

**COMPETENCIA PROCURADURÍA GENERAL PARA INVESTIGAR Y JUZGAR
FUNCIONARIOS PÚBLICOS ELECCIÓN-POPULAR. EN RELACIÓN CON LA
INTERPRETACIÓN CONVENCIONAL DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA
DE DERECHOS HUMANOS.**

ESTUDIANTE:

ARLID MAURICIO DEVIA MOLANO

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS FACULTAD DE DERECHO

**MAESTRÍA EN DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DIH ANTE
ORGANISMOS, TRIBUNALES Y CORTES INTERNACIONALES**

DIRECTORA DE INVESTIGACIÓN: LINA MEJÍA TORRES

RESUMEN

El debate académico y jurídico en el derecho colombiano se ha centrado en revisar continuamente la relación jurídica entre el derecho colombiano, y la Corte IDH, lo que conocemos como el estudio del control de convencionalidad en aplicación del principio de subsidiariedad. En este sentido, la sentencia *Petro Urrego vs Colombia* avivó tal debate y determinó la violación del artículo 23 de la Convención referente a los derechos políticos, por parte de la Procuraduría General de la Nación en adelante PGN y del Sistema Disciplinario colombiano que lo sostiene. Por tales motivos, la presente investigación se propone estudiar la competencia de la Procuraduría en los casos de juzgamiento disciplinario a funcionarios de elección popular, en base a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana en la materia y los derechos políticos para generar un análisis holístico.

PALABRAS CLAVES

Derechos políticos, corte constitucional, convención interamericana de derechos humanos, procuraduría general de la nación, derechos humanos.

TABLA DE CONTENIDO

1. PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.....	8
1.2. SISTEMA DISCIPLINARIO.....	12
1.3. BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD.....	16
2. DERECHOS HUMANOS Y DERECHOS POLÍTICOS.....	47
3. ANÁLISIS CASO PETRO EN INTERACCIÓN ENTRE ÁMBITO DERECHO INTERNO Y EXTERNO E INTERPRETACIÓN JURISDICCIONAL.....	61
3.1. ESTUDIO PRELIMINAR:.....	61
3.2.POSICIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN:.....	77
3.3. SÍNTESIS DESCRIPTIVA	84
4. CONCLUSIONES.....	94

INTRODUCCIÓN

La comunidad científica del derecho en el país se encuentra inmersa en las dinámicas de la globalización, avances que hacen pensar en las afectaciones masivas que el hombre puede causar al mismo hombre, cuando se radicalizan los deseos de controlar el poder territorial y del mundo. Las instituciones internacionales formadas a partir de evitar desmanes y atrocidades ocurridas en la primera y segunda guerra mundial en materia de derechos humanos, fueron fortalecidas con herramientas jurídicas, derivadas de las experiencias de tribunales de justicia transicional como fue el tribunal de Núremberg, el de Tokio, el de Sierra Leona, el de Ruanda entre otros, le han brindado una robustez al derecho internacional en la defensa de los derechos humanos creando unas instituciones para tal tarea; dichas instituciones tienen clara injerencia en el marco constitucional debido al control de convencionalidad ejercido desde las cortes internacionales de derechos humanos y en el derecho penal internacional derivado de las responsabilidades adquiridas por los Estados.

Con esto, el debate académico en el derecho colombiano se ha centrado en buena medida en revisar continuamente la cohabitación jurídica entre el derecho doméstico colombiano, con los fallos de las cortes y tribunales internacionales, alentando el control de convencionalidad debido a los casos de vulneración de derechos humanos en el país, y por otra parte surgen choques en el bloque constitucional en la interpretación que el poder judicial realiza en su decisiones de una forma restringida a la jurisprudencia de estos organismos internacionales, estamento interno representado en las cortes del Estado Colombiano.

Así mismo las dinámicas de la globalización pueden incidir en la economía y las prácticas sociales, no sucede lo mismo en el ámbito jurídico, por cuanto dependiendo del enfoque mayoritario de una concepción monista o dualista aceptada para abordar la relación del derecho internacional y

nacional, es que en cierta medida pudiera existir un desvanecimiento de las fronteras entre la legislación nacional con respecto a la internacional o por el contrario una marcada diferencia, de tal manera que en algunos casos las decisiones tomadas por un ente de control interno pueden en gran medida ser controversiales, impactando los espacios ganados por un estado en la comunidad internacional, cuando se tocan derechos universales inalienables, además reconocidos históricamente por la cortes internacionales como lo son los derechos políticos.

Dicha frontera puede ser vista de dos formas: negativa o positiva. En primer lugar, lo negativo. Se interpreta respecto de la soberanía nacional y las decisiones disciplinarias, administrativas que se invaliden por decisiones internacionales y con ello instituciones como la Procuraduría General de la Nación (PGN), un ente de control histórico en el sostenimiento de la democracia colombiana, referente en la lucha contra la corrupción, vea afectada su facultad como ministerio público en destituir o inhabilitar a todo funcionario público, inclusive los electos por voto popular. Debido a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH), en el caso de Petro Urrego –Estado Colombiano, desarrollada en la violación de los derechos humanos como es el derecho político, vulnerado por parte del Estado colombiano y evidenciado a través del mecanismo internacional anteriormente mencionado. Lo anterior producto del principio de Subsidiariedad, como medio de control a las decisiones de las cortes nacionales y al derecho interno colombiano.

En segundo lugar, lo positivo. En la instancia de la defensa de los derechos humanos, que no sólo se limita a lo establecido por las coyunturas políticas en determinada posición constitucional o al trabajo judicial de las cortes de la república, lo que se conoce en el Estado colombiano como bloque constitucional derivado de la definición dada en la sentencia C- 067 de 2003, más que una definición se produzcan cambios estructurales tangibles en el debido proceso y las instituciones

colombianas, producto del entendimiento del concepto de convencionalidad, dónde la defensa de los derechos humanos es vigilada y blindada por acuerdos internacionales y con ello la defensa de estos, no está limitada a lo doméstico de la producción jurídica o política del país ni tampoco a lo que determine una entidad de control.

El panorama anteriormente planteado, conlleva a evaluar a través del presente trabajo el futuro de las competencias de la Procuraduría General de la Nación, referente a la limitación de los derechos políticos. Por tal motivo, se plantea sí ¿Es competencia de la Procuraduría General investigar y juzgar funcionarios públicos de elección popular?, esta pregunta surge en estos momentos sobre una violación declarada de los derechos humanos, como lo es limitar el libre ejercicio de los derechos políticos y por ello la sentencia Petro Urrego vs estado colombiano de la Corte IDH abre el debate jurídico en el derecho interno. Esta pregunta puede repercutir en el espectro ideológico académico y político. Definir y estudiar la competencia de la Procuraduría en este asunto, es un ejercicio que, en lo académico y campo democrático, es necesario emprender. Ante esto, es de suma importancia realizar un análisis partiendo desde el escenario internacional, correspondiente al pronunciamiento de la Corte IDH referente a este tema, tomando como eje de análisis el bloque de constitucionalidad y el control de convencionalidad, que implican estos conceptos en la definición de los derechos humanos en la jurisprudencia colombiana.

De igual forma, la prevalencia de las normas internacionales en el escenario jurídico doméstico colombiano, referenciando puntualmente las reformas solicitadas por la Corte IDH en la sentencia del 8 de julio de 2020, sobre el caso Petro Urrego- Estado Colombiano correspondiente a ello, analizar cómo sería esta reforma en el código disciplinario único y la constitución a partir del artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos en adelante CADH.

La presente texto responde a una investigación jurisprudencial e histórica a través de una técnica documental en investigación histórica, dado que se hace una reseña de la Procuraduría General de la Nación, con el objetivo de generar un panorama de entendimiento sobre la evolución facultativa desde sus inicios y cambios en la estructura y rama que la ha ejercido. Por otro lado, una perspectiva de la historicidad de los derechos humanos, desde su fundamentación hasta su materialización en un Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el trato que se le ha dado al derecho político.

En segundo lugar, se desarrolla una investigación jurisprudencial, una lectura de gran número de sentencias, referente a 71 sentencias consultadas a través de un estudio preliminar del problema de investigación de las cuales fueron escogidas al criterio del investigador para dar respuesta a la pregunta de investigación, lo anterior correspondiente al desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional y Consejo de Estado, que responden a unos ejes temáticos tales como bloque de constitucionalidad, Sistema Disciplinario Colombiano, Convención Interamericana de Derechos Humanos en relación con el artículo 23 sobre derechos políticos.

Para el propósito de esta tesis, el presente escrito, se realizará en su primer capítulo, una reseña sobre la evolución facultativa de la PGN en el Estado Colombiano, por otro lado, se hará un estudio sobre el estado de las leyes referente a las facultades de sancionar o destituir funcionarios de elección popular, en otras palabras, revisar el sistema disciplinario en el país / bloque constitucional sobre el juzgamiento de PGN, contra funcionarios públicos elegidos por voto popular.

En un segundo capítulo se hará un abordaje de los derechos políticos, cómo y en qué interpretación hermenéutico jurídico -político está concebido. En el tercer capítulo se efectuará el análisis del control de convencionalidad entendiendo la posición de la PGN y por otro lado entendiendo que debemos respetar las decisiones internacionales en derechos humanos. Teniendo como base la

decisión de la CIDH en la sentencia del 8 de julio de 2020 sobre el caso Petro Urrego- Estado Colombiano, sin dejar a un lado las demás sentencias realizadas por la corte en diferentes casos.

Finalmente, el cuarto capítulo, se realiza un análisis conjunto de los capítulos anteriormente planteados y con ello dar respuesta a la pregunta inicialmente expuesta. Para que, con ello, lograr establecer cuál sería la salida del laberinto jurídico que se presenta en Colombia, decantar si, mediante la institución democrática de PGN, se pueden estar vulnerando los derechos políticos, o no.

CAPÍTULO I. PROCURADURÍA, SISTEMA DISCIPLINARIO Y BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

1. Procuraduría General de la Nación.

Como objeto de este estudio, la PGN y todo el sistema disciplinario encargado de ejercer la facultad del marco jurídico que legitima el accionar de sancionar o destituir un funcionario de elección popular, juega un papel central. Por tal motivo, es necesario realizar una reseña sobre la evolución facultativa de la PGN, como institución de suma importancia para la democracia colombiana y como autoridad constitucional para realizar tal ejercicio en materia de sanción, para después estudiar en las leyes lo que se conoce como estado de las leyes, determinado por el análisis realizado por las Cortes del Estado Colombiano.

La PGN tiene su seno epistemológico a partir del discurso pronunciado por Simón Bolívar ante el congreso de Angostura el 15 de febrero de 1819:

Tomemos de Esparta sus austeros establecimientos, y formando de estos tres manantiales una de virtud, demos a nuestra República una cuarta potestad cuyo dominio sea la infancia y el corazón de los hombres, el espíritu público, las buenas costumbres y la moral republicana. Este Areópago

se constituye para que vele sobre la educación de los niños, sobre la instrucción nacional; para que purifique lo que se haya corrompido en la República; que acuse la ingratitud, el egoísmo, la frialdad del amor a la patria, el ocio, la negligencia de los ciudadanos; que juzgue de los principios de corrupción, de los ejemplos perniciosos; debiendo corregir las costumbres con penas morales, como las leyes castigan los delitos con penas aflictivas, y no solamente lo que choca contra ellas, sino lo que las burla; no solamente lo que las ataca, sino lo que las debilita; no solamente lo que viola la constitución, sino lo que viola el respeto público. (Homenaje a Bolívar, 1981, pág. 25)

La idea de la cuarta potestad expuesta por Bolívar, es la primera reflexión de la necesidad de una institución que sirva para “no solamente lo que viola la constitución, sino lo que viola el respeto público” proteger la constitución, la moral republicana, para que luche contra la corrupción imperante en quienes atentan contra el respeto de la sociedad civil, que afectan la eficacia del funcionamiento del buen gobierno y la dignidad humana siendo corregidos con leyes aflictivas que castiguen los delitos de quienes ejecuten actos perniciosos en contra de todos.

La anterior abstracción dirige a que ese cuarto poder según Morales (2015) corresponde a la institución que describe Simón Bolívar, la cual es la PGN actualmente.

A medida que el curso de la historia sigue su camino el Estado Colombiano evoluciona con ella, reformando sus instituciones para responder a las dinámicas de la historia misma. La Procuraduría General de la Nación ha sufrido un proceso de transformación histórico en lo que se refiere a las facultades que se le fue asignando a lo largo de la historia colombiana.

La creación formal del Ministerio Público fue en la constitución de 1830, amparada bajo la Ley del 11 de mayo de 1830. A la PGN se le asignaron las funciones (artículo 100 de la Constitución de 1830) de defensa de la nación frente a los juzgados y tribunales, el orden público, la vigilancia en

el cumplimiento de las leyes, suscitar los intereses nacionales ante autoridades militares, eclesiásticas, civil y supervisar la gestión y conducta de los funcionarios públicos de la época (Blanco, 2006)

En los siguientes sucesos de proclamación de Constituciones Políticas tales como la Constitución del Estado de la Nueva Granada y la Constitución de la República de la Nueva Granada de 1843, por cuestiones propias del devenir político en tales constituciones no apareció la figura del Ministerio Público y por ende de la PGN. Después de veintiún años en la Constitución de la República de Nueva Granada de 1853, vuelve la figura del Procurador General de la Nación en el Capítulo VII. Del Poder Judicial, el cual hace parte de la rama judicial de aquél entonces (Granada, 1853). Según Perdomo (1986) el decreto de 7 de julio de 1853 le asigna en las competencias a la Procuraduría General de la Nación, la tarea de encargarse de realizar la investigación disciplinaria, mediante la cual ejercían de manera imparcial sus funciones en ejercicio de vigilar la rama judicial al mismo tiempo tenía la facultad de proponer reformas legales ante el congreso y vigilaba la constitución.

En la Constitución Política para la Confederación Granadina de 1858 en la sección séptima del Ministerio Público en el artículo 55, se mantenía la facultad de vigilar a funcionarios públicos en general, voz y voto en asuntos de la Corte Suprema De Justicia (Granadina, 1858).

La Constitución de la República de Colombia de 1886 sigue manteniendo la figura del Ministerio Público en cabeza del Procurador General de la Nación. En esta Constitución se le faculta a la PGN de vigilar la conducta oficial de los empleados públicos, perseguir los delitos y contravenciones que alteren el orden social, acusar frente a la Corte Suprema de Justicia a funcionarios (Constituyente, 1886).

La continuidad de la constitución de 1886 fue una de las constituciones políticas más longevas del mundo con más de 100 años de ser proclamada, solo atrás de la constitución de los Estados Unidos de América (Londoño, 2009). La nueva Constitución que trajo consigo la denominación a la República Colombiana como Estado Social de derecho tuvo grandes avances en jurisprudencia, economía y cuestiones políticas incluyentes, sin embargo, en el periodo de tiempo 1886 a 1991 la PGN sufrió una evolución sustancial por medio de algunas reformas que tuvo la constitución de 1886 y nuevas leyes en el transcurso de los 105 años.

En el año 1913 en la ley ordinaria 130, el Ministerio Público fue creado en presencia del tribunal supremo de lo contencioso administrativo en donde el procurador tiene la facultad de intervenir en todas las actuaciones que se siguen en los Tribunales de lo Contencioso- Administrativo.

En 1984 con el Decreto 01 de 1984 en el artículo 75, se estipulan los deberes y facultades del Ministerio Público. Con esto, se le otorgó al Ministerio Público de punir a funcionarios públicos que turben los trámites de peticiones. Por otro lado, este Decreto le adjudica al Ministerio Público la supervisión de todo lo que se refiera a la prestación de servicios públicos en general.

En lo que se refiere a los intereses de la nación, la PGN adquiere las facultades de tomar parte en causas laborales administrativas y arbitrales, civiles a la Procuraduría delegada en lo civil (Colombia, 1990, Art. 1 y 13). (Colombia, 1990, Art. 1 y 18).

En lo referente a la Constitución Política de 1991, el capítulo 2 titulado: del Ministerio Público, se ve con mayor lucidez esa cuarta potestad que nos exponía Simón Bolívar ante el congreso de Angostura. El artículo 275 define el nuevo genio del Ministerio Público: “Órgano autónomo frente a las demás ramas del Estado; y asigna al Procurador General de la Nación su suprema dirección” (Constituyente A, 1991).

Al Procurador se le da la facultad de alta relevancia en el artículo 278 numeral 1, en materia disciplinaria.

1. “Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en 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” (Constituyente A. , 1991).

Habiendo visto que la PGN es un órgano cambiante, es importante revisar el estado de las leyes en el cual está reglada la función de la PGN, por ello se debe revisar el sistema de disciplinario construido.

1.2.Sistema Disciplinario.

La responsabilidad disciplinaria, aunque tiene un largo trasegar en la historia republicana del país y del Estado de Derecho colombiano, como se vio anteriormente en la evolución de la PGN, no fue hasta los años 70 del anterior siglo, en donde se alcanzó ciertos avances en materia disciplinaria en el país, como lo fue el Decreto 2400 de 1968 y el decreto ley 3074 de 1968, que quitaron la posibilidad que tenían las entidades públicas de realizar un reglamento de carácter interno disciplinario, por lo tanto se creó normas de carácter general para evitar la atomización normativa presente en más de la mitad del siglo XX, lo que generaba dificultades para la sanción efectiva de los hechos disciplinables.

La ley 20 de 1972 y la ley 25 de 1974, fue la primera que tuvo el avance de la creación del tribunal disciplinario, el cual era el órgano que se encargaba de llevar a cabo el conocimiento de los procesos disciplinarios en contra de un gran número de funcionarios de alto rango de la rama judicial y del Ministerio Público. La ley 13 de 1984 reglamentada por el Decreto 482 de 1985, trajo consigo las normas para la administración de los servidores de la rama ejecutiva del Estado y consigo también para el personal civil y el régimen de carrera administrativa, a los cuales se les aplicaría las acciones correspondientes por la ley, por faltas leves o graves a ellas.

La ley 4 de 1990, fue un precedente contundente en lo que sería la PGN y el sistema sancionatorio disciplinario. Primero, reorganizó PGN, lo que produjo una descentralización de la institución, la cual buscaba una mayor cobertura en protección de derechos humanos en las regiones del país, en el marco del conflicto armado. Segundo, al fortalecer la PGN, se fortalece el sistema disciplinario, debido a que la institución puede ejercer eficazmente en todo el territorio nacional la función disciplinaria.

La Constitución de 1991, dejó atrás una constitución obsoleta porque “hasta finales del siglo XX las constituciones estuvieron al servicio de algunos pocos principalmente los partidos políticos y los grupos de poder” (Jiménez, 2019). Así pues, la Procuraduría constitucionalmente estaría facultada a desvincular, destituir o inhabilitar a un funcionario público de elección popular, claramente con previa audiencia como lo muestra el artículo 29 de la Constitución Política, que indica: “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”. Con esto la facultad disciplinaria está sustentada constitucionalmente, en consecuencia, el Decreto 262 del 2000, también le otorga margen de acción en lo administrativo y judicial a la procuraduría.

El sistema sancionatorio disciplinario tiene como una de sus bases el Código Único disciplinario, la ley 734 de 2002, en el cual, el Artículo 67 “Ejercicio de la acción disciplinaria le confiere el ejercicio de la acción disciplinaria a la Procuraduría General de la Nación”; los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura; la Superintendencia de Notariado y Registro; los Personeros Distritales y Municipales; las oficinas de control disciplinario interno establecidas en todas las ramas, órganos y entidades del Estado; y los nominadores y superiores jerárquicos inmediatos, en los casos a los cuales se refiere la presente ley.

En Colombia, las consideraciones del juzgamiento disciplinario siempre han estado ligadas a controles posteriores que intentaban los funcionarios juzgados a través de acciones judiciales de Control, esto respecto de los procesos propiamente dichos, por lo que se puede hablar de controles contenciosos a instancia de parte. Dicha competencia varía dependiendo del sujeto disciplinable y de la naturaleza de su nombramiento, lo que puede llevar a afirmar que por cada funcionario hay un Juzgador disciplinario natural en todos los órdenes en Colombia. Y de esta manera se puede colegir que el control no corresponde a una sola entidad, si no que cada entidad debe adoptar su propio mecanismo de control disciplinario regido por una ley nacional como fue en su momento la Ley 200 de 1995 o la Ley 734 de 2002 vigente.

