

**UNIVERSIDAD DE CALDAS**  
**MAGISTER EN DERECHO PÚBLICO**



**NOMBRE DE LA TESIS:**

**Principales garantías del sistema interamericano de DDHH aplicables al régimen disciplinario que adelanta la Procuraduría General de la Nación, sobre las actuaciones de los servidores públicos de elección popular en Colombia**

**Presentada por:**

**MARIA VICTORIA HENAO PATIÑO**

**Asesor:**

**PAULO BERNARDO ARBOLEDA RAMÍREZ**

**Para obtener el grado académico de:**

**Magister en Derecho Público**

**COLOMBIA**

**2022**

## **Agradecimientos**

A mi tutor Doctor Paulo Bernardo Arboleda, por su excelente orientación, colaboración y eficiencia a la hora de revisar mis entregas, sin su preciada ayuda no hubiera sido posible obtener este logro.

A mi esposo, hijo y familia, compañeros de trabajo y amigos, por su paciencia y apoyo a lo largo de este proceso.

## **Dedicatoria**

A mi esposo Héctor James Jiménez Ayala, mi hijo Juan Andrés Jiménez, mi madre Luz Nelly Patiño Patiño, mi hermana Luisa Fernanda Aguirre Patiño, a quienes amo infinitamente.

## INDICE DE CONTENIDO

<b>Introducción .....</b>	<b>8</b>
<b>Título del Proyecto:</b> Las principales garantías del sistema interamericano de DDHH aplicables al régimen disciplinario que adelanta la Procuraduría General de la Nación, sobre las actuaciones de los servidores públicos <b>de elección popular en Colombia</b> .....	<b>11</b>
<b>2. Planteamiento del Problema .....</b>	<b>11</b>
<b>3. Justificación .....</b>	<b>15</b>
<b>4. Objetivos .....</b>	<b>18</b>
<b>4.1 Objetivo General .....</b>	<b>18</b>
<b>4.2 Objetivos específicos .....</b>	<b>19</b>
<b>5. Metodología .....</b>	<b>19</b>
<b>5.1 Método .....</b>	<b>19</b>
<b>5.2 Enfoque de investigación .....</b>	<b>20</b>
<b>5.3 Enfoque Epistémico .....</b>	<b>20</b>
<b>5.4 Instrumentos de Investigación .....</b>	<b>20</b>
<b>5.5 Técnicas de investigación .....</b>	<b>20</b>
<b>5.6 Síntesis metodología .....</b>	<b>21</b>
<b>6. Hipótesis .....</b>	<b>24</b>
<b>7. Categorías de la Investigación .....</b>	<b>24</b>
<b>8. Marco Referencial .....</b>	<b>26</b>
<b>0. Introducción .....</b>	<b>26</b>
8.1 Régimen disciplinario en Colombia .....	27
8.1.1 Constitución Política de Colombia .....	27
8.1.2 Ley 734 de 2002 y Ley 1952 de 2019 .....	29
8.1.3 Quienes son los destinatarios de la Ley Disciplinaria .....	30
8.1.4 Competencia de la Procuraduría General de la Nación para investigar y sancionar con destitución e inhabilidad general los servidores públicos de elección popular .....	31
8.2 El Principio Democrático, los derechos políticos y su regulación en la Convención Americana de Derechos Humanos .....	34
8.2.1 El principio democrático .....	34
8.2.2 Sobre los Derechos políticos .....	38
8.2.3 Los Derechos políticos en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos .....	40
8.3. Sobre el Bloque de Constitucionalidad .....	43

