

# **CORTE IDH Y EL FALLO EN EL CASO PETRO VS COLOMBIA: UN RETO PARA EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO<sup>1</sup>.**

**Iván Danilo Valenzuela Chávez<sup>2</sup>**

## **Resumen**

En el presente artículo se analizará y establecerá si el Estado colombiano ha acatado lo ordenado en el fallo emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Petro vs. Colombia, ello permitirá determinar si el Estado está cumpliendo con sus obligaciones internacionales. Luego de ello, y después de realizado un análisis exhaustivo de la situación planteada, se propondrán alternativas de solución viables para afrontar y conjurar las dificultades que han surgido en materia jurídica y de estructura institucional. Para tal fin, es imprescindible consultar fuentes bibliográficas y jurisprudenciales que ayuden a dar un enfoque analítico y descriptivo de las circunstancias fácticas y jurídicas. En suma, el fin último del análisis enunciado, conllevará a concluir la evidente existencia de una omisión en el cumplimiento de la sentencia de la Corte IDH, lo que, a su vez, acarreará el hecho de considerar la viabilidad de impulsar una reforma constitucional que lleve al Estado a adecuarse a las disposiciones normativas del Pacto de San José, especialmente la contenida en el artículo 24, de manera definitiva.

## **Palabras clave**

Derecho disciplinario, corte interamericana de derechos humanos, derechos políticos, sanción disciplinaria, control de legalidad, control automático de constitucionalidad, sistema interamericano de derechos humanos, elección popular.

## **Abstract**

This article will analyze and determine whether the Colombian State has complied with the ruling issued by the Inter-American Court of Human Rights in the Petro v. Colombia case. This will determine whether the State is complying with its international obligations. Following this, and after conducting a thorough analysis of the situation at hand, viable

---

<sup>1</sup> Este artículo es resultado de la investigación formulada en el anteproyecto presentado en noviembre de 2023 en el marco de la Maestría en Derecho Público de la Universidad Santo Tomás (Bogotá).

<sup>2</sup> [https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod\\_rh=0002123318](https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0002123318).

alternative solutions will be proposed to address and overcome the difficulties that have arisen in legal and institutional structure matters. To this end, it is essential to consult bibliographic and jurisprudential sources that help provide an analytical and descriptive approach to the factual and legal circumstances. In short, the ultimate goal of the analysis stated will lead to the conclusion that there has been a clear failure to comply with the ruling of the Inter-American Court of Human Rights. This, in turn, will lead to considering the feasibility of promoting a constitutional reform that would bring the State definitively into compliance with the normative provisions of the Pact of San José, especially those contained in Article 24.

### **Keywords**

Disciplinary law, Inter-American Court of Human Rights, political rights, disciplinary sanctions, legality review, automatic constitutional review, Inter-American human rights system, popular election.

### **Introducción**

Colombia es un país que cuenta con una larga lista de condenas judiciales internacionales, generadas por el conflicto armado interno que atraviesa el país desde hace más de 70 años, y que han generado un impacto tremendo en el ordenamiento jurídico interno. No obstante, una de las condenas judiciales en el plano internacional que ha generado mayor impacto mediático, y que no ha estado relacionada con el ciclo de violencia que vive el país, es la condena impuesta por la Corte IDH al Estado Colombiano por cuenta de la demanda interpuesta por Gustavo Francisco Petro Urrego, quien buscó la protección de sus derechos políticos, ante un fallo disciplinario impuesto por la Procuraduría General de la Nación y que, no solamente lo apartó del cargo de Alcalde Mayor de Bogotá, sino que lo inhabilitaba para ejercer cargos públicos. La condena judicial en mención, proferida por la Corte IDH, ordenó la modificación del ordenamiento jurídico colombiano, en aras de evitar que servidores públicos perdieran sus derechos políticos por una sanción impuesta por autoridades de naturaleza administrativa y no judicial; situación que, aparentemente, se materializó con la Ley 2094 de 2021.

No obstante, la implementación de la norma enunciada ha generado ambigüedades a la hora de su interpretación, bastas dificultades en su aplicación y muchas dudas en lo relacionado con la suficiencia frente a lo ordenado por la Corte IDH, lo cual nos hace

cuestionarnos si el Estado colombiano, frente a lo ordenado en el fallo proferido en el caso Petro Urrego vs Colombia, está cumpliendo o no sus obligaciones supranacionales.

Por lo tanto, la pregunta a resolver es: ¿Han sido suficientes las prerrogativas normativas adoptadas por el Estado Colombiano para dar cumplimiento cabal a lo ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el fallo proferido en el caso Petro Urrego vs. Colombia?

En consonancia, plantear esta pregunta resulta importante porque nos permite advertir si el Estado cumple con sus obligaciones internacionales y, una vez auscultada la situación, proponer alternativas viables para conjurar las dificultades generadas en materia jurídica y frente a la organización del Estado. Por ello, se abordará los antecedentes facticos y jurídicos del caso Petro Urrego vs Colombia ante la Corte IDH, analizar las herramientas implementadas para el cumplimiento del fallo proferido en el caso en comento, indicar el sentido de la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa expedida por los altos tribunales que refieren el asunto y con ello, dar respuesta al problema planteado.

## **Metodología**

En primer lugar, previamente a establecer el acápite metodológico, se debe indicar respecto a la investigación descriptiva que:

“tiene como objetivo describir algunas características fundamentales de conjuntos homogéneos de fenómenos, utilizando criterios sistemáticos que permiten establecer la estructura o el comportamiento de los fenómenos en estudio, proporcionando información sistemática y comparable con la de otras fuentes. El investigador puede elegir entre ser un observador completo, observar como participante, un participante observador o un participante completo” (Guevara Albán, Verdesoto Arguello, & Castro Molina, 2020, pág. 164)

Por otro lado, Guevara Albán, Verdesoto Arguello, & Castro Molina (2020). resaltan que “la investigación explicativa es aquella que tiene relación causal, no sólo persigue describir o acercarse a un problema, sino que intenta precisar las causas de este. Puede valerse de diseños experimentales y no experimentales”

En razón a lo anteriormente expuesto, para abordar la investigación planteada se empleó una metodología de orden descriptiva con un componente analítico, con

especificidad en la obtención de material documental, que permite referir la problemática anteriormente planteada y sus causas, lo que conllevó, necesariamente, a revisar fuentes bibliográficas físicas o las publicadas en internet, con un contenido – preferiblemente- no mayor a 5 años; aunado a lo anterior, se requirieron fuentes provenientes de publicaciones hechas en jurisprudencia colombiana e internacional, revistas académicas, artículos, tesis e investigaciones que reposan en repositorios de universidades o las que pueda proporcionar Google Académico y demás motores de búsqueda. Dichos documentos están lo suficientemente ajustadas al propósito del tema planteado, conteniendo información veraz, oportuna y relevante desde el punto de vista académico y jurídico, con el objetivo de brindar respuesta a lo tratado en el presente artículo, proponiendo alternativas de solución al problema jurídico de marras.

Basado en lo anterior, el artículo contiene una serie de apartados que tendrán el objetivo de separar temas e ilustrarlos de mejor manera para, finalmente, formular una conclusión que dé respuesta al problema planteado y una propuesta que brinde soluciones jurídicas al caso objeto de análisis.