Hoy se tramita una nueva reforma en las competencias y estructura interna de este organismo disciplinario colombiano. La forma de acceso a la función pública, no se había tenido como determinante al momento de abordar el conocimiento de la queja disciplinaria, como sí lo es el cumplimiento de deberes funcionales tal como lo expresa la constitución colombiana en el artículo 123 “Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la constitución, la ley y el reglamento.” (Constituyente, 1991), quedando de esta forma absolutamente claro, que el marco constitucional, legal y reglamentario

son en principio rectores en el ámbito nacional del actuar conforme a derecho de los servidores públicos. Sin dejar de un lado el bloque de Constitucionalidad, tema que se abordará más adelante. La expresión “Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad”, denota que cualquier desviación de este servicio a terceros o a intereses personales debe considerarse como una lesión al estado de Derecho y calificarse como delito, falta disciplinaria gravísima y por ende un presunto acto de corrupción, objeto de un juicio de valor ejemplarizante que considere los aspectos preventivo y sancionatorio de la sanción disciplinaria. En todo caso conforme al artículo 277 Numeral 6 de la constitución colombiana una de las obligaciones del procurador General es “Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular” una obligación que propone todo tipo de debates, y que dan lugar a este tipo de consideraciones académicas fundamentales.

El sistema disciplinario también se concibe como una integración de entidades y funciones que cumplen un fin común, que en este caso es integrar el juzgamiento disciplinario por un lado la PGN y las otras entidades como personerías, oficinas de control interno disciplinario conforme lo definió la sentencia C-818 de 2005, en una primera fase en sede administrativa y de otro lado el control Jurisdiccional que hace los Jueces Administrativos de las decisiones de los Órganos de Control..

Toda esta acción especial en materia de procesamiento disciplinario necesariamente termina en la producción de unas decisiones, que limitan a manera de inhabilidades públicas al ciudadano para el ejercicio del derecho a ejercer cargos públicos, derecho que no se valora como absoluto.

La propia PGN reconoce este aspecto de la forma de un sistema de responsabilidad disciplinaria que lo denomina SRD y lo expresa así : En este contexto, consideramos que son dos las autoridades en la actuación disciplinaria: una el titular de la función de control de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas (Procuraduría General, personerías, oficinas de control interno

disciplinario) y la otra, los jueces y corporaciones que resuelven con efectos de cosa juzgada el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que se promueve por el disciplinado contra la decisión dictada en fase administrativa. Así, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado es la autoridad disciplinaria límite dentro del SRD. (PGN Sistema de Responsabilidad Disciplinaria Pág. 26).

1.3.Bloque de Constitucionalidad.

Ahora bien, la ley 734 de 2002 el Código Único Disciplinario, no ha sido un monolito durante 19 años de existencia, ha tenido como mecanismo garante de los fines del Estado, mediante la sanción debida de los hechos disciplinables, muchas revisiones por parte de la Corte Constitucional, de las cuales se generan precedentes jurídicos en lo disciplinario.

Para ello hay que abordar el bloque de constitucionalidad específicamente de la normatividad disciplinaria y el problema Jurídico de su aplicación, desde una perspectiva integradora con las demás normas existentes regulatorias, los tratados Internacionales, y en especial los de Derechos Humanos, hay que recapitular sobre la demanda de inconstitucionalidad elevada contra el artículo 21 parcial de la 734 de 2002 a saber:

“Artículo 21. Aplicación de principios e integración normativa. En las aplicaciones del régimen disciplinario prevalecerán los principios rectores contenidos en esta ley y en la Constitución Política. En lo no previsto en esta ley se aplicarán los tratados internacionales sobre derechos humanos y los convenios internacionales de la OIT ratificados por Colombia, y lo dispuesto en los códigos Contencioso Administrativo, Penal, de Procedimiento Penal y de Procedimiento Civil en lo que no contravengan la naturaleza del derecho disciplinario.” (Ley 734, 2002, art 21)

La accionante presentó los argumentos sobre prevalencia en la norma interna, subsidiariedad de las normas internacionales y la claridad sobre a qué tratados especialmente se refería la norma cuestionada citada. La Corte establece su razonamiento sobre el problema planteado a instancia de la parte “los tratados internacionales no pueden ser, a un tiempo y en el mismo sentido, legislación prevalente y legislación subsidiaria, o son prevalentes por disposición constitucional o son meramente subsidiarios” (Corte Constitucional de Colombia, C-067 de 2003). Este es un debate inherente al concepto de Bloque de Constitucionalidad y la misma Corte responde:

“La noción “bloque de constitucionalidad” pretende transmitir la idea de que la constitución de un Estado es mucho más amplia que su texto constitucional, dado que existen otras disposiciones, contenidas en otros instrumentos o recopilaciones, que también son normas constitucionales” (Corte Constitucional de Colombia, C-067 de 2003).

Por lo cual, el bloque de constitucionalidad no comprende como lo dice su nombre la Constitución, sino que es más amplio de lo que aparenta literalmente ya que toma en cuenta inclusive la sentencia anterior citada. Ante la demanda que trata la presente sentencia, continúa la Corte, en esta importante jurisprudencia enunciando los principios establecidos en la constitución política colombiana de 1991, como normas rectoras en la adopción de las normas internacionales en el orden interno, se citan a manera de referencia porque seguramente será necesario su abordaje en otros aspectos conducentes al tema tratado. Así:

a) El artículo 9º, el cual reconoció que las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto por la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia; El artículo 93, según el cual “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.” El artículo 94, que establece que “la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.”

d) El artículo 214 que al regular los estados de excepción dice en su numeral 2: “No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. El artículo 53 que preceptúa: “Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna”, y d) El artículo 102 que dice en su inciso 2 que: “Los límites señalados en la forma prevista por esta Constitución, sólo podrán modificarse en virtud de tratados aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el presidente de la república” (Corte Constitucional de Colombia, C-067 de 2003).

Como se ve claramente, la frontera entre lo externo y lo interno en el concepto de bloque de constitucionalidad es difusa, tanto lo analizado y lo sentenciado por las Cortes del Estado y lo comprendido en la Constitución (interno) y lo aceptado por el Estado en materia internacional como convenios, tratados internacionales y en especial en derechos humanos (externo) son parte de la legislación interna. En este mismo sentido, mediante sentencia C- 225 de 1995, la Corte Constitucional definió el concepto de Bloque de constitucionalidad en la siguiente interpretación:

“Por normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas

situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional strictu sensu” (Corte Constitucional de Colombia, C-225 de 1995),

Ante lo dicho anteriormente, según la sentencia C-191 de 1998, la corte establece el bloque de constitucionalidad en dos sentidos como puede presentarse bloque de constitucionalidad strictu sensu al argumentar así:

“se ha considerado que se encuentra conformado por aquellos principios y normas de valor constitucional, los que se reducen al texto de la Constitución propiamente dicha y a los tratados internacionales que consagren derechos humanos cuya limitación se encuentre prohibida durante los estados de excepción” (Corte Constitucional de Colombia, C-191 de 1998).

Así pues, la anterior sentencia, dice que el Bloque de constitucionalidad latu sensu se compone por:

“Compuesto por todas aquellas normas, de diversa jerarquía, que sirven como parámetro para llevar a cabo el control de constitucionalidad de la legislación. Conforme a esta acepción, el bloque de constitucionalidad estaría conformado no sólo por el articulado de la Constitución sino, entre otros, por los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de la Carta, por las leyes orgánicas y, en algunas ocasiones, por las leyes estatutarias” (Corte Constitucional de Colombia, C-191 de 1998).

Retomando el asunto primario de gran importancia sobre prevalencia o subsidiariedad de las normas internacionales, la Corte responde a través de la interpretación del bloque de constitucionalidad y sus componentes, diciendo “las normas del bloque de constitucionalidad tienen prevalencia general y permanente sobre las normas de la legislación interna, no una simple

importancia subsidiaria, como sugiere el demandante” (Corte Constitucional de Colombia, C-067 de 2003).

Por tener rango constitucional y compartir según la interpretación *latu sensu* máxima jerarquía normativa del Estado, se convierten en fuentes de derecho interno. Agrega la Corte una proposición muy importante en este asunto:

“De hecho, frente a la hipótesis de una disyuntiva interpretativa o de la resolución de un caso concreto para el cual exista norma disciplinaria directamente aplicable, la consulta de las normas de jerarquía superior se impone como requisito de legitimidad de la decisión. Debe tenerse presente en definitiva que cuando la legislación interna acomoda sus prescripciones a la legislación internacional del bloque, asume la supremacía de la última y reconoce su prevalencia.” (Corte Constitucional de Colombia, C-067 de 2003).

La Corte Constitucional desde estas decisiones contempló, la dificultad de la interpretación entre la existencia de una norma específica disciplinaria en la legislación interna y una de carácter internacional exterior que hace parte del bloque de constitucionalidad, apreciación que nos da necesariamente un primer camino para resolver el problema jurídico planteado. No se puede una respuesta sin antes terminar de citar a la Corte en sus conclusiones frente al primer cargo de la demanda, haciendo énfasis en la aplicación indirecta pero permanente de las normas de bloque de constitucionalidad como una fuente que alimenta la juridicidad nacional, se podría acuñar el término estado de derecho sociedad civilizada o sociedad que tiene seguridad jurídica, porque atiende todas las garantías del debido proceso disciplinario, la juridicidad es un aspecto muy importante del Estado de Derecho en el que el enfoque va más allá de la legalidad, es un sistema ampliado de justicia a través de garantías que se activa en su totalidad y no por partes, este es el planteamiento del alto tribunal:

“Que la aplicación de las normas del bloque de constitucionalidad, aunque en algunos casos es indirecta, se verifica de manera permanente en la legislación, pues es la presencia tutelar de estos principios, valores y garantías lo que ilustra el desenvolvimiento de la juridicidad nacional.” (Corte Constitucional de Colombia, C-067 de 2003).

Sobre el segundo cargo que se concentra en cuales son los tratados a los que se refiere la norma parcialmente demandada, el Artículo 21 de Ley 734 de 2002 referente a los tratados internacionales sobre derechos humanos. La Corte responde:

“Ahora sí, para responder al cargo debe reconocerse en primer lugar que a los únicos tratados internacionales sobre derechos humanos que el artículo 93 de la Carta Política les da carácter prevalente, es decir, que los integra al bloque de constitucionalidad, es a los que se refieren a derechos humanos intangibles.... No obstante, el inciso primero del artículo 93 no puede interpretarse de manera aislada, pues el inciso segundo de la misma norma dice que los tratados sobre derechos humanos ratificados por Colombia son normas de interpretación para los derechos y deberes consagrados en la Carta Política.” (Corte Constitucional de Colombia, C-067 de 2003).

Por lo cual, se hace prevalencia sobre los derechos humanos, de la misma forma la sentencia C-582-99 argumenta que los únicos tratados equivalentes para ser objeto de control constitucionalidad son los convenios y tratados que reconozcan derechos humanos y que prohíban la limitación de los mismos en un escenario de estado de excepción.

En ese mismo orden de ideas, en la Sentencia T-1635-00 la Corte Constitucional afirma referente al bloque de constitucionalidad, que los derechos y deberes que se encuentran en la Constitución Política deben ser interpretados en base a los tratados internacionales ratificados por el Estado

Colombiano. Así mismo, la Sentencia C-251-97 equipara la legislación tanto nacional como internacional a un mismo grado de valor, sin dar predominancia sobre la otra.

Entendiendo en qué consiste el bloque de constitucionalidad por medio de la sentencia, es de conocimiento que el bloque de constitucionalidad comprende no solo lo dicho de manera literal en la Constitución, sino que además todo el andamiaje de jurisprudencia realizado por las Cortes del Estado que sirven como insumo para ejercer en la legislación interna, un control de constitucionalidad. Además, que lo dispuesto por los tratados internacionales en materia de derechos humanos en concordancia con el artículo 93 en interpretación de la sentencia T-1319-01, estos forman parte del bloque de constitucionalidad.

Por otro lado, es importante mencionar las siguientes sentencias que hacen parte del bloque de constitucionalidad referente a lo disciplinario, las sentencias C-064 del 2003, C-101 de 2018 las cuales consideraremos a continuación.

En la sentencia C-064 de 2003 se desarrolló la petición de inexequibilidad del parágrafo 2 del artículo 38 de la ley 734 de 2002, artículo que se refiere a los delitos que se consideran afectan el patrimonio público del Estado de forma directa a través de conductas dolosas imputables a un servidor público, dentro de la consideración del citado artículo 38, de otras inhabilidades para el ejercicio de cargos públicos. La accionante fija sus posiciones al respecto

- i) Afirma que el Constituyente no distinguió el tipo de lesión inferida ni el grado de culpabilidad del sujeto activo del delito, por lo que al legislador le estaba vedado hacerlo,
- ii) no considera razonables tales distinciones porque el patrimonio del Estado también puede sufrir un “perjuicio indirecto previsible”, o uno causado por una conducta no necesariamente dolosa –culposa, gravemente culposa o “por una desatención elemental”,

iii) Respecto de la obligación que la preceptiva acusada impone a los jueces penales de especificar en la sentencia condenatoria “si la conducta objeto de la misma constituye un delito que afecte el patrimonio del Estado”, aduce que constituye un requisito no exigido por la Constitución para que se aplique la inhabilidad del artículo 122 y iv) acusa al párrafo demandado de vulnerar el principio de unidad de materia –artículo 158 C.P.-, porque modifica el ordenamiento penal –Leyes 599 y 600 de 2000-, cuestión ajena al título y tema de la Ley 734 de 2002.(Corte Constitucional de Colombia, C-067 de 2003).

La Corte en sus apreciaciones establece que el Legislador es el que tiene la facultad legal constitucional para desarrollar la constitución conforme a la cita que hace del art 114 y 150 Constitución Política, esta acción será más intensa en la medida de precisión con que el constituyente propone o regula una institución jurídica, considera que ha tratado el tema así:

“El ejercicio de esta potestad dependerá, en menor o mayor medida, del grado de precisión con el que el constituyente regula una institución jurídica, y del propio desarrollo constitucional de la misma. Así, podría decirse que la libertad de configuración del legislador es inversamente proporcional a la precisión y amplitud con la que la Constitución regula una institución jurídica. A mayor precisión de las nociones constitucionales, menor libertad de acción para el legislador. A mayor desarrollo constitucional de la normatividad Superior, menor espacio de acción para la ley. A su vez, el grado de la libertad de configuración determina la intensidad del control constitucional. (Corte Constitucional de Colombia, C-404- 2001).

Las condiciones especiales de los ciudadanos que ocupan cargos públicos supone una carga de reglas estrictas para cumplir, en compensación a los derechos de ese acceso público en igualdad de condiciones establecido en el artículo 40 C.P, en este sentido enlaza el alto tribunal el artículo 122

C.P, como una norma coercitiva que busca conducir al ciudadano a estar consciente de la importancia de su misión y su deber de actuar de manera diligente y proba en el cumplimiento de sus tareas(Corte Constitucional de Colombia, C-064 de 2003).

Es claro que existe una ley en Colombia como es la Ley 617 de 2000 que establece específicamente todo lo relativo a la responsabilidad de los funcionarios públicos en materia de daño patrimonial al estado, pero la razona la corte que es muy compleja la identificación del patrimonio estatal:

“El patrimonio del Estado puede cobijar bienes de muy diverso contenido y naturaleza: muebles e inmuebles; materiales e inmateriales; y esto se hace más difícil, en la medida en que el derecho extiende progresivamente su protección a nuevos bienes; por ejemplo, al patrimonio cultural, al patrimonio arqueológico, al patrimonio genético, al patrimonio ecológico, el derecho al paisaje, etc., etc. Precisamente porque se trata de distintos aspectos del patrimonio del Estado y de diversas lesiones del mismo” (Corte Constitucional de Colombia, C-064 de 2003).

La Corte ha tratado con anterioridad el tema de la excepción de los delitos culposos y políticos en relación con la aplicación de inhabilidades , y la diferencia de los temas normativos disciplinarios y del régimen de inhabilidades e incompatibilidades , lo que sí es bastante importante es tratar las definiciones entre conductas dolosas y culposas determinante fundamental al momento de ratificar si un delito específico clasifica como tal para lesionar directamente el patrimonio público que es el asunto en definición y ese tema lo aborda de la siguiente manera:

“Sobre este punto es pertinente anotar la diferenciación entre conductas punibles dolosas y culposas. Por las primeras se entienden aquellos en los cuales el agente conoce los hechos constitutivos de infracción penal y quiere su realización, de igual forma cuando la

realización de la infracción penal ha sido prevista como probable y su no realización se deja librada al azar (Código Penal art. 22); por conductas punibles culposas, por su parte, se entiende aquellos en que el resultado típico es producto de la infracción al deber objetivo de cuidado y el agente debió haberlo previsto por ser previsible, o habiéndolo previsto, confió en poder evitarlo (Código Penal art. 23)” (Corte Constitucional de Colombia, C-064 de 2003).

El presente fallo analizado estableció unas condiciones para la tipificación de las circunstancias del parágrafo 2 del artículo 38 de la ley 734 de 2002, como son: i) Los delitos deben atentar contra el patrimonio del Estado y ser cometidos por servidor público en ejercicio de sus funciones, ii) se requiere lesión del patrimonio estatal, iii) se exige que el servidor público sea condenado por esos delitos a título de dolo.

Estas explicaciones jurídicas ratifican que un funcionario público pueda tener una inhabilidad perpetua por esta vía, y por ende una muerte pública, satisfechos estos requisitos, dejándose claro además, en esta decisión que los delitos culposos por reenvío en la legislación penal generan inhabilidades por el término de la pena principal, para algunos magistrados no quedó claro cómo se resolvería en casos de tentativa y por otro lado, que definitivamente la decisión de la afectación directa al patrimonio del estado por parte del funcionario público la realice un Juez Penal y no el legislador competente. Lo que sí se puede decir claramente es que esta decisión de la Corte, dejó abierta la posibilidad de juzgar funcionarios públicos a través del sistema disciplinario desde 2003, ya que conforme a los artículos 42 Código Único Disciplinario en adelante CUD, del capítulo I clasificación y connotación de las faltas disciplinarias existen faltas gravísimas y conforme al artículo 44 CUD Nral 1 y 2, hay destitución de funcionarios por faltas gravísimas dolosas y suspensión del cargo por faltas graves dolosas, en ese mismo orden conforme al artículo 48 Nral 1

CUD, se podía estructurar un cargo cuando un funcionario “realizara objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o consecuencia de la función o cargo, o abusando del mismo” (Ley 734, 2002, artículo 48).

No sobra decir que en el caso *Petro Urrego vs Colombia* también se dejó señalado el aspecto de la facultad de las contralorías y lo argumentó así:

“En relación con lo anterior, la Corte concluye que las sanciones impuestas por la Contraloría pueden tener el efecto práctico de restringir derechos políticos incumpliendo así las condiciones previstas en el artículo 23.2 de la Convención y que han sido reiteradas en la presente sentencia. En esa medida, el Tribunal considera que el artículo 60 de la Ley 610 de 2010 y el artículo 38 fracción 4 del Código Disciplinario Único son contrarios al artículo 23 de la Convención Americana, en relación con el artículo 2 del mismo instrumento” (*Petro Urrego vs Colombia*, 2020).

Este es un tema pendiente de un debate en las Cortes Colombianas, lo que podría implicar una reestructuración en estas instituciones que sancionan administrativamente a ciudadanos que ejercen cargos de elección popular, inclusive generando una inhabilidad temporal y sobreviniente cuando no se sufraga el pago de dichas condenas fiscales, la cual se puede resolver conforme a ley (Ley 190 de 2005 art. 6). El problema tiene su génesis en la dificultad que la propia Corte identifica en el concepto de patrimonio público

“Sobre este punto se observa, en primer lugar, que no hay definición constitucional de patrimonio del Estado, lo que obliga a acudir a los criterios generales señalados en la Carta Política sobre el particular. Por otro lado, la Corte considera que no es posible asimilar o

confundir el concepto de patrimonio privado con el de patrimonio del Estado.” (Corte Constitucional de Colombia, C-064 de 2003).