8.3.1 Las Garantías de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre las sanciones disciplinarias impuestas a servidores de elección popular .....	44
8.3.2 Interpretación de la Corte Constitucional .....	45
8.3.3 Interpretación del Consejo de Estado .....	46
8.3.4 Interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos .....	48
Conclusiones .....	49
Referencias .....	51
9. Cronograma.....	53
10. Referencias .....	55
<b>Capítulo I: Régimen disciplinario en Colombia desde su componente sustantivo y su régimen procesal legal en el marco de jurisprudencia constitucional y contenciosa administrativa: Relación de fallos en contra de servidores públicos de elección popular durante el período 2013-2021.....</b>	<b>59</b>
0. Introducción .....	59
1. Régimen Disciplinario en Colombia .....	61
1.1.1 La potestad disciplinaria .....	61
1.1.2 La relación especial de sujeción .....	63
1.1.3 Finalidad del derecho disciplinario .....	64
2. Componente sustantivo y régimen procesal del derecho disciplinario - leyes 734 de 2002, modificada por la ley 1952 de 2019 (vigente a partir del 29 de marzo de 2022), ley que a su vez es modificada por la ley 2094 de 2021 y de la jurisprudencia constitucional y contenciosa administrativa.....	65
2.1 Procedimiento ordinario Ley 734 de 2002 .....	66
2.1.1 Las faltas disciplinarias – ley 734 de 2002 .....	77
2.1.2 Sanciones disciplinarias .....	79
2.1.3 Quienes son los destinatarios de la ley disciplinaria .....	81
2.2 Competencia de la Procuraduría General de la Nación para investigar y sancionar con destitución e inhabilidad general, los servidores públicos de elección popular en el marco de la Constitución Política de 1991 y las leyes 734 de 2002 y 1952 de 2019.....	82
2.2.1 Funciones Jurisdiccionales atribuidas a la Procuraduría General de la Nación para investigar, destituir e inhabilitar los servidores de elección popular.....	86
3. Fallos que se han dictado por la Procuraduría General de la Nación desde el 2013 al 2021 en contra de servidores públicos de elección popular .....	89
Conclusiones .....	104
<b>capítulo II: el control de convencionalidad, el principio democrático, los derechos políticos y su regulación en la convención americana sobre derechos humanos.....</b>	<b>110</b>
0.Introducción.....	110
1. Control de convencionalidad.....	111
2. El principio democrático, los derechos políticos y su regulación en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.....	117

2.1 El principio democrático.....	117
3. De los derechos políticos.....	123
3.1 Los derechos políticos en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.....	124
Conclusiones.....	129
<b>Capítulo III El Bloque de Constitucionalidad, Garantías de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre las sanciones disciplinarias impuestas a servidores de elección popular, interpretaciones de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Procuraduría General de la Nación.....</b>	<b>130</b>
0. Introducción.....	130
3. El bloque de constitucionalidad.....	131
3.1 Las garantías de la Corte Interamericana de Derechos humanos sobre las sanciones disciplinarias impuestas a servidores de elección popular.....	141
3.2 Interpretación de la Corte Interamericana de Derechos humanos.....	147
3.3 Interpretación de la Corte Constitucional.....	149
3.4 Interpretación del Consejo de Estado.....	150
3.5 Interpretación de la Procuraduría General de la Nación.....	154
Conclusiones.....	156
Conclusiones finales.....	164
Recomendaciones.....	167
Referencias.....	171

## RESUMEN

El presente texto realiza un análisis respecto de las principales garantías del Sistema Interamericano de DDHH aplicables al régimen disciplinario adelantado por la Procuraduría General de la Nación, sobre las actuaciones de los servidores públicos de elección popular en Colombia. Para ello, iniciaremos señalando la forma de regulación del proceso disciplinario, haciendo un recorrido desde la doctrina y la normatividad vigente, determinando las etapas de su instrucción; seguidamente abordaremos el principio democrático y su materialización a través del ejercicio de los derechos políticos y cómo los mismos son ampliamente garantizados en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos. igualmente nos adentraremos en la definición y alcance de los conceptos de bloque de constitucionalidad y control de convencionalidad, con la finalidad de examinar desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, algunos conceptos, mediante los cuales el alto tribunal restablece el ejercicio de derechos políticos e insta a los estados infractores para su protección y garantía, determinando adicionalmente la obligación de los operadores judiciales internos de realizar un control de convencionalidad dentro de las decisiones que adopten. Finalmente analizaremos el caso concreto de Gustavo Petro Urrego vs el Estado Colombiano, estableciendo, a partir de los hechos y el fallo de la Corte Interamericana, cuál fue el error cometido dentro del sistema jurídico interno y cuáles los mandatos ordenados por el cuerpo colegiado al Estado Colombiano, para concluir en la necesidad de la adecuación de una regulación interna idóneamente acorde con el articulado del pacto de San José.

### **Palabras clave:**

Proceso disciplinario, principio democrático, control de convencionalidad, bloque de constitucionalidad, derechos políticos.