## **El caso Petro vs. Colombia ante la Corte IDH. Un fallo con retos para el ordenamiento jurídico colombiano.**

### **1. Consideraciones previas**

Una vez planteado la pregunta problémica relacionada con el cumplimiento del fallo proferido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Petro Urrego vs Colombia, es necesario hacer unas primeras aproximaciones conceptuales y con ello empezar a aclarar el panorama jurídico y factico y así llegar a una respuesta al problema planteado.

En primer lugar, en el ámbito de las aproximaciones conceptuales se hace imperante hacer un acercamiento a lo relacionado con el concepto de bloque de constitucionalidad, habida cuenta que es el tema matriz que genera la controversia objeto de análisis, especialmente, lo que atañe con el cumplimiento de fallos de tribunales internacionales por parte de los Estados y así lograr una mejor comprensión del tema.

Según Góngora Mera (2014), se tiene que el concepto de bloque de constitucionalidad hace posible el reconocimiento de la jerarquía constitucional a las

normas incluidas en la Constitución, para realizar una interpretación integral de éstas con la Constitución y que las disposiciones supraconstitucionales son instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), las cuales prevalecen sobre la legislación interna.

Por ejemplo, en el caso colombiano la jurisprudencia reconoció que ciertos derechos no incluidos en la Constitución Política pueden tener estatus constitucional, otorgando tal jerarquía a los tratados firmados y ratificados por el Estado Colombiano, según como lo ha desarrollado la jurisprudencia constitucional en Colombia. Aunado a lo anterior, López Martín (2017) señala que Colombia invocó la cláusula de primacía, según la cual, en caso de conflicto entre una norma nacional y un tratado internacional, debe primar el tratado y con ello, se incluye a tratados relacionados con derechos humanos.

En razón a dicho desarrollo conceptual surge la concepción del bloque de constitucionalidad, acotado en sede de tutela y de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional en el que indica que es el conjunto de normas y principios que, pese a que no están consagrados en el texto de la Constitución Política, tienen rango constitucional por estar incluidos en tratados y convenios internacionales aprobados y ratificados por Colombia.

Aunado a lo anterior, cabe indicar que la Corte Constitucional ha consolidado el bloque de constitucionalidad en sentencias como la C-067 (2003), integra normas de diferentes fuentes garantizando la supremacía de la Constitución y la protección de los derechos fundamentales y en la sentencia T-406 (1992), donde la Corte Constitucional resaltó la importancia que tienen los tratados internacionales como parte integral del bloque, ya que permite una interpretación mucho más amplia de los derechos.

Ahora bien, abordado lo relacionado con el bloque de constitucionalidad y el acatamiento de normas y fallos de tribunales supranacionales, se debe definir el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y con ello, lograr poner de presente su importancia en el análisis del tema planteado frente al acatamiento de preceptos de normatividades externas.

En razón a lo anterior, se debe precisar que el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, según Ventura Robles

“... es el mecanismo regional encargado de promover y proteger los derechos humanos en América. Con base en su soberanía y en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), los Estados americanos adoptaron una serie de instrumentos internacionales que se han convertido en la base del Sistema Interamericano. Dicho sistema reconoce y define estos derechos y establece obligaciones tendientes a su promoción y protección, y crea órganos destinados a velar por su observancia, los cuales son: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos” (2014, pág. 257):

En suma, se concluye que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es un organismo del orden internacional de carácter autónomo que forma parte de la Organización de Estados Americanos, cuyo mandato se origina en la Carta de la OEA y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Su principal objetivo es actuar en representación de las naciones que la integran. Además, se señala que la Corte IDH está integrada por siete miembros cuya función es promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, a través de la expedición de decisiones judiciales. (Ventura Robles, 2014).

Sin embargo, según Durango-Álvarez (2022) el cumplimiento de los fallos proferidos por la Corte IDH están muy condicionadas por un vacío normativo que tiene el artículo 65 de la Convención, pues se omitió establecer explícitamente un órgano que vele por el cumplimiento efectivo de las sentencias proferidas por la Corte IDH pues lo que ocurre realmente es que analizan los informes relacionados con el cumplimiento de las ordenes de la Corte IDH, el cual es presentado por el Estado condenado, además de las apreciaciones ciudadanas y sus representantes y las que sobre ambos presenta la Comisión Interamericana, y se determina el grado de cumplimiento a la resolución judicial internacional, lo cual deja sin dientes a la Corte IDH. (Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 1969),

Ello va de la mano con lo dicho por Ventura Robles (2014) quien señala que en las verificaciones realizadas por el Tribunal Internacional se solicitan varios informes antes de cerrar el caso o informar a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el incumplimiento de la sentencia, ante lo cual, se conmina al Estado a dar cumplimiento a lo establecido por la Corte IDH y se evalúa el grado de cumplimiento de estas.

Para el caso colombiano, en lo relacionado al cumplimiento de fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, señala Miranda Burgos (2014, págs. 144-145) :

“La Comisión Intersectorial Permanente para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario es la institución más relevante en Colombia para los derechos humanos, en materia de asuntos internacionales. Fue creada en el 2000 mediante Decreto No. 321, siendo presidida por el vicepresidente de la República y con las facultades de participar en los procesos internacionales del Estado, así como coordinar el cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH. Con el paso de los años los procedimientos han ido mejorando, y han facultado a la mencionada Comisión para ordenar a diferentes entidades estatales el cumplimiento efectivo de una medida de reparación. A partir de la creación de esta dependencia, la práctica colombiana ha creado un rubro presupuestal para el cumplimiento de las sentencias; se realiza un seguimiento interno de cumplimiento, editan y distribuyen las publicaciones, y realizan los actos de reconocimiento público de responsabilidad y las capacitaciones al funcionariado estatal”.

Vale recalcar que, en Colombia, según Bravo Rubio (2009) cuando se trate de asuntos de reparación a víctimas, el Estado deberá optar por posturas comprensivas y dirigidas a la atención de sus necesidades.

Con todo ello, se puede concluir que el Estado Colombiano al firmar y ratificar tratados internacionales, se compromete a cumplir cabalmente lo acordado y que su incumplimiento puede acarrearle condenas por parte de tribunales internacionales, no obstante, para el caso de la Corte IDH, parece carecer de carácter coercitivo para hacer cumplir las órdenes que imparte mediante fallos condenatorios, situación que se abordará en profundidad el acápite subsiguientes.

## **2. Proceso Disciplinario: Gustavo Petro responde ante la Procuraduría General de la Nación.**

Ahora bien, agotado el tema del bloque de constitucionalidad y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y con el fin de comprender el tema objeto de análisis, se requiere profundizar sobre la potestad sancionatoria del Estado en Colombia, la cual fue analizada por la Corte IDH, en la sentencia proferida en el caso Petro Urrego vs Colombia, al analizar la potestad disciplinaria en cabeza de la Procuraduría General de la

Nación en materia disciplinaria. Por ello, se debe hacer unas precisiones sobre la potestad sancionatoria del Estado, la cual se constituye en la base que soporta la institucionalidad y garantizando la adecuada y eficaz puesta en marcha de la gestión pública. Sobre su naturaleza, finalidades y características, el Consejo de Estado señaló:

“En la organización Estatal constituye elemento fundamental para la realización efectiva de los fines esenciales del Estado Social de Derecho, la potestad para desplegar un control disciplinario sobre sus servidores, en atención a su especial sujeción al Estado en razón de la relación jurídica surgida por la atribución de la función pública; de manera pues, que el cumplimiento de los deberes y las responsabilidades por parte del servidor público, se debe efectuar dentro de la ética del servicio público, con sujeción a los principios de moralidad, eficacia, eficiencia, que caracterizan la actuación administrativa y propenden por el desarrollo íntegro de la función pública con pleno acatamiento de la Constitución, la ley y el reglamento. De suerte que el derecho disciplinario valora la inobservancia del ordenamiento superior y legal vigente, así como la omisión o extralimitación en el ejercicio de funciones; con lo que la ley disciplinaria se orienta entonces a asegurar el cumplimiento de los deberes funcionales que le asisten al servidor público o al particular que cumple funciones públicas, cuando sus faltas interfieran con las funciones estipuladas. Si los presupuestos de una correcta administración pública son la diligencia, el cuidado y la corrección en el desempeño de las funciones asignadas a los servidores del Estado, la consecuencia jurídica no puede ser otra que la necesidad del castigo de las conductas que atenten contra los deberes que le asisten. Así pues, la finalidad de la ley disciplinaria es la prevención y buena marcha de la gestión pública al igual que la garantía del cumplimiento de los fines y funciones del Estado en relación con las conductas de los servidores que los afecten o pongan en peligro.” (Consejo de Estado - Sección segunda, 2012, pág. 1)

Con ello, el Consejo de Estado resalta que el ejercicio del control disciplinario se constituye en un pilar fundamental del Estado Social de Derecho, pues con ello se asegura que los servidores públicos cumplan efectivamente y con suficiencia sus deberes con ética, moralidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la Constitución Política, la ley y los reglamentos, y así garantizar el correcto desempeño de las funciones públicas, con la imposición de sanciones por la inobservancia de normas, omisiones o extralimitaciones que afecten los fines esenciales del Estado.

Por todo ello, la potestad disciplinaria del Estado Colombiano, puede recaer sobre cualquier servidor público, indistintamente de su naturaleza, lo cual pone bajo la lupa a personas que ocupen cargos de elección popular, como lo es el caso del entonces Alcalde Mayor de Bogotá, Gustavo Petro, quien fue vinculado a un proceso disciplinario adelantado por la Procuraduría General de la Nación el cual se inició por unas presuntas irregularidades generadas en la implementación del programa “Basuras Cero” y que, posteriormente, daría origen al caso Petro Urrego vs. Colombia ante la Corte IDH, tal y como fue de público conocimiento a través de la prensa y de los autos y fallos proferidos en el trámite disciplinario. Por ello, para mayor ilustración en palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en sentencia del 8 de octubre de 2020, se pone de presente los hechos relevantes que dieron origen a la controversia disciplinaria la cual la CIDH resumió, así:

“El 30 de octubre de 2011 el señor Gustavo Francisco Petro Urrego fue elegido Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., cargo que ocupó entre el 1 de enero de 2012 y el 1 de enero de 2016. Durante el primer año del mandato del señor Petro se estableció a través de diversos contratos y decretos que la Empresa Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) y la empresa Aguas de Bogotá estuvieran encargada de la gestión y operación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá. El 14 de diciembre de 2012, días antes del vencimiento de los contratos entre la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) y las operadoras privadas que se encontraban prestando el servicio público de aseo hasta ese momento, el señor Petro expidió el Decreto 570, mediante el cual se decretó un estado de prevención o alerta amarilla, y se ordenaron medidas que incluyeron la autorización del uso de vehículos automotores tipo volquetas y la implementación de un plan de emergencia para el esquema transitorio de prestación del servicio público de aseo. A pesar de ello, los días 18, 19 y 20 de diciembre de 2012, la ciudad de Bogotá enfrentó una crisis de recolección de basura, pues aproximadamente 5,841 toneladas de basura no fueron recogidas. Luego de la crisis, los operadores privados continuaron prestando el servicio de aseo en alrededor del 48% de la ciudad.” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020, págs. 2-3)

Cabe resaltar que, al momento de iniciar el proceso disciplinario, se encontraba vigente el Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único) el cual fue el derrotero normativo al momento de adelantar las diligencias disciplinarias.

Teniendo en cuenta los hechos generadores anteriormente referenciados y que dieron origen a las actuaciones disciplinarias descritas, según lo resumido por el fallo de la Corte IDH (2020), la Procuraduría General de la Nación procedió a dar apertura de investigación disciplinaria en contra de Gustavo Francisco Petro Urrego.

Una vez surtidas las etapas propias del proceso disciplinario de marras, el 9 de diciembre de 2013, la Procuraduría General de la Nación declaró responsable disciplinariamente al Alcalde Gustavo Francisco Petro Urrego por la comisión de una falta gravísima contenida en el numeral 31 del artículo 48 del Código Disciplinario Único, consistente en “participar en la etapa precontractual o en la etapa 2 contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley” (Procuraduría General de la Nación, 2013, pág. 80); adicionalmente, por incurrir la falta gravísima descrita en el numeral 60 del artículo 48 de la ley 734 de 2002, consistente en “ejercer las potestades que su empleo o función le concedan para una finalidad distinta a la prevista en la norma otorgante” (Procuraduría General de la Nación, 2013, pág. 459), y por último, por cometer una falta gravísima que se describe en el numeral 37 del artículo 48 del código disciplinario único, consistente en “proferir actos administrativos, por fuera del cumplimiento del deber, con violación de las disposiciones constitucionales o legales referentes a la protección (...) del medio ambiente” (Procuraduría General de la Nación, 2013, pág. 471). Por todo ello, Gustavo Francisco Petro Urrego fue sancionado con destitución de su cargo de alcalde Mayor de Bogotá e inhabilidad general para ocupar cualquier cargo público por el término de 15 años (2013).

### **3. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Medidas cautelares, trámite procesal y fallo.**

Una vez proferido el fallo que sancionó a Petro Urrego, en aras de buscar protección de sus derechos políticos, el sancionado acudió ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para buscar la protección de sus derechos, en primer lugar, la protección fue concedida a través de una medida cautelar (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2014), posibilitándole continuar en su cargo hasta que se decidiera de fondo el asunto judicial a instancias de la Corte IDH.

Ahora bien, se debe tener en cuenta que Petro Urrego adujo una violación a lo preceptuado en el artículo 23 del Pacto de San José, por lo que la Corte IDH consideró que:

“dados los amplios alcances del contenido de los derechos políticos protegidos por el artículo 23 de la Convención, sin duda la imposición a una persona de una inhabilitación indefinida para ejercer esos derechos podría implicar una restricción de ostensible gravedad, particularmente si la imposición de determinadas sanciones de inhabilitación no respetan los límites de proporcionalidad acordes con el ejercicio del derecho y si esa persona ejerce un cargo de alta investidura en una institución central para la estructura o funcionamiento democráticos de un Estado. En este sentido, este Tribunal ha considerado que la persecución y discriminación políticas son incompatibles con el principio democrático que inspira y fundamenta la Convención Americana” (2019, pág. 9).