Siguiendo esta línea, se analizará la Sentencia C-101 de 2018 decisión que se publica antes de dos (2) años del caso Petro Urrego Vs Colombia. La acción de inconstitucionalidad se presenta contra el artículo 38 Nral 4 y parágrafo 1 de la ley 734 de 2002 y contra el artículo 60 Inciso 3 de la ley 610 de 2000, precisamente el numeral 4 habla del hecho de “haber sido declarado responsable fiscalmente” y el parágrafo 1. Se refiere al término de permanencia del responsable fiscal, tiempo que no excederá de cinco (5) años, y se extinguirá por pago del perjuicio fiscal o que la propia entidad de juzgamiento fiscal excluya al responsable fiscal del boletín de responsables fiscales; en el mismo contexto el artículo 60 de la Ley 610 de 2000, habla del término trimestral (3) de publicación del boletín, de la obligación de las contralorías territoriales de informar a la Contraloría General de la República sobre las personas contra quienes se les haya dictado fallo fiscal y los reportes de los que pagaron los fallos y las demás novedades como como decisiones judiciales y revocatorias directas, el último aparte demandado, habla de las obligaciones de los representantes legales y nominadores para abstenerse de nombrar, posesionar o contratar con los ciudadanos que aparezcan en dichos boletines.

El planteamiento de la acción se centra en el presunto desconocimiento de normas constitucionales que enumera son once (11), en este análisis consideraremos las del art. 40 participación ciudadana, art. 93 bloque de constitucionalidad, art. 179 inhabilidades de la Constitución Política colombiana y artículos 23 derechos políticos, 29 normas de interpretación y 30 alcance de las restricciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Se plantea la Corte dos (2) problemas jurídicos, que los pretende abordar del análisis de tres (3) asuntos:

i) La naturaleza, alcance y restricción de los derechos de participación política a partir del texto formal de la Carta y del bloque de constitucionalidad; ii) las limitaciones al Legislador para establecer inhabilidades adicionales a las contenidas en la Carta; iii) las funciones de la Contraloría General de la República y el proceso de responsabilidad fiscal. Finalmente, examinará la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas" (Corte Constitucional de Colombia, C-365 de 2006).

La participación ciudadana es muy importante para garantizar los espacios de igualdad, el acceso a las definiciones colectivas y que tienen repercusiones en diferentes campos especialmente en el campo político; como se encuentra establecido en el art. 2 C.P, esta falta de participación por limitaciones propias de los requisitos genera una desconfianza y apatía política, el principio de participación democrática no se limita con el proceso de elecciones y voto, la promoción de mayores espacios de deliberación y decisión sintetizados en el principio de participación se consolidan en estos tres (3) postulados:

i) inspira el nuevo marco de la estructura constitucional del Estado; ii) implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de injerencia ciudadana; y iii) genera la recomposición cualitativa de las dinámicas sociales y públicas, puesto que su espectro trasciende lo político electoral hacia los planos individual, económico y colectivo" (Corte Constitucional de Colombia, C-101 de 2018).

Concluye la Corte que la democracia participativa se materializa con la consagración de los derechos políticos y por ello "conforme al artículo 40 de la Carta, entre otros, las personas tienen la posibilidad de participar en la conformación, el ejercicio y el control del poder político, para lo cual pueden:

i) elegir y ser elegidos; ii) tomar parte en elecciones, en plebiscitos, y referendos, en consultas populares y otras formas de participación democrática; iii) constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin ninguna limitación; iv) interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley; y v) acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, entre otros”. También se rescatan dos (2) características como son la universalidad por múltiples espacios de acuerdo al interés en lo personal, comunidad y estado, y su naturaleza expansiva porque toca al conflicto social, y los mínimos de democracia política y social se deben ampliar continuamente con sus actores públicos, privados a través de un compromiso para su efectiva construcción.” (Corte Constitucional de Colombia, C-101 de 2018).

Es importante resaltar que se citan las normas internacionales que dan la garantía al derecho político para su ejercicio como son i) el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; ii) el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y iii) el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros, y las decisiones del sistema interamericano que establecen una línea de interpretación caso Yatama contra Nicaragua y caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos, en ambos casos se hace énfasis en que no hay un prototipo o modalidad para el ejercicio de estos derechos políticos, pero si hay lineamientos generales, dónde los Estados pueden reglamentan dichos derechos, eso sí, teniendo en cuenta las necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, desde el principio de legalidad se deben escoger aquellas normas que restrinjan menos la protección de los derechos políticos.

Los derechos políticos tienen la categoría de fundamentales

“debido a que representan la reformulación de los mecanismos de toma de decisiones, en los que el ciudadano adquiere un papel trascendental de injerencia en los asuntos que le

afectan, y, además, exige de las autoridades la asunción de compromisos tendientes a su eficacia en el marco de las nuevas relaciones con las personas que hacen parte de la comunidad, no sólo para garantizar su carácter expansivo, sino también para asegurar su vigencia” (Corte Constitucional de Colombia, C-101 de 2018).

La Corte sustenta, el numeral 4º y el párrafo 1º del artículo 38 de la Ley 734 de 2002 y el tercer inciso del artículo 60 de la Ley 610 de 2000 no vulneran los artículos 179, 197 y 293 del Texto Superior, por cuanto conforme al artículo 293 de la Constitución Política

“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” (Corte Constitucional de Colombia, C-101 de 2018).

No obstante, dice la Corte

“las normas acusadas consagraron una inhabilidad común que hace parte del régimen general del ejercicio de la función pública, la cual es aplicable a todas las personas que pretenden acceder al ejercicio de funciones estatales, incluso a los que aspiran a ser Congresistas o Presidente de la República”.(Corte Constitucional de Colombia, C-101 de 2018)

Concluye el alto tribunal que

“Las proposiciones acusadas no desconocen el artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en el marco del bloque de constitucionalidad, porque la concreción de dicho contenido normativo debe realizarse con base en un ejercicio

hermenéutico que considere el margen de apreciación de los Estados Parte y que además, consulte el carácter dinámico, cambiante y evolutivo de las regulaciones nacionales, mediante las cuales concretan y hacen efectivo el acceso a los cargos públicos” (Corte Constitucional de Colombia, C-101 de 2018)

En cuanto a las Inhabilidades expuso:

“La regulación general de la inhabilidad no excluye el control de legalidad y de constitucionalidad de la sanción derivada de un fallo de responsabilidad fiscal, en especial, cuando el responsable considere que la sanción en concreto es desproporcionada y configura una restricción permanente a su derecho fundamental de acceso al ejercicio de cargos públicos” (Corte Constitucional de Colombia, C-101 de 2018).

Referente a la inhabilidad originada a partir de hechos disciplinables de conductas que afecten el patrimonio público, refuerzan que la sanción disciplinaria debe aplicarse de manera severa, incluso si son funcionarios de elección popular como congresistas y el mismo presidente de la república. Sin embargo, deja en claro que “no se restrinjan ilegítimamente los derechos fundamentales de quienes aspiran a acceder a la función pública” (Corte Constitucional de Colombia, C-1212 de 2001).

La Sentencia SU-712 de 2013, reafirma la competencia disciplinaria de la PGN para la sanción disciplinaria a congresistas. Esto debido a la confirmación de la Corte Suprema de Justicia, concerniente a la negación de la acción de tutela pedida por la excongresista Piedad Córdoba Ruiz, quien fuese sancionada con la destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos durante 18 años, debido a la violación de la ley 734 del 2002 en el numeral 12 del artículo 48. Por los hechos de presuntamente colaborar con el grupo guerrillero FARC-EP.

Así pues, en la sentencia 712 manifestó el Tribunal Constitucional, el control disciplinario de los congresistas del senado, como de la cámara de representantes que claramente son funcionarios públicos de elección popular, están sujetos a sanciones por parte de la PGN debido a su mala conducta disciplinaria, reconociendo que su condición de congresistas no les otorga una inmunidad disciplinaria.

La facultad disciplinaria fue examinada por la Corte Constitucional, a través de una acción de tutela instaurada por la Senadora Piedad Esneda Córdoba Ruíz, contra la Procuraduría General de la Nación. Sus argumentos se centraron en que se le había seguido un proceso administrativo por la entidad tutelada, y la sanción fue de 18 años de destitución e inhabilidad para ejercer cargos por ese mismo tiempo. Los derechos fundamentales al debido proceso y acceso al desempeño de funciones públicas, derecho elegir y a ser elegida. Considero la tutelante que la inmunidad parlamentaria fue sustituida por dos fueros constitucionales y penal ante la corte suprema de justicia y ii) el disciplinario ante el consejo de estado; en consecuencia, el proceso adelantado por el Procurador General de la Nación en contra de congresistas es violatorio del fuero de congresistas, en detrimento del debido proceso y de sus derechos políticos.

La figura aceptable sería según sus propios argumentos “la “pérdida de investidura” como una institución jurisdiccional de tipo disciplinario para sancionar a los congresistas ante comportamientos irregulares, cuya declaratoria se reserva a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado” (Corte Constitucional de Colombia, SU-712 de 2013). Lo importante es tener claro que el conocimiento de este asunto llega a la corte por la figura de la revisión hasta la sala plena de la misma corporación. Las autoridades que conocieron previamente fueron la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá y la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia.

Así por su parte los argumentos reiterativos de la PGN fueron:

(i) No existe ninguna duda sobre la competencia del Procurador General de la Nación para investigar y sancionar a los Congresistas de la República.

(ii) Existe una clara distinción entre la acción disciplinaria y el proceso de pérdida de investidura, por lo que no resulta correcto ni válido señalar que, en el caso de los congresistas, el segundo subsume al primero.

(iii) En el presente caso el Procurador General de la Nación no se encontraba impedido para investigar a la accionante.

(iv) En la demanda interpuesta no se da ninguna razón por la cual debe exceptuarse la regla general según la cual son improcedentes las acciones de tutela instauradas contra actos administrativos sancionatorios y, en este sentido, no se demuestra la existencia de un perjuicio ius fundamental improcedente que haga procedente -sic- la acción como un mecanismo transitorio.

(v) Todos los medios de prueba en los que se sustentó la sanción de destitución e inhabilidad general impuesta a la accionada fueron legales y respetuosos del debido proceso, por lo que era procedente que se adelantara la actividad investigativa pertinente para verificar o demeritar su contenido, y efectivamente demostraron, en el grado de certeza, la responsabilidad disciplinaria de la accionante”. (Corte Constitucional de Colombia, SU-712 de 2013).

Al expediente se sumaron la demanda de nulidad y restablecimiento contra las decisiones del 27 de septiembre y el 27 de octubre de 2010. La cual cursaba en la sección segunda del Consejo de Estado. Otro elemento probatorio necesario fue la decisión del 22 de octubre de 2010 que no aceptó la recusación del Procurador General de la Nación por parte de la Viceprocuradora General de la Nación de la época. De manera pues que el enfoque en cuanto al control de legalidad de las acciones

de la PGN, también se podrían dar por este medio constitucional y legalmente reglamentado como es la tutela en la forma que se argumenta por la Corte Constitucional así:

“La acción de tutela y la suspensión provisional no pueden mirarse como instrumentos de protección excluyentes, sino complementarios.” “En conclusión, es posible instaurar simultáneamente la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, sin que interese que se haya solicitado o no la suspensión provisional del acto administrativo” (Corte Constitucional de Colombia, SU-712 de 2013).

Las acciones administrativas de control se pueden iniciar so pretexto de lograr la efectividad de los derechos que consagra la Constitución según estos precedentes claramente se ve así:

Sentencia SU-039 de 1997, Sentencia T-544 de 2004 suspensión de senador de la república por proceso disciplinario; Procuraduría General de la Nación, Sentencia T-1093 de 2004 diputados del departamento de Nariño destituidos por Procuraduría General de la Nación, Sentencia T-1137 de 2004 Gobernador del departamento de Caquetá inhabilidad para ejercer funciones públicas por Procuraduría General de la Nación, Sentencia T-1039 de 2006 caso Personero municipal Palmira Valle.

En el análisis de esta sentencia en particular se plantea el siguiente problema jurídico:

“¿Es el Procurador General de la Nación competente para investigar y sancionar disciplinariamente a los Congresistas de la República, incluso con destitución de su cargo; o por el contrario ello excede el ámbito constitucional de sus atribuciones y vulnera los derechos al debido proceso (art. 29 CP), acceso y desempeño de funciones públicas (art. 40 CP), ¿así como a elegir y ser elegido (art. 183 CP)?” (Corte Constitucional de Colombia, SU-712 de 2013).

Ante la anterior pregunta de la sentencia la Corte analiza las prerrogativas parlamentarias de las que mencionan las siguientes:

- (i) La inmunidad, que conlleva la imposibilidad de que un parlamentario sea procesado durante el ejercicio de su cargo.
- (ii) El suplicatorio, según el cual un congresista sólo puede ser investigado si la respectiva cámara otorga previamente su aval.
- (iii) El fuero, que reserva el enjuiciamiento a ciertas autoridades, generalmente las más altas instancias judiciales.
- (iv) La inviolabilidad, a través de la cual se prohíbe investigar y sancionar por los votos y opiniones emitidos en ejercicio de sus funciones.
- (v) La dieta, consistente en la retribución o asistencia material y personal por el desempeño del cargo.
- (vi) El “recall”, desposesión del mandato o pérdida de investidura, que por su naturaleza se encomienda a las instancias superiores del poder judicial. (Corte Constitucional de Colombia, SU- 712 de 2013).

Estas garantías son perfectamente válidas en el plano jurídico, si se diera la representación del pueblo como se proyectó a través de los procesos históricos, es decir de los diferentes modelos de gobierno que la masa social ha derrocado y puesto en el ideal de las libertades e igualdades. Si se pierden espacios que se ganan en los grandes acuerdos nacionales o regionales en favor del ciudadano de a pie, esto sí perjudica la capacidad política para debatir la conveniencia de determinadas leyes como la ley de impuestos, seguridad social y garantías procesales en favor de la libertad. Esta controversia se explica porque:

“Cuando un representante es retirado de su asiento por una orden de comparecencia, el pueblo, al que representa, pierde su voz en el debate y la votación (...) Cuando un Senador es retirado por orden de comparecencia, el Estado pierde la mitad de su voz en el debate y la votación (...) La enorme disparidad del daño no admite ninguna comparación” (Corte Constitucional de Colombia, SU-712 de 2013).

De alguna manera debilitar las instituciones como un todo, debilita a los ciudadanos en su expresión política individual, cuando se tergiversa su función natural en escenario de dictar leyes o salidas institucionales a los grandes conflictos sociales. La regulación del sistema está cooptada por el mismo sistema o por lo menos de los que quieren permanecer en el poder para defender su retaguardia política o para defender a sus grandes electores.

Sin embargo, de acuerdo con otros argumentos que abordaremos es posible que sea el origen, más allá del sentido jurídico apropiado para validar los derechos. La causa del poder político que impide la movilidad democrática de las instituciones, para tutelar los derechos naturalmente con cada cumplimiento de las misiones institucionales en su participación de estado.

En las garantías que se conservan para los altos funcionarios del estado como los congresistas se reemplazó la inmunidad por fuero especial, es así como los artículos 186 y 235 de la constitución atienden a estos razonamientos para el juzgamiento de estos altos funcionarios. Este no es un derecho personal sino debido a la investidura e integridad y autonomía del congreso de la República, y se aplica por hechos cometidos antes y en ejercicio del cargo. Las opiniones de los congresistas y los votos que emitan en el ejercicio del cargo sólo serán objeto de juicio de valor con arreglo a los reglamentos internos de su propia corporación como está claro en el: “ARTICULO 185. Los congresistas serán inviolables por las opiniones y los votos que emitan en

el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo” (Constituyente A, 1991).

Otra figura relacionada con los derechos de la tutelante Córdoba es la figura de la pérdida de investidura

“La pérdida de investidura ha sido calificada por la jurisprudencia como “un proceso jurisdiccional, de carácter disciplinario, con el que se hace efectiva la exigencia de responsabilidad política a través de la imposición de una sanción, equiparable por sus efectos y gravedad, a la de destitución de los altos funcionarios públicos”, aun cuando en todo caso tiene alcance diferente. Su proyección eminentemente ética aleja la connotación penal de la sanción para situarla en la órbita del derecho disciplinario, como consecuencia de la infracción a los deberes funcionales asignados al congresista, de quien en virtud de su condición se espera y exige una actitud especialmente pulcra y delicada” (Corte Constitucional de Colombia, SU-712 de 2013).

Este procedimiento será de competencia exclusiva del Consejo de Estado y por unas causales taxativas de los artículos 183 y 184 de la Constitución. Y por último los reglamentos internos como forma de disciplina a través de normas corporativas como en Colombia la ley 5 de 1992 “por la cual se expide el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes”.

En ese orden de ideas también se presenta una consideración que es transversal en este análisis respecto de la competencia que tiene el Procurador General de la Nación para investigar Congresistas. El análisis al respecto no es directo, conforme al artículo 123, 277-6 constitucional y Decreto 262 de 2000 artículo 7 Nral 21 y ley 734 de 2002 artículos 3 y 25; atendiendo que cumplen funciones públicas, son servidores públicos y con competencia expresa de las normas que

rigen el proceso disciplinario y las competencias internas de la Procuraduría General de la Nación, es inevitable que se pueda afirmar otra posición jurídica al respecto. Sin embargo, es importante transcribir el análisis puntual que hace la Corte al respecto:

“Por lo tanto, al ser una materia que hace parte de la potestad ordinaria de configuración del legislador y considerando que la Ley Orgánica del Congreso, Ley 5ª de 1992, no consagra ningún fuero especial para el juzgamiento disciplinario de los congresistas, diferente a la acción de pérdida de investidura ante el Consejo de Estado, habrá de reconocerse que, en esta materia, en nada se oponen la Ley 734/02 y el Decreto - ley 262/00 con la Ley 5ª de 1992. Esto es, lo alegado por el actor no constituye fundamento para sustentar una eventual aplicación del artículo 4º de la Constitución y decretar la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad de aquella legislación ordinaria.” (Corte Constitucional de Colombia, SU 712-2013).

Referente a todo lo anterior, la Corte analiza si la competencia atribuida por la Constitución a la PGN para realizar la investigación y la sanción disciplinaria incluso a funcionario público de elección popular es acorde a la CADH en su artículo 23. Al respecto la Corte dice:

“El precepto reconoce algunos derechos políticos, entre ellos el derecho al sufragio pasivo, es decir, a ser elegido. El numeral 2º establece que la ley podrá reglamentar su ejercicio, entre otras razones, cuando exista condena por un juez competente en el marco de un proceso penal. Sin embargo, de dicha disposición no se infiere una prohibición a los Estados para que en sus ordenamientos internos consagran otro tipo de restricciones a los derechos políticos, menos aun cuando emanan directamente de sus propias constituciones. En otras palabras, lo que hace el artículo 23 de la Convención es fijar una serie de pautas bajo las cuales el Legislador puede regular los derechos allí señalados, pero no establece una

relación cerrada (numerus clausus) en cuanto a las eventuales restricciones que constitucionalmente pueden ser impuestas a su ejercicio” (Corte Constitucional de Colombia, SU-712 – 2013).

En este sentido, la Corte asevera que la Procuraduría puede realizar restricciones a los derechos políticos referente al sufragio pasivo y por ende| en este caso la inhabilidad, puesto que la Convención y la constitución así lo permiten según la anterior ponderación. Sin embargo, al analizar el caso López Mendoza vs Venezuela para reforzar el punto tratado, y determinar que la legislación colombiana en comparación con la venezolana es distinta, en materia disciplinaria y del debido proceso y que, aunque quien restringió el sufragio pasivo del señor López Mendoza fue un ente administrativo, lo que se vulneró fue el artículo 8 sobre garantías judiciales y por consiguiente se produjo la vulneración del derecho político del sufragio pasivo.

Por otra parte, la Corte Constitucional hace una aseveración derivada del análisis anterior y de la puesta en duda de la facultad de la Procuraduría de imponer restricciones al sufragio pasivo por medio de inhabilitación por no ser un ente penal. La Corte dice:

“La postura en sentido contrario conduciría al extremo de sostener que en ningún caso el Procurador puede imponer sanciones que impliquen la restricción de derechos políticos como el sufragio pasivo. Aún más, ni siquiera el propio Consejo de Estado, en el marco de un proceso jurisdiccional de pérdida de investidura, podría restringir el ejercicio de derechos políticos, por cuanto no sería una sanción impuesta por un “juez penal”. Todo ello en abierta contradicción con lo previsto en la Carta Política de 1991, que sí autoriza este tipo de decisiones” (Corte Constitucional de Colombia, SU-712 – 2013).