## **ABSTRACT**

The present text carries out an analysis regarding the main guarantees of the Inter-American Human Rights System applicable to the disciplinary regime advanced by the Attorney General's Office on the actions of public servants popularly elected in Colombia, for this, we will begin by pointing out the way the disciplinary process is regulated, making a journey from the current doctrine and regulations, determining the stages of its instruction; then we will address the democratic principle and its materialization through the exercise of political rights and how they are widely guaranteed in the American Convention on Human Rights; Likewise, we will delve into the definition and scope of the concepts of the constitutionality block and conventionality control, with the purpose of examining, from the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights, some concepts, through which the high court restores the exercise of political rights, urging the offending states for their protection and guarantee, additionally determining the obligation of internal judicial operators to carry out a control of conventionality within the decisions they adopt. Finally, we will analyze the specific case of Gustavo Petro Urrego vs. the Colombian State, establishing, based on the facts and the ruling of the Inter-American Court the errors committed within the internal legal system and the mandates ordered by the collegiate body to the Colombian State, to conclude on the need for the adaptation of an internal regulation suitably in accordance with the articles of the San José Pact.

### **Keywords:**

Disciplinary process, democratic principle, conventionality control, constitutional block, political rights.

## 1. INTRODUCCION

Con fundamento en el principio democrático, la Constitución Política de Colombia establece la posibilidad para los ciudadanos de elegir libremente sus representantes, a través del voto popular, sin embargo, tal voto de confianza exige del funcionario público electo el cumplimiento de unos deberes éticos y profesionales que le permitan asumir su cargo de manera decorosa, trabajando siempre en pro del bien de la comunidad que lo ha escogido; así entonces, es la misma Constitución, la que establece las labores de vigilancia y control que han de ser asumidas por el ente idóneo para ello, a fin de prevenir y corregir cualquier conducta antijurídica cometida por parte de los funcionarios públicos.

Es así como, nuestra carta magna se reviste a la Procuraduría General de la Nación, representada por el Procurador General, de la facultad de ejercer vigilancia, investigar y sancionar con destitución del cargo, los empleados públicos incluidos los servidores de elección popular, que incurran en las conductas sancionadas por la ley (Constitución Política artículos 277-6 y 278-1).

No obstante, es importante resaltar que, en virtud del bloque de constitucionalidad, el ejercicio de dicha facultad se encuentra enmarcado dentro del cumplimiento no sólo del articulado constitucional, sino además de aquellos pactos y convenios internacionales, suscritos y ratificados por el Estado Colombiano debido a su soberanía, como es el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, firmado en Costa Rica en el año de 1969, cuyo articulado es vinculante dentro del ordenamiento jurídico interno, debido al control de convencionalidad, de acuerdo con el cuál, al aceptar hacer parte de la Convención, los estados deberán garantizar el ejercicio y protección de los derechos fundamentales allí consagrados, a través de la aplicación de manera preferente del articulado convencional, dentro de las decisiones tomadas por los operadores jurídicos internos.

Así las cosas, se convierte el control de convencionalidad, en instrumento de apoyo del derecho internacional, el cual permite a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante corte IDH), realizar un análisis y emitir un pronunciamiento respecto de las políticas y acciones desplegadas dentro del ordenamiento jurídico interno

de los estados parte en el Pacto de San José; por ello, el presente texto, brinda un análisis breve de ese control de convencionalidad, arribando a la conclusión de que el mismo legitima a la Corte IDH para llevar a cabo un juicio de valor, mediante el cual puede calificar las actuaciones de los estados parte, a fin de determinar, si por medio de sus conductas han resultado vulnerados los derechos fundamentales consagrados en la convención.

Aunado al control de convencionalidad, se encuentra el principio democrático, mediante el cual los derechos políticos consagrados en el Pacto de San José, se materializan a través del ejercicio de los derechos ciudadanos, tal como elegir y ser elegido, serán entonces estos los temas analizados a lo largo de estas líneas, en las cuáles también nos referiremos a los derechos políticos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos, determinando su relevancia como derechos esenciales de los seres humanos, considerados por la Corte IDH como un fin y un medio, del cual están dotadas las sociedades democráticas en búsqueda de garantizar la totalidad de los derechos humanos consagrados en el articulado convencional.

Para finalizar, ahondaremos en el tema del bloque de constitucionalidad, consagrado en el artículo 93 de nuestra Constitución Política, en lo que refiere a tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, de los cuales deviene la obligación para el Estado Colombiano de obedecer a lo dispuesto por la Corte IDH en sus fallos, respetando en todo caso, las garantías previstas respecto de las sanciones disciplinarias a imponer a los servidores públicos de elección popular; para lo cual, nos fundamentaremos en el análisis jurisprudencial realizado tanto por la Corte Constitucional, como por el Consejo de Estado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la misma Procuraduría General de la Nación.

Todo lo anterior, en atención a la sanción de destitución e inhabilidad general impuesta por la Procuraduría General de la Nación al alcalde mayor de Bogotá, Gustavo Francisco Petro Urrego en el año 2013, dentro del proceso disciplinario tramitado en su contra, caso que fue puesto en conocimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, determinando el alto tribunal, a través de fallo del año 2020, que la República

de Colombia es responsable de la violación del derecho contenido en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo tratado, en perjuicio del señor Petro Urrego y ordenó a la República de Colombia adecuar el ordenamiento jurídico interno a los parámetros establecidos en el parágrafo 154 de la sentencia.

Es por ello, que en el presente documento se hará alusión a la potestad disciplinaria del Estado, la relación especial de sujeción de los servidores públicos, y la finalidad del derecho disciplinario; se realizara un acercamiento al funcionamiento del Régimen disciplinario en Colombia desde su componente sustantivo y su régimen procesal a partir de las leyes 734 de 2002, 1952 de 2019 y 2094 de 2021, así mismo, se analizará la jurisprudencia que ha sostenido hasta el año 2020 la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, relacionada con la competencia de la Procuraduría General de la Nación para sancionar con destitución he inhabilidad general servidores públicos de elección popular, para finalmente arribar a las conclusiones respecto de las consecuencias de las garantías convencionales en el procedimiento disciplinario y la Constitución de 1991, a fin de determinar si es necesaria la expedición de una normatividad interna que se adecue a los postulados convencionales o será necesaria una modificación constitucional.

**Principales garantías del sistema interamericano de DDHH aplicables al régimen disciplinario que adelanta la Procuraduría General de la Nación, sobre las actuaciones de los servidores públicos de elección popular en Colombia**

## **2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

La Constitución Política de 1991 (artículo 1) establece como forma de Gobierno que Colombia es una República unitaria, descentralizada, con autonomía de las entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista.

Al ser una República democrática, cuenta con división de poderes, ejecutiva, legislativa y judicial, los cuales colaboran entre sí de manera armónica, al igual que entre los mismos se realiza control de funciones de tipo político. Igualmente cuenta con otros órganos autónomos e independientes para el cumplimiento de las funciones del Estado (artículo 113).

En este sentido, el Constituyente primario estableció que, en esta división de poderes, tanto la función ejecutiva como la legislativa, deben fundamentarse en la forma de gobierno democrática, participativa y pluralista. En consecuencia, la democracia es considerada un valor y un principio, que guarda relación con derechos fundamentales como la participación y los derechos políticos. Al respecto La Corte Constitucional ha señalado:

En cuanto valor y principio constitucional la democracia irradia todo el ordenamiento jurídico, de manera tal que condiciona la conformación de los órganos, las funciones y los procedimientos dentro del Estado, para que éstos se articulen de forma coherente con los contenidos propios del principio democrático (Sentencia C-141 de 2010).

Así pues, se concibe la democracia como un conjunto de reglas de procedimiento para la adopción de decisiones colectivas; dichas reglas son instrumento para la consecución de valores perseguidos mediante la actuación democrática. Sobre el

asunto, la Corte Constitucional ha desarrollado elementos que permiten la válida adopción de decisiones en un sistema democrático, estos son:

(i) Un conjunto de reglas que permiten garantizar tanto (ii) la participación efectiva de los ciudadanos en las decisiones, como (iii) la adopción de una decisión por mayoría al final del proceso. La democracia es tanto el componente teleológico (la participación popular y decisión adoptada por la mayoría) como el medio empleado para alcanzarlo (el procedimiento y las reglas procesales previamente diseñadas y conocidas por los participantes) (Sentencia C-141 de 2010).

De manera conjunta con la Democracia, se encuentran los principios de la participación política y el pluralismo político. Estas características fundamentan la forma de Estado de la República, ordenando que el pueblo soberano<sup>1</sup> de quien proviene el poder público, sea quien designe a sus mandatarios, para que los represente y exista un escenario electoral con pluralidad de partidos políticos.

Conforme la descentralización y autonomía de las entidades territoriales, se tiene que la República se encuentra dividida en Departamentos, Distritos, Municipios y Territorios Indígenas, organizadas como Entidades territoriales (Constitución Política de 1991, artículo 286). En este orden de ideas, los Departamentos y Municipios son autónomos, y cuentan con un representante y/o mandatario que los representa (Gobernador – Departamento, Alcalde – Municipio). Dichos representantes son elegidos por períodos de