamente de las faltas gravísimas previstas en los numerales 31, 37 y 60 del artículo 48 del Código Disciplinario Único. Por consiguiente, la PGN decidió imponer como sanción la destitución e inhabilidad general por el término de quince (15) años.

Según la PGN lo anterior obedece a que el disciplinado incurrió en las siguientes actuaciones: (a) determinar que la prestación del servicio público de aseo estuviese a cargo de empresas del Distrito que no contaban con experiencia, conocimiento y capacidad; (b) implementar un modelo no contemplado en la ley, transgrediendo el principio de libertad de empresa sin que mediaran Áreas de Servicio Exclusivo; (c) autorizar el uso de vehículos tipo volqueta.

Posteriormente, mediante la decisión del 13 de enero de 2014, la Sala Disciplinaria de la PGN resolvió no reponer y, en consecuencia, confirmar el fallo de única instancia del 9 de diciembre de 2013.

El disciplinado interpuso una acción de tutela que fue negada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante el fallo del 5 de marzo de 2014. La acción de tutela se consideró improcedente, teniendo en cuenta que el afectado contaba con otro medio de defensa judicial que, junto con las medidas cautelares garantizaba una tutela efectiva de sus derechos fundamentales.

Además, tampoco se consideró procedente como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, pues no se vislumbró ausencia de fundamentos fácticos y/o jurídicos con respecto a las sanciones impuestas por la PGN.

Por consiguiente, el disciplinado solicitó a la Comisión IDH el otorgamiento de medidas cautelares, las cuales fueron concedidas. No obstante, a partir del decreto número 570 del 20 de marzo de 2014, el Gobierno Nacional lo destituyó, cumpliendo con el fallo de la PGN.

1.1.4 Sentencia del Consejo de Estado referente a la sanción de destitución a servidor público de elección popular

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el día 15 de noviembre de 2017 decidió la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por el señor Petro Urrego, contra los actos administrativos proferidos por la Sala Disciplinaria de la PGN los días 9 de diciembre de 2013 y 13 de enero de 2014.

El demandante alegó que en virtud del artículo 23 de la CADH se requiere la sentencia de un juez penal para que se puedan restringir los derechos políticos de un servidor público de elección popular (Consejo de Estado, 2017, p.13).

De acuerdo con el análisis realizado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, con respecto a la ratio decidendi de la sentencia C-028/06, la Corte Constitucional presentó un criterio integrador al determinar la siguiente regla jurisprudencial: se acata lo dispuesto en el artículo 23.2 de la CADH, si la PGN es competente para investigar y sancionar disciplinariamente a servidores públicos de elección popular exclusivamente cuando se persigue el propósito de prevenir hechos de corrupción o conjurar actos que conduzcan a estos, cumpliendo con la obligación internacional adquirida a raíz de los tratados de lucha contra la corrupción.

Por lo tanto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado frente al caso concreto del señor Petro Urrego, estimó que la PGN contravino el artículo 23.2 de la CADH, ya que este ente de control no tiene competencia para imponer sanciones que restrinjan los derechos políticos de un servidor público de elección popular, en vista de que las faltas disciplinarias atribuidas al demandante no constituyeron actos de corrupción.

Sumado a lo anterior, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado señaló que las sanciones impuestas al señor Petro Urrego también desconocen los derechos

políticos de sus electores, teniendo en cuenta el principio democrático basado en la autodeterminación y soberanía del pueblo, así como el principio de división de poderes.

Según lo expuesto por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (2017), exclusivamente los jueces de la República de Colombia son competentes para adoptar decisiones que restrinjan los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular, al incurrir en actuaciones contrarias a derecho que no configuren casos de corrupción, teniendo en cuenta las facultades constitucionales atribuidas al poder judicial, así como lo dispuesto en el artículo 23 de la CADH (p.34).

Resulta pertinente señalar que, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado no propone una interpretación restrictiva del artículo 23.2 convencional, por el contrario, aboga por una interpretación evolutiva y sistemática, en vista de que la facultad para imponer restricciones a los derechos políticos la puede ostentar cualquier autoridad, siempre y cuando su naturaleza sea judicial y se adelante un proceso proporcional y previsible con pleno respeto de las garantías convencionales, es decir, no es necesario restringir esta facultad a un juez penal; por lo tanto, se presenta como ejemplo la pérdida de la investidura de los miembros de corporaciones públicas elegidos popularmente, que es competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Por consiguiente, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, con base en el control de convencionalidad realizado al artículo 44.1 de la ley 734 de 2002 (código disciplinario único anterior), ante la incompatibilidad entre esta norma y el artículo 23.2 de la CADH, resolvió declarar la nulidad de los actos administrativos proferidos por la PGN, demandados por el señor Petro Urrego.

Así mismo, a título de restablecimiento del derecho, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado ordenó a la PGN pagar “los salarios y prestaciones dejados de percibir por el accionante durante el tiempo que estuvo efectivamente separado del servicio” (Consejo de Estado, 2017, p.94).

Adicionalmente, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado exhortó al Gobierno Nacional, el Congreso de la República de Colombia y la PGN para que se implementen las reformas que conduzcan a que en el orden interno se cumpla con lo dispuesto en el artículo 23 de la CADH, confiriendo para tal fin un plazo no superior a dos (2) años (Consejo de Estado, 2017, p.95).

1.2 Desarrollo jurisprudencial de los artículos 8.1 y 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

Resulta pertinente traer a colación las disposiciones consagradas en la CADH, con respecto a las garantías judiciales y los derechos políticos en el marco del cumplimiento del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos:

Por un lado, con respecto al artículo 8.1, referente a las garantías judiciales, se señala lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter (Ley 16, 1972, p.3).

Por otro lado, con respecto al artículo 23, referente a los derechos políticos, se señala lo siguiente:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley debe reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal (Ley 16, 1972, pp.5-6).

La Corte IDH, siendo un órgano supraestatal autorizado para interpretar las normas contempladas en la CADH, con el fin propender por su protección y efectividad, presenta decisiones que son de obligatoria observancia para los Estados Partes, considerando sus efectos vinculantes.

En ese sentido, según lo expuesto por la Corte IDH en el caso *Yatama vs. Nicaragua* y el caso *Argüelles y otros vs. Argentina*, los derechos políticos reconocidos en el artículo 23 de la CADH tienen una dimensión individual y colectiva, pues son sujetos de protección tanto los candidatos como sus electores (Caso *Petro Urrego vs. Colombia*, 2020, p.33).

En el caso *Castañeda Gutman vs. México* y el caso *López Lone y otros vs. Honduras*, la Corte IDH estableció que “el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar

los demás derechos humanos previstos en la Convención” (Caso Petro Urrego vs. Colombia, 2020, p.34).

Además, la Corte IDH ha reiterado que las medidas que conllevan a la restricción de derechos políticos son legítimas si cumplen con las condiciones de legalidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad; teniendo en cuenta que esta facultad de los Estados Partes no es discrecional en una sociedad democrática, sino que está limitada por el derecho internacional con el fin de garantizar que la restricción se encuentre estipulada en una ley, no sea discriminatoria, tenga sustento razonable y posibilite satisfacer un interés público imperativo, siendo necesaria y pertinente, restringiendo en la menor medida posible los derechos políticos y electorales.

Al respecto resulta pertinente traer a colación lo dispuesto por la CADH en el artículo 29, referente a las normas de interpretación:

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados; c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza (Ley 16, 1972, p.7).

Así mismo, la Corte IDH ha estipulado el alcance del artículo 23.2 de la CADH, al señalar que una autoridad administrativa no es competente para restringir los derechos políticos de los

servidores públicos de elección popular. En el caso del señor Petro Urrego, la Comisión IDH resaltó que la sanción impuesta no correspondió a una condena dictada por juez competente dentro de un proceso penal.

Por consiguiente, de acuerdo con la resolución de medidas cautelares número 5/2014, la Comisión IDH solicitó a Colombia la suspensión inmediata de los efectos del fallo de la PGN, proferido el día 9 de diciembre de 2013 y confirmado el día 13 de enero de 2014.

En virtud del artículo 8.1 de la CADH, con el fin de que realmente se cumplan las garantías judiciales, es necesario que se tengan en cuenta todos los requisitos que “sirv[a]n para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho” (Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago, 2002, párr.147).

1.3 Fundamentación de los puntos resolutivos en el “caso Petro Urrego vs. Colombia”

En primer lugar, se considera pertinente mencionar que la petición inicial fue presentada ante la Comisión IDH el día 28 de octubre de 2013, a través del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo – CCAJAR y la Asociación para la Promoción Social Alternativa – MINGA, quienes representaron al señor Petro Urrego.

Posteriormente, por una parte, el día 6 de diciembre de 2016 la Comisión IDH aprobó el informe de admisibilidad número 60/16 y, por otra parte, el día 25 de octubre de 2017 aprobó el informe de fondo número 130/17, a partir del cual presentó conclusiones y recomendaciones a Colombia, surtiendo la notificación el día 7 de noviembre de 2017, requiriéndole informar sobre su cumplimiento en un plazo de dos (2) meses.

Teniendo en cuenta que la Comisión IDH concedió a Colombia dos (2) prórrogas y este no atendió plenamente las recomendaciones dispuestas en el informe de fondo, el día 7 de agosto de

2018 sometió el presente caso a la Corte IDH, solicitando que “concluyera y declarara la responsabilidad internacional del Estado por las violaciones contenidas en su informe de fondo y se ordenara al Estado, como medidas de reparación, aquellas incluidas en dicho Informe” (Caso Petro Urrego vs. Colombia, 2020, p.4).

El día 4 de septiembre de 2018 la Corte IDH notificó a las partes lo expuesto previamente. Por un lado, el día 2 de noviembre de 2018 los representantes de la presunta víctima allegaron el escrito de solicitudes, argumentos y pruebas. Por otro lado, el día 4 de febrero de 2019 Colombia radicó el escrito de excepciones preliminares y contestación, frente al cual presentaron observaciones los representantes de la presunta víctima y la Comisión IDH (días 4 y 6 de mayo de 2019).

La Corte IDH recibió los escritos de las instituciones que intervinieron en calidad de amicus curiae: a) Contraloría General de la República de Colombia, b) Semillero de Litigio ante Sistemas Internacionales de Protección de Derechos Humanos (SELDH) de la Universidad de Antioquia, c) PGN, d) Clínica de Interés Público de la Universidad Sergio Arboleda.