Debe decirse que los interesados en ejercer la política y por ende exigir los derechos políticos, han agotado toda suerte de acciones para confirmar que las altas cortes colombianas persisten en una integración lenta, armoniosa, hermenéutica de las decisiones del sistema interamericano, vía la sentencias de convencionalidad. En la teoría dualista de la relación del derecho internacional y nacional, se podría justificar que las interpretaciones se respeten cuando se trate de principios, normas o sujetos diferentes en cada dimensión jurídica, no ocurre lo mismo ante una decisión clara y precisa que obliga al estado colombiano y que certificar su cumplimiento esté por fuera del rango legal y territorial.

Con motivo de la Sentencia C-500/14 de la Corte Constitucional, se dio lugar a considerar el juzgamiento a Congresistas, diputados, concejales, alcaldes y gobernadores que son funcionarios elegidos mediante voto popular, esto conforme a la demanda en la que se solicita se declare inexecutable el artículo 44 numeral 1: “Artículo 44. Clases de sanciones. El servidor público está sometido a las siguientes sanciones: 1. Destitución e inhabilidad general, para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima” (Ley 734 de 2002).

Los demandantes mencionan la expresión “inhabilidad general” contenida en la norma disciplinaria 734 de 2002, enunciando que esta expresión “fue más allá de la literalidad del texto” conforme a los argumentos de los demandantes, considera la Corte que pese que en las sentencias C-948 de 2002, C-124 de 2003, y C-028 de 2006 se había hecho examen de este literal no opera la Cosa constitucional juzgada bajo el fundamento, de la existencia de una adición en el pronunciamiento de la CIDH en el caso López Mendoza Vs Venezuela. En el marco constitucional colombiano es posible adelantar un nuevo debate respecto de decretar por vía administrativa la sanción de inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas en Colombia. En esta demanda se revisa nuevamente i) la potestad disciplinaria, ii) la titularidad de la acción disciplinaria entendida como

una función directa a través de las competencias establecidas en el artículo 267.6 Constitución y la facultad del poder preferente potestad exclusiva del procurador general directamente o a través de sus delegados, iii) concepto de derecho disciplinario.

En esta importante sentencia se plantean varios problemas jurídicos fundamentales que es necesario citar para hacer la verificación de asuntos de fondo en materia de competencias del Juzgamiento disciplinario objeto de esta investigación a saber:

“¿La competencia asignada por la norma demandada a las autoridades disciplinarias y, en particular a la Procuraduría General de la Nación, para imponer la sanción de inhabilidad general como consecuencia de la comisión de faltas gravísimas dolosas o cometidas con culpa gravísima, desconoce los artículos 277 y 278?1 que no la prevén de manera expresa? Y, en estrecha relación con este, debe examinarse también el siguiente problema ¿La competencia de destitución asignada a las autoridades disciplinarias desconoce el artículo 278?1 conforme al cual la desvinculación de los funcionarios públicos se encuentra a cargo del Procurador General de la Nación en su condición de director del Ministerio Público” (Corte Constitucional de Colombia, C-500-2014).

Dice la Corte que no sólo es improcedente la prohibición, si no que esta atribución para la competencia constituye un desarrollo directo de la Carta, el poder superior en la vigilancia disciplinaria que tiene el Procurador General y el poder para imponer sanciones es legítima en el incumplimiento de los deberes funcionales de los servidores públicos.

Lo anterior respecto a la facultad del art 277.6 constitucional sobre la competencia de desvincular a los funcionarios mediante un proceso breve, cuando se han presentado faltas serias, la norma acusada (art 44 Nral 1 parcial Ley 734 de 2002), tan poco se opone al artículo 278.1. La falta de

enunciación expresa de la facultad o el planteamiento de la inhabilidad cuando se puede hacer producto de una libertad relativa de consideración de otras normas de igual categoría constitucional, de otro lado la facultad del poder disciplinario es suficiente para delegar a otros funcionarios para ejecutar esta acción, facultad que sólo es compatible con la de otros órganos como consejo superior de la judicatura (hoy comisión nacional de disciplina judicial), facultad que se puede ejercer por los delegados del Procurador General de la Nación a lo largo del territorio nacional de acuerdo al Decreto 262 de 2000 reglamentario de la estructura de la Procuraduría General de la Nación.

En especial resume el alto Tribunal Constitucional que de acuerdo artículo 267.6 en estos cuatro aspectos se fija la competencia del poder disciplinario de la Procuraduría General de la Nación:

- (i) Se reconoce que el Procurador es el titular del poder para conocer los asuntos con relevancia disciplinaria caracterizándolo, además, como un poder preferente.
- (ii) Se definen los sujetos respecto de los cuales se ejerce el poder disciplinario indicando que comprende a todos aquellos que, con independencia de su origen, tengan a su cargo el ejercicio de funciones públicas.
- (iii) Se asigna el poder de investigar, esto es, la competencia para buscar o descubrir la verdad acudiendo a los medios autorizados por la ley – incluyendo el ejercicio de funciones judiciales- y a partir de ello definir el derecho aplicable.
- (iv) La disposición atribuye el poder de sancionar a los funcionarios sometidos al poder disciplinario, de manera que puede imponer las formas de reproche que el ordenamiento jurídico haya previsto (Corte Constitucional de Colombia, C-500-2014).

En este sentido, la Corte Constitucional según cargo de la cosa juzgada, analiza el siguiente problema.

“¿La competencia asignada por la norma demandada a las autoridades disciplinarias y, en particular a la Procuraduría General de la Nación, para imponer la sanción de inhabilidad general como consecuencia de la comisión de faltas gravísimas dolosas o cometidas con culpa gravísima se opone al artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos y al artículo 93 de la Constitución, al privar a las personas de un recurso judicial efectivo para cuestionar tal competencia o para debatir la validez de las decisiones adoptadas en ejercicio de dicha competencia?” (Corte Constitucional de Colombia, C-500-2014).

Para este segundo cargo la Corte consideró que no se violan el artículo 25 de la Convención Americana y el artículo 93 de la constitución colombiana por cuanto la naturaleza jurídica de las decisiones de las autoridades disciplinarias y la existencia de medios judiciales suficientes para impugnar las decisiones y solicitar el amparo de los derechos principalmente de los consagrados en el artículo 40 C.P, no se oponen a que exista acción por parte de los ciudadanos a través de estos medios.

En este sentido, las acciones administrativas y la propia acción de tutela son válidos en el plano del agotamiento de los recursos internos, para lograr la efectividad de los derechos enunciados, más no tutelados; sin dejar de mencionar que no hay una integración total en el juzgamiento disciplinario, habida cuenta que la fragmentación de las instituciones que hacen control de legalidad en el caso a caso.

Son dificultades de un Estado burocrático como el colombiano, ese sería un primer punto muy importante para este estudio, se entiende claramente que si hay unas garantías pero que las mismas

se encuentran por fases, y quizás esto pueda afectar directamente las garantías de los derechos y sobre todo los políticos, y de alguna manera se permite instrumentalizar las relaciones sin un control de Juzgamiento disciplinario y un control de garantías inmediato como sucede en el proceso penal, y por ello no en vano la carta Americana lo consagró de esta forma. Aunque la respuesta institucional no se hace esperar colocando el derecho disciplinario bajo un contexto claramente político de acuerdo con la C-280 de 1996, puede decirse que el derecho disciplinario

“Es consustancial a la organización política y absolutamente necesario en un Estado de Derecho (CP art. 1°), por cuanto de esa manera se busca garantizar la buena marcha y buen nombre de la administración pública, así como asegurar a los gobernados que la función pública sea ejercida en beneficio de la comunidad y para la protección de los derechos y libertades de los asociados (CP art. 6°)” (Corte Constitucional de Colombia, C-280 de 1996).

Así pues, el derecho disciplinario juega un papel edificante de la organización política, enmarcado en la protección de los derechos y de la moralidad pública.

Ahora bien, sobre el siguiente cuestionamiento:

“¿La competencia asignada por la norma demandada a las autoridades disciplinarias para imponer la sanción de inhabilidad general como consecuencia de la comisión de faltas gravísimas dolosas o cometidas con culpa gravísima, se opone al artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos en el que se prevé que la reglamentación del ejercicio de los derechos (i) a ser elegido y (ii) a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas, podrá hacerse exclusivamente por razones de edad,

nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal?” (Corte Constitucional de Colombia, C-500-2014).

Sobre este cuestionamiento fue enfática la Corte en decir se tenía como resuelto este cargo en la C-028 de 2006 diciendo:

“Fijó la interpretación del artículo 23 de la citada convención, precisando su relación con otros tratados relativos a la lucha contra la corrupción y con la Constitución; y, con fundamento en esas consideraciones, (iv) procedió a declarar la exequibilidad de la norma acusada.” (Corte Constitucional de Colombia, C-028 de 2006).

Sobre el siguiente cuestionamiento:

“¿La competencia asignada por la norma demandada a las autoridades disciplinarias y, en particular a la Procuraduría General de la Nación, para imponer la sanción de inhabilidad general como consecuencia de la comisión de faltas gravísimas dolosas o cometidas con culpa gravísima se opone a los artículos 2 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos y al artículo 93 de la Constitución, al desconocer la obligación de seguir los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en particular el adoptado en el caso “López Mendoza vs. Venezuela” (Corte Constitucional de Colombia, C- 500-2014).

En este punto, cita de la Corte “este Tribunal concluyó que los pronunciamientos de la Corte IDH solo pueden obligar al Estado colombiano cuando éste ha sido parte en el respectivo proceso” (Corte Constitucional de Colombia, C-500-2014). Ser parte del estado en el mismo proceso se entiende claramente por los efectos de la decisión; es decir que estos sean vinculantes al interior

del estado colombiano, y hasta esta fecha, no existía una decisión en esta vía de parte del tribunal del sistema interamericano, sólo en el articulado de la Carta Americana.

Continúa la Corte:

“No obstante, podría considerarse hipotéticamente la posibilidad de reabrir un asunto previamente examinado por la Corte Constitucional, en aquellos casos en los cuales: (i) el parámetro de control haya sido una norma integrada al bloque de constitucionalidad en sentido estricto; (ii) los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos hayan variado radicalmente y de forma clara el sentido de la norma; (iii) la nueva interpretación resulte compatible con la Constitución Política; (iv) ofrezca un mayor grado de protección a los derechos, que el otorgado por la Constitución; (v) se integre a la ratio decidendi de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; y (vi) sea uniforme y reiterada. Así, el planteamiento del demandante según el cual la decisión adoptada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “López Mendoza vs. Venezuela”, impone variar la decisión adoptada en la sentencia C- 028 de 2006, no se ajusta a las exigencias antes expuestas, por lo cual la hipótesis de reexaminar las disposiciones amparadas por la cosa juzgada constitucional no resulta considerable” (Corte Constitucional de Colombia, C-500-2014).

Esta sentencia hace parte de los principales pronunciamientos de la Corte Constitucional en materia de legitimación de las competencias de la PGN, para juzgar funcionarios públicos de elección popular, en consecuencia como quiera que la cosa juzgada material para la Corte es definición constitucional frente a una norma, en igual sentido lo es para tratar este tema, la fijación interpretativa del artículo 23 CADH, norma supra que se citó para incoar la inconstitucionalidad de la aplicación de una sanción definitiva para funcionarios de elección popular. Un caso resuelto

por la Corte IDH que puede resultar similar, pero con incidencia en otro estado, no es suficiente para variar la posición de la corte en esta materia como así lo consideró el tribunal Constitucional Colombiano.

CAPÍTULO II. DERECHOS HUMANOS Y DERECHOS POLÍTICOS

Los derechos humanos se han constituido como baluarte de la civilización occidental. Una de las instituciones más importantes de la modernidad, como fundamento en la constitución de los Estados modernos como de su orden jurídico y a la par generar un horizonte de sentido en el ámbito internacional.

Los derechos humanos se convirtieron en una meta en sí misma de toda sociedad democrática o en aras de alcanzar la democracia, como por ejemplo países que implementaron procesos de justicia transicional tales como Sierra leona, Argentina y de tribunales posguerra como el tribunal de Núremberg y Tokio. Estos como eje fundamental en el fortalecimiento de los Derechos Humanos y la consecución de la paz. La historicidad de los derechos humanos es innegable como producto de la humanidad, por ello los derechos humanos deben ser entendidos como “categoría histórica” según Carbonell, (2013):

“A partir de su historicidad se puede afirmar que los derechos no son entidades que siempre hayan estado ahí, presentes en toda la historia de la humanidad, ni representan tampoco algo así como la manifestación de la “esencia humana”. Los derechos, como ha explicado Bobbio, tienen una edad, son producto de su tiempo y de las necesidades concretas que desarrollan las sociedades y los individuos dentro de unas coordenadas espaciales y temporales determinadas” (pág. 25).

Entender los derechos de esta forma permite ver que los derechos humanos no son entidades meramente programáticas o una lista de mercado inmutable durante el tiempo, sino en cambio se comportan de manera tal que el clivaje de los mismos es una constante y tratarlos de esta manera nos hará entender más adelante que los derechos humanos están en constante disputa hasta en los Estados y democracias más duraderas en el mundo.

En esta línea, los derechos humanos desde su primera constitución o promulgación en La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, respondió a la coyuntura social, política debido a reivindicaciones en contra del antiguo régimen propias de la Revolución francesa del mismo año. En su episteme y discursividad siguen teniendo total concordancia y similitud con las declaraciones a un más contemporáneas y actuales. Lo anterior lleva innegablemente a la Universalidad de los mismos, el primer artículo de la declaración dice “Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común” la utilización del sujeto “hombre” rompe las fronteras geográficas de su lugar de enunciación y a la vez actúa como totalizante.

Según Ferrajoli (2004) los derechos fundamentales como el derecho a la vida, el derecho a la libertad, el derecho a la propiedad (adquirirla), derechos civiles y políticos y los derechos sociales son derechos universales de carácter general. Por otro lado, están los derechos patrimoniales que constituyen en su sentido singular fundados en una titularidad determinada, lo anterior configura la igualdad y la desigualdad jurídica. Lo que conlleva a la distinción derechos fundamentales= universales a todo sujeto y derechos patrimoniales no universales, asignados al sujeto por condición particular.

Ante esta distinción de igualdad y desigualdad jurídica, nace la diferencia de derechos humanos relativos y derechos humanos absolutos propuesta por Alexy (2000). En donde los relativos son

derechos humanos que hacen distinción al poseedor del derecho por su condición individual particular, en cambio los absolutos son asignación totalizante por condición igual, por lo cual se da titularidad en específico a un individuo o grupo. Por tal motivo en la academia y los diferentes espacios políticos y jurídicos, se puede contemplar y defender la existencia de derechos tales como de las comunidades indígenas y de igual forma se puede focalizar el poseedor del derecho por ser parte de un sector poblacional como la niñez.

Conviene subrayar, que la inalienabilidad de los derechos humanos no se pone en duda alguna bajo premisas como la dignidad humana que permitía la existencia de una base común de los derechos humanos (Menke & Pollmann, 2010). Esto fundamentado en la filosofía emanada del iusnaturalismo clásico con autores como por ejemplo Tomas Hobbes en la fundamentación del Estado de naturaleza en la preexistencia de un derecho natural que existía previo al Estado civilizado- Libertad. De igual manera John Locke en la explicación de la ley natural en donde el derecho natural de la vida, la libertad y la propiedad son inalienables y paso necesario para la sociedad civil.

En consecuencia, se funda la idea de un modelo Iusnaturalista, normas y derechos inherentes a los seres humanos. Por tal motivo en la Declaración universal proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948, proclama en su primer artículo “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos” Es decir que todos antes de su existencia misma, poseen derechos como la libertad y la vida, solo por el hecho de la igualdad y la dignidad del ser humano.

Ahora bien, ante esta triada de libertad en el sentido liberal de no interferencia por parte un Estado en concordancia a la protección de derechos naturales como por ejemplo la propiedad, del iusnaturalismo como fundamento de la innegable existencia de derechos a priori de la existencia

terrenal del hombre, y de la dignidad humana como base común de los derechos humanos y como imperativo categórico de los mismos en términos Kantianos. Se entiende el seno epistemológico de los derechos humanos que en gran parte corresponde a un momento coyuntural de la civilización humana que se mantiene vigente.

Este entendimiento histórico de los derechos humanos permite divisar el avance, conquistas y aprendizajes de la humanidad en lo que corresponde a derechos. Desde la adquisición de derechos políticos por parte de la burguesía francesa a finales del siglo XVIII por medio de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que significó uno de los más importantes avances de la humanidad, que posteriormente se verían reflejado en la mayoría de las constituciones de los Estados modernos alrededor del planeta, estas ideas propias de la modernidad lograron fijar un horizonte de sentido en la revolución americana en donde se logró la adquisición de una constitución que proclama derechos fundamentales y democráticos de corte liberal.

Debido a la experiencia de la primera y la segunda guerra mundial en materia de violación de derechos humanos. La necesidad de una sociedad internacional se volvió tarea central para el alcance de la paz y evitar conflictos bélicos, la Sociedad de Naciones fundada después del fin de la primera guerra mundial, no logró su objetivo de lograr una paz estable, por tales motivos en aras del término de la segunda guerra mundial se dio origen a la Organización de las Naciones Unidas en 1945. Lo que produjo la cooperación de las potencias de la época y además una participación de los demás países existentes producto de la descolonización que se estaba llevando desde hace pocas décadas.

Lo anterior conlleva a la robustez de las relaciones y el derecho internacionales, en donde la responsabilidad de los Estados ante la firma y participación de instrumentos de carácter internacionales por parte de la ONU tuviera obligatoriedad para con los países miembros y una

implementación de los dictámenes de la organización en su derecho interno. Como por ejemplo , la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 que, a pesar de su declaración ante este organismo convalidado por naciones de toda parte de la geografía mundial, no era válido de plena obligatoriedad por parte de los Estados, Si no hasta los pactos internacionales de derechos humanos o también llamados Pactos de New York por medio de resolución 2200A del 16 de diciembre de 1966.

El Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dieron cierto soporte de obligatoriedad. Sin embargo, la obligatoriedad plena llegaría con la entrada en vigor de los mismos en el año 1976 y además con la promulgación de los protocolos facultativos: el primer y segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, con el objetivo de abolir la pena de muerte en vigor desde 1991, y el protocolo facultativo del pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales en vigor desde el 2013. Lo anterior constituye como la carta internacional de derechos humanos (IIDH Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2021). Como resultado se generó un marco jurídico internacional en materia de derechos humanos.

Mediante estos actos, resoluciones y pactos de carácter internacional se fue formando lo que conocemos como sistemas de derechos humanos en donde a la par se fue generando un corpus de la responsabilidad del Estado. Como venía exponiendo referente a la historicidad de los derechos humanos y que eso implica una materialización desde la revolución francesa, pasando por la revolución americana y después con la primera y la segunda guerra mundial y que cada hito tuvo en sí su propia conquista en materia de declaraciones, pactos e instituciones en materia de derechos humanos. Todo esto dio como resultado diferentes sistemas dedicados a la protección de los derechos humanos.

En el plano macro se formó el sistema internacional de derechos humanos compuesto por la Organización de las Naciones Unidas y con ella las demás instituciones creadas para llevar a cabo sus actividades y facultades misionales como por ejemplo la Corte Internacional De Justicia y el Consejo de Derechos Humanos.

En el plano regional, dieron lugar a sistemas regionales de derechos humanos tales como: El Sistema Europeo de Protección de los Derechos Humanos en relación con el Convenio Europeo de Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (CEDH). El Sistema Africano de Derechos Humanos en relación con la Carta de Banjul. En Oriente Medio y Asia, el desarrollo de un sistema de derechos Humanos es casi inexistente a dudas penas existe algo conocido como la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN).

En América latina se desarrolló el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en relación con la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), el cual está compuesta en labor de dos órganos, la Corte y la Comisión Interamericanas bajo el marco de la OEA. Las anteriores con el fin de ser sistemas en la protección del individuo por parte del Estado por omisión o acción, de ser subsidiarios y en la eficacia de la existencia de responsabilidad internacional y nacional gracias a instrumentos de carácter vinculante y de carácter declarativo.

Respecto a lo anterior, la responsabilidad del Estado ante una instancia internacional se hace de manera expedita al adquirir tal compromiso. Con ello nace dos tipos de instancias de control normativo en los Estados que aceptaron la jurisdicción del Sistema Interamericano en palabras de Ovalle (2012) “los tribunales constitucionales de cada Estado parte ejercen el control de la constitucionalidad de los actos de sus autoridades internas, la Corte Interamericana tiene a su cargo el control de la convencionalidad” (pag.605).

La implementación e institucionalización del Sistema Interamericano de Derechos Humanos se dio por medio de los Estados firmantes de la CADH que aceptaron la jurisdicción de la Corte IDH y el estricto cumplimiento, gracias a la responsabilidad internacional asumida por el Estado ante un ilícito de carácter internacional en sus territorios (erga omnes)⁵ asimismo adoptar disposiciones en el derecho interno, la Convención al respecto dice:

“Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos 1. Los Estados Parte en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. 2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano. Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el 5, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se pronunció en ese sentido en la sentencia del 2006, Caso del Penal Miguel Castro vs. Perú. Sentencia del 2001 Olmedo Bustos y otros vs. Chile. artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades” (Organización de los Estados Americanos (OEA), 1969).

Así pues, se fundamenta lo que se conoce como control de convencionalidad. Un ejercicio que se convierte en mecanismo que debe ser realizado por la institucionalidad del derecho de los Estados lo que conocemos como tribunales y jueces nacionales, por medio de un análisis de comparación

y confrontación del derecho interno con el internacional, con el propósito de garantizar derechos humanos y la compatibilidad de la CADH y de las directrices que genere la Corte IDH quien constantemente está en esta tarea por medio de

Esto significó el sostenimiento de la democracia en la región. Una región cundida por episodios de dictaduras como la argentina, y la chilena, el surgimiento de populismos de carácter dictatorial, golpes de Estado y la insurgencia armada a lo largo de los territorios americanos, fue de suma importancia la existencia de un Sistema Interamericano De Derechos Humanos que blindará la moralidad pública y jurídica, la dignidad humana y la universalidad de los Derechos Humanos ante el Estado.

Debido al panorama anterior a la inestabilidad política en la región, la CIDH está en la tarea de la consolidación de la democracia, dice en su preámbulo: “Reafirmando su propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre” (OEA, 1969).

La alusión a instituciones democráticas demarca el camino de la protección de la defensa del régimen democrático en el sentido liberal, por ello la mención de libertad personal y justicia social, además del ius naturalismo y la dignidad humana presentes en la mención “respeto de los derechos esenciales del hombre”. Así bien, en el sentido de consolidar las instituciones democráticas, se derivan diferentes derechos de carácter absolutos en concordancia al ejercicio democrático, como el Artículo 16 Libertad de Asociación que declama el concepto de “sociedad democrática” de igual forma el artículo 15 Derecho de Reunión, que toma en primera medida el concepto de sociedad democrática. Además, la mención de la democracia representativa en el Artículo 29 de Normas de Interpretación.

Teniendo en cuenta lo anterior, los derechos políticos son consigna obligatoria ante la CADH, como se refería previamente sobre la coyuntura política que presenciaba la región en el marco de la promulgación de la convención. Los derechos políticos fueron una evolución de los derechos humanos crucial para las democracias nacientes y existentes que firmaron el Pacto de San José, pero que a la par vivían transiciones de gobiernos de corte autoritario a gobiernos de carácter democrático-representativo. En consecuencia, de la importancia de los derechos políticos, la asamblea general de la OEA en el año 2001 mediante resolución proclama La Carta Democrática Interamericana como instrumento de carácter no vinculante, pero sí como instrumento hermenéutico analítico que amplía el horizonte de sentido para la tarea de la consolidación de la democracia para con sus Estados miembros.

“El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional” (Carta Democrática Interamericana, 2001).

Ante lo anterior, la Carta juega un papel de suma importancia puesto, complementa de manera concisa el artículo 23 de la CADH:

“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 puede 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”. (OEA, 1969)

Lo complementa puesto que, toma el Estado de Derecho elemento principal del orden jurídico y democrático del Estado y además nutre la relación de derecho políticos formales y les da una margen amplia referente a los límites de su violación, lo que quiere decir que la violación de los derechos políticos no solo atenta contra el sujeto afectado del hecho Internacional ilícito, sino que también a la democracia misma desde su episteme jurídica, moral y formal de un Estado democrático en derecho.

En lo que respecta a la jurisprudencia de la Corte IDH sobre derechos políticos, se identifica el caso colombiano, el caso sentencia Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia del 2010, en donde se reconoció el magnicidio del entonces Senador de la República, producto de una violencia sistemática hacia el partido comunista y la Unión Patriótica por razones políticas significo la violación de los derechos políticos en el sentido de la participación política , sino además de la violación al derecho libertad de pensamiento y expresión y al derecho de asociación.

Casos como la sentencia Yanama vs Nicaragua del 2005, el cual tratase de la responsabilidad del Estado por excluir a la organización indígena de nombre Yatama en la participación de las elecciones municipales del 2000 que conllevo a la violación del artículo 23, al artículo 24 referente a la igualdad ante ley en este caso la ley electoral del Nicaragua, al artículo 25 protección judicial y al artículo 8 Garantías Judiciales.

Algo similar sucedió en el caso, sentencia Castañeda Gutman vs. México en donde se le excluye al ciudadano Mexicano Jorge Castañeda Gutman de ser candidato en la elección presidencial de

los Estados Unidos de México del año 2006, debido a que la legislación interna no permite que candidatos sin afiliación a un partido político se inscriba como candidato, dado que solo a los partidos políticos les corresponde y tienen el derecho de solicitar inscripción a un candidato a elección popular. Los derechos violados por parte del Estado mexicano fueron los mismo del caso anterior en Nicaragua, sin embargo, el derecho político no fue violado debido a que la demanda:

“Se relaciona con la inexistencia en el ámbito interno de un recurso sencillo y efectivo para el reclamo de la constitucionalidad de los derechos políticos y el consecuente impedimento para que el señor Jorge Castañeda Gutman [...] inscribirá su candidatura independiente a la Presidencia de México” para las elecciones que se celebraron en julio de 2006” (Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, 2008).

Por tales motivos la Corte decidió declarar que no hubo violación al artículo 23 derechos políticos; sin embargo, el sistema electoral si es propenso a la violación de este. Lo que nos trae a colación el concepto de margen de apreciación de los Estados referente a los dictámenes de la Corte IDH y lo establecido en la CADH, algo sumamente conflictivo debido a que la CIDH lo interpreta como una inhibición al ejercicio del control internacional, que pone en la palestra las decisiones de la Corte IDH y le da margen de maniobra a los Estados que puedan poner restricciones (Nash Rojas, 2018). Lo que trae como debate en el derecho interno de los Estados, como en el presente caso colombiano, sobre cómo la Corte Constitucional interpreta el artículo 23 de la Convención y a la par lo dictaminado por la sentencia Petro Urrego vs Colombia y la sentencia López Mendoza vs Venezuela y a través de esa interpretación sostener la facultad de la PGN sin ser juez penal competente.

En lo que respecta a inhabilidades es un tema tratado a lo largo del presente trabajo, referente a las inhabilidades a funcionarios de elección popular en relación con el caso Petro, que

jurisprudencialmente ha trastocado la escena política y jurídica del país debido a la relevancia que tiene la PGN como institución democrática y además el replanteamiento del sistema disciplinario colombiano. Referente a lo anterior, es importante revisar el caso López Mendoza vs Venezuela del 2011, el caso se centra en la responsabilidad del Estado Venezolano por haber inhabilitado al ciudadano Leopoldo López Mendoza quien fue alcalde del Municipio del Chaco desde el año 2000 hasta el año 2008 debido a la reelección en las elecciones del 2004 en el país. Ante este antecedente el ciudadano disponía en su labor política, presentarse como candidato a la Alcaldía del Estado Mayor de Caracas, sin lograr tal cometido producto de una inhabilitación de 3 y 6 años correspondientemente, impuesta por la Contraloría General de la República producto de dos procesos administrativos en su contra.

Los anteriores, procesos administrativos fueron impedimento para ejercer el derecho político al sufragio pasivo contemplado en el artículo 23 de la CADH, la Contraloría una entidad organismo de control -administrativa y sin facultades penales no puede restringir o limitar derechos políticos al respecto, la Corte dice en la sentencia:

“El Tribunal entendió que el caso debe resolverse mediante la aplicación de lo dispuesto por el artículo 23 de la Convención Americana, porque se trata de sanciones que impusieron una clara restricción al derecho a ser elegido, sin ajustarse a los requisitos aplicables de conformidad con el párrafo 2 del mismo, relacionado con una “condena, por juez competente, en proceso penal”. Para el Tribunal, “[n]inguno de esos requisitos se [...] cumplió, pues el órgano que impuso dichas sanciones no era un ‘juez competente’, no hubo ‘condena’ y las sanciones no se aplicaron como resultado de un ‘proceso penal’”. Por tanto, la Corte 3 consideró que si bien en el presente caso, el señor López Mendoza “ha podido ejercer otros derechos políticos [...], está plenamente probado que se le ha privado

del sufragio pasivo, es decir, del derecho a ser elegido”, por lo que “determinó[ó] que el Estado violó los artículos 23.1.b y 23.2, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana” (Caso López Mendoza Vs. Venezuela, 2011).

En este sentido, la inhabilidad interpuesta por un ente administrativo va contra vía de los lineamientos de la convención y a su vez el derecho a la protección judicial fue violado por el Estado debido a que los recursos interpuestos por la víctima no cumplieron en dar respuesta efectiva y pronta para proteger su derecho.

En concordancia, en el caso colombiano los derechos políticos constitucionalmente están en concordancia a la evolución epistemológica y jurídica de los derechos humanos, la constitución toma en cuenta en su artículo 2, que como fines del Estado está en tarea de facilitar la participación del ciudadano en todo lo concerniente a las decisiones de la cosa pública tanto en su dimensión política como económica. En el artículo 103, decanta los mecanismos de participación del pueblo, en un Estado democrático representativo, pero a la par en concordante con el constituyente de una democracia participativa por ello el vario pinto de mecanismos de participación tanto en representativos como el ejercicio del voto y participativos como el plebiscito y la consulta popular.

En el tema relacionado a la controversia del presente estudio, el artículo 40 determina el derecho por el cual el ciudadano puede participar en la conformación, el ejercicio y el control del poder político, estableciendo 7 numerales. Sin embargo, el que nos interesa es el numeral 2 del presente: “Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática” (Constituyente, 1991). Así, que este constituye objeto de controversia debido al artículo 270: “La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados” (Constituyente, 1991). Controversia en el sentido de la limitación del derecho político

correspondiente a la constitución con las facultades dadas a la Procuraduría y la forma en cómo están contempladas las inhabilidades y no poder tomar parte de elecciones.

Ante este panorama de derechos políticos, existentes en Colombia, está la sentencia Gustavo Petro vs Colombia del año 2020, en donde el Estado Colombiano es responsable de la violación al artículo 23 de la Convención Americana y al artículo 8.1 de la misma, caso casi igual en lo que se refiere al caso López Mendoza vs Venezuela en donde una entidad disciplinaria – administrativa , la Contraloría venezolana y en el caso Petro la PGN inhabilitan al ciudadano por un tiempo determinado sin tener facultades penales y sin el debido proceso como expresa el artículo 23 y 8 de la Convención ejercen tal violación.

Ante esto, en el derecho doméstico del país hay un panorama, las sentencias C-111 y 086 del 2019 que hablan grosso modo de la constitucionalidad de competencias para la suspensión provisional y también de sancionar con inhabilitación o destitución a servidores públicos de elección popular. Estas sentencias fueron originadas debido a la controversia que ocasionó las recomendaciones de la Corte IDH en 2017, sobre la competencia de poder sancionar a funcionarios de elección popular, establecida en la constitución política y en los artículos 157 y 44 del código único disciplinario.

Debido al proceso que adelantó el entonces alcalde de Bogotá Gustavo Petro Urrego, quien fuese destituido por el entonces Procurador del entonces Alejandro Ordoñez Maldonado, y que posteriormente debido al pronunciamiento de la Corte IDH y de la interpretación hermenéutica del Consejo de Estado de la sentencia C-028 del 2006 hacer nula decisión y con ello Gustavo Petro pudo volver a ejercer el cargo de alcalde de Bogotá.

Aunque la sentencia C-086 de 2019 ratificó la competencia de la Procuraduría sobre la validez constitucional y jurídica de sancionar disciplinariamente a un funcionario público de elección

popular, nunca se entró en detalle sobre la discusión si la suspensión provisional por parte de la Procuraduría afecte o restrinja derechos políticos, con lo cual, la sentencia solo se encargó de ratificar dicha facultad y se dejó a un lado esta discusión. Así mismo, la sentencia c-111 del 2019 discutió la expresión “elección” y con ello concluyó la armonía del artículo 93 de la constitución política, con el artículo 23 de la carta americana de derechos humanos.

Todo lo anteriormente dicho, va ligado al entendimiento de los derechos humanos como categoría histórica. La violación de derechos políticos por parte de los Estados miembros de la Convención demuestra que a pesar de la existencia de democracias formales “fuertes” y Estados de derecho desarrollados, la disputa de los derechos humanos es una constante y va en evolución exponencial en continua conquista de los mismos. La Corte IDH actúa como protectora y constante garante de esta evolución, por consiguiente, la filosofía de los derechos humanos cada día se hace presente.

CAPÍTULO III. ANÁLISIS CASO PETRO EN INTERACCIÓN ENTRE ÁMBITO DERECHO INTERNO Y EXTERNO E INTERPRETACIÓN JURISDICCIONAL

3.1. Estudio Preliminar:

En esta instancia de estudio del marco disciplinario, el término convencionalidad es inevitable en relación con las decisiones internas e internacionales en el caso Petro Urrego Vs Colombia, y en este sentido iniciar una exploración en sus diferentes aspectos a partir de la sentencia de tutela de este mismo ciudadano, pero en el agotamiento de los recursos internos que le permitieron avanzar hacia una decisión internacional, no es de poca monta para la referencia de quienes pretenden hacer valer sus derechos a través de los mecanismos apropiados, entendiendo que son procesos largos y precisos, pero que muestran un camino a quienes sus fuerzas no les alcanza hasta esas instancias, dado que los casos obligan a los altos tribunales a revisar los casos con base en esas decisiones internacionales.

Precisamente la Tutela tiene origen en la decisión de la PGN para inhabilitarlo en el ejercicio de funciones públicas por el término de 15 años por haber tomado la decisión de que las empresas del distrito de Bogotá asumieran la prestación del servicio público de aseo. De igual forma, se formula un segundo cargo por haber expedido un Decreto mediante el cual se adoptó un esquema de prestación de servicio público de empleo en la ciudad de Bogotá totalmente contrario al ordenamiento jurídico, según el cargo elevado. Del mismo modo, un Tercer cargo haber expedido otro decreto por autorizar vehículos tipo volqueta con el fin de garantizar la continuidad de la prestación del servicio público de aseo y como medida de precaución para minimizar eventuales impactos ambientales y sanitarios. El 09 de diciembre de 2013 la Sala Disciplinaria de la PGN Profirió la decisión declarando probados y no desvirtuados los tres cargos citados y como consecuencia imponer sanción de destitución al cargo de alcalde e inhabilitarlo por 15 años en el ejercicio de cargos y funciones públicas.

En uso de los recursos procedentes como es lógico solicitó la revocatoria de la decisión y propuso que la PGN “se abstuviera de imponer sanciones que vulneraran el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos”. (SU-335 de 2015). La decisión de con fecha 13 de enero de 2014, denegó el recurso interpuesto y por supuesto denegó la petición de abstenerse de dictar sanción so pena de violar el artículo 23 convencional. Las otras instancias que conocieron de esta tutela fueron el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que decidió el 17 de enero de 2014 que negó la tutela por considerar que el accionante contaba con otro medio para recurrir la decisión y el Consejo de Estado con fecha del 05 de marzo de 2014.

Los argumentos de confirmación de la tutela en primera instancia fueron los mismos, pero añadió el aspecto que ya existía jurisprudencia al respecto que la PGN podía imponer sanciones que restrinjan derechos políticos con el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Se acreditó la demanda de Nulidad y restablecimiento del Derecho y solicitud de suspensión provisional de los actos que ordenaron la destitución la fecha de la demanda fue el 28 de marzo de 2014 ante Tribunal Administrativo de Cundinamarca. La medida cautelar para el caso fue sostenida en favor del destituido (SU-335 de 2015).

Se transcribe el problema Jurídico planteado por la Corte:

“¿Es procedente la acción de tutela, como mecanismo definitivo o transitorio, para examinar la validez de la decisión mediante la cual la PGN impuso la sanción de destitución e inhabilidad general por el término de quince (15) años al alcalde Mayor de Bogotá?”
(Corte Constitucional de Colombia, SU-335 de 2015).

Al respecto se hacen las referencias a las sentencias C-028 de 2006, C-500 de 2014 y SU- 712 de 2013 respecto de la validez de la PGN para dictar estas decisiones de acuerdo con su competencia.

La Corte al resolver el caso estableció su jurisprudencia reiterada en el sentido que la acción de tutela era improcedente para el caso concreto y que dicha improcedencia se fundaba en la existencia de otros mecanismos para hacer valer sus derechos a través de otros mecanismos judiciales eficaces establecidos en la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

El caso Petro Urrego en la interposición de la tutela, aunque se niega por cuanto la misma jurisdicción administrativa le había concedido la suspensión de los efectos de los fallos disciplinarios, le brinda el camino para continuar en su defensa ante otros organismos internacionales. En la decisión de la Tutela no se aborda el artículo 23 de la Convención Americana y la posible restricción de los Derechos Políticos, sólo el aspecto de acción de Tutela frente a actos administrativos sancionatorios.

La sentencia del 08 de Julio de 2020 emitida por la Corte IDH máximo ente en el sistema Interamericano, decidió la responsabilidad internacional del Estado de Colombia por las violaciones a diversos derechos en perjuicio del Ciudadano Gustavo Francisco Petro Urrego, esta decisión no es de poca monta en consideración a que pudo en la etapa ante la Comisión, el Estado Colombiano lograr una reivindicación de los Derechos del Demandante y promover una reestructuración más propia de sus dinámicas nacionales en las instituciones involucradas. Por cuanto según la Corte, los derechos políticos de Petro se vieron afectados como consecuencia de la sanción disciplinaria de fecha 09 de diciembre de 2013. Cómo se consideró había sido puesto de manifiesto en la tutela SU-335 de 2015, sin que se lograra por ese medio judicial del derecho interno colombiano una reconsideración de lo actuado a sabiendas que el Petro Urrego advirtió de la imposibilidad de esas sanciones so pena de violar sus derechos políticos.

Pero lo que es claro además es que dice la Corte IDH “así como aquellas que tienen el efecto práctico de producir una inhabilidad en el ejercicio de los derechos políticos como resultado de una decisión de la Contraloría, constituyen una violación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos” (Petro Urrego vs Colombia, 2020). Esta referencia amplía la instrumentalización del Estado colombiano no sólo a la PGN sino también a la Contraloría General de la República y a las Contralorías Territoriales. Cómo órganos administrativos que imponen sanciones que impiden el libre ejercicio de los Derechos Políticos, como ya sabemos establecidos en el artículo 40 de la Constitución y en el artículo 23 de la Carta Americana de Derechos Humanos.

Continúa la Corte IDH haciendo especial énfasis en que, del proceso disciplinario seguido contra Petro Urrego, se desprende la violación del Principio de la Jurisdiccionalidad, la garantía de imparcialidad, principio de presunción de inocencia y el derecho a la defensa de suerte que las normas violadas por el Estado Colombiano de la Carta Americana las describe así:

“En consecuencia, la Corte concluyó que el Estado es responsable por la violación al artículo 23 de la Convención Americana en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, y por la violación a los artículos 8.1 y 8.2.d), en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento” (Petro Urrego vs Colombia, 2020).

Los hechos tienen mayor relevancia en las circunstancias en las cuales el Demandante Petro Urrego estaba en ejercicio de su cargo como alcalde Mayor de Bogotá; es decir en ejercicio de sus derechos políticos tutelados por el sistema Interamericano a través de la Carta Americana.

En igual sentido la Corte IDH en este fallo reitera el precedente en el caso López Mendoza Vs Venezuela, sobre el artículo 23 Convencional, el cual no permite que un órgano administrativo pueda aplicar una sanción que implique una restricción a los derechos políticos de un funcionario público elegido democráticamente. La Corte recalca i) que el mandato de Petro Urrego fue interrumpido como consecuencia de la decisión del Proceso disciplinario y ii) que las normas no se han modificado específicamente las que permitieron la imposición de dichas sanciones (Petro Urrego vs Colombia, 2020). Se cita a este respecto puntualmente de la decisión:

“La Corte concluyó que la vigencia de los artículos 44 y 45 del Código Disciplinario Único, los cuales facultan a la Procuraduría a imponer sanciones de inhabilitación o destitución de funcionarios democráticamente electos, así como los artículos 60 de la Ley 610 y 38 del Código Disciplinario Único, los cuales pueden tener el efecto práctico de producir una inhabilidad en virtud de una sanción de la Contraloría, y el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017, que establece el tipo penal de “elección ilícita de candidatos”, constituyen un incumplimiento del deber de adoptar disposiciones de derecho interno” (Petro Urrego vs Colombia, 2020).

La normatividad citada por la Corte IDH, en el contexto del derecho interno colombiano, Ley 734 de 2002 artículos 38,44,45, Ley 610 de 2000 artículo 60 y Ley 1864 de 2017 artículo 5, es el marco regulatorio para no permitir que un ciudadano inhabilitado por uno de estos organismos Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la Nación y Fiscalía pueda ocupar el cargo al cual haya sido electo si reporta una sanción por uno de estos organismos de control.

Lo que está claro en la sentencia es lo extensivo a cualquier forma de limitación al ejercicio de los derechos políticos por parte del Estado Colombiano. El resultado de haber optado el Estado Colombiano por un litigio ante la Corte IDH, trajo como consecuencia manifestaciones en la sentencia Petro Urrego Vs Colombia en el capítulo Reparaciones la siguiente declaración por parte de la Corte IDH que se cita “B. Garantías de no repetición: adecuar su ordenamiento interno de acuerdo a lo señalado en la Sentencia, de forma tal que los funcionarios de elección popular no puedan ser destituidos ni inhabilitados por decisiones de autoridades administrativas.” (Petro Urrego vs Colombia, 2020).

Es decir, que de forma clara y expresa por este Tribunal Internacional establece, que los funcionarios de elección popular no pueden ser destituidos ni inhabilitados por decisiones de autoridades administrativas. Esta es una manifestación imperativa que no admite acciones indirectas que modulen la sentencia por parte del Estado Colombiano; dado que la propia Corte supervisará el cumplimiento íntegro de la Sentencia y dará por concluido el caso una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la Sentencia.

Como bien se sustanció por la Corte IDH, el Estado Colombiano a través del Honorable Consejo de Estado en Sala Plena mediante sentencia del 15 de Noviembre de 2017, en decisión que definió la demanda presentada por el mismo Petro Urrego contra las decisiones administrativas del 09 de Diciembre de 2013 y 13 de enero de 2014 mediante las cuales lo habían declarado destituido del

ejercicio de derechos políticos en su calidad de Alcalde Mayor de Bogotá e igualmente inhabilitado para el ejercicio de cargos públicos por el periodo de 15 años.

Se destaca de esa demanda la petición de atacar los fallos de la PGN, por violación directa de normas internacionales citando el artículo 93 de la Constitución y con invocación del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos se sustanció así este capítulo:

“Los derechos políticos de los ciudadanos solamente pueden limitarse en un proceso penal por un juez competente, la entidad demandada violó dicha Convención, pues, sin tener competencia, restringió los derechos políticos del demandante, al imponer la sanción de inhabilitación” (Petro Urrego vs Colombia, 2020).

Este hecho es relevante por cuanto en este sentido, se sustanció siempre las tutelas y demandas para la defensa de los derechos políticos de Petro Urrego y de los demás ciudadanos que vean afectados sus derechos políticos entre tanto subsista la vigencia de las normas denunciadas por la Corte IDH, como limitantes de los derechos políticos en Colombia (Ley 734 de 2002 artículos 38, 44,45, Ley 610 de 2000 artículo 60 y Ley 1864 de 2017 artículo 5).

La Procuraduría al contestar esta demanda hace referencia a las sentencias C-028 de 2006 y SU 712 de 2013 como respaldo de la Corte Constitucional Colombiana en esa función en concordancia con el artículo 23 Convención Americana, citando además el artículo 30 de la misma carta como habilitante para aplicar normas que restrinjan el ejercicio de derechos y libertades por razones de interés general, como lo es el caso de las normas disciplinarias cuestionadas. (Consejo Estado, 2017).

El Consejo de Estado sustancia lo referente al concepto de Sufragio Pasivo, término que se define como el derecho a ser elegidos por medio de un proceso electoral. Argumenta que esta tesis fue

aplicada por la Corte IDH en la Resolución Nro. 5/2014 al solicitar al Gobierno de Colombia la suspensión inmediata de los efectos de la decisión del 09 de diciembre de 2013.

La comisión estimó que la posible aplicación de una sanción de naturaleza disciplinaria, adoptada por una autoridad administrativa, podría afectar el ejercicio de los derechos políticos del Señor Petro Urrego, dicho en la sentencia Consejo Estado 15 de noviembre de 2017.

El Consejo De Estado rescata:

“El criterio integrador plasmado por la Corte Constitucional en Sentencia C-028 de 2006, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado considera que, de acuerdo con la ratio decidendi de este pronunciamiento, la regla jurisprudencial que de allí se desprende es que la competencia que se le atribuye 29 Número Interno: 1131-2014 Demandante: Gustavo Francisco Petro Urrego Demandado: Nación - Procuraduría General de la Nación a la Procuraduría General de la Nación para investigar y sancionar disciplinariamente a funcionarios públicos de elección popular se ajusta al artículo 23.2 de la CADH solo en cuanto que la actuación del órgano de control se encamine a prevenir hechos de corrupción o a conjurar actos de servidores públicos que promuevan y constituyan casos reprochables de corrupción, función que desarrolla en cumplimiento de los fines previstos internacionalmente, entre ellos, la obligación adquirida por el Estado Colombiano en tratados de lucha contra la corrupción.” (Consejo de Estado, 2017, pág. 26).

Pero en cuanto al criterio del juzgamiento de los funcionarios que se encuentren inmersos en conductas contrarias a derecho “pero que no constituyen per se casos reprochables de corrupción o constitutivos de tales actividades”. En resumen, surgen dos situaciones que propone el Consejo de Estado i) funcionarios juzgados en función de una política internacional de lucha anticorrupción

que pueden ser consideradas estas decisiones acordes a los lineamientos del artículo 23 Convencional y ii) el juzgamiento de aquellos funcionarios que cometen faltas contra la Administración, pero no tienen la connotación de casos de corrupción.

A partir de estos postulados el Consejo de Estado asume su deber de instalarse como Juez de convencionalidad reconociendo la posición de la Corte IDH como medio de protección e intérprete autorizado de las normas convenidas por los Estado en CADH, sus decisiones son vinculantes a los Estados y continua el Consejo de Estado reconociendo que los estados sometidos a verificar que las normas internas sean compatibles con las del sistema interamericano y que no si no lo es así, entonces se adopten las medidas necesarias para su cumplimiento. Esto es consecuente con las órdenes de Garantías en el caso Petro Urrego Vs Colombia, decisión posterior a esta decisión interna.

Ahora bien, ante lo anterior, para el entendimiento del presente trabajo el Consejo de Estado cita el caso Almonacid Arellano y otros Vs Chile para determinar el concepto de Control Convencionalidad:

“La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de ‘control de convencionalidad’ entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder

Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana” (Almonacid Arellano y otros Vs Chile, 2006).

Lo anterior deviene de las responsabilidades que tiene el Estado Colombiano adquiridas ante el Sistema interamericano de Derechos humanos, que aceptó por medio del pacto de San José, la jurisdicción de la Corte IDH, por ende, lo anteriormente dicho y los posteriores análisis va enmarcado en este concepto dicho propiamente por la Corte en la sentencia.

El Consejo De Estado entiende que el caso Petro Urrego contra Procuraduría General tiene una clara divergencia con el análisis de la sentencia C-028 de 2006, por cuanto sus actos no son considerados como corrupción propiamente dichos, ya que se trataba de cambiar un modelo de recolección de basuras en el distrito capital y que en la propia Fiscalía habían precluido sus investigaciones penales por falta de tipicidad en las faltas y que con resolución del 21 de Noviembre de 2014 se resolvió el asunto. De otro lado, estaba el análisis que debía hacer el tribunal del artículo 23.2 del Carta Americana del derecho a elegir y ser elegido que tenían los ciudadanos de Bogotá considerado este principio como el principio de soberanía popular, el Consejo de Estado consideró este aparte de la siguiente manera:

“De esta forma, la Carta Fundamental no solamente permite que las mayores garantías previstas en tratados internacionales que consagren derechos humanos rijan en el orden interno, por virtud del bloque de constitucionalidad, sino también que garantiza la autonomía e independencia del poder judicial, facilitando de esta manera que la protección y defensa de los derechos de índole político, y particularmente los de elegir y ser elegidos, se puedan radicar en cabeza de los jueces de la República” (Consejo de Estado, 2017, pág. 34).

Con respecto de lo anterior, el Consejo de Estado sienta su posición respecto de las sanciones que puede imponer la PGN así:

“Las respectivas sanciones” que puede imponer el Procurador General de la Nación “conforme a la Ley”, tratándose de servidores públicos de elección popular, como resultado de una investigación disciplinaria cuyo origen no se trate de conductas constitutivas de actos de corrupción, son todas aquellas establecidas en el ordenamiento interno, distintas a las señaladas en el artículo 44 del CDU, que implican restricción de derechos políticos de tales servidores, como la destitución e inhabilidad general (numeral 1) y la suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial (numeral 2)” (Consejo de Estado, 2017, pág. 35).

Esta decisión del Consejo de Estado termina en el artículo Primero de la Decisión declara la nulidad de los Actos Administrativos que declararon a Petro Urrego como destituido e inhabilitado general por el término de 15 años. El motivo de estado motiva su análisis en dos aspectos el caso concreto:

“(i) Falta de competencia del ente que impuso la sanción, garantía mínima del derecho al debido proceso del señor Gustavo Francisco Petro Urrego y (ii) violación al principio de tipicidad de la falta disciplinaria que guarda relación estricta con el principio de legalidad de la sanción” (Consejo de Estado, 2017, pág. 93).

Como bien dice el Consejo de la falta de competencia de la Procuraduría para restringir derechos políticos, en primer lugar, porque a palabras del Consejo la facultad de restringir derechos políticos está en cabeza de los jueces de la república y por ende configura una independencia de la rama judicial. En segundo lugar, es un hecho que no responde a un análisis sistemático y teleológico por parte de la Corte constitucional en las sentencias de exequibilidad del artículo 44 del código único disciplinario con respecto a la artículo 23 de la convención, en donde reafirmaba sentencia tras

sentencia, la competencia de la Procuraduría, puesto que claramente no tomaron un análisis en la materia y analizaron los demás tratados como ayuda a la fundamentación, pero sin tomar en cuenta que los tratados citados sustentaban la lucha contra la corrupción y por tal motivo la Procuraduría esta facultad en casos de corrupción algo que no cometió el ciudadano.

Por tales motivos, el consejo de Estado ordena lo siguiente:

“SEXTO: EXHORTAR al Gobierno Nacional, al Congreso de la República y a la Procuraduría General de la Nación para que, en un plazo, no superior a dos (2) años, contado a partir de la notificación de esta providencia, implemente las reformas a que haya lugar, dirigidas a poner en plena vigencia los preceptos normativos contenidos en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos en el orden interno, con fundamento en las consideraciones emitidas y la ratio decidendi de esta sentencia. Para los efectos de este numeral, comuníquese esta decisión al señor presidente de la República, al señor presidente del Congreso de la República y al señor Procurador General de la Nación”.

Consejo de Estado, 2017, pág. 94)

Este es un avance en la interpretación convencional de los derechos políticos al interior del estado colombiano y conforme la competencia del Consejo de Estado, decisión que se suma a la de la Corte IDH en el mismo caso para pedir una modificación de la normatividad interna de la facultad para juzgar funcionarios de elección popular a través de funcionarios y entidades de naturales administrativa. A la fecha esta decisión no se ha ejecutado.

En el anterior sentido, es necesario divisar la sentencia C-500 del 2014. En esta decisión que se analiza especialmente se rescata los Salvamentos de Voto de los Magistrados María Victoria Calle Correa y Alberto Rojas Ríos. La primera manifiesta que la Corte no avoca el conocimiento de la

demanda por los preceptos constitucionales del demandante si no por otros distintos, como por ejemplo que el demandante no cuestiona la disposición legal del artículo 23 de la Convención Americana, pero la sala en un ejercicio *contra actione*, resolvió que en efecto este era el planteamiento material del demandante. Que el abordaje y la pregunta a responder por parte de la Corte fue ¿si la doctrina jurisprudencial de la interamericana tiene alguna influencia sobre la constitucionalidad de los poderes del procurador? Y la pregunta se responde en el entendido que el sistema interamericano carece de una posición “uniforme, reiterada e inequívoca” a su juicio una apreciación que carece de sustento. Los casos abordados son distintos dándole preeminencia doctrinal a decisiones que no tratan el límite convencional a la restricción a derechos políticos mediante sanción. Que desde el referente de la C-028 de 2006 “han ocurrido acontecimientos constitucionales virtualmente aptos para cambiar nuestras concepciones sobre los límites del control disciplinario”.

Cita claramente la sentencia de Leopoldo López Vs Venezuela sentencia en la cual se había expresado claramente que las restricciones a los derechos políticos de los servidores elegidos popularmente sólo se deben imponer por un Juez. Decisión que necesariamente impacta al menos dice “la cosa juzgada material”. La Constitución es dinámica en la relación con la sociedad, los principios e instituciones, los compromisos anteriores y las experiencias son determinantes. Expresa en este orden de ideas textualmente:

“Los poderes públicos pueden entonces tener límites hoy que no tenían antes,” (...) “El texto constitucional no le reconoce expresamente a esta última la potestad amplia de destituir e inhabilitar a los servidores públicos de elección popular. En unos pocos pronunciamientos jurisprudenciales, la mayoría de los cuales se expidieron en la década anterior o incluso en el siglo pasado.... La discusión en torno a los límites de la potestad de

la Procuraduría para imponer sanciones de inhabilidad a servidores públicos de elección popular está todavía abierta” (Sentencia C-500/14).

Este salvamento de voto dilucida que la facultad de la PGN es cuestionable y no absoluta como pretenden algunas sentencias de la Corte Constitucional. Pero aún más importante es el entendimiento histórico de las dinámicas del derecho, de las instituciones y en este caso los derechos humanos, algo que se ha reiterado en el presente trabajo, la Procuraduría ha sido desde sus inicios una continua reformulación de su tarea y sus facultades para con la democracia colombiana y de igual forma las sentencias respondieron al entendimiento e interpretación de los magistrados de la época y del avance de la filosofía del derecho a la fecha, claramente sin el ánimo de desvirtuar lo fallado y lo analizado puesto que muchos de esos planteamientos a día de hoy siguen siendo válidos, sin embargo no prestos a ser perfectos y es aquí en donde el código disciplinario único y la Procuraduría se deben abrir paso al entendimiento de los derechos humanos como categoría histórica lo que implica que los mismos están en constante disputa en este caso los derechos políticos.

El voto de salvamento de Alberto Rojas Ríos también sostuvo en su momento, no estar de acuerdo con la exequibilidad de la norma Nral 1 Parcial Artículo 44 de la Ley 734 de 2002. Analizando el Derecho Político como un elemento medular de la Democracia a través el cual se puede transformarse la realidad social, es un derecho transversal que no es pacífico pero que ayuda a sustentar el pluralismo y la participación de la Carta Política en su esencia democrática. Poniéndose de presente en ese conjunto de acepciones las restricciones de las que puede ser objeto este derecho político, sin no pocas consideraciones en la jurisdicción constitucional.

Agrega el constitucionalista, que el debate se ha centrado en la asignación de competencias constitucionales de funcionarios administrativos para suspender o inhabilitar a congresistas y se

podría agregar por nuestra cuenta a otros funcionarios elegidos popularmente en el nivel territorial, función que, defendidas desde otras ópticas con el concepto de la configuración legislativa, ajustado persé a los postulados de derechos humanos.

Afirma que se ha construido este precedente judicial dirigido a fortalecer las potestades sancionatorias a funcionarios administrativos sobre funcionarios elegidos popularmente, esa concepción es insostenible desde la perspectiva constitucional, dada la incorporación de nuevos y sensibles argumentos de control; lo anterior sin restar importancia a las decisiones como la C-028 de 2006, protegiendo en todo caso la Democracia aun sabiendo los riesgos que corre. Considera que en su momento la declaración de exequibilidad los artículos 44 numeral 1, 45, literal d) y las expresiones “La inhabilidad general será de diez años a veinte años; la inhabilidad especial no será inferior a treinta días ni superior a doce meses”, contenidas en el inciso primero del artículo 46 de la Ley 734 de 2002, lo hizo tras el análisis con los artículos 40 de la Constitución Política y 23 de la Convención Americana.

En esta oportunidad la variación de los cargos, por violación de los artículos 2, 25 y 29 de la Convención Americana, relativos a la obligación de los Estados de acompañar el ordenamiento interno con las obligaciones allí incorporadas, así como a las garantías de protección judicial a través de recursos eficientes y de las reglas de interpretación daban cuenta que el asunto no había sido superado, y que, en efecto, las dudas sobre la constitucionalidad de la regla legal perviven, e incluso esto forzaba a ampliar el alcance dado previamente al artículo 23 de la Convención. Conforme al artículo 277 las facultades al Procurador General no se encuentran expresadas en dicho artículo y aunque se entienden implícitas, tiene un límite en las disposiciones convencionales y en el contexto del artículo 29 se impone una superlativa preeminencia sobre el ejercicio de los derechos políticos.

Este aspecto había sido más fácil entenderlo con la referencia al caso Manuel Cepeda Vargas Vs Colombia allí se destacó que uno de los aspectos que protege la convención se liga con la acción al poder y el ejercicio de los derechos políticos y en la misma vía al dar las garantías para su pleno desarrollo el estado colombiano es incapaz de abrir canales de concertación con opositores políticos. La importante cita para este argumento se hace del mismo caso Cepeda Vargas Vs Colombia que se transcribe para no restar importancia a este argumento del sistema interamericano

“Las voces de oposición resultan imprescindibles para una sociedad democrática, sin las cuales no es posible el logro de acuerdos que atiendan a las diferentes visiones que prevalecen en una sociedad. Por ello la participación efectiva de personas, grupos y organizaciones y partidos políticos de oposición en una sociedad democrática debe ser garantizada por los Estados mediante normativas y prácticas adecuadas que posibiliten su acceso real y efectivo a los diferentes espacios deliberativos en términos igualitarios, pero también mediante la adopción de medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, atendiendo la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales” (C-500 del 2014).

Termina su argumentación comparando nuevamente al funcionario administrativo sobre el de elección popular. Y valora la importancia de poner esto es un contexto que le dé alcance para determinar la incidencia que los funcionarios administrativos inciden en el poder político en Colombia. Considera que hay un vicio en el ejercicio del Poder público y por lo tanto dicha norma debía ser apartada del ordenamiento jurídico (Nral 1 Parcial Artículo 44 de la Ley 734 de 2002). Para su concepto la calidad de la democracia es importante al momento de generar debates. Si la discusión se hubiese dado bajo estos parámetros estaríamos en presencia de un avance en la

democracia, concreción del principio de igualdad material para que las minorías de oposición y opción de gobierno no tengan temor a ser inhabilitadas por un funcionario administrativo.

El control de convencionalidad no es exclusivo para estas decisiones, también cómo dos normas superiores pueden complementarse, buscando proteger el contenido de los derechos fundamentales y el sistema jurídico.

Resalta que las garantías de protección judicial, la participación y el ejercicio del poder político, armonizadas evitan la restricción de derechos políticos por la vía administrativa, era posible advertir que la disposición demandada no podía mantenerse incólume, menos cuando se encuentra patente la vulneración del principio democrático.

Ante la crisis actual estos razonamientos son claros porque se evidencia que el órgano supremo constitucional colombiano, ya estaba ambientado de las falencias existentes en la consolidación de la democracia, problema que se podía hacer más evidente cuando en el debate por el poder no se garantizara los derechos de las minorías, ni mecanismos que garantizaran diálogos respetuosos de oposición o por lo menos garantías de enjuiciamiento a la luz de un verdadero debido proceso en el caso a caso y por ende en la evolución de la jurisprudencia alrededor del problema central sobre competencias institucionales en el enjuiciamiento disciplinario.

3.2. Posición de la Procuraduría General de la Nación:

La Procuraduría, ha adoptado una serie de posiciones de interpretación relacionadas con el Caso Petro Urrego Vs Colombia, tratando siempre de no dejar perder sus facultades, en el marco legal que históricamente tenía; en relación con la facultad disciplinaria de juzgar funcionarios de elección popular. Facultades que de forma paradójica fueron recusadas por un ciudadano que consideró que estaba siendo víctima de una posible extralimitación de funciones y violación de

DD.HH, y por ello acudió en su legítimo derecho a instancias internacionales para que se definiera esta situación jurídica en función del principio de subsidiariedad y el control de convencionalidad que es propio de la Corte IDH.

Lo anterior, sólo es procedente agotando los recursos internos del Estado colombiano para poder acceder al Sistema Interamericano, una de estas concepciones es que en Colombia hay un sistema disciplinario con un control específico dentro de las competencias administrativas del juicio disciplinario y de otro lado que ese sistema tiene un control jurisdiccional a través de los Jueces Administrativos y de lo Contencioso Administrativo y el propio Consejo de Estado según el rango de los funcionarios investigados.

Es de esta manera que en sentencia del Consejo de Estado del 26 de marzo de 2014 Sala Contencioso Administrativo, Sección segunda, Subsección A se trata el tema:

“Para el Consejo de Estado resulta indudable que los actos de control disciplinario adoptados por la Administración Pública y por la Procuraduría General de la Nación, es decir, aquellos actos expedidos en ejercicio de la potestad disciplinaria en sus ámbitos interno y externo constituyen ejercicio de función administrativa, y por lo tanto son actos administrativos sujetos al pleno control de legalidad y constitucionalidad por la jurisdicción contencioso-administrativa. No se trata de actos que manifiesten la función jurisdiccional, ni mucho menos de una función sui generis o nueva del Estado, sino de actos administrativos que tienen, por definición, control judicial. La única excepción a la naturaleza administrativa de los actos de la Procuraduría es la que indica la propia Constitución en su artículo 277, inciso final, según el cual “para el cumplimiento de sus funciones la Procuraduría tendrá atribuciones de policía judicial” (Sentencia 117 de 2014).

En este sistema disciplinario se agotaban todos los derechos al debido proceso, por cuanto con la decisión de primera y segunda instancia, se podía según los términos de la ley 1437 de 2011 a través de la Nulidad y Restablecimiento debatir de fondo las sentencias y era necesario hacerlo porque cada caso podría tener orígenes y momentos diferentes para recurrir a la Jurisdicción Contenciosa, ejercicio de la acción pública que también es dativa al afectado con dichas decisiones. Esta concepción de un sistema disciplinario se apalanco en varias decisiones del Consejo de Estado en Casos Concretos. Esto marcó la administración del Dr. Fernando Carrillo Flórez en el periodo 2017-2020.

Para el periodo comprendido de la elección de la Dra. Margarita Cabello Blanco, 2021-2024, se está dando trámite a una reforma estructural en el congreso de la República además con mensaje de urgencia por parte del presidente de la República; no solamente por la obligación de cumplir los términos del Consejo de Estado, si no la propia decisión de la Corte IDH en el caso Petro-Urrego Vs Colombia. La radicación contempla conforme a los artículos 1 Modificatorio del artículo 2 de la Ley 1952 de 2019 quedará así:

“Artículo 2. Titularidad de la potestad disciplinaria, funciones jurisdiccionales de la Procuraduría General de la Nación y autonomía de la acción. El Estado es el titular de la potestad disciplinaria. Se le atribuye a la Procuraduría General de la Nación funciones jurisdiccionales para la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive los de elección popular y adelantar las investigaciones disciplinarias e imponer las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad y las demás establecidas en la ley. Las decisiones sancionatorias serán susceptibles de control ante la jurisdicción contencioso-administrativa.” (Proyecto de Ley Reforma Funciones PGN, 2019)

Según esta consideración como ya se dijo, y que está haciendo tránsito en el congreso de la república en las Comisiones Conjuntas de Cámara y Senado, se estaría dando funciones a la Procuraduría General de la Nación, para conocer el proceso disciplinario inclusive de los electos popularmente. Igualmente se consideró que las decisiones sancionatorias serán susceptibles de control ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, lo que podría considerarse a mi juicio una redundancia para el logro de la seguridad jurídica, si esta figura fuera viable a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y para el cumplimiento de los fines de la sentencia Petro Urrego Vs Colombia.

La Corte Constitucional ha tratado el tema en la sentencia C-156 de 2013, el punto que fue objeto de demanda constitucional fue el artículo 199 de la Ley 1450 de 2011 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”. La Norma demandada tiene la siguiente redacción

“Artículo 199. Funciones del Ministerio del Interior y de Justicia en Materia de y Descongestión. Con el fin de contribuir al acceso eficaz a la justicia y a la descongestión judicial, el Ministerio del Interior y de Justicia, o quien haga sus veces, a través de la dependencia que para tales efectos determine la estructura interna, podrá, bajo el principio de gradualidad en la oferta, operar servicios de justicia en todos los asuntos jurisdiccionales que de conformidad con lo establecido en la Ley 446 de 1998 sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia han sido atribuidos a la Superintendencia de Industria y Comercio, Superintendencia Financiera y Superintendencia de Sociedades, así como en los asuntos jurisdiccionales previstos en la Ley 1380 de 2010 sobre insolvencia de personas naturales no comerciantes y en la Ley 1098 de 2006 de conocimiento de los defensores y comisarios de familia” (Ley 1450 De 2011).

Un primer argumento del demandante era que el artículo no había sido discutido cómo se probaría con el acta que adjunta transcrita del debate en su momento y que la votación del articulado se había dado en bloque; alega que no se surtieron los tres debates exigidos en el artículo 157 de la Constitución. En esta demanda se alegan violaciones a los principios de consecutividad, identidad, principio de unidad de materia, violación del principio democrático, los cuales se consideran como vicios de procedimiento. Igualmente, se alegaron violaciones por vicios de fondo, como por ejemplo violación del principio de separación de poderes, sobre este principio el demandante considera que está estructurado en:

“Que (i) genera una indebida acumulación de poderes en cabeza del ministro; (ii) los ministerios, por su evidente significado político, como parte esencial de la estructura administrativa, son incompatibles estructuralmente con el ejercicio de las funciones jurisdiccionales; y (iii) la ley solo puede atribuir funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas de carácter técnico.” (Corte Constitucional de Colombia, C-156 de 2013).

La Corte expresa que ya ha abordado el tema en la jurisprudencia, sobre la atribución de facultades jurisdiccionales a autoridades administrativas en las sentencias C-592 de 1992 y C-212 de 1994:

“Destacando que ese tipo de asignación de competencias constituye una tendencia común en el derecho comparado actual, destinada a la descongestión de la administración de Justicia, y cuya validez depende de la excepcionalidad y el origen legislativo de la atribución en los términos del artículo 116 de la Constitución Política” (Corte Constitucional de Colombia, C-156 de 2013).

Se definió a través de estos fallos que el artículo 116 debe interpretarse de manera armónica con los artículos 113 y 2 constitucionales, dado que los órganos del estado tienen funciones separadas,

pero deben colaborar armónicamente para obtener los fines estatales según fueron definidos en el artículo 2 de la misma norma superior. Argumenta el alto tribunal respecto a la separación de funciones:

“Que la separación de funciones entre las ramas del poder público no es absoluta ni configura ámbitos de acción “exclusivos, rígidos e impermeables”. Acota para concluir la idea central que la separación de funciones se manifiesta, en cambio como un equilibrio destinado a impedir la concentración y el abuso del poder, y en la concurrencia del esfuerzo “con miras al logro de metas comunes”, como es el caso del de las funciones excepcionales a otras ramas del poder Público, como aquellas previstas en los artículos 174 y 178 de la constitución con relación al Congreso de la República (C-156 de 2013).

La problemática que se observa en esta situación de que una entidad tenga funciones administrativas y a la vez funciones jurisdiccionales tendría que ver con la independencia, autonomía de los funcionarios que ejercen estas funciones en determinados momentos por cuanto al conocer de un asunto inicialmente estarían inhabilitados por hacer conocido del asunto previamente y si las funciones se cruzan constantemente con otras, como podría ocurrir con la Procuraduría General de la Nación, cuando de sus funciones se desprende que tiene funciones preventivas sobre asuntos que pasan a conocimiento disciplinario.

En igual sentido, cuando se inicien acciones directas porque se deben diferenciar las acciones administrativas de las jurisdiccionales, es decir; de sustanciación y fallo. La sentencia se ha referido claramente a entidades como la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de competencia desleal C-649 de 2001. También en relación de la Superintendencia Bancaria en relación de funciones Judiciales a esa Superintendencia C-1641 de 2000, las decisiones de constitucionalidad fueron condicionadas a los ajustes internos de la entidad para garantizar la

independencia en el conocimiento de los asuntos y así garantizar el debido proceso. La armonización se refiere al desarrollo del artículo 116 de la constitución y los principios de imparcialidad, independencia, autonomía y neutralidad que deben guiar las actuaciones judiciales C-156 de 2013. Hasta aquí se entiende que se trata de organismos con funciones técnicas respecto de sus competencias específicas.

Para abordar los límites de la atribución de funciones jurisdiccionales a las autoridades se debe analizar como así lo hace la Corte sobre las reglas Jurisprudenciales de la atribución de funciones a autoridades administrativas. En los términos del artículo 116 de la Constitución se encuentra dispuesto que la atribución sea:

“i) Con carácter excepcional, según la Corte se trata de un mandato de interpretación restrictiva de las normas que confieren dichas facultades y ii) un mandato de definición precisa de las competencias y las autoridades encargadas de ejercerlas. iii) un mandato de asignación eficiente para resolver los asuntos asignados de manera eficiente” (Ley 1285 DE 2009).

Como así lo define el artículo 3 Ley 1285 de 2009 modificadorio del artículo 8 de la Ley 270 de 1996 en los siguientes términos:

“Excepcionalmente la ley podrá atribuir funciones jurisdiccionales a ciertas y determinadas autoridades administrativas para que conozcan de asuntos que por su naturaleza o cuantía puedan ser resueltos por aquellas de manera adecuada y eficaz. En tal caso la ley señalará las competencias, las garantías al debido proceso y las demás condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes. Contra las sentencias o decisiones definitivas que en asuntos judiciales adopten las autoridades administrativas excepcionalmente facultadas para ello, siempre

procederán recursos ante los órganos de la Rama Jurisdiccional del Estado, en los términos y con las condiciones que determine la ley” (Ley 1285 de 2009).

3.3. Síntesis Descriptiva:

En el presente aparte se dará respuesta a la pregunta anteriormente planteada en la introducción, teniendo en cuenta lo considerado en capítulos atrás. Transversalmente dilucidando la salida jurídica ante el dilema de la investigación.

Se debe indicar en primer lugar, que los pueblos no tienen memoria clara de los acontecimientos que preceden a los grandes cambios, tal vez porque, las historias dicen algunos, la escriben los vencedores, es un sofisma que viene haciendo carrera cuando los hallazgos de las humanidades logran dar otra visión de la historia conocida. La accidentada historia política no es ajena a estas dicotomías, los que tienen el poder se quieren perpetuar y los que quieren llegar al poder, tienen toda clase de dificultades para acceder libremente en condiciones de igualdad a esta posición de hacer parte del estado y participar del poder político.

Lo relevante y aplicado a la investigación es que la democracia como un concepto explicable y referente a dinámicas sociales, no sería posible sin otros elementos como derechos políticos y derechos humanos. Como se había advertido en capítulos atrás, sólo a partir de la constitución de 1991, en Colombia se pudo hablar de incidencias normativas internacionales frente a la jurisprudencia y derecho positivo interno, ya que, la constitución de 1886 no contenía ninguna norma que así lo permitiera. Sin embargo, el criterio de la Corte Constitucional no es muy claro, en lo referente al control de convencionalidad como instrumento jurídico de carácter internacional para ayudar a sanear las diferencias interpretativas de las garantías judiciales y la procedencia misma de competencias de órganos del estado para restringir derechos políticos.

La Corte IDH en el caso Almonacid Arellano y otros vs Chile, estableció una de sus primeras interpretaciones de convencionalidad, a cargo de la Corte y a cargo de las autoridades judiciales, en este caso se trató la subsistencia jurídica de normas internas posterior a la ratificación de la Carta Americana, para amnistiar delitos de lesa Humanidad cometidos por la dictadura Militar en Chile, un homicidio en 1973 de un profesor sindicalista y militante del partido comunista chileno. La importancia de este hecho se hace ver en la presente cita del caso Almonacid Arellano y Otros vs Chile:

“124. La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana” (Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile, 2006, n°124).

Los hechos específicos de la violación internacional, en este caso, procedieron porque se violaron los artículos 8 Garantías Judiciales y 25 Protección Judicial, en relación con el artículo 1.1 Respeto de los derechos de la Carta Americana; Se materializaron estas violaciones por dos acciones i) el otorgamiento de competencia a la jurisdicción militar para que conociera el caso por la muerte del

señor Almonacid Arellano, y ii) por la aplicación del Decreto Ley No. 2.191, por 16 años más del tiempo debido.

Ese control de convencionalidad evolucionó no sólo al poder judicial como se indicó (i), sino posterior dijo la Corte a todos los órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles conforme al caso Cabrera García y Montiel Flores Vs México (ii); finalmente, ratificó que esta obligación se extendía a jueces y demás autoridades judiciales y cualquier autoridad estatal según el caso Gelman Vs Uruguay.

Además, se concluye del estudio de la convencionalidad que los efectos de las disposiciones de la carta americana, no se vean afectadas por la aplicación de normas que no atiendan el efecto y fin de la carta, las autoridades deben realizar una comparación entre las normas internas y la Convención, revisando no solamente el tratado específico, sino, la interpretación que del mismo ha hecho la Corte IDH como última intérprete de la CADH.

Para resolver la preguntas planteada en este estudio, recapitularemos, que la Corte IDH en el caso López Mendoza vs Venezuela de 2011, se dijo claramente que las autoridades de carácter administrativo en concordancia con el artículo 23.2 de la convención americana no podían restringir derechos políticos del demandante Leopoldo López Mendoza, a través, de una decisión que no sea por un juez penal competente en garantías judiciales en armonía con el artículo 8 de la convención; desestimando la decisión que en su momento prefirió la contraloría general, por ello, consecuentemente ordena en sentencia:

“El Estado debe, en un plazo razonable, adecuar el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, de acuerdo

con lo señalado en el párrafo 225 de esta Sentencia” (Caso López Mendoza Vs. Venezuela, 2011).

Esta decisión como anteriormente se refirió en el segundo capítulo y el tercero de la presente investigación constituye un antecedente en la jurisprudencia internacional con carácter vinculante no solo para el Estado de Venezuela, si no, en armonía con el artículo 1 y 2 de la Convención a todos los Estados miembros. Este precedente ha sido tratado por la Corte Constitucional en sentencias de tutela como la SU-335 del 2015 y la SU 712 de 2013, advirtiendo que este caso no se ajustaba a una violación directa de la convención americana en especial al artículo 23.2 dado que el derecho interno venezolano no poseía las mismas garantías que posee el derecho interno colombiano.

Posteriormente, se aborda el problema jurídico en sentencia Petro Urrego vs Colombia, allí expresando de forma específica que no podía existir juzgamiento por autoridades administrativas que restrinjan derechos políticos, por lo cual, se ordena igualmente que el Estado adecúe el derecho interno colombiano en el capítulo de las normas que restringe los derechos políticos, vía inhabilidades dictadas por entidades administrativas. Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte IDH dio plazo de dos años para realizar los cambios correspondientes en dicha sentencia.

La única institución que abordó las consideraciones de la Corte fue el consejo de Estado en el mismo caso, Petro Urrego vs PGN que entre el diciembre de 2013 y enero de 2014 lo habían destituido como alcalde mayor de Bogotá e inhabilitado para el ejercicio del sufragio pasivo durante 15 años. El problema de dicha sentencia fue que se trató de una sentencia Inter partes y que su efecto no se incorporó inmediatamente en la jurisprudencia nacional, sino que, también le dio al estado colombiano dos años para ajustar la legislación en materia de competencias y sanciones disciplinarias de la procuraduría general de la nación.

Caso contrario, es en lo ocurrido en la Corte Constitucional, el Tribunal bajo razonamientos de ponderación de interpretación sistemática y teleológica de la constitución, nunca ha aceptado que el Estado colombiano ha violado internacionalmente los derechos humanos al restringir derechos políticos, a través de instituciones internas como la PGN y esto ha sido contra evidente con decisiones como la C-067 de 2003, donde se aceptó que la convencionalidad consistía en la supremacía de los tratados internacionales sobre la constitución y las leyes internas, cuando se diera la coexistencia de normas específicas en materia de derechos fundamentales, quedando claro que la Corte aceptaba que los tratados asumen esa supremacía para la solución del asunto de la controversia.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional varía su doctrina inclusive advirtiendo la Corte constitucional que no es Juez de convencionalidad, en el entendido que no está llamada a verificar la concordancia abstracta de la legislación nacional con los tratados internacionales que obligan al estado colombiano. La Corte Constitucional, no habla de la convencionalidad frente a la carta americana de derechos humanos, y por ello, es entendible su postura que no se puede dar una declaratoria de constitucionalidad o inconstitucionalidad a una norma interna, si no procede una interpretación sistemática con el texto de la constitución colombiana y consecuentemente tampoco acepta la jurisprudencia de la Corte IDH al menos en ciertos casos, como el que pretendemos abordar oponiendo el bloque de constitucionalidad como medio restrictivo interno por encima de la convencionalidad de la que habla el sistema interamericano. Lo anterior según se expresó por este alto tribunal judicial en la C-291 de 2007.

La solución planteada por parte del organismo de control, es otorgar Jurisdiccionalidad a las funciones de la PGN, para juzgar inclusive funcionarios de elección popular, y de esta forma sanear la exigencia de convencionalidad a través de dos jurisprudencias que tratan los mismos derechos,

la Corte constitucional a través de la sentencia C-156 de 2013, trata el asunto siendo claro el alto tribunal que las autoridades administrativas deben ser excepcionales y no permanentes, ya que, no se puede vaciar todas las funciones de los jueces en autoridades administrativas y claramente la propuesta que cursó en el congreso de la república gracias a la iniciativa legislativa constitucional, que posee la Procuraduría. esas funciones serían permanentes y en todo caso no dejaría su naturaleza de autoridad administrativa y en la práctica ejercería funciones mixtas, donde en una planta global todos los funcionarios pueden hacer las funciones que se les asigne. En todo caso, no podría afirmarse que los funcionarios de la Procuraduría tienen la categoría de jueces de la república, que es lo que ha advertido la Corte IDH en sus decisiones que es el requisito sine qua non que debe cumplirse.

En este orden de ideas, afirmar negativamente sobre la competencia de la Procuraduría General investigar y juzgar funcionarios públicos de elección popular es correcto puesto que en un escenario anterior al de la interpretación de convencionalidad realizado por Corte IDH, debido a que restringir los derechos políticos es restringir derechos humanos y esto afecta la democracia representativa. Se debe acatar el fallo de la Corte IDH en su contenido formal y material, produciendo cambios normativos en el derecho interno colombiano. Porque la PGN, tiene unidad de materia en el conocimiento del juzgamiento disciplinario de todos los de funcionarios de elección popular y en todos los casos si lo prefiere, operando de forma homónima a como lo hace la Fiscalía General de La Nación, siendo la única entidad regente para dicha función penal.

Sin embargo, bajo la salvedad que la PGN indudablemente históricamente ha tenido la función de investigar a los funcionarios públicos, y nunca se ha discutido, que en sí misma pueda seguir ejerciendo esta función pese al factor funcional de la competencia para investigar funcionarios públicos.

En el proyecto de Ley presentado se planteó y aprobó por parte de la comisión primera del Congreso de la república, que la PGN tenga funciones Jurisdiccionales para investigar funcionarios públicos inclusive de elección popular (Ley 423 de 2021). En el Oficio de Introducción al Congreso de la república, la Procuradora General y el Ministro de Justicia argumentaron que, al darle jurisdicción a la función disciplinaria, ya que no afectar la estructura de la administración de Justicia se debería tramitar la reforma a través de una ley ordinaria, de tal manera que, evitó debates sustanciales como, que las funciones jurisdiccionales no son permanentes en funcionarios de naturaleza administrativa y de una vez se abandona la idea del sistema disciplinario garantista por acciones de control, que no son concomitantes al proceso mismo.

También, se argumentó que prácticamente es temeraria la sentencia de la Corte IDH Petro Vs Colombia, por cuanto a partir de la sentencia i) no se puede aplicar el estatuto disciplinario a los servidores de elección popular, por cuanto, ellos solo pueden ser sancionados por la infracción del código penal y, ninguna autoridad, aun aquellas de carácter judicial, que no tengan la calidad de jueces penales, pueden imponer sanciones que impliquen el derecho a ser elegido (Proyecto de ley 423 de 2021). Y termina diciendo la exposición de motivos que se mina “la institucionalidad del estado colombiano”.

Esta premisa es aleve por cuanto con la sentencia Petro Urrego contra el Estado colombiano, el sistema interamericano a través de la Corte IDH lo que hizo fue un examen de convencionalidad de las normas y autoridades competentes en materia de restricción de los derechos políticos en el Estado colombiano, declarando la inconveniencia de dichas normas que dan competencia a la Procuraduría General De La Nación, para sancionar y restringir los derechos políticos al Señor Petro Urrego y añadiendo que las sanciones fiscales también tenían el mismo enfoque. La Corte IDH aborda los Derechos políticos en el punto B1 y el alcance de los Artículos 23.1 y 23.2 de la

Convención Americana. Los derechos de los ciudadanos, con una dimensión individual y colectiva, protegiendo a candidatos como a sus electores. La democracia es fortalecida a través de todas estas garantías con un pluralismo político con el respeto del principio de igualdad y no discriminación, los enfoques varían desde la defensa de la democracia hasta la influencia de la política estatal (Petro Urrego Vs Colombia, 2020).

Estas conclusiones de la Procuradora General de la Nación son obvias al pronunciamiento del Sistema Interamericano, en tanto que, al declararse una violación internacional de los Derechos Humanos los efectos de garantías en la misma decisión son de reformar las facultades a las autoridades administrativas para restringir los derechos políticos y ejercerlas a través de un órgano judicial. Tan es así: Que en tres puntos que se redactan en el oficio de trámite de reforma se establece:

“El órgano de control perdió competencia para sancionar disciplinariamente a los servidores de elección popular y...ii) sólo los jueces penales están llamados a inhabilitar a estos servidores, en el marco de un proceso penal, razón por la que aquellos dejaron de ser sujetos disciplinables y, iii) La procuraduría General de la Nación solo puede disciplinar a esta clase de servidores si el hecho se enmarca en un acto de corrupción” (Procuradora General de la Nación, 2021, pág. 16).

Este es el panorama del juzgamiento disciplinario concluido por el Consejo de Estado a través de la sentencia del 15 de noviembre de 2017 Caso Petro Urrego contra Procuraduría General de la Nación. Todos son argumentos válidos, en un estado de derecho que no esté obligado por los principios de la convencionalidad al permanecer como vinculado por el efecto de la ratificación de la carta americana de derechos humanos el 28 de mayo de 1973, luego de ser aprobada por ley de la república Nro. 16 de 1972.

Se concluye que la respuesta estatal a la decisión de la Corte IDH es tardía a las consideraciones del caso López Mendoza Vs Venezuela, y es divergente al caso Petro Urrego Vs Colombia, por cuanto su enfoque es reforzar en una entidad de naturaleza administrativa funciones para restringir los derechos políticos a funcionarios de elección popular, cuando la Corte IDH, lo que dijo en ambos casos fue que estos órganos administrativos no podían ejecutar estas acciones y que debía darse un cambio en la legislación interna para subsanar esta afectación de derechos humanos.

En el numeral 96 de sustanciación del caso Petro Urrego vs Colombia, se deja muy claro la improcedencia de la destitución e inhabilitación por parte de autoridades administrativas se cita:

“La Corte reitera que el artículo 23.2 de la Convención Americana es claro en el sentido de que dicho instrumento no permite que órgano administrativo alguno pueda aplicar una sanción que implique una restricción (por ejemplo, imponer una pena de inhabilitación o destitución) a una persona por su conducta social (en el ejercicio de la función pública o fuera de ella) para el ejercicio de los derechos políticos a elegir y ser elegido: sólo puede serlo por acto jurisdiccional (sentencia) del juez competente en el correspondiente proceso penal. El Tribunal considera que la interpretación literal de este precepto permite arribar a esta conclusión, pues tanto la destitución como la inhabilitación son restricciones a los derechos políticos, no sólo de aquellos funcionarios públicos elegidos popularmente, sino también de sus electores” (Caso Petro Urrego Vs. Colombia, 2020)

La controversia interpretativa se desvanece en detrimento de los argumentos del Estado colombiano, porque no proceden restricciones a los derechos políticos, sino se dan las garantías judiciales establecidas expresamente en el artículo 8.1, en concordancia con la interpretación literal del artículo 23.2 de la Convención Americana.

Podría aceptarse una adecuación de unidad de materia jurisdiccional como la que ofrece la jurisdicción contencioso-administrativa, como órgano investido con autoridad de Juez, con asistencia de la Procuraduría como órgano tutelar del conocimiento disciplinario para no acabar con esta institución, que tiene otras ventajas y competencias como la función preventiva y la intervención judicial.

En esta cita la Corte IDH hace una interpretación convencional concentrada, reiterando su línea jurisprudencial advirtiendo que la interpretación literal de la convención resulta corroborada si se acude al objeto y fin de la misma, y el Objeto y fin es “protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, así como la consolidación y protección de un ordenamiento democrático” esto dice la Corte para dar a entender los alcances del artículo 23.2 (Caso Petro Urrego Vs Colombia, 2020, n° 97). Las decisiones del máximo organismo del Sistema Interamericano sobre la convencionalidad de las normas internas de los países miembros y la carta americana, es enfática citando el caso López Mendoza vs Venezuela cito textualmente:

“Ninguno de esos requisitos se ha cumplido, pues el órgano que impuso dichas sanciones no era un “juez competente”, 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 López Mendoza vs Venezuela,2011).

No se admite ningún tipo de interpretación diferente a este razonamiento sobre las calidades y competencias de la autoridad, que tiene legitimidad para restringir derechos políticos; la Corte IDH no varía su línea de interpretación, las garantías se dan en relación con el derecho a la democracia y la obligación de los gobiernos de promoverla, y es por su importancia para el desarrollo social, político y económico de los pueblos americanos. El instrumento principal es la democracia

representativa, que tiene unos elementos a saber derechos humanos, libertades fundamentales, acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho y todas las demás garantías como un sistema electoral que programe elecciones periódicas, justas, libres, auspiciadas con la intervención de partidos y organizaciones políticas pluralistas y la más importante, garantía a la separación e independencia de los poderes públicos. (Petro Urrego Vs Colombia, 2020, n° 91).

CONCLUSIONES

Como primera conclusión, la disputa de los derechos humanos es constante a pesar de todo un andamiaje jurisprudencial tanto interno en el caso colombiano e internacional en el campo internacional por ello es importante entender estas dinámicas bajo el concepto de la “historicidad de los derechos humanos”; que al respecto de lo internacional se ha configurado un sistema latinoamericano garantista y ceñido al avance de los derechos humanos.

Como segunda conclusión, es que la Procuraduría General de la Nación como institución histórica de la democracia colombiana, está presta a los cambios y sin ignorar grandes episodios de violencia en el territorio colombiano, este ente de control por más que se haya modificado, continúa siendo significativo y ejerce su propia defensa para seguir cumpliendo una función, incluso esos cambios han significado una reformulación beneficiosa del ejercicio de la función pública para una época en particular

Como tercera conclusión, se encuentra que la Corte Constitucional nunca ha aceptado esta violación internacional de derechos por parte del Estado Colombiano, hecho que, si lo reconoció al menos en parte el Consejo de Estado, pero con efectos interpartes, el asunto se ha manejado con gofero y sin aplicar de forma plena la convencionalidad. La Corte IDH estableció en la llamada interpretación teleológica de la que habla la Corte Constitucional colombiana, en varios de sus

fallos para surtir su interpretación convencional difusa, que dicha interpretación teleológica en las restricciones a los derechos reconocidos por la convención debe existir un estricto respeto de la debida garantía convencional. La interpretación de la Corte es restrictiva respecto del artículo 23.2, con criterios claros y regímenes específicos bajo los cuales los derechos políticos pueden ser limitados. (Caso Petro Urrego Vs Colombia, 2020).

En cuarto lugar, como se viene contextualizando la garantía de los derechos políticos, y las competencias legales para restringir los derechos políticos, deben ser concomitantes para las garantías de oposición, por lo que dichas facultades se deben derivar de principios y controles verificados bajo estudio de convencionalidad y no sobre un estudio sólo de bloque de constitucionalidad. Por consiguiente, ninguna interpretación hecha por la Corte Constitucional subsiste, frente al caso Petro Urrego Vs Colombia, cuando se trate de autoridad administrativa disciplinaria como es el caso citado y los otros casos que se puedan seguir estudiando con las mismas condiciones fácticas.

Como quinta conclusión, se determina que las funciones jurisdiccionales a la PGN son una manifestación de la línea de concentración del poder independiente de la línea de garantías, muy a pesar de que se quiere cumplir en parte la sentencia C-156 de 2013 diferenciando los funcionarios que adelanten el proceso de investigación de los que vayan a juicio en el proceso disciplinario. Entre otros temas, que se defienda la posibilidad de prescripciones de miles de procesos llevados, los primeros que deberían cerrarse son los que fueron iniciados con estas mismas condiciones de violación de los principios interpretativos de la carta americana; es decir, los que claramente no se ajustan a la convencionalidad dictada por la Corte IDH ya hace un año en el capítulo estado colombiano.

Como sexta conclusión, se determina que el sistema legal que da la facultad a la PGN para investigar y juzgar funcionarios públicos de elección-popular, está estructurado jurídicamente en estos momentos sobre una violación de los derechos humanos, como lo es limitar el libre ejercicio de los derechos políticos y por ello las directrices de la CIH son pertinentes. Se puede afirmar que la PGN si venía aplicando unas competencias, que aunque constitucionales y estructuradas bajo conceptos hermenéuticos y dogmáticos de los tribunales constitucionales y administrativos, su aplicación de forma clara descansa en un organismo de naturaleza administrativa, que históricamente se ha encargado del asunto, y de no ser por la aplicación de este litigio internacional Petro Urrego Vs Colombia, no se habría reconocido al menos internacionalmente que el Estado colombiano viola Derechos Humanos a través de decisiones administrativas de un órgano administrativo, contra ciudadanos que no están poniendo en duda las instituciones en el proceso histórico. La falta de aplicación de la convencionalidad realizada por la Corte IDH, a través de sus decisiones en el concepto de ius cogens internacional, que obligan al Estado Colombiano a cumplir lo firmado y ratificado por el mismo, ante una instancia internacional.

La continuidad de esta violación internacional está garantizada en la medida que lo que se hizo en la reforma al estatuto disciplinario, es reforzar la entidad disciplinaria en un enfoque de funciones jurisdiccionales creando una jurisdicción paralela a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ya que, otro de los requisitos y lo dice el proyecto de ley, es que esas decisiones tienen control jurisdiccional, a esta jurisdicción Contencioso Administrativa es que naturalmente debió apegarse la PGN como Órgano histórico, en la Solicitud de Juzgamiento de faltas disciplinarias en Colombia, contra funcionarios públicos.

La negación de las decisiones de la Corte IDH por las instituciones nacionales que tienen la obligación de abrir espacios de entendimiento, diálogo, igualdad hará que el conflicto crezca día a

día, porque se acentuará el inconformismo de quienes en las calles no ven la Justicia, como objeto formal del derecho que prevalecen en los conflictos pequeños, nada se resuelve en dinámicas justas y prontas, repercutiendo de frente contra las instituciones existentes.

Este análisis no se ha cerrado, porque le compete decir a la Corte IDH si el Estado colombiano ha cumplido con la sentencia Petro Urrego Vs Colombia, los controles ciudadanos a esta nueva legislación en materia disciplinaria, vendrán en grandes proporciones y su validación corre por cuenta de la Corte Constitucional que deberá definir, si continúa con su posición actual o la varía. Un nuevo orden se tendrá que abrir paso, como reacción a la falta de interés del Estado, que los derechos humanos vayan primero como fuentes formales de derecho fundantes de la Democracia.

REFERENCIAS

- Alexy, R. (2000). "La institucionalización de los derechos humanos en el Estado constitucional democrático" Derechos y libertades (Vol. 8). Madrid, España.
- Americanos, O. d. (2001). Carta Democrática Interamericana. Lima, Perú. Recuperado de: http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm
- Blanco, J. B. (2006). Administración y Estado en Colombia, 1821 - 1830. Prolegómenos. Derechos y Valores - Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, vol. IX (18). Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/876/87601804.pdf>
- Carbonell, M. (2013). Derechos humanos: Origen y desarrollo. Quito, Ecuador: Cevallos librería jurídica.
- Comisión Interamericana de Derechos. (2014). Resolución Nro. 5/2014: Medida cautelar #34-13. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2014/MC374-13-ES.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (2002). Ley 734 de 2002. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0734_2002.html
- Congreso de la República. (1990). Ley 4 DE 1990. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1559412>
- Congreso de la República. (2009). Ley 1285 DE 2009. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=34710>
- Congreso de la República. (2021). Proyecto de ley 423 de 2021. Recuperado de: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Proyecto%20de%20ley%20refor%20parcial%20a%20la%20Ley%201952.pdf>

- Consejo de Estado. (2014). Sentencia 117 de 2014.
Recuperado de:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=59412>
- Constituyente, A. (1991). Constitución política de Colombia de 1991. Bogotá. Constituyente. (1886). Constitución política de la República de Colombia. Bogotá, Colombia: edición Oficial.
- Corte Constitucional.(2014). Sentencia C-500/14. Recuperado de:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-500-14.htm>
- Corte Constitucional. (1996). Sentencia C-280 de 1996. Recuperado:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-280-96.htm>
- Corte Constitucional. (1999). Sentencia C-582-99. Recuperado de:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-582-99.htm>
- Corte Constitucional. (2000). Sentencia T-1635-00. Recuperado de:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/T-1635-00.htm>
- Corte Constitucional. (2001). Sentencia C-1212 del 2001.
Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1212-01.htm>
- Corte Constitucional. (2003). Sentencia C-067/03. Recuperado de:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-067-03.htm>
- Corte Constitucional. (2006). Sentencia-028/06. Recuperado de:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-028-06.htm>
- Corte Constitucional. (2013). Sentencia C-156 de 2013. Recuperado de:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-156-13.htm>

- Corte Constitucional. (2013).SU-712 –2013.Recuperado de:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/SU712-13.htm>
- Corte Constitucional. (2015). Sentencia SU355/15. Recuperado de:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/SU355-15.htm>
- Corte Constitucional. (2019). Sentencia C-086/19. Recuperado de:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-086-19.htm>
- Corte Constitucional. (2019).Sentencia C-111/19. Recuperado de:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-111-19.htm>
- Corte Constitucional. (1995).Sentencia C-225/95. Recuperado de:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-225-95.htm>
- Corte Constitucional. (1997).Sentencia C-251-97. Recuperado de:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/1997/C-251-97.htm>
- Corte Constitucional.(1998). Sentencia C-191/1998. Recuperado de:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-191-98.htm>
- Corte Constitucional. (2001).Sentencia T-1319-01. Recuperado de:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/t-1319-01.htm>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). Almonacid Arellano y otros Vs Chile. Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2010). Cabrera García y Montiel Flores Vs México. Recupera de: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-01/1%5B1%5D.pdf>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2010). Caso Manuel Cepeda Vargas vs Colombia. Recuperado de:
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_213_esp.pdf.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2011). Gelman Vs. Uruguay. Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf
- Corte Interamericana De Derechos Humanos.(2011). Caso López Mendoza Vs.Venezuela. Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_233_esp.pdf.
- Corte Interamericana de Derechos. (2008). Catañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos.Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020). Petro Urrego vs Colombia. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_406_esp.pdf.
- Ferrajoli, L. (2004). Derechos y Garantías. La ley del más débil (Vol. 4). Madrid, España: Trotta.
- Granada, C. d. (1853). Constitución política de la Nueva Granada. (n. 1. Gaceta Oficial, Ed.) Bogotá, República de Nueva Granada.
- Granadina, C. d. (1858). Constitución política para la confederación granadina. Bogotá: Imprenta de la Nación.
- IIDH Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2021). Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Biblioteca digital –Jurisprudencia. Recuperado de: <https://biblioteca.iidh-jurisprudencia.ac.cr/index.php/documentos-en-espanol/legislacion-internacional/sistema-universal/carta-internacional-de-los-derechos-humanos>
- Jiménez, W. (2019). Características, aportes y tendencias del constitucionalismo colombiano en 200 años de andadura (pp.117-134). Diálogos de Saberes(51), Recuperado de: <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.51.2019.5870>

- José Ovalle Favela, (2012), La influencia de la jurisprudencia de la corte interamericana de derechos humanos en el derecho interno de los estados latinoamericanos Boletín Mexicano de Derecho Comparado. México, vol. XLV, N°134.
- La Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana. (1981). Homenaje a Bolívar. Revista facultad de derecho y ciencias políticas. Recuperado de <https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/issue/view/477/showToc>
- Londoño, J. M. (2009). Curiosidades de las Constituciones Colombianas. Lexbase Colombia. Obtenido de <http://blogs.portafolio.co/juridica/curiosidades-de-las-constituciones-colombianas/>
- Menke, & Pollmann. (2010). Filosofía de los derechos humanos. Barcelona: Herder.
- Morales, Bellon, L. E. (2015). Naturaleza Jurídico-Política De La Procuraduría General De La Nación, Bogotá, Colombia: UNIVERSIDAD CATÓLICA DE COLOMBIA.
- Nación, P. G. (2021). Presentación de proyecto de ley "por medio del cual se reforma la ley 1952 de 2019 y dictan otras disposiciones". Bogotá. Recuperado de: [file:///C:/Users/ASUS/Documents/PL%2042321%20Reforma%20Ley%201952%20\(1\)%20Reform_C%C3%B3digo_Disciplinar.pdf](file:///C:/Users/ASUS/Documents/PL%2042321%20Reforma%20Ley%201952%20(1)%20Reform_C%C3%B3digo_Disciplinar.pdf)
- Nacional, C. (1863). Constitución política de los Estados Unidos de Colombia. Rionegro.
- Nash Rojas, C. (2018). La doctrina del margen de apreciación y su nula recepción en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (pp. 71-100). Anuario Colombiano de derecho internacional. Recuperado de: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/acdi/a.6539>.

- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica". San Jose. Recuperado de:
<https://www.refworld.org.es/docid/57f767ff14.html>
- Perdomo, C. C. (1986). La Procuraduría en Colombia : Procuraduría General, Fiscalías, historia constitucional y legal, 1819-1986. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.
- Presidente de la República de Colombia. (2002). decreto 262 de 2000. Sistema único de información normativa. Recuperado de:
<https://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=109749>
- Sala Plena De Lo Contencioso Administrativo. (2017). Sentencia del 15 de noviembre de 2017. Recuperado en:
https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/flas_juridico/1892_CE-Rad-2014-00360-00%20GUSTAVO%20PETRO.pdf

LISTA DE ABREVIATURAS:

Corte IDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos

OEA: Organización de los Estados Americanos

CADH: Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)

PGN: Procuraduría General de la Nación.

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

SRD: Sistema de Responsabilidad Disciplinaria.