Lo anteriormente argumentado va de la mano con el principio de imparcialidad que debe investir a toda actuación, y por ello está abrogada la función sancionatoria a funcionarios judiciales, pues ello evita la posibilidad que no se falle en derecho. Al respecto, se advierte que la imparcialidad implica, necesariamente:

“...la ausencia de designio o de prevención en el juez de poner su función jurisdiccional al servicio del interés particular de una de las partes. La función jurisdiccional consiste en la tutela de los derechos e intereses legítimos de las personas por medio de la aplicación del Derecho en el caso concreto, y la imparcialidad se quiebra cuando el juez tiene el designio o la prevención de no cumplir realmente con esa función, sino que, incumpliendo con ella, puede perseguir en un caso concreto servir a una de las partes” (Montero Aroca, 2006, pág. 99)

En consonancia, con mayor razón se debe prestar especial razón al carácter imparcial de quien sanciona, pues se encuentra en boga los derechos políticos de quien se encuentra *sub iudice*. Además, se debe advertir que el canon 23 del Pacto de San José perfila al ciudadano como titular de la toma de decisiones en los asuntos de la órbita pública, especialmente, a ser elegido popularmente; la norma en precitada no sólo dice que pueden gozar de derechos, sino que incluye la expresión “oportunidades”, lo que puede llevar a inferir que está exhortando a los Estados a garantizar que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos pueda ejercerlos realmente.

Por todo ello, la Corte IDH (2020), expidió sentencia para el caso Petro Urrego VS Colombia condenando al Estado colombiano a desplegar garantías de no repetición, conminando al mismo a adecuar el ordenamiento jurídico interno de conformidad a lo

señalado en la decisión, de forma tal que los funcionarios de elección popular no puedan ser destituidos ni inhabilitados por decisiones adoptadas por autoridades de naturaleza administrativa, en observancia del artículo 23 la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1969).

Al respecto, Barrios Mendivil (2021) argumenta que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, accedió a la protección de los derechos de Gustavo Petro Urrego en razón a que consideró que la inhabilitación de derechos políticos lo generó un funcionario de carácter administrativo, yendo en contravía de lo acordado por los países firmantes de Pacto de San José, en el entendido que sólo podrá limitarse derechos políticos a los ciudadanos cuando medie una sentencia proferida por un juez (penal).

Adicionalmente, como consecuencia del fallo proferido en el marco del caso Petro Urrego VS. Colombia, Aldana (2021) recalca que recae sobre el Estado Colombiano la obligación de modificar su ordenamiento jurídico y con ello acatar la sentencia proferida en el caso Petro Urrego Vs. Colombia proferido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pues hacerlo, constituye el sometimiento a los acuerdos internacionales firmados por el Estado Colombiano y así constituirse como modelo en el respeto a los derechos humanos.

#### **4. Cumplimiento al fallo de la Corte Interamericano de Derechos Humanos en el caso Petro Urrego vs Colombia.**

Proferida la decisión de la Corte IDH, y en aras de dar cumplimiento a lo ordenado por la Corte IDH, el Congreso de la República expidió la Ley 2094 de 2021, modificatoria de la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario) por medio de la cual se investía a la Procuraduría General de la Nación de funciones Jurisdiccionales para que a través de un fallo disciplinario, pueda restringir derechos políticos, generando una contradicción constitucional y convencional, habida cuenta que si se hace una revisión somera del título VIII de la Constitución Política de Colombia, se advierte que la Procuraduría General de la Nación no hace parte de la estructura orgánica de la Rama Judicial, por lo que, teniendo en cuenta lo dispuesto por el fallo de la Corte IDH, las decisiones adoptadas por el Ministerio Público seguirían siendo de naturaleza administrativa y por tanto, violatorias de lo acordado en el Pacto de San José, ratificado por Colombia. Otorgar una naturaleza jurisdiccional a través de una ley constituye una sustitución de la constitución.

Todo ello se ve agravado cuando se dispone que el Consejo de Estado tendrá la función de revisión de los fallos de la Procuraduría General de la Nación (Congreso de la República de Colombia, 2019), lo que genera una contradicción, en el entendido que cuando una autoridad judicial decide de fondo un asunto hace tránsito a cosa juzgada y no es susceptible de revisión alguna. La decisión del tribunal internacional, se constituyó un reto para el estado colombiano el cual consistía en la modificación del ordenamiento jurídico colombiano, ajustándolo al artículo 23 del Pacto de San José y no la justificación de un error en la organización del estado – se reitera- mediante una sustitución de la constitución.

Concomitantemente, Rodríguez Ardila (2022) advierte que la Ley 2094 de 2021 no se ajusta a lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia del 8 de julio de 2020, pues se continúa restringiendo injustificadamente los derechos políticos de los funcionarios públicos de elección popular. Por ello, al Estado Colombiano le asiste realizar una modificación a las normas disciplinarias, en aras de cumplir el fallo internacional.

Por otro lado, Castillo Álvarez (2022) señala que la reforma al código disciplinario único donde le otorga a la Procuraduría General de la Nación facultades jurisdiccionales conlleva a un caos en la administración de justicia y generando un desmedro al erario, habida cuenta que, ante el acaecimiento de casos similares al de Petro Urrego, el Estado colombiano estará inmerso en demandas que buscarán el restablecimiento de derechos con implicaciones de naturaleza patrimonial.

Sin embargo, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado tendrían la tarea de analizar la constitucionalidad de la norma disciplinaria y si se ajusta a lo ordenado por la Corte IDH o por el contrario, resulta contrario a los compromisos adquiridos por el Estado Colombiano.

##### **5. Un código insuficiente: Controversias sobre el Código General Disciplinario respecto a servidores públicos de elección popular. El debate en la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.**

Una vez sancionada la Ley 2094 de 2021, por medio del cual se reforma el Código General del Disciplinario, la Corte Constitucional, en el marco de sus funciones, procedió a estudiar la constitucionalidad de la norma, teniendo como precedente el fallo del Caso Petro Urrego vs. Colombia de la Corte IDH.

En el marco del análisis de constitucionalidad de la Ley 2094 de 2021, a la Corte Constitucional concurrieron diferentes puntos de vista, entre ellos, los de Comisión Colombiana de Juristas, el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, los ex congresistas Alexander López Maya, Ángela María Robledo Gómez y los ciudadanos Néstor Manuel Castro Acevedo y Miguel Ángel Buitrago Marín, quienes haciendo uso de la acción pública de inconstitucionalidad, demandaron el artículo primero de la Ley 2094 de 2021 formulando cargos así:

“Primer cargo. Vulneración del artículo 116 de la Constitución. Los accionantes señalaron que el artículo 116 de la carta impone un límite al Legislador para efectos de otorgar funciones judiciales a los órganos administrativos. Refirieron que el carácter excepcional de dicha atribución “supone una cierta racionalidad que debe expresar el legislador al momento de ejercer esta potestad” de manera que sirva “para enfrentar situaciones críticas que permitan comprender, fácilmente, las razones por las cuales se les otorgan facultades judiciales a entidades administrativas con el objetivo de sustentar su carácter excepcional.

Acorde con la demanda, la disposición acusada desconoce el artículo 116 de la Constitución Política, porque la motivación que sustenta la atribución de funciones jurisdiccionales, esto es, cumplir lo previsto en el artículo 23.2 de la CADH y en la sentencia de la Corte IDH del 8 de julio de 2020, en el caso Petro Urrego vs. Colombia, no es excepcional. Al contrario, se trata de la obligación ordinaria en cabeza del Estado prevista en el artículo 93 de la carta. Además, destacaron que las materias objeto del control disciplinario son amplias, numerosas y diversas, por lo que, al asignársele connotación judicial a dicho control disciplinario, la “función judicial se volvería regla y no excepción en esta autoridad administrativa (...)”. Por último, pusieron de presente que la única entidad que es simultáneamente autoridad disciplinaria y jurisdiccional es la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, entidad que ejerce la función disciplinaria jurisdiccional y por ende su competencia está reducida a los miembros de la Rama Judicial.

Segundo cargo. Vulneración de los artículos 93 de la Constitución Política y 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Los accionantes sostuvieron que la norma demandada otorga facultades jurisdiccionales a la PGN para el ejercicio de la función disciplinaria preferente, que incluye la posibilidad de retirar de

su cargo a servidores públicos de elección popular. Estimaron que lo anterior es contrario al artículo 23 de la CADH, porque desconoce que estos servidores solo pueden ser retirados de su cargo “por condena de un juez competente en el marco de un proceso penal”.

Tercer cargo. Vulneración de los artículos 29 de la Constitución Política y 8º de la CADH. Con el fin de demostrar que la atribución de la PGN para investigar y juzgar disciplinariamente a los servidores públicos de elección popular vulnera el derecho al debido proceso, los demandantes realizaron un juicio de proporcionalidad. Recordaron que en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, la Corte IDH concluyó que la restricción de los derechos políticos reconocidos en el artículo 23 de la CADH, como consecuencia de la sanción de destitución e inhabilitación por parte de la PGN de un funcionario público democráticamente electo, “constituyó una violación al debido proceso, dado que esta sanción no fue emitida por un juez competente, luego de una condena producida en el marco de un proceso penal en el que se respeten las garantías del debido proceso”. Indicaron que, según esa decisión, el proceso disciplinario vulneró el principio de imparcialidad judicial, ante la concentración de las facultades investigativas y sancionadoras.

Refirieron que la norma carece de idoneidad en tanto no cumple con el fin que la sustenta, que es la protección convencional al debido proceso de los servidores públicos de elección popular. Esto, por dos razones: la primera, porque “otorgar facultades judiciales no transforma la naturaleza de órgano administrativo de la PGN, no le da el estándar de juez y tampoco le otorga la posibilidad de condenar penalmente”, por lo que la medida nunca va a cumplir con el fin que se propone, que se traduce en establecer un estándar de protección mayor para los servidores de elección popular. La segunda, consiste en que la medida “supone menor protección por la carencia de autonomía que tienen los procuradores en una entidad que tiene un diseño netamente administrativo, es decir, que tiene una dirección unipersonal y jerarquizada” (Corte Constitucional de Colombia, 2023)

Establecidos e identificados los cargos formulados en contra de la Ley 2094 de 2021, por medio de la cual se cumpliría el fallo internacional proferido de la Corte IDH, el Tribunal Constitucional se planteó varios problemas jurídicos a resolver, a saber:

“¿Atribuirle funciones jurisdiccionales a la Procuraduría vulnera el artículo 116 de la Constitución, al desconocer los presupuestos fijados por la Carta para asignar esta competencia excepcional?

(...)

¿Atribuirle competencia a la Procuraduría para imponer sanciones disciplinarias de destitución, suspensión e inhabilidad contra servidores de elección popular, desconoce los artículos 93 de la Constitución y 23 de la CADH, que establecen una reserva judicial para tal fin?

(...)

¿Atribuirle competencia a la Procuraduría para imponer sanciones disciplinarias de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores de elección popular, desconoce los artículos 29 de la Constitución y 8° de la CADH, en tanto la garantía de juez natural exige el establecimiento de una decisión judicial como condición indispensable para la imposición de sanciones de destitución?” (Corte Constitucional de Colombia, 2023)

En el marco del expediente D0014503 (que daría origen a la Sentencia 030-2023), la Corte Constitucional corrió traslado a diferentes Universidades, Entidades Públicas, Organizaciones y Colectivos de Juristas para que se pronunciaran sobre los cargos de marras y se permitiera resolver los cuestionamientos planteados.

Entre quienes se pronunciaron a favor de la exequibilidad de la norma modificatoria del Código General Disciplinario estuvo el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAFP), la Presidencia de la República, Ministerio de Justicia y el Ministerio del Interior (Gobierno del presidente Iván Duque Márquez), entidades que remitieron un concepto colectivo a la Corte Constitucional mediante correo electrónico el día 16 de febrero de 2022 en el cual indicaron que:

“i) la interpretación literal del artículo 23.2 CADH se opone a la soberanía colombiana plasmada en las decisiones de la Corte Constitucional; ii) no es acertado afirmar que la PGN continúa siendo una autoridad administrativa, pues ello desconoce la creación de la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular; y iii) la atribución de funciones jurisdiccionales a la

PGN es idónea porque persigue fines constitucionalmente relevantes -el control de la función pública y la lucha contra la corrupción-; es necesaria porque es menos lesiva e intensa para los derechos políticos, si se compara con la aplicación del derecho penal; y es proporcional en estricto sentido, ya que no produce una significativa afectación de derechos fundamentales.” (Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, 2022)

Así mismo, la Universidad Externado de Colombia, se pronunció a favor de la exequibilidad de la Ley 2094 de 2021, al considerar que la Corte IDH en el caso *Petro Urrego vs Colombia* afecta de manera grave contra la estructura del Estado; además, considera que si pueden diferirse funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas en lo relacionado con la gestión y control disciplinario; y resalta que en el caso de aceptar la idea de que los únicos funcionarios capacitados para limitar los derechos políticos son los jueces adscritos a la jurisdicción penal, ya que podría desaparecer control disciplinario. (Universidad Externado de Colombia, 2022)

A su vez el Departamento Administrativo de la Función Pública, señaló que el objetivo de la norma demandada es prevenir la ocurrencia de irregularidades que afecten la moralidad administrativa y sancionar todas aquellas conductas que resulten atentatorias de la administración pública, y en razón a ello, por considerar que el derecho disciplinario en Colombia resulta suficiente para prevenir conductas indeseables en el sector público y que además se considera imparcial, el DAFP resalta con especial énfasis que la Corte IDH debe ceñirse a respetar la autonomía de la cual gozan los Estados asociados al Sistema interamericano de Derechos Humanos para implementar la normatividad que versa sobre limitaciones a los derechos políticos, sin vulnerar las garantías de los electores y elegidos. Por último, indica que la forma en la que se vinculan los integrantes de las salas disciplinarias de juzgamiento, son suficiente garantía de imparcialidad pues la Procuraduría General de la Nación es un órgano independiente y autónomo. (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2022)

Por último, la Universidad Católica de Colombia (2022), sostuvo que, el legislador extendió la potestad judicial a los fallos en materia disciplinaria; ya que resulta imprescindible conservar el examen del artículo 23 CADH efectuado por la jurisprudencia constitucional precedente para salvaguardar a los asociados frente a actos de corrupción, y mantener la moral administrativa.

No obstante, pese a que la postura mayoritaria entre quienes intervinieron en el trámite constitucional era abogar por la exequibilidad de la norma reformativa del Código General Disciplinario también se traen a colación los argumentos esbozados por quienes consideraban inexecutable la Ley 2094 de 2021, entre ellas, la Academia Colombiana de Jurisprudencia (2022) en el que estimó que en la norma demandada se estaba creando una nueva función jurisdiccional en cabeza de una autoridad administrativa; además, la Academia enfatiza y recuerda que, mediante la emisión de la Resolución del 25 de noviembre de 2021, la Corte IDH determinó que la sanción aplicada al servidor cuya naturaleza es de elección popular debe ser dictada por un fallo de un juez competente, en el contexto de un proceso penal, y no por una autoridad administrativa a la que se le han concedido responsabilidades de la órbita judicial.

En este mismo sentido la Universidad Libre de Colombia (2022), señaló que la normativa demandada no respeta la orden emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Sentencia del caso Petro Urrego vs. Colombia, al señalar que, a través de las resoluciones de supervisión de cumplimiento de dicha sentencia, la Corte IDH emitió una primera alerta al señalar que el artículo primero de la Ley 2094 de 2021, modificatoria del Código General Disciplinario, no satisface la exigencia de adecuación del derecho interno a los estándares de la Convención Interamericana.

Por su parte, la Academia Colombiana de Derecho Sancionatorio (2022) afirmó que la norma impugnada infringe el artículo 116 de la Constitución Política de Colombia, ya que ignora el modelo constitucional establecido y que se encuentra relacionado con la atribución de funciones jurisdiccionales imprecisas y excesivamente amplias en cabeza de la Procuraduría General de la Nación. Además, la Academia, en el mismo concepto enviado a la Corte Constitucional, sostiene que la norma en cuestión viola el artículo octavo de la CADH al señalar que los funcionarios a quienes se les confían esas funciones en la Procuraduría General de la Nación no poseen la independencia necesaria que garanticen el derecho del debido proceso de quienes se ven sometidos a una investigación disciplinaria.

Por todo ello, y analizados los argumentos esbozados en sede de constitucional, la Corte Constitucional estableció que las funciones jurisdiccionales de la Procuraduría General de la Nación son inconstitucionales y declaró inexecutable el acápite normativo que lo disponía, sin embargo, generó una contradicción al permitir la función disciplinaria en

cabeza de la Procuraduría General de la Nación, generando una excepción que resulta cuando menos extraña, que en lo relacionado con las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad proferidas en contra de funcionarios de elección popular serán objeto de revisión de un juez de lo contencioso administrativo, tras el procedimiento llevado a cabo por la Procuraduría, desconociendo un hecho: La Procuraduría puede cercenar derechos políticos cuando destituye, suspende e inhabilita a funcionarios públicos que no son de elección popular, pero que pueden llegar a tener aspiraciones electorales. Ello también es un incumplimiento a lo ordenado por la Corte IDH en el caso Petro Urrego VS Colombia y no consigue alinear el marco legal colombiano con las obligaciones internacionales adquiridas, especialmente con los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Aunado a lo anterior, en el salvamento de voto de la decisión de la Corte Constitucional en sentencia C-030 de 2023, los magistrados Diana Fajardo, Natalia Ángel Cabo, Jorge Enrique Ibáñez y Cristina Pardo se apartaron de la decisión mayoritaria indicando que:

“olvidando los fundamentos esenciales que inspiran la noción de bloque de constitucionalidad, la mayoría ignoró la manera en que el Constituyente definió, en el artículo 93, los puntos de encuentro entre el derecho nacional y el derecho internacional de los derechos humanos. Con esta sentencia, la Sala Plena instauró una nueva línea jurisprudencial según la cual el Estado puede obviar sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos y desconocer abiertamente las decisiones del máximo tribunal de derechos humanos de la región. En síntesis, la posición de la mayoría supone la idea de que las sentencias de los tribunales internacionales solo pueden ser cumplidas si “respetan el diseño y la historia institucional” nacional. De lo contrario, los Estados se encuentran legitimados para desobedecerlas y, por esta vía, desconocer los tratados internacionales de los cuales son parte.” (2023, pág. 118)

Aún con el respaldo parcial que la Corte Constitucional le dio a la Ley 2094 de 2021, el Consejo de Estado adoptó, en las sentencias proferidas inmediatamente después de conocida la decisión de la Corte IDH, un criterio más ajustado al fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Según el Consejo de Estado (2023), en una primera aproximación jurisprudencial relacionada con el control de legalidad de una sanción

impuesta a la Alcaldesa de Arjona (Bolívar), resalta que el hecho de que la Procuraduría General de la Nación mantenga la facultad sancionatoria respecto de servidores públicos de elección popular constituye una abierta contradicción con los estándares definidos en la Convención Americana de Derechos Humanos y la sentencia proferida por la Corte IDH en particular, el caso *Petro Urrego vs. Colombia*.

Así mismo, el tribunal contencioso advirtió que en el fallo referenciado que, si bien el plazo para la reforma a que hace referencia la Corte IDH en el fallo del caso *Petro vs. Colombia*, sigue vigente “hasta tanto el Congreso de la República atienda el exhorto formulado por la Corte Constitucional en su sentencia C-030 de 2023, en el sentido de adoptar el estatuto de los servidores públicos de elección popular, en el que se incluya el régimen disciplinario especial, que materialice los más altos estándares nacionales e internacionales en materia de protección y garantía de los derechos políticos y electorales”, persiste un estado de cosas inconvencional por no satisfacer los estándares del SIDH (Consejo de Estado, 2023, pág. 11).

Sin embargo, el Consejo de Estado (2024), extendiendo la aplicación de la Sentencia C-030 de 2023 de la Corte Constitucional y dando un giro sustancial a su precedente jurisprudencial del año 2023 (tal vez en aras de general estabilidad judicial y armonización jurisprudencial), terminó por unificar la jurisprudencia sobre el recurso extraordinario de revisión establecido en la Ley 2094 de 2021 el cual revisa sanciones disciplinarias de la Procuraduría General, como destitución, suspensión o inhabilidad, impuestas a servidores públicos de elección popular, como se resaltó en líbelos anteriores y estableció criterios relacionados con la doble conformidad, el cual es aplicable cuando una sentencia ratifica la sanción, siguiendo el procedimiento del artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (2011). Si la sanción es anulada, este recurso no procede, consolidando la sentencia absolutoria. Dicho recurso de doble conformidad se rige por las normas de apelación del CPACA y será resuelto por la Sala Especial de Decisión. Todo ello lleva a pensar que el Consejo de Estado, llegará a convertirse en una suerte de notario de las actuaciones sancionatorias de la Procuraduría General quien emite decisiones propias de un juez sin pertenecer a la rama judicial.

Estas disposiciones – se advierte- son temporales, pues está pendiente de una regulación legislativa que subsane el vacío normativo señalado en la Sentencia C-030. Con esta unificación, el Consejo de Estado buscó asegurar un control judicial efectivo y

coherente de las sanciones disciplinarias, protegiendo los derechos de los servidores públicos de elección popular y que busque alinearse con los estándares constitucionales y convencionales, lo cual resulta a todas luces, alejado de la realidad, pues la dirección del poder sancionatorio en materia disciplinaria sigue en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, entidad denominada “órgano de control” y alejada de funciones judiciales, que emana decisiones que cercenan derechos políticos, no solamente de funcionarios de elección popular, sino también de servidores públicos que no son de elección popular que son sancionados y que pueden llegar a tener aspiraciones de orden electoral.

Teniendo en cuenta que, a criterio de las primeras consideraciones del Consejo de Estado (2023), la Ley 2094 de 2021 no tiene efectividad respecto al cumplimiento del fallo de la Corte IDH, y que riñen con los preceptos armonizadores de la jurisprudencia constitucional y la contenciosa, se debe plantear una alternativa que resuelva el problema jurídico, se podría plantear una reforma constitucional por medio de Acto legislativo. No obstante, hay que tener presente conceptos previos que permitan robustecer la propuesta a formular. En primer lugar, se reitera y recalca que la Procuraduría General de la Nación está incluida en el Título X, como órgano de control, se infiere inequívocamente que desde el punto de vista orgánico no hace parte de la rama judicial, y por tanto carece de las funciones propias de las que están investidos los jueces.

Ahora bien, el artículo 23.2 del Pacto de San José señala que “La ley debe reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”.

En razón a ello, se plantea una discusión frente a la calidad del juez que debe conocer del proceso disciplinario en contra del servidor público de elección popular (o quienes no lo son), pues la naturaleza de las conductas que son analizadas en sede disciplinaria, no corresponden – en su amplia mayoría- a conductas que no se encuadran dentro del tipo penal pero que deben ser del reproche del juez competente, habida cuenta la investidura de servidor público. Acudiendo a ordenamientos jurídicos de Estados Asociados al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se puede llegar a decantar una solución al problema planteado. Al respecto, los Estados Unidos Mexicanos establecen en el artículo 11 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas que:

“La Auditoría Superior y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y substanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves. En caso de que la Auditoría Superior y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas detecten posibles faltas administrativas no graves darán cuenta de ello a los Órganos internos de control, según corresponda, para que continúen la investigación respectiva y promuevan las acciones que procedan. En los casos en que, derivado de sus investigaciones, acontezca la presunta comisión de delitos, presentarán las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público competente”. (2016, pág. 30)

Por otro lado, la norma en cita, en su artículo 12 establece: “Los Tribunales, además de las facultades y atribuciones conferidas en su legislación orgánica y demás normatividad aplicable, estarán facultados para resolver la imposición de sanciones por la comisión de Faltas administrativas graves y de Faltas de particulares, conforme a los procedimientos previstos en esta Ley”. Teniendo en cuenta lo anterior, el ordenamiento jurídico mexicano sólo estipula dos tipos de conductas: no graves y graves.

Por lo cual, haciendo un parangón con el ordenamiento jurídico colombiano para plantear una alternativa que lleve a un cumplimiento cabal a lo ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se tiene lo siguiente:

Las Oficinas de Control Disciplinario o las Procuradurías con función de instrucción, podrán adelantar lo concerniente con la indagación previa e investigación disciplinaria, sin embargo, si se llega a advertir que la conducta analizada se encuadra con un tipo penal, deberá remitirse a la Fiscalía General de la Nación para que adelante lo de su competencia. No obstante, se requeriría una modificación normativa al Código Penal, pues al revisar la pena accesoria de inhabilitación de ejercicio de funciones públicas y derechos políticos, se encuentran muy por debajo de lo que establece la norma disciplinaria y se haría necesario que la pena accesoria de inhabilitación para ejercer cargos y funciones públicas y para contratar con el Estado, se equipare con la máxima sanción contemplada por el Código General Disciplinario.

Adicionalmente, cuando el operador disciplinario de instrucción, en el marco de la evaluación de una conducta reprochable en sede disciplinaria, advierta que puede estar en presencia de una conducta leve, grave o gravísima que no tiene relación con tipos penales, remitirá al Juez competente la actuación disciplinaria para que allí se adelante la etapa de

juzgamiento. Adicionalmente, si en etapa de instrucción advierte la necesidad de imponer una medida provisional de suspensión del servidor público, deberá remitirla al juez competente, para que resuelva sobre el particular. Propuesta comparable con la solicitud de medida de aseguramiento que hace el fiscal al juez penal con función de control de garantías.

Ahora, para definir quien es el "juez competente" hay que recordar que la disposición del Pacto de San José refiere a que la competencia frente a la restricción de derechos políticos recae sobre juez penal y que, no toda actuación de importancia disciplinaria no siempre es de la órbita penal debe señalarse que:

"El desarrollo del Estado Moderno impone la división del trabajo en toda la administración pública y en particular en la justicia; si todos los jueces tienen la facultad de administrarla, no todos las tienen para conocer indiscriminadamente de los múltiples y diversos negocios; si todos los jueces están investidos de jurisdicción, su ejercicio está sujeto a la reglamentación que la ley haga, esto es lo que se denomina competencia, la que puede referirse a las causas civiles, penales o contencioso administrativas, que se sometan a la decisión del poder o los límites en que esa competencia le sea atribuida" (Corte Suprema de Justicia, 1970, pág. 4).

Aunado a lo anterior, se indica que:

"el derecho disciplinario valora la inobservancia del ordenamiento superior y legal vigente, así como la omisión o extralimitación en el ejercicio de funciones; con lo que la ley disciplinaria se orienta entonces a asegurar el cumplimiento de los deberes funcionales que le asisten al servidor público o al particular que cumple funciones públicas, cuando sus faltas interfieran con las funciones estipuladas. Si los presupuestos de una correcta administración pública son la diligencia, el cuidado y la corrección en el desempeño de las funciones asignadas a los servidores del Estado, la consecuencia jurídica no puede ser otra que la necesidad del castigo de las conductas que atenten contra los deberes que le asisten" (Consejo de Estado, 2013, pág. 1)

En razón a lo anterior, y atendiendo a una idea muy básica del Derecho Administrativo que la define como aquella área del derecho que regula las relaciones y conflictos generados por la actuación del Estado y de éste y los particulares, se concluye que el Derecho

Disciplinario es una rama del Derecho Administrativo, lo que lleva consecuentemente a inferir que “el juez competente” para conocer de los asuntos disciplinarios en etapa de juzgamiento son los Jueces Contenciosos administrativos y no los jueces penales, ello en razón a que atribuirle una especialidad a un juez que carece de competencia (en razón de su formación, la naturaleza del proceso y organización de la rama judicial) generaría una flagrante violación al debido proceso y de juez natural.

### **Conclusiones**

Al comenzar el análisis, se propuso como meta establecer el grado de cumplimiento del Estado Colombiano frente al fallo proferido por la Corte IDH en el caso Petro Urrego vs. Colombia, teniendo como base los retos que generó dicha orden judicial en el ordenamiento jurídico interno y en la arquitectura institucional, por ello se realizó un recorrido histórico fáctico y jurídico que permitió establecer los antecedentes en sede disciplinaria que generaron el fallo sancionatorio proferido por la Procuraduría General de la Nación en contra de Gustavo Petro, el cual fue demandado ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa y ante la Corte IDH, cuyo trámite y fallo fue analizado, determinando que con la decisión sobrevino una necesidad de ajustar el ordenamiento jurídico interno para evitar que funcionarios de naturaleza administrativa, coartaran derechos políticos.

Adicionalmente, se determinó que la Ley 2094 de 2021 proferida por el Congreso es insuficiente habida cuenta que, pese a darle carácter jurisdiccional a la Procuraduría, la naturaleza orgánica de dicha Entidad es administrativa al no ser parte de la Rama Judicial. Consecuentemente, se advirtió que, en el marco del control de legalidad y del control de constitucionalidad, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional han proferido sentencias que resultan dispares entre sí y que generan ambigüedad frente a la interpretación normativa de la Ley 2094 de 2021, llevando a concluir que no satisface completamente las exigencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), pese a que la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-030 de 2023 eliminó las atribuciones jurisdiccionales de la Procuraduría General de la Nación, pues esta entidad conserva la capacidad de emitir sanciones que impactan derechos políticos, en contradicción con el artículo 23.2 del Pacto de San José, aunando el hecho de que la revisión judicial posterior por el Consejo de Estado no reemplaza la necesidad de un proceso judicial previo, pues pese a que la Ley 2094 de 2021 intentó responder al fallo de la Corte IDH, preservó un esquema mixto que combina decisiones administrativas con revisión judicial, lo cual no

cumple con los parámetros del tribunal interamericano, aumentando el riesgo de nuevas demandas ante el Sistema Interamericano. La ausencia de una regulación específica para funcionarios de elección popular agrava esta incompatibilidad.

Por otro lado se resalta que la jurisprudencia constitucional y la contenciosa omite que la restricción de derechos políticos también afecta a servidores públicos que no son de elección popular y que pueden tener aspiraciones electorales que pueden verse afectadas con la imposición de sanciones disciplinarias proferidas por un funcionario de naturaleza administrativa y que no cuenta con la revisión que sí ostentan los de elección popular.

Con todo ello, es necesario implementar reformas de fondo que apliquen lo siguiente:

Las Oficinas de Control Disciplinario Interno de las entidades públicas, Personerías y la Procuraduría General de la Nación, en razón de sus funciones y de su experiencia, adelanten en fase de instrucción las diligencias disciplinarias relacionadas con irregularidades que afecten la función pública y que una vez se encuentren seros indicios de la comisión de la falta se remita pliego de cargos ante un juez contencioso administrativo para que adelante el juzgamiento, salvo cuando la irregularidad contenga elementos objetivamente tipificados como delitos, ya que se remitirá a la Fiscalía General de la Nación para que adelante las diligencias propias de su competencia, como se indicó previamente.

Se resalta que omitir implementación de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos proferida en el caso Petro Urrego VS. Colombia, afecta no solamente a los servidores públicos que son objeto de sanción disciplinaria, sino también a la democracia, pues erosiona la confianza en las instituciones y vulnera el principio de legalidad que debe investir a toda actuación del Estado.

## Referencias

- Academia Colombiana de Derecho Sancionatorio. (15 de febrero de 2022). Relatoria de la Corte Constitucional. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=40134>
- Academia Colombiana de Jurisprudencia. (15 de febrero de 2022). Relatoria de la Corte Constitucional. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=40119>
- Aldana, J. E. (2021). Reformas sustanciales y procedimentales a la Ley 1952 de 2019: estudio a partir del caso Gustavo Petro vs. Colombia de la Corte IDH. Repositorio de la Universidad Libre de Colombia.
- Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. (1969). Convención Americana de Derechos Humanos. San José.
- Barrios Mendivil, R. (2021). Procesos de destitución. Garantías y debido proceso. CIDH. Caso Petro Urrego vs. Colombia. Excepciones Preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 8 de julio de 2020. Debates sobre derechos humanos, 199-207.
- Bravo Rubio, D. (2009). El cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Buenas prácticas en el caso de Colombia. Debate Interamericano, 358.
- Castillo Álvarez, G. A. (2022). Análisis Crítico de la Ley 2094 de 2021. Repositorio Universidad Santo Tomás, 25.
- Congreso de la República de Colombia. (2002). Código Disciplinario Único. Bogotá: Gaceta del Congreso.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia. (2019). Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019 modificada por la Ley 2094 de 2021).
- Consejo de Estado - Sala Plena, 11001031500020230087100 (Consejo de Estado - Sala Plena 3 de Diciembre de 2024).
- Consejo de Estado - Sección segunda, 11001-03-25-000-2011-00010-00(0036-11) (Consejo de Estado - Sección segunda 26 de Septiembre de 2012).
- Consejo de Estado. (2013). Sentencia del 7 de febrero de 2013. MP Gustavo Gómez Aranguren. Bogotá.
- Consejo de Estado. (2023). Sentencia del 19 de mayo de 2023. MP Gabriel Valbuena Hernández. Proceso N° 11001-03-15-000-2023-00871-00. Bogotá.
- Corte Constitucional de Colombia, T-406 (Corte Constitucional de Colombia 1992).
- Corte Constitucional de Colombia, C-067 (Corte Constitucional de Colombia 2003).

- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-030 de 2023 (Corte Constitucional de Colombia 16 de Febrero de 2023).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 5 de 2014. Medidas cautelares. Petro Urrego VS Colombia - CIDH (Corte Interamericana de Derechos Humanos 18 de Marzo de 2014).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2019). El qué, cómo, cuándo, dónde y porqué de la Corte Interamericana. Preguntas frecuentes. ABC de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 2019.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia Caso Petro Urrego vs. Colombia (Corte Interamericana de Derechos Humanos 5 de octubre de 2020).
- Corte Suprema de Justicia. (1970). Sentencia del 15 de abril de 1970. MP Luis Sarmiento Buitrago. Bogotá.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (16 de febrero de 2022). Relatoria de la Corte Constitucional. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=40041>
- Durango-Álvarez, G. A. (2022). ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 65 DE LA CONVENCION AMERICANA RESPECTO AL INCUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE LA CORTE IDH POR LOS ESTADOS PARTE. Ratio juris, 833-855.
- Estados Unidos Mexicanos. (2016). Ley General de Responsabilidades Administrativas. Ciudad de México.
- Gómez García, L. M. (2014). Las medidas cautelares son aquellas, dictadas mediante providencias judiciales, con el fin de asegurar que cierto derecho podrá ser hecho efectivo en el caso de un litigio en el que se reconozca la existencia y legitimidad de tal derecho. Repositorio Universidad Militar Nueva Granada.
- Góngora Mera, M. E. (2014). La difusión del bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia latinoamericana y su potencial en la construcción del *ius constitutionale commune* latinoamericano. En H. Fix Fierro, A. Bogdandy, & M. Morales Antoniazzi, *Ius constitutionale commune en América Latina. Rasgos, potencialidades y desafíos*. (págs. 301-327). Ciudad de México: UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas, Instituto Max Planck de Derecho Público comparado y Derecho Internacional.
- Guevara Albán, G. P., Verdesoto Arguello, A. E., & Castro Molina, N. E. (2020). Metodologías de investigación educativa (descriptivas, experimentales, participativas, y de investigación-acción). *Revista Científica Mundo de la Investigación y del Conocimiento*, 165-163.
- López Martín, A. G. (2017). Aplicación de tratados sucesivos concernientes a la misma materia. Análisis del artículo 30 de la Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados. *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, 10, 51-84.
- Medidas cautelares CIDH, Petro Urrego vs Colombia (Corte Interamericana de Derechos Humanos 6 de febrero de 2019).

- Miranda Burgos, M. J. (2014). La ejecución de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el ordenamiento jurídico interno. *Revista IIDH* , 129-156.
- Montero Aroca, J. (2006). Derecho a la imparcialidad judicial. *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 69-111.
- Procuraduría General de la Nación, IUS N° 2012-447489 (Procuraduría General de la Nación 9 de diciembre de 2013).
- Rodríguez Ardila, P. A. (2022). ¿Cumple la Ley 2094 de 2021 con las órdenes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos frente a la aplicación de la función administrativa sancionatoria contra servidores de elección popular? Repositorio Universidad Católica de Colombia.
- Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República. (16 de 2 de 2022). Relatoría de la Corte Constitucional. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=40195>
- Universidad Católica de Colombia. (14 de febrero de 2022). Relatoría de la Corte Constitucional. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=40040>
- Universidad Externado de Colombia. (14 de febrero de 2022). Relatoría de la Corte Constitucional. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=40041>
- Universidad Libre de Colombia. (16 de febrero de 2022). Relatoría de la Corte Constitucional. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=40204>
- Ventura Robles, M. (2014). El sistema interamericano de protección de los derechos humanos. En L. F. Guerrero Agripino, *Cultura Política y Ejercicio Ciudadano Especial: Referencia a su Impacto en la Prevención de Delito* (págs. 257-279). Fortaleza.