El día 12 de diciembre de 2019 la Corte IDH convocó a las partes y a la Comisión IDH a la audiencia pública, la cual tuvo lugar el día 6 de febrero de 2020 en San José de Costa Rica y abordó las excepciones preliminares y eventuales de fondo, reparaciones y costas, así como los alegatos finales orales de las partes y las observaciones finales orales de la Comisión IDH.

El día 9 de marzo de 2020 se presentaron los alegatos finales escritos de las partes y las observaciones finales escritas de la Comisión IDH. Por último, la Corte IDH deliberó el presente caso a través de una sesión virtual que abarcó los días 6, 7 y 8 de julio de 2020.

1.3.1 Excepción preliminar por falta de agotamiento de los recursos internos

En primer lugar, en virtud de los principios del DIDH, los recursos de la jurisdicción interna deben existir formalmente, además, deben ser adecuados y efectivos, considerando que deben interponerse y agotarse antes de acudir a la Comisión IDH.

La excepción preliminar en cuestión debe presentarse durante la etapa de admisibilidad del caso, la cual está a cargo de la Comisión IDH. Esto implica dar a conocer en el momento procesal oportuno los recursos que aparentemente no se han agotado, así como los argumentos que respaldan la postura, que deben corresponder a los mismos que se empleen ante la Corte IDH.

Con respecto a lo mencionado anteriormente, los representantes de la presunta víctima en su escrito inicial señalaron que los recursos internos no posibilitaron la protección de sus derechos humanos, teniendo en cuenta que la Corte Constitucional de Colombia declaró la exequibilidad de las normas que otorgan a la PGN la facultad de sancionar con destitución y/o inhabilidad a los servidores públicos de elección popular (Caso Petro Urrego vs. Colombia, 2020, p.8).

La Corte IDH consideró que esta excepción preliminar se presentó en el momento procesal oportuno únicamente con respecto al medio de control de nulidad, pues Colombia se refirió al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de forma posterior, a partir de los alegatos finales escritos.

Por último, la Corte IDH resolvió desestimar la excepción preliminar en cuestión, en vista de que, en cualquier momento antes de la expedición del informe de fondo por parte de la Comisión IDH, Colombia debió manifestar que los procesos adelantados internamente no eran admisibles y, por tanto, no conllevaban al agotamiento de los recursos disponibles en el ordenamiento jurídico nacional; evitando que se diera aplicación al principio de preclusión procesal.

Los procesos en cuestión son los adelantados por: (a) la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC, por incurrir en prácticas comerciales restrictivas de la libre competencia en el

mercado de prestación de servicios de aseo en Bogotá; (b) la Contraloría de Bogotá por el detrimento patrimonial provocado por la adopción del esquema público de recolección de basuras; (c) la Contraloría de Bogotá por el detrimento patrimonial provocado por la reducción de las tarifas del servicio de transporte público Transmilenio y, (d) la PGN por las modificaciones realizadas (vía decreto) al Plan de Ordenamiento Territorial.

1.3.2 Excepción preliminar por falta de competencia para realizar un control de convencionalidad en abstracto; por falta de fundamento de los alegatos concernientes al derecho a la integridad personal; y por la exposición de hechos que no caracterizan una violación a la CADH

En primer lugar, resulta pertinente mencionar que, según la Comisión IDH, Colombia persistía en la vulneración de los derechos de la presunta víctima, debido a que se conservaba un marco normativo que no era convencional, al posibilitar que a través de actos administrativos se sancionaran a servidores públicos de elección popular con destitución y/o inhabilitación, considerando que estos no constituyen una condena penal firme (Caso Petro Urrego vs. Colombia, 2020, p.11).

La Corte IDH resolvió desestimar las excepciones preliminares presentadas, debido a que los argumentos de Colombia no estaban relacionados con la admisibilidad del caso o la competencia para conocerlo, sino con aspectos que conllevan a analizar el fondo de la controversia; el cual consistió principalmente en determinar si las sanciones de destitución e inhabilitación que la PGN impuso a la presunta víctima, así como el marco normativo, el procedimiento y los recursos internos interpuestos:

(...) constituyeron una violación a los derechos políticos, las garantías judiciales y la protección judicial del señor Petro en relación con la igualdad ante la ley y la prohibición de discriminación, así como un incumplimiento del deber de adoptar disposiciones de derecho interno por parte del Estado. También corresponde determinar si los efectos de la sanción impuesta contra el señor Petro habrían constituido una violación a su derecho a la integridad personal (Caso Petro Urrego vs. Colombia, 2020, p.29).

1.3.3 Presunta violación a los derechos políticos

La Corte IDH consideró que en el presente caso no se cumplieron los requisitos previstos en el artículo 23.2 de la CADH, siendo improcedente la restricción de los derechos políticos del señor Petro Urrego mediante las sanciones impuestas por la PGN, debido a que esta es una autoridad administrativa y no un juez competente, además, “no hubo condena y las sanciones no se aplicaron como resultado de un proceso penal, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana” (Caso Petro Urrego vs. Colombia 2020, p.37).

En consecuencia, Colombia incumplió con sus obligaciones internacionales, “por la existencia y aplicación de las normas del Código Disciplinario Único que facultan a la Procuraduría a imponer dichas sanciones a funcionarios públicos democráticamente electos, como fue el caso del señor Petro” (Caso Petro Urrego vs. Colombia, 2020, p.44).

También se incurrió indebidamente en la afectación de los derechos de quienes eligieron al señor Petro Urrego como Alcalde Mayor de Bogotá, considerando que la voluntad de los electores es vital para la promoción y consolidación de la democracia representativa, tratándose

de un principio contemplado en la Carta de la Organización de los Estados Americanos – OEA, organización de la que Colombia es parte desde el día 12 de julio de 1951.

Ahora bien, en virtud del principio de complementariedad, el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos coadyuva o complementa la protección que brinda cada uno de los Estados Partes desde su ordenamiento jurídico interno, ya que las instancias internacionales también son competentes para garantizar los derechos y libertades convencionales, cuando un caso en particular no ha sido resuelto dentro del orden nacional.

Por consiguiente, resulta indispensable que todas las autoridades de los Estados Partes efectúen un control de convencionalidad adecuado, con el propósito de que atiendan efectivamente sus obligaciones internacionales relativas a la protección de los derechos humanos, logrando que exista coherencia entre los criterios de decisión y los mecanismos de protección del orden nacional y el interamericano.

En el presente caso, con respecto a la decisión del Consejo de Estado de fecha 15 de noviembre de 2017, la Corte IDH manifestó que se interpretaron adecuadamente los estándares referentes al artículo 23 convencional, tratándose de una postura que corresponde a un adecuado y oportuno control de convencionalidad de las sanciones disciplinarias impuestas por la PGN al señor Petro Urrego, debido a que las violaciones a sus derechos políticos cesaron y se repararon (Caso Petro Urrego vs. Colombia, 2020, p.42).

Sin embargo, a través de la decisión del Consejo de Estado no se subsanó plenamente la vulneración de los derechos políticos y electorales, pues las sanciones impuestas por la PGN provocaron que el señor Petro Urrego no ejerciera el cargo de Alcalde Mayor de Bogotá desde el día 20 de marzo de 2014 hasta el día 23 de abril de 2014.

Sumado a lo anterior, la Corte IDH señaló que Colombia “no ha reparado integralmente el hecho ilícito, pues no ha modificado las normas jurídicas que permitieron la imposición de dichas sanciones, las cuales se encuentran vigentes en el ordenamiento jurídico Colombiano” (Caso Petro Urrego vs. Colombia, 2020, p.43).

Con respecto a los artículos 277.6 y 278.1 de la Constitución Política de Colombia, la Corte IDH consideró que son convencionales siempre y cuando su interpretación sea compatible con el artículo 23 de la CADH, al establecer que “la referencia a los funcionarios de elección popular está limitada únicamente a la potestad de vigilancia del Procurador” (Caso Petro Urrego vs. Colombia, 2020, p.43).

1.3.4 Presunta violación a las garantías y la protección judicial

La Corte IDH estableció que, independientemente de que la autoridad pública sea administrativa, legislativa o judicial, si sus actuaciones implican la determinación de derechos y obligaciones de las personas de cualquier carácter, las decisiones deben emitirse en el marco de las garantías del debido proceso legal, como la imparcialidad de la autoridad jurisdiccional, el principio de presunción de inocencia y el derecho de defensa; de conformidad con los requisitos previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 8 convencional.

En el presente caso, la Corte IDH detectó que la Sala Disciplinaria de la PGN, por un lado, formuló el pliego de cargos y, por otro lado, profirió el fallo disciplinario ordenando las sanciones de destitución e inhabilidad.

Dicha situación evidenció una falta de imparcialidad desde el punto de vista objetivo, que afectó transversalmente el proceso disciplinario en cuestión, provocando la violación del derecho a la defensa, el principio de presunción de inocencia y el principio de jurisdiccionalidad, puesto

que la autoridad que ordenó las sanciones carecía de competencia al ser de naturaleza administrativa y, antes de resolver el presente caso, lógicamente tenía una idea preconcebida sobre la responsabilidad disciplinaria del señor Petro Urrego; considerando que la formulación de cargos es procedente si la falta está objetivamente demostrada, de acuerdo con la ley 734 de 2002 (código disciplinario único anterior).

Al respecto, la Corte IDH aclaró que en los procesos administrativos y disciplinarios es convencional la concentración de las facultades investigativas, acusatorias y sancionatorias en una misma entidad pública, siempre y cuando estas no recaigan en la misma instancia o dependencia, con el fin de que los funcionarios que formulen la acusación disciplinaria sean diferentes a los funcionarios que resuelvan sobre los méritos de los cargos formulados, quienes no deben estar subordinados a los primeros (Caso Petro Urrego vs. Colombia, 2020, p.50).

Por consiguiente, con fundamento en el numeral 1 del artículo 1 de la CADH, la Corte IDH concluyó que Colombia es responsable por la violación a los numerales 1.1 y 2 del artículo 23 ibídem, así como de los numerales 1 y 2 del artículo 8 ibídem.

1.3.5 Presunta violación al derecho a la integridad personal

La Corte IDH planteó que en el presente caso no fue posible considerar una afectación del derecho a la integridad personal del señor Petro Urrego que se atribuyera a Colombia, pues no se acreditó su participación en las supuestas amenazas recibidas de forma posterior al fallo disciplinario proferido por la PGN, además, tampoco se configuró un nexo causal entre este y las reacciones de terceros en redes sociales presuntamente amenazantes (Caso Petro Urrego vs. Colombia, 2020, p.54).

Adicionalmente, la Corte IDH expresó que no se presentó algún elemento probatorio que condujera a comprobar que al señor Petro Urrego se le hubiese provocado un grado de angustia que afectara su integridad personal, con ocasión del tiempo en el que encontrándose destituido del cargo de Alcalde Mayor de Bogotá, no devengó su salario (Caso Petro Urrego vs. Colombia, 2020, p.54).

Por lo tanto, con base en el numeral 1 del artículo 1 de la CADH, la Corte IDH concluyó que Colombia no es responsable por la violación al artículo 5 convencional.

1.3.6 Medidas de satisfacción y garantías de no repetición

Frente a las medidas de satisfacción solicitadas por los representantes de la parte lesionada, siendo víctima de las violaciones de derechos previamente relacionadas, la Corte IDH dispuso que en un plazo de seis (6) meses Colombia publicara: (a) el resumen oficial de la sentencia por una sola vez en el Diario Oficial; (b) el resumen oficial de la sentencia por una sola vez en un diario de amplia circulación nacional; (c) la Sentencia en su integridad durante un (1) año en el sitio web oficial de la PGN (Caso Petro Urrego vs. Colombia, 2020, p.56).

Con respecto a las garantías de no repetición, la Corte IDH consideró que Colombia deberá adecuar el ordenamiento jurídico interno en un plazo razonable, cumpliendo a cabalidad con las obligaciones internacionales derivadas de lo consagrado en el numeral 2 del artículo 23 de la CADH.

1.3.7 Indemnizaciones compensatorias

Por un lado, por concepto de daño material la Corte IDH ordenó a Colombia que garantizara el pago efectivo e inmediato de los salarios y prestaciones que el señor Petro Urrego

no devengó durante el tiempo que estuvo destituido del cargo (Caso Petro Urrego vs. Colombia, 2020, p.58).

Por otro lado, por concepto del daño inmaterial sufrido por el señor Petro Urrego, con ocasión de las violaciones declaradas frente a sus derechos políticos y garantías judiciales, la Corte IDH decidió otorgar como compensación en equidad la cantidad de USD \$ 10.000,00 (diez mil dólares de los Estados Unidos de América) (Caso Petro Urrego vs. Colombia, 2020, p.59).

Además, la Corte IDH tomó como base los montos solicitados por las organizaciones que representaron a la parte lesionada, así como los comprobantes de los gastos efectuados para determinar el pago por concepto de costas y gastos a favor del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo – CCAJAR y la Asociación para la Promoción Social Alternativa – MINGA (Caso Petro Urrego vs. Colombia, 2020, p.60).

Por último, la Corte IDH estableció que Colombia debe presentar un informe sobre las medidas adoptadas para cumplir a cabalidad con la sentencia del 8 de julio de 2020, dentro del plazo de un (1) año a partir de su notificación, considerando que la Corte IDH debe supervisar su cumplimiento íntegro hasta que se pueda concluir el presente caso.

2. Efectos jurídicos de la sentencia C-030/23 de la Corte Constitucional: examen de constitucionalidad de la ley 2094 de 2021

2.1 Ratio decidendi de la Corte Constitucional

De conformidad con la sentencia del 8 de julio de 2020 de la Corte IDH, el Congreso de la República de Colombia promulgó la ley 2094 del 29 de junio de 2021, “por medio de la cual se reforma la ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones” (p.1).

Sin embargo, posteriormente se interpuso una demanda de acción pública de inconstitucionalidad contra los incisos 2, 3 y 7 del artículo 1 de la ley 2094 de 2021, por la presunta vulneración de los artículos 8 y 23 de la CADH y, los artículos 29, 93 y 116 de la Constitución Política.

La inconstitucionalidad demandada radicó en que, al atribuirle facultades jurisdiccionales a la PGN para el ejercicio de la función disciplinaria preferente, presuntamente se vulnera el artículo 116 de la Constitución Política, debido a que el requerimiento realizado por la Corte IDH no corresponde a una situacional excepcional, sino que se trata de una obligación ordinaria en cabeza de Colombia, que consiste en adecuar el ordenamiento interno con el fin de cumplir con los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso de la República de Colombia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 93 *ibídem*.

Sumado a lo anterior, los accionantes manifestaron que la norma demandada conlleva a que la PGN, siendo una autoridad administrativa con dirección unipersonal y jerarquizada, tenga la posibilidad de sancionar, retirando del cargo a servidores públicos de elección popular, lo que es opuesto a lo consagrado en el artículo 23 de la CADH; considerando que se requiere condena de un juez competente en el marco de un proceso penal, con el fin de garantizar la protección convencional del debido proceso, cumpliendo con los parámetros establecidos en el artículo 8 *ibídem* y el artículo 29 de la Constitución Política.

Así mismo, los accionantes señalaron que la norma demandada conduce a que la regla general sea que la PGN ejerza una función judicial al realizar el control disciplinario, debido a que los asuntos supeditados a este son amplios, numerosos y diversos.

Además, los accionantes resaltaron que la Comisión Nacional de Disciplina Judicial es la única entidad que es autoridad disciplinaria y jurisdiccional simultáneamente, cuya competencia está reducida a los miembros de la Rama Judicial (Sentencia C-030/23, 2023, p.3).

En conclusión, los accionantes consideran que la línea jurisprudencial que ha adoptado la Corte Constitucional durante los últimos años no se ajusta a lo dispuesto en la sentencia del 8 de julio de 2020 de la Corte IDH, teniendo en cuenta que esta evidencia una interpretación literal del sentido y alcance del artículo 23.2 de la CADH, al determinar que las autoridades administrativas no están facultadas para imponer sanciones que restrinjan el ejercicio de los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular.

Por otra parte, los accionantes también argumentaron que los artículos 277.6 y 278.1 constitucionales deben interpretarse de tal forma que no se concentren las facultades investigativas y sancionadoras, en vista de que no es factible que, si la PGN vigila la conducta de los servidores públicos de elección popular, sea simultáneamente quien pueda retirarlos de los cargos.

Los accionantes consideran que lo expuesto anteriormente obedece a la necesidad de salvaguardar el principio de imparcialidad judicial, en el marco de la protección convencional del debido proceso de los servidores públicos de elección popular.

Según los accionantes, la norma demandada es regresiva, carece de idoneidad, no es necesaria ni proporcional en sentido estricto, desnaturaliza la función de la PGN, no ofrece mejores garantías a los sujetos disciplinables y debilita el principio de representación democrática.

Por lo tanto, los accionantes expresaron que la norma demandada materialmente constituye una elusión al control de convencionalidad, considerando que no posibilita que se acate la orden impartida por la Corte IDH (Sentencia C-030/23, 2023, p.6).

Por su parte, mediante la sentencia C-030/23, la Corte Constitucional señaló que la ley 2094 de 2021 provocó un cambio deóntico en el ejercicio de la función disciplinaria a cargo de la PGN, al establecer un esquema de jurisdiccionalización plena de sus facultades, realizar varias adecuaciones organizacionales y funcionales para independizar las etapas de investigación y juzgamiento y, crear el recurso extraordinario de revisión ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (artículos del 54 al 60 *ibídem*).

Según la Corte Constitucional, lo señalado previamente tiene la intención de que se ejerza un control judicial especial de los fallos proferidos por la PGN, que posibilite fortalecer las garantías procesales y ampliar la protección del derecho político a elegir y ser elegido (principio *pro homine*).

Ahora bien, la Corte Constitucional expuso que se desatendió el mandato previsto en el inciso tercero del artículo 116 de la Carta Política, debido a que “la atribución de función jurisdiccional a la PGN se hizo en bloque, para el ejercicio de todas y cada una de las facultades propias de la potestad disciplinaria administrativa” (Sentencia C-030/23, 2023, p.51).

Además, la corporación manifestó que no se configuró un traslado de funciones jurisdiccionales a la PGN, “sino un cambio de etiqueta de las funciones administrativas disciplinarias que siempre ha tenido, entre ellas, la vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos de elección popular, para considerarlas judiciales” (Sentencia C-030/23, 2023, p.51).

Pese a la inexequibilidad detectada en las expresiones “jurisdiccionales” y “jurisdiccional”, contenidas en los artículos 1, 54, 73 y 74 de la ley 2094 de 2021, así como en la expresión “ejecutoriadas”, contenida en el artículo 54 *ibídem*, la Corte Constitucional considera que no se transgredieron los principios de imparcialidad e independencia (Sentencia C-030/23, 2023, p.52).

Cabe resaltar que la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada de los artículos 13, 16 y 17 *ibídem*, aclarando que la naturaleza de las funciones disciplinarias atribuidas a la PGN es exclusivamente administrativa (Sentencia C-030/23, 2023, p.53).

Aunado a lo anterior, la Corte Constitucional ha indicado que la relación entre el DIDH y el derecho interno no se rige por el principio de jerarquía, sino por el de complementariedad, manifestado en la interacción dialógica igualitaria, pues si surge una contradicción entre las normas, no es factible atribuir una prevalencia previa y automática a una de estas.

Por consiguiente, se requiere conciliar las disposiciones en cuestión, construyendo estándares conjuntos que sean realizables y eficaces internamente, mediante una interpretación coherente, sistemática, teleológica y armónica; con el fin de robustecer u optimizar razonablemente la protección del ser humano, en virtud del principio *pro persona*, que se debe entender en el marco de los contextos y especificidades del caso concreto.

Partiendo de lo planteado anteriormente, aunque la CADH hace parte del bloque de constitucionalidad, la Corte Constitucional advierte que la jurisprudencia y las resoluciones de cumplimiento de la Corte IDH no pueden trasplantarse automáticamente al ordenamiento jurídico colombiano, sino que deben tenerse en cuenta las particularidades de este (Sentencia C-030/23, 2023, pp.39-40).

La Corte Constitucional ha reiterado que, los instrumentos del DIDH sirven para interpretar tanto el contenido como el alcance de los mandatos previstos en la Constitución política, ante la necesidad de armonizarlos con la normatividad que conforma el bloque de constitucionalidad en sentido estricto (Sentencia C-030/23, 2023, p.40).

Así mismo, la Corte Constitucional ha reconocido que ya sea en sentido estricto o amplio, los instrumentos del DIDH que forman parte del bloque de constitucionalidad no son parámetros

autónomos, autosuficientes o supraconstitucionales para analizar la validez de la legislación nacional (Sentencia C-146/21, 2021, pp.29-30).

Por lo tanto, a partir del examen de constitucionalidad de la ley 2094 de 2021, la Corte Constitucional concluyó que “el artículo 23.2 de la CADH no prohíbe de manera absoluta que la Constitución o el Legislador nacional definan restricciones y sanciones sin connotación penal, que limiten el ejercicio de funciones públicas” (Sentencia C-030/23, 2023, p.59).

En otras palabras, según la jurisprudencia constitucional, esta corporación no ha concebido que la interpretación del artículo 23.2 convencional conlleve a que los Estados Partes no tengan la posibilidad de adoptar medidas sancionatorias diferentes a las de índole penal.

La Corte Constitucional ha advertido que es inadmisibles que se trunquen los avances legislativos que cada Estado Parte ha logrado en su ordenamiento jurídico interno, producto de la interpretación constitucional que se realice en virtud de los tratados y convenios internacionales que conforman el bloque de constitucionalidad (Sentencia C-042/17, 2017, p.27).

Además, esta corporación resolvió declarar la exequibilidad condicionada de los artículos 1 y 54 de la ley 2094 de 2021, aclarando que cuando se trate de un servidor público de elección popular, corresponderá al juez contencioso administrativo determinar las sanciones de suspensión, destitución e inhabilidad (Sentencia C-023/23, 2023, p.82); bajo el entendido de que la ejecución de las sanciones se suspenderá durante el trámite judicial del recurso extraordinario de revisión, el cual operará de manera automática e inmediata, concluyendo con una sentencia que determinará de manera definitiva la sanción aplicable.

No obstante, la Corte Constitucional sostiene que el disciplinado podrá acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho, ejerciendo todas las actividades procesales encaminadas a su defensa efectiva (Sentencia C-030/23, 2023, p.83).

Finalmente, llama la atención que la Corte Constitucional evidencia que, subsiste la necesidad de materializar los más altos estándares nacionales e internacionales en materia de protección y garantía de los derechos políticos y electorales, al exhortar al Congreso de la República de Colombia para que adopte un estatuto de los servidores públicos de elección popular, incluido un régimen disciplinario especial.

2.2 Ejercicio de armonización entre el ordenamiento jurídico colombiano y el interamericano

En primer lugar, resulta necesario hacer referencia al control de convencionalidad, según Quinche (2009), este consiste en que los jueces de los Estados Partes tienen la obligación de integrar los estándares convencionales en sus decisiones corrientes (p.167).

La Corte IDH ha manifestado que los jueces de los Estados Partes tienen la obligación de no aplicar disposiciones que disminuyan o eliminen el efecto útil que persigue la CADH (Caso Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú, 2006, p.47).

Por lo tanto, los miembros del Poder Judicial, en el marco de sus competencias y la reglamentación procedimental, además de ejercer el control de legalidad y el control de constitucionalidad, deben efectuar un control de convencionalidad ex officio entre la normatividad nacional y la CADH (Caso Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú, 2006, p.47).

Ahora bien, de conformidad con las precisiones que ha presentado la Corte IDH frente al concepto del control de convencionalidad, su ejercicio no solo se ha relacionado con los operadores judiciales y órganos vinculados a la administración de justicia, sino que se trata de una obligación que se ha extendido a cualquier autoridad del Estado.

Adicionalmente, con respecto a la teoría del control de convencionalidad, de acuerdo con lo expuesto por Olano (2016), sirve de paradigma para reflejar la transición de un Estado Social de Derecho a un Estado Convencional de Derecho, considerando que en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos las sentencias y decisiones que comprometen internacionalmente cumplen efectos generales en cada Estado Parte, así como su legislación interna (p.63).

La incidencia del bloque de constitucionalidad ha conllevado a que en Colombia se otorgue un valor especial a los tratados internacionales de derechos humanos, que se encuentran debidamente ratificados, pues constituyen parámetros de control en cuanto a la aplicación de la legislación interna.

Sin embargo, la jurisprudencia constitucional de los últimos años ha evidenciado que la implementación del control de convencionalidad se ha tornado compleja, al reiterar en varias sentencias que los tratados internacionales de derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad no son referentes autónomos del control de constitucionalidad.

Además, según Cruz, et ál., (2020), la jurisprudencia en cuestión ha establecido que, pese a que en la aplicación de casos concretos resulta obligatorio el control difuso de convencionalidad, la Corte Constitucional no actúa como juez de convencionalidad, por lo tanto, no tiene la obligación de corroborar la concordancia abstracta de la legislación interna con los estándares convencionales (p.45).

De conformidad con la sentencia C-028/06 (2006), la Corte Constitucional no es juez de convencionalidad, debido a que no es factible la declaratoria automática de constitucionalidad o inconstitucionalidad ante la confrontación entre una ley interna y un estándar convencional, siendo

indispensable que se surta una interpretación sistemática con las disposiciones contempladas en la Constitución Política (p.29).

Por otra parte, Cubides y Chacón (2015) manifiestan que el espíritu del control de convencionalidad es complementar, reforzar, mejorar y/o depurar los sistemas jurídicos de los Estados Partes, propendiendo por el más alto nivel de protección efectiva y real de la dignidad humana y de todos los derechos que de allí se derivan (p.83).

Al respecto, Brewer y Santofimio (2013) mencionan que las condenas a Colombia se han sustentado en normas internacionales y entendimientos autorizados por estas, a partir de lo cual claramente se desprende un control de convencionalidad material ejercido jurisprudencialmente (p.349).

En el marco de implementación del control de constitucionalidad y el control de convencionalidad, por un lado, es posible inferir que el derecho constitucional colombiano se está internacionalizando, debido a que los tratados y convenios internacionales ratificados deben ser parte intrínseca de la Constitución Política; por otro lado, se presenta la constitucionalización del derecho internacional, que implica atribuir una connotación constitucional a las herramientas de protección de los derechos humanos, en virtud de la figura jurídica del bloque de constitucionalidad.

Con el fin de ampliar lo expuesto en párrafos anteriores, resulta pertinente traer a colación la postura de la Corte Constitucional con respecto a cómo debe relacionarse el ordenamiento jurídico Colombiano con el interamericano, en vista de que no opera el principio de jerarquía; teniendo en cuenta que cuando surgen contradicciones no es factible que exista una prevalencia previa y automática de uno frente a otro, bajo la perspectiva de que existen con la finalidad de

complementarse, articularse y potenciarse mutuamente para garantizar el cumplimiento del principio pro persona.

Por consiguiente, se aboga por la adopción de una interpretación coherente, sistemática y teleológica que posibilite el diálogo jurisdiccional, cuyo objetivo es adelantar el ejercicio de armonización, conciliación y coordinación entre las normas constitucionales y los estándares internacionales, conducente a velar por el más alto nivel de protección efectiva y real de los derechos humanos, salvaguardando su núcleo esencial.

En este punto cabe resaltar que aunque la Corte Constitucional concibe la jurisprudencia de la Corte IDH como un criterio hermenéutico relevante, considera que a diferencia de la CADH, estas decisiones no forman parte del bloque de constitucionalidad, porque “no pueden ser trasplantadas automáticamente al caso colombiano, sin tener en cuenta las particularidades del ordenamiento jurídico interno” (Sentencia C-030/23, 2023, pp.39-40).

Como se ha expuesto en párrafos anteriores, la Corte Constitucional ha establecido que la declaratoria de constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma interna no procede de forma automática, debido a que los tratados y convenios internacionales que integran el bloque de constitucionalidad no son parámetros autónomos, autosuficientes o supraconstitucionales para analizar la validez de la legislación nacional, sino referentes para efectuar la interpretación del catálogo de derechos y deberes a la luz del principio pro persona.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que los estándares internacionales integran el bloque de constitucionalidad en el control abstracto o en sentido estricto, en el primer caso deben interpretarse sistemáticamente al adoptarlos como referentes en el control de constitucionalidad que se requiere para el ejercicio de armonización; en el segundo caso (como la CADH), no se trata

de disposiciones opcionales o alternativas, sino de obligatorio cumplimiento, al formar parte del código genético del ordenamiento jurídico colombiano (Sentencia C-030/23, 2023, p.41).

Así mismo, la Corte Constitucional dispuso que el reconocimiento recíproco es fundamental en la transición de una interpretación textual a una interpretación evolutiva tanto de la Constitución Política como de la CADH, que conlleve a una nueva legislación (Sentencia C-030/23, 2023, p.42).

En conclusión, el ejercicio de armonización entre el ordenamiento jurídico colombiano y el interamericano implica una relación de mutua deferencia y diálogo constructivo, una conversación entre iguales que posibilite la consolidación de parámetros razonables para garantizar el respeto de la dignidad humana, es decir, “un acuerdo sobre mínimos que no deben ser restringidos, pero que pueden ser superados, articulados o adaptados de conformidad con el contexto y las condiciones jurídicas en las que son aplicables” (Sentencia C-030/23, 2023, pp.42-43).

2.3 Optimización razonable y proporcionada de la protección del ser humano (principio pro persona)

De acuerdo con Castañeda (2015), el principio pro persona, también conocido como principio pro homine o de favorabilidad, ubica al ser humano en el centro del ejercicio de armonización entre las normas nacionales e internacionales, en búsqueda del más alto nivel de protección efectiva y real de los derechos humanos tanto individuales como colectivos (pp.246-247).

Así mismo, Medellín (2013) considera que el principio pro persona es un criterio hermenéutico fundamental que debe irradiar todo el ordenamiento jurídico, en vista de que la

efectividad de los derechos humanos influye directamente en la legitimidad del poder público, tratándose del objeto y la finalidad de la estructura estatal (pp.17-18).

En consecuencia, por un lado, la interpretación del contenido de los derechos humanos debe ser expansiva y, por otro lado, la interpretación de las normas que limitan su protección debe ser restrictiva, siendo su condicionamiento la excepción, pues la regla general consiste en su exigibilidad inmediata e incondicional.

Medellín (2013) plantea que si en un caso están inmersos derechos humanos, el peso sustantivo debe prevalecer frente a los criterios formalistas, propendiendo por una interpretación que no trunque su ejercicio efectivo, sino que favorezca la protección de las personas (p.19).

Por su parte, la Corte Constitucional ha expuesto que en caso de presentarse contradicción entre una norma nacional y un estándar interamericano, debe aplicarse la disposición o interpretación que a la luz del principio pro persona posibilite una protección mayor y mejor del ser humano. Por lo tanto, si el estándar de protección es similar, se requiere la construcción conjunta de interpretaciones a partir del ejercicio de armonización (Sentencia C/030, 2023, p.40).

Además, la Corte Constitucional ha determinado que los contextos y especificidades del caso concreto inciden en la aplicación del principio pro persona, cuya finalidad es que ante la discrepancia entre el ordenamiento jurídico colombiano y el interamericano, se adopte la disposición o interpretación que posibilite optimizar razonablemente la protección, garantía y promoción de los derechos humanos, favoreciendo a la persona en la mayor medida posible.

De conformidad con lo expuesto en párrafos anteriores, la optimización de los principios de subsidiariedad, complementariedad y pro persona es fundamental en el ejercicio de armonización, posibilitando un equilibrio entre la soberanía estatal y el control jurisdiccional internacional.

2.4 Salvamentos de voto

En primer lugar, se considera pertinente abordar el salvamento parcial de voto presentado por el magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar frente a la sentencia C-030/23, debido a que no estuvo de acuerdo con casi la totalidad de las decisiones y motivaciones de la Corte Constitucional.

Según el magistrado, no es factible contemplar que el artículo 277.6 de la Constitución Política contiene una cláusula general de competencia disciplinaria a cargo de la PGN, porque esta fue creada principalmente para ejercer las funciones de Ministerio Público.

Además, el magistrado percibe que la decisión mayoritaria evidencia que existe confusión con respecto a la función disciplinaria y la función de vigilancia superior de la conducta de los servidores públicos (Sentencia C-030/23, 2023, p.85). Así mismo, el magistrado aclara que el poder preferente en materia disciplinaria atribuido al Procurador General de la Nación es excepcional y no general.

Sumado a lo anterior, el magistrado sostiene que la PGN es un órgano de control autónomo e independiente en la estructura del Estado, que no forma parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público, en el marco de implementación de un concepto moderno del Estado Social de Derecho.

Por ende, el magistrado no considera que la PGN sea una autoridad administrativa, aunque secundaria y marginalmente ejerza funciones administrativas. En ese sentido, no podría aplicarse lo previsto en el artículo 116 constitucional, en otras palabras, resulta improcedente atribuir excepcionalmente funciones jurisdiccionales a la PGN.

Adicionalmente, el magistrado expone que el ejercicio de funciones de policía judicial atribuidas a la PGN no hace referencia al ejercicio de una función jurisdiccional, sino de apoyo a esta (Sentencia C-030/23, 2023, p.95).

Así mismo, a la luz de los estándares convencionales, el magistrado plantea que la decisión mayoritaria no acata el principio de reserva judicial, considerando que frente a los servidores públicos de elección popular se debe garantizar una protección especial en el ejercicio de la función disciplinaria (Sentencia C-030/23, 2023, p.96).

Una de las conclusiones presentadas por el magistrado consiste en que la ley 2094 de 2021 incurrió en el defecto de violar la Constitución Política, al omitir “el deber convencional y/o constitucional de trasladar la competencia judicial disciplinaria al juez natural que corresponda dentro de la Rama Judicial” (Sentencia C-030/23, 2023, p.97).

Por otra parte, el magistrado manifiesta que la decisión mayoritaria conlleva a que la PGN continúe tramitando y resolviendo procesos administrativos disciplinarios adelantados contra servidores públicos de elección popular, a partir de los cuales se imponen sanciones que restringen el ejercicio de funciones públicas (Sentencia C-030/23, 2023, p.97).

De conformidad con el magistrado, la decisión mayoritaria debió considerar la vulneración de los artículos 8 y 23.2 de la CADH, cuya aplicación e interpretación deben surtirse en el marco del control de constitucionalidad.

Resulta pertinente traer a colación que, con respecto a la ley 2094 de 2021, el magistrado concluyó que, en primer lugar, quebranta las disposiciones previstas en los artículos 29, 40, 113, 117, 118, 260 y 277-6 de la Constitución Política y, en segundo lugar, resulta incompatible con los artículos 8 y 23.2 de la CADH, así como con su objeto y fin (Sentencia C-030/23, 2023, p.99).

En ese sentido, el magistrado considera que la Corte Constitucional debió disponer que en un plazo preclusivo y perentorio el legislador reglamente la materia de conformidad con los estándares internacionales que componen el bloque de constitucionalidad (Sentencia C-030/23, 2023, p.100).

Además, el magistrado manifiesta que la Corte Constitucional debió establecer como medida transitoria que el juez contencioso administrativo adelante los proceso disciplinarios en curso o los que lleguen a presentarse mientras se reglamenta la materia.

Aunado a lo anterior, también se debe hacer referencia al salvamento parcial de voto presentado por las magistradas Natalia Ángel Cabo, Diana Fajardo Rivera y Cristina Pardo Schlesinger, pues advierten justamente que la decisión mayoritaria desconoce los estándares convencionales, impactando el acceso a la administración de justicia y el debido proceso de los servidores públicos de elección popular y, por tanto, obrando en contra de la labor de promover y garantizar la protección más amplia posible de los derechos humanos.

Por consiguiente, existe la posibilidad de que Colombia continúe siendo responsable internacionalmente, por no obrar de conformidad con los compromisos adquiridos y ratificados mediante el bloque de constitucionalidad y, específicamente, no cumplir con la orden impartida por la Corte IDH en la sentencia del 8 de julio de 2020, referente al “caso Petro Urrego vs. Colombia”.

3. Comparación entre la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado referente a la adecuación realizada al ordenamiento jurídico colombiano

3.1 Constitucionalidad y convencionalidad de la ley 2094 de 2021

En primer lugar, a la luz del principio Pacta Sunt Servanda, las normas de derecho interno deben interpretarse de manera que exista armonía entre estas y las obligaciones derivadas de los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia.

En ese sentido, el artículo 9º constitucional dispone que las relaciones exteriores se cimientan en el reconocimiento de la soberanía nacional, la autodeterminación de los pueblos y los principios de derecho internacional aceptados por Colombia (Constitución Política de Colombia, 1991, p.14).

Igualmente, en virtud del bloque de constitucionalidad, contemplado en el artículo 93 ibídem, se establece la prevalencia en el orden interno de los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos que han sido ratificados.

Adicionalmente, la ley 32 de 1985, a partir de la cual el Congreso de la República de Colombia aprobó la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, suscrita el día 23 de mayo de 1969; en el artículo 26 establece que el principio Pacta Sunt Servanda hace referencia a que “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe” (p.11), así mismo, en el artículo 27 señala que “una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado” (p.11).

Además, Colombia forma parte de la CADH, suscrita el día 22 de noviembre de 1969, también denominada Pacto de San José de Costa Rica; considerando que fue aprobada por el Congreso de la República de Colombia mediante la Ley 16 de 1972 y ratificada sin hacer reservas el día 28 de mayo de 1973. Este instrumento internacional corresponde a un pacto multilateral de derechos humanos, cuya protección está en cabeza de la Comisión IDH y la Corte IDH.

De acuerdo con los artículos 1º y 2º de la CADH, así como con el control de convencionalidad, los Estados Partes tienen el deber de adoptar disposiciones de derecho interno que posibiliten hacer efectivos los derechos y libertades reconocidos, garantizando su libre y pleno ejercicio a todas las personas, sin discriminación alguna.

Sumado a lo anterior, el artículo 68.1 *ibídem* establece que si los Estados que ratificaron la CADH son parte en una decisión del Corte IDH, se comprometen a cumplirla (Ley 16, 1972, p.12). No acatar las disposiciones en cuestión genera responsabilidad internacional del Estado, por ende, quienes integran el poder judicial también tienen la obligación de velar porque los efectos de las normas convencionales no resulten mermados al aplicar normas internas que se oponen a su finalidad, que es salvaguardar los derechos humanos en la mayor medida posible.

Ahora bien, de conformidad con el auto del 19 de mayo de 2023 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (Sala Especial de Decisión Número 9), el consejero ponente, Gabriel Valbuena Hernández, resolvió no avocar conocimiento del recurso extraordinario de revisión presentado contra un fallo disciplinario de segunda instancia, inaplicando con efectos *inter partes* los artículos del 54 al 60 de la ley 2094 de 2021, al considerar que estas normas son contrarias a la Constitución Política y la CADH, puesto que desconocen la sentencia del 8 de julio de 2020 de la Corte IDH (Consejo de Estado, 2023, p.1).

Según el auto en cuestión, teniendo en cuenta que la Corte Constitucional declaró la inexecutable parcial de la ley 2094 de 2021 en la sentencia C-030/23, es posible determinar que las modificaciones realizadas a la normatividad interna no conducen a que Colombia cumpla efectivamente con lo dispuesto por la Corte IDH en la sentencia del 8 de julio de 2020, debido a que se conserva el mismo “estado de cosas inconvencional” que tuvo como consecuencia dicha providencia judicial (Consejo de Estado, 2023, p.5).

De acuerdo con el auto relacionado, el consejero ponente considera que la sentencia C-030/23 de la Corte Constitucional conduce a que continúe latente la posibilidad de que, mediante actos administrativos, la PGN sancione disciplinariamente a servidores públicos de elección popular (Consejo de Estado, 2023, p.11).

Aunado a lo anterior, el consejero ponente observó que los artículos del 54 al 60 de la ley 2094 de 2021, en lugar de propender por la ampliación del acervo de las garantías procesales de los servidores públicos de elección popular, transgreden el principio de doble instancia, doble conformidad y separación de poderes.

Cabe resaltar que, de acuerdo con lo explicado por el consejero ponente, los artículos del 54 al 60 de la ley 2094 de 2021, teniendo en cuenta su contenido y alcance actual, determinados en la sentencia C-030/23 de la Corte Constitucional; frente a las decisiones disciplinarias impuestas a servidores públicos de elección popular no contemplan la posibilidad de que se acuda a una segunda instancia, puesto que el trámite del recurso extraordinario de revisión es de única instancia (Consejo de Estado, 2023, p.12). Por otra parte, en el auto en cuestión se manifestó lo siguiente:

El hecho de convertir al Consejo de Estado en copartícipe de las decisiones disciplinarias, viola de manera flagrante la Constitución Política de Colombia y la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, pues el papel que está llamado a cumplir esta colegiatura no es otro distinto al de ejercer el control de legalidad de las actuaciones de la administración y no propiamente el de fungir como última instancia dentro del proceso disciplinario (...) (Consejo de Estado, 2023, p.14).

En ese sentido, en virtud del principio de separación de poderes, la ley 2094 de 2021 no puede convertir al Consejo de Estado en un órgano de control, además, siendo una ley ordinaria, no puede modificar las disposiciones constitucionales y estatutarias (Consejo de Estado, 2023, pp.14-15).

Con respecto al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, al compararlo con el recurso extraordinario de revisión, el consejero ponente determinó que brinda mayores

oportunidades de contradicción y defensa para la impugnación de decisiones disciplinarias (Consejo de Estado, 2023, p.16).

De conformidad con el cuadro comparativo elaborado por el consejero ponente, considerando las características del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (artículos 137 y siguientes de la ley 1437 de 2011), el recurso extraordinario de revisión (artículos 54-60 de la ley 2094 de 2021) presenta principalmente las siguientes diferencias:

- No está prevista la posibilidad de aclarar, adicionar o modificar el recurso.
- No se podrán proponer excepciones previas y no procede la reforma del recurso en la etapa de traslado y contestación.
- No están previstas las medidas cautelares.
- No está prevista la etapa de audiencia inicial.
- No está prevista la etapa de audiencia de pruebas, en su lugar se prevé un término de veinte (20) días para practicar pruebas.
- No está prevista la etapa de audiencia de alegaciones y juzgamiento.
- El término para interponer el recurso corresponde a treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de la decisión sancionatoria.
- No está prevista la etapa de doble instancia y doble conformidad por tratarse de un proceso de única instancia.

De acuerdo con el consejero ponente, frente a las decisiones sancionatorias proferidas por la PGN, por un lado, los servidores públicos de elección popular disponen de treinta (30) días para interponer el recurso extraordinario de revisión y, por otro lado, los demás servidores públicos tienen cuatro (4) meses para presentar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

Por consiguiente, a la luz del principio de igualdad material y procesal, es pertinente mencionar que presuntamente los servidores públicos de elección popular resultan perjudicados, teniendo en cuenta que se reducen significativamente los términos y las oportunidades para el ejercicio del derecho a la defensa efectiva (Consejo de Estado, 2023, p.18).

Por otra parte, se considera inadmisibile que frente a los servidores públicos de elección popular se establezca un procedimiento que al ser extremadamente abreviado y sumario, termina siendo menos garantista, teniendo en cuenta que el trámite no puede superar el término de seis (6) meses contados a partir de la admisión del recurso (Consejo de Estado, 2023, p.18).

Durante el 2023 la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado declaró la nulidad de los actos administrativos sancionatorios, proferidos por la Sala Disciplinaria de la PGN, mediante los cuales se impusieron sanciones de destitución e inhabilidad a los siguientes servidores públicos de elección popular: (a) Juan Carlos Abadía Campo, exgobernador del Valle del Cauca, (b) Eduardo Carlos Merlano Morales, exsenador de la República y (c) Duber Fabio Trujillo Medina, exalcalde del municipio de San José del Fragua (Caquetá).

La postura en cuestión se basa en que se desconocieron los estándares convencionales, considerando que la PGN, al no ser una autoridad judicial sino administrativa, carece de competencia para imponer sanciones que conduzcan a la restricción de los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular y sus electores; teniendo en cuenta que se requiere condena por juez competente en proceso penal, de conformidad con la interpretación literal del artículo 23 de la CADH, presentada en la sentencia del 8 de julio de 2020 de la Corte IDH.

En ese contexto, la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado profirió la sentencia del 27 de julio de 2023, referente al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, interpuesto por el señor Juan Carlos

Abadía Campo frente a la sanción de destitución e inhabilidad general por diez (10) años impuesta por la PGN.

De acuerdo con el pronunciamiento realizado por el Consejo de Estado (2023), la jurisprudencia de la Corte IDH “se erige como un instrumento de derecho viviente que tiene como derrotero la verdadera concreción de los derechos protegidos convencionalmente” (p.23).

Frente a la actuación disciplinaria cuestionada en el caso del señor Juan Carlos Abadía Campo, procedió la aplicación de manera oficiosa del control de convencionalidad, pese a que no se hubiese solicitado expresamente, porque el juez contencioso administrativo debe realizar un control de legalidad pleno e integral respecto de las sanciones disciplinarias a la luz del derecho viviente e interpretando la normatividad interna de conformidad con los estándares convencionales fijados por la Corte IDH, siendo inadmisibles desconocerlos u oponerse frente a estos (Consejo de Estado, 2023, p.26).

Además, el Consejo de Estado (2023) afirmó que el control de convencionalidad efectuado por la Corte IDH en el “caso Petro Urrego vs. Colombia”, es de obligatorio cumplimiento para todo el sistema jurídico colombiano (pp.26-27).

Por consiguiente, indudablemente la sentencia del 8 de julio de 2020 de la Corte IDH es una manifestación del derecho viviente, al establecer un precedente con fuerza obligatoria para todos los jueces de Colombia, señalando cómo deben interpretarse y cumplirse los estándares convencionales en el ámbito nacional (Consejo de Estado, 2023, p.28).

Con respecto a las sentencias de la Corte Constitucional en las que ha avalado la competencia de la PGN para disciplinar a los servidores públicos de elección popular (en casos de corrupción), el Consejo de Estado (2023) señaló que los criterios expuestos no configuran un precedente porque no han sido unívocos (p.33).

Lo anterior obedece a que, a diferencia del Consejo de Estado, la Corte Constitucional no ha efectuado un control de convencionalidad sobre los actos administrativos sancionatorios proferidos por la PGN contra servidores públicos de elección popular, teniendo en cuenta que es juez constitucional y no es juez convencional.

En ese sentido, mediante la sentencia C-146/21 la Corte Constitucional manifestó que adoptar el Control de Convencionalidad Interamericano implica aceptar la existencia de normas supraconstitucionales, desconociendo la supremacía constitucional y transmutando la naturaleza de esta corporación.

Por ende, la Corte Constitucional ha expresado que no tiene la obligación de verificar la concordancia abstracta de la normatividad interna con la interamericana, además, expone que su confrontación no puede conducir a una declaratoria automática de constitucionalidad o inconstitucionalidad.

Sin embargo, la Corte Constitucional debe realizar una interpretación sistemática al ejercer el control abstracto de constitucionalidad, armonizando las disposiciones constitucionales con la normatividad internacional que forma parte del bloque de constitucionalidad (Sentencia C-146/21, 2021, p.32).

Sumado a lo anterior, el día 17 de agosto de 2023, ante la Corte Constitucional se presentó solicitud de aclaración de la sentencia C-030/23, por parte del magistrado Jaime Enrique Rodríguez Navas, presidente del Consejo de Estado y la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

Mediante el auto número 2384 del 4 de octubre de 2023, la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió rechazar dicha solicitud por falta de legitimación, debido a que el Consejo

de Estado no ostentaba la calidad de demandante ni de interviniente en el expediente D-14503, correspondiente a la sentencia C-030/23.

Adicionalmente, cabe resaltar que la Sala Plena de la Corte Constitucional reconoció las dificultades hermenéuticas derivadas de la modulación realizada en la sentencia C-030/23, sin embargo, señaló que dependiendo del caso concreto, es la autoridad competente la encargada de resolver, estableciendo el camino para aplicar adecuadamente la jurisprudencia constitucional.

La problemática radica en que, en el marco de la ley 2094 de 2021 y su sentencia de constitucionalidad (C-030/23), a diferencia de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado advierte que el régimen disciplinario vigente en el ordenamiento jurídico Colombiano, a pesar de la reforma legal efectuada para cumplir con la sentencia del 8 de julio de 2020 de la Corte IDH, continúa sin adecuarse a lo dispuesto en el artículo 23 de la CADH, con respecto a los servidores públicos de elección popular.

3.2 Naturaleza jurídica de las funciones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación

3.2.1 Potestad sancionadora de Colombia

La potestad sancionadora atribuida a Colombia debe ejercerse en el marco de principios reguladores tales como: Legalidad, tipicidad, responsabilidad, proporcionalidad, debido proceso y no concurrencia; cumpliendo con los parámetros constitucionales, legales y reglamentarios.

La Corte Constitucional en la sentencia C-853/05 (2005) establece que el poder estatal corresponde a un conjunto de facultades o potestades, que se ejercen en el marco de las funciones

de las ramas del poder público para cumplir con los fines esenciales del Estado Social de Derecho (p.8).

Además, la Corte Constitucional expone que el poder estatal se materializa a partir de las diferentes modalidades de la potestad sancionadora: Punitiva, contravencional o policiva, disciplinaria, correccional o correctiva y tributaria.

Según la sentencia C-244/96 (1996) de la Corte Constitucional, con el propósito de propender por el funcionamiento óptimo de las entidades públicas, considerando la relación de subordinación que se genera entre estas y sus servidores públicos; la potestad disciplinaria debe ejercerse ante la acción, omisión o extralimitación que evidencie el incumplimiento de un deber o una prohibición en el desempeño de las funciones públicas (p.10).

Por consiguiente, el control disciplinario tiene dos ámbitos de aplicación: (a) el control interno a partir del cual el nominador o superior jerárquico investiga la conducta administrativa de su subordinado y, en llegado caso adopta y hace efectiva la sanción disciplinaria correspondiente; (b) el control externo establecido por los artículos 118 y 277 constitucionales, que corresponde a la potestad de supervigilancia disciplinaria atribuida a la PGN.

3.2.2 Naturaleza jurídica de la PGN en Colombia

De conformidad con la sentencia C-030/23 de la Corte Constitucional, el artículo 113 de la Constitución Política de Colombia (1991) define la estructura del Estado, señalando que está conformado por los órganos que pertenecen a las ramas del poder público y los órganos autónomos e independientes previstos para la ejecución de las demás funciones estatales (p.35), dentro de los cuales se encuentra el Ministerio Público. Además, según el artículo 117 ibídem, el Ministerio Público es un órgano de control, así como la Contraloría General de la República (p.36).

Por su parte, el artículo 118 ibídem consagra que el Ministerio Público es ejercido ante las autoridades jurisdiccionales por parte del Procurador General de la Nación, los procuradores delegados, el Defensor del Pueblo, los personeros municipales y demás agentes que la ley establezca. Adicionalmente, el artículo en cuestión estipula que el Ministerio Público está encargado de vigilar la conducta oficial de los servidores públicos, proteger el interés público, así como salvaguardar y promover los derechos humanos (Constitución Política de Colombia, 1991, p.36).

Con base en los preceptos constitucionales y considerando que la PGN forma parte del Ministerio Público, según la sentencia C-030/23 (2023) de la Corte Constitucional, es posible determinar que la PGN ejerce el control disciplinario externo, siendo un órgano de control autónomo e independiente (pp.29-30).

3.2.3 Ejercicio preferente del poder disciplinario de la PGN en Colombia

De acuerdo con el artículo 277.6 constitucional, el Procurador General de la Nación, por sí mismo o por medio de sus delegados y agentes, entre otras funciones, ejerce preferentemente el poder disciplinario, efectuando la vigilancia superior de la conducta oficial de todos los servidores públicos, investigando y sancionando de conformidad con los parámetros legales (Constitución Política de Colombia, 1991, pp.78-79).

Además, el artículo 278.1 constitucional consagra que el Procurador General de la Nación, entre otras funciones, previa audiencia y mediante decisión motivada, ejerce directamente la desvinculación del cargo del servidor público que cometa alguna de las siguientes faltas:

(...) infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma

grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo (Constitución Política de Colombia, 1991, p.79).

Según lo establecido en la sentencia C-244/96 (1996), la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la competencia preferente de la PGN para ejercer el control disciplinario externo, investigando la conducta oficial de todos los servidores públicos, independientemente de la rama u órgano al cual prestan sus servicios (p.16).

Ahora bien, a partir de la expedición de la ley 2094 de 2021, se propendió por realzar la facultad investigativa y sancionadora de la PGN. Al respecto, Bermúdez (2021) sostiene que las modificaciones se efectuaron para no desconocer la competencia preferente de la PGN (p.6).

Por su parte, mediante la sentencia del 27 de julio de 2023, el Consejo de Estado (2023) estableció que la PGN es un órgano de control disciplinario que ostenta naturaleza administrativa (p.30).

Así mismo, pese a que se pretendió modificar la naturaleza de la PGN a partir de la ley 2094 de 2021, en la sentencia C-030/23 la Corte Constitucional aclaró que asignar a la PGN funciones jurisdiccionales es contrario a la Constitución Política, por lo tanto, estableció que, una vez se agote el procedimiento disciplinario en cabeza de la PGN, corresponderá al Juez Contencioso Administrativo la determinación final de la imposición de sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular.

De conformidad con lo expuesto por el Consejo de Estado, en virtud del precedente judicial configurado por la Corte IDH a partir de la sentencia del 8 de julio de 2020, a diferencia de la

normatividad correspondiente a la ley 734 de 2002 (código disciplinario único anterior), los artículos 277.6 y 278.1 de la Constitución Política sí son compatibles con el artículo 23 de la CADH, no obstante, su interpretación debe adecuarse a los estándares convencionales con el fin de que esta disposición no se transgreda.

Por otro lado, el día 12 de septiembre de 2023 la PGN comunicó que interpuso acciones de tutela en contra de los tres (3) fallos del Consejo de Estado señalados anteriormente, solicitando que estos se dejen sin efectos porque vulneran el derecho fundamental al debido proceso de la PGN, desconocen la Constitución Política y el precedente de la Corte Constitucional referente a su competencia para suspender, destituir e inhabilitar a los servidores públicos de elección popular, ejerciendo el control externo disciplinario frente a estos.

La PGN también argumentó que, con ocasión de la sentencia del 8 de julio de 2020 de la Corte IDH, la Corte Constitucional reiteró que la PGN sí tiene la facultad de sancionar a los servidores públicos de elección popular, teniendo en cuenta que las sanciones impuestas solo quedarán ejecutoriadas por la sentencia de un juez. Así mismo, la Procuradora General de la Nación, Margarita Cabello Blanco, manifestó que la postura del Consejo de Estado provoca un caos institucional.

3.3 Alcance del derecho al debido proceso de los servidores públicos de elección popular

En virtud del artículo 29 de la Carta Política, la Corte Constitucional ha manifestado que el debido proceso es fundamental para el Estado Social de Derecho, teniendo en cuenta que comprende el conjunto de garantías que funcionan como un contrapeso al poder estatal, protegiendo los derechos de las personas implicadas en actuaciones judiciales y administrativas, a

partir de un conjunto de reglas específicas de orden sustantivo y procedimental (Sentencia C-029, 2021, p.15).

En ese sentido, el debido proceso impacta positivamente en el desarrollo de las actuaciones judiciales y administrativas, ya que posibilita que se garantice la protección de los intereses generales, así como de los derechos y principios involucrados en el ejercicio de la función pública, dando cumplimiento al artículo 209 de la Constitución Política.

Ahora bien, la Corte Constitucional ha contemplado que en las actuaciones administrativas el debido proceso se aplica bajo estándares más flexibles a la luz de los principios de eficacia, economía y celeridad, sumado a que estas actuaciones son susceptibles de control ante la jurisdicción (Sentencia C-029, 2021, p.16).

A partir de la Sentencia C-029/21 (2021) la Corte Constitucional reitera que en las actuaciones disciplinarias debe garantizarse el debido proceso, lo que implica cumplir con los siguientes principios: (a) legalidad de la falta y de la sanción disciplinaria, (b) publicidad, (c) presunción de inocencia, (d) defensa efectiva (contradicción y controversia de la prueba), (e) doble instancia, (f) imparcialidad, (g) cosa juzgada, (h) prohibición de la reformatio in pejus y (i) non bis in idem (p.17).

De acuerdo con lo enunciado por la Corte IDH en el caso Rosadio Villavicencio vs. Perú (2019), las garantías judiciales estipuladas en el artículo 8 de la CADH corresponden a aquellas garantías mínimas relacionadas con el debido proceso, que deben salvaguardarse para no incurrir en decisiones arbitrarias y, en ese sentido, no provocar la restricción de derechos fundamentales de forma injustificada o desproporcionada.

Por su parte, partiendo de una interpretación armónica, sistemática y dialógica del artículo 23.2 de la CADH con la Constitución Política, en la sentencia C-030/23 la Corte Constitucional

plantea que, independientemente de la especialidad del juez, este puede restringir los derechos políticos, siempre y cuando se brinden plenamente las garantías del debido proceso, concluyendo que lo que resulta inadmisibile es que las limitaciones sean impuestas por autoridades administrativas.

En este punto, resulta pertinente abordar nuevamente el salvamento parcial de voto presentado frente a la sentencia C-030/23 (2023), por parte del magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar, debido a que se considera que aunque dichas sanciones están sujetas al trámite de un recurso extraordinario de revisión automática (ex post) ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, este no supe realmente la actuación judicial íntegra que disponen los estándares convencionales para brindar las garantías de un proceso judicial auténtico como lo exige el debido proceso disciplinario (p.99).

Por lo tanto, es importante traer a colación la resolución del 25 de noviembre de 2021 de la Corte IDH (2021), referente al procedimiento de supervisión del cumplimiento de la sentencia del caso Petro Urrego vs. Colombia, debido a que según el segundo punto resolutivo decidió mantenerlo abierto “respecto de las tres garantías de no repetición de adecuación del derecho interno a los parámetros establecidos en la sentencia”, en cuanto a la restricción de los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular (p.13).

Sumado a lo anterior, en el tercer punto resolutivo de dicha resolución la Corte IDH (2021) dispuso que “Colombia adopte, en definitiva y a la mayor brevedad posible, las medidas que sean necesarias para dar efectivo y pronto cumplimiento a las reparaciones indicadas” (p.14).

En este contexto, la Corte IDH constató que la ley 2094 de 2021 no está acorde con los estándares convencionales, ya que la PGN conserva la facultad de restringir los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular y sus electores.

Por consiguiente, la Corte IDH reiteró que debe realizarse una interpretación literal del artículo 23.2 de la CADH, salvaguardando el objeto y fin de este instrumento, bajo el entendido de que si un servidor público de elección popular incurre en una conducta ilícita, la sanción de destitución y/o inhabilitación deberá imponerse por acto jurisdiccional (sentencia) del juez competente en el correspondiente proceso penal, resultando totalmente inadmisibles que esto lo continúe efectuando una autoridad administrativa como la PGN.

No obstante, la Corte IDH valora positivamente la reforma legal realizada por Colombia con respecto al procedimiento disciplinario ante la PGN, al reforzar las garantías del debido proceso legal.

Si bien el Consejo de Estado acierta en los vicios de inconventionalidad que persisten en la ley 2094 de 2021, toda vez que se mantiene la competencia de la PGN, órgano de control de carácter administrativo que no ostenta la facultad jurisdiccional requerida para el cabal cumplimiento de la sentencia del 8 de julio de 2020 de la Corte IDH; el Consejo de Estado también profundiza la inseguridad jurídica y eventual impunidad de las conductas reprochables disciplinariamente.

Pese a que la Corte Constitucional admite que subsiste la necesidad de adoptar un régimen disciplinario especial para los servidores públicos de elección popular, declaró la exequibilidad condicionada de la ley 2094 de 2021, propiciando un caos jurídico e institucional que lejos de armonizar la normatividad interna con los postulados de la CADH, conlleva al inexorable incumplimiento de la sentencia del 8 de julio de 2020 de la Corte IDH.

A la luz del bloque de constitucionalidad y los principios Pacta Sunt Servanda, reserva judicial, complementariedad, pro persona, debido proceso, entre otros; se concibe contradictorio que la Corte Constitucional no realice un control de constitucionalidad articulado con los

parámetros del control de convencionalidad, so pretexto de la inexistencia de jerarquía normativa, dado que más allá de otorgar prevalencia a una norma u otra, lo que resulta vital es considerar el efecto útil que cada una persigue en la resolución de cada caso en concreto.

El ordenamiento jurídico colombiano evidentemente continúa sin adecuarse a lo dispuesto en el artículo 23.2 de la CADH, por ende, es imperioso que mediante una ley estatutaria, el Congreso de la República de Colombia resuelva de fondo y con celeridad la problemática evidenciada entorno al régimen disciplinario de los servidores públicos de elección popular.

Por último, se propone la integración de las faltas y sanciones disciplinarias al proceso penal, debido a que muchos de los reproches disciplinarios no constituyen per se delitos. Sin embargo, ambas conductas podrían ser valoradas dentro del mismo escenario jurídico, por parte del mismo juez, máxime considerando que ameritan las mismas garantías procesales.

Conclusiones

1. Todas las autoridades de los Estados Partes de la CADH deben efectuar rigurosamente el control de convencionalidad para que cumplan efectivamente con sus obligaciones internacionales concernientes a la protección de los derechos humanos, propendiendo por la coherencia entre los criterios de decisión y los mecanismos de protección establecidos en el orden nacional y el interamericano.
2. La facultad sancionadora de los Estados Partes de la CADH no es discrecional en una sociedad democrática, está limitada por el derecho internacional con el fin de garantizar la legitimidad de las medidas que restringen los derechos políticos y electorales, requiriéndose que estas se encuentren estipuladas en una ley, no sean discriminatorias,

tengan sustento razonable, sean necesarias y pertinentes y, posibiliten satisfacer un interés público imperativo.

3. Los artículos 277.6 y 278.1 de la Constitución Política de Colombia son convencionales si su interpretación es compatible con el artículo 23 de la CADH, considerando que el poder preferente en materia disciplinaria atribuido al Procurador General de la Nación, frente a los servidores públicos de elección popular debe limitarse exclusivamente a la facultad de vigilancia.
4. Pese a la reforma legal realizada para cumplir con la sentencia del 8 de julio de 2020 de la Corte IDH, el régimen disciplinario vigente en el ordenamiento jurídico interno continúa sin adecuarse a lo dispuesto en el artículo 23 de la CADH. Por lo tanto, Colombia está incumpliendo con sus obligaciones internacionales, al conservar el estado de cosas inconvencional que provocó su condena en el caso del señor Gustavo Francisco Petro Urrego.
5. La PGN carece de competencia para imponer sanciones que conduzcan a la restricción de los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular y sus electores, teniendo en cuenta que se requiere condena por juez competente en proceso penal, de conformidad con la interpretación literal del artículo 23 de la CADH, presentada en la sentencia del 8 de julio de 2020 de la Corte IDH.
6. La sentencia del 8 de julio de 2020 de la Corte IDH es una manifestación del derecho viviente, al convertirse en un precedente de obligatorio cumplimiento para todos los jueces de la República de Colombia, cuando les corresponda llevar a cabo el control de convencionalidad en el ámbito nacional.

7. Subsiste la necesidad de materializar los más altos estándares nacionales e internacionales en materia de derechos políticos y electorales, resultando pertinente que el Congreso de la República de Colombia diferencie el régimen disciplinario de los servidores públicos de elección popular, integrándolo al proceso penal, por cuanto requieren protección y garantías especiales en el contexto del Estado Social de Derecho.

Referencias

- Bermúdez Cárdenas, S. M. (2021). *Las modificaciones, paradigmas y retos del nuevo Código General Disciplinario*. [Trabajo de grado, Maestría en Derecho Administrativo]. Universidad Santo Tomás. Repositorio Institucional Universidad Santo Tomás. <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/42482>
- Brewer Carías, A. R. y Santofimio Gamboa, J. O. (2013). *Control de convencionalidad y responsabilidad del Estado*. Universidad Externado de Colombia.
- Castañeda, M. (2015). *El principio pro persona. Experiencias y expectativas* (2ª. ed.). Comisión Nacional de los Derechos Humanos. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4894/10.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (1972, 30 de diciembre). Ley 16 de 1972. *Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", firmado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969*. Función Pública. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=37204
- Congreso de la República de Colombia. (1985, 29 de enero). Ley 32 de 1985. *Por medio de la cual se aprueba la "Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados", suscrita en Viena el 23 de mayo de 1969*. SUIN – JURISCOL. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1588805>
- Congreso de la República de Colombia. (2002, 5 de febrero). Ley 734 de 2002. *Por la cual se expide el Código Disciplinario Único*. Función Pública. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=4589

Congreso de la República de Colombia. (2004, 23 de septiembre). Ley 909 de 2004. *Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones*. SUIN – JURISCOL. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1670817>

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

Consejo de Estado. (2017, 15 de noviembre). Radicación número 11001-03-25-000-2014-00360-00. *Sanción de destitución a servidor elegido popularmente*. Consejo de Estado. https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/publicaciones/06-12-2017_201400360.pdf

Consejo de Estado. (2023, 19 de mayo). Radicación número 11001-03-15-000-2023-00871-00. *Recurso extraordinario de revisión de las decisiones disciplinarias proferidas por la Procuraduría General de la Nación contra servidores públicos de elección popular*. Consejo de Estado. <https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2023/Auto%20Procu.pdf>

Consejo de Estado. (2023, 27 de julio). Radicación número 76001-23-33-000-2017-00351-01. *Control de convencionalidad a sanción de destitución e inhabilidad general por diez (10) años impuesta por la Procuraduría General de la Nación a servidor elegido democráticamente*.

Constitución Política de Colombia. (1991). Corte Constitucional. <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>

- Corte Constitucional. (1996, 30 de mayo). Sentencia C-244/96. *Expediente D-1058*. Corte Constitucional. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-244-96.htm>
- Corte Constitucional. (1998, 7 de octubre). Sentencia C-563/98. *Expediente D-1989*. Corte Constitucional. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-563-98.htm>
- Corte Constitucional. (2005, 17 de agosto). Sentencia C-853/05. *Expediente D-5637*. Corte Constitucional. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-853-05.htm#:~:text=C%2D853%2D05%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=En%20ejercicio%20de%20la%20cl%C3%A1usula,un%20texto%20o%20textos%20definidos.>
- Corte Constitucional. (2006, 26 de enero). Sentencia C-028/06. *Expediente D-5768*. Corte Constitucional. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-028-06.htm>
- Corte Constitucional. (2015, 13 de mayo). Sentencia C-285/15. *Expediente D-10470*. Corte Constitucional. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-285-15.htm>
- Corte Constitucional. (2017, 1 de febrero). Sentencia C-042/17. *Expediente D-11480*. Corte Constitucional. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-042-17.htm>
- Corte Constitucional. (2021, 10 de febrero). Sentencia C-029/21. *Expediente D-13732*. Corte Constitucional. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/C-029-21.htm>
- Corte Constitucional. (2021, 20 de mayo). Sentencia C-146/21. *Expediente D-13933*. Corte Constitucional. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/C-146-21.htm>
- Corte Constitucional. (2023, 16 de febrero). Sentencia C-030/23. *Expediente D-14503*. Corte Constitucional. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/C-030-23.htm>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2002, 21 de junio). Sentencia del 21 de junio de 2002. *Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago*. Corte IDH. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_94_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006, 24 de noviembre). Sentencia del 24 de noviembre de 2006. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*. Corte IDH. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_158_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2019, 14 de octubre). Sentencia del 14 de octubre de 2019. *Caso Rosadio Villavicencio vs. Perú*. Corte IDH. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_388_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020, 8 de julio). Sentencia del 8 de julio de 2020. *Caso Petro Urrego vs. Colombia*. Corte IDH. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_406_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2021, 25 de noviembre). Resolución del 25 de noviembre de 2021. *Caso Petro Urrego vs. Colombia*. Corte IDH. https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/petro_urrego_25_11_21.pdf

Cruz Cadena, K., Caballero Palomino, S., Vásquez Gualdrón, L., y Moreno Ortiz, M. (2020). Alcance del Control Difuso de Convencionalidad en las Providencias Judiciales en Colombia. *Advocatus*, 17(34), 37-46. <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/advocatus/article/view/6587/5908>

Cubides Cárdenas, J. A., y Chacón Triana, N. (2015). El control de convencionalidad (CCV). Retos y pugnas. Una explicación taxonómica. *Revista Academia & Derecho*, 6(11), 53-94. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6713577>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2005). Carta Administrativa.

Reglamentación Ley 909 de 2004. Empleo Público, Carrera Administrativa y Gerencia Pública. *Revista Institucional del Sector Función Pública*, (5), 1-100.
https://www.cvc.gov.co/sites/default/files/Sistema_Gestion_de_Calidad/Procesos%20y%20procedimientos%20Vigente/Normatividad_Gnl/Ley%20909%20de%202004%20-%20Carrera%20Admn%20y%20Gcia%20Publica.pdf

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2021, 18 de mayo). *Concepto 173051*.

Función Pública.
https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=164657

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2022, 3 de mayo). *Concepto 164411*.

Función Pública.
https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=192276

Medellín Urquiaga, X. (2013). *Principio pro persona* (1ª. ed.). Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37507.pdf>

Olano García, H. A. (2016). TEORÍA DEL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. *Revista Estudios Constitucionales*, 14(1), 61-94.
<https://www.scielo.cl/pdf/estconst/v14n1/art03.pdf>

Presidente de la República de Colombia. (1968, 26 de diciembre). Decreto ley 3135 de 1968. *Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales*.

Función

Pública.

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=1567

Procuraduría General de la Nación. (2013, 9 de diciembre). *Fallo de única instancia (Artículos 169A y 170 del CDU)*. Indepaz. <https://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2014/01/Fallo-procuradur%C3%ADa-G.-Petro.pdf>

Quinche Ramírez, M. F. (2009). El control de convencionalidad y el sistema Colombiano. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, (12), 163-190. <https://corteidh.or.cr/tablas/r25586.pdf>

Romero Molina, C. A. (2011). Fundamentos de las garantías laborales constitucionales de los servidores públicos en procesos de renovación estatal. *Revista DIXI*, 13(14), 40-70. https://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=es&user=swrU__UAAAJ&citation_for_view=swrU__UAAAAJ:r0BpntZqJG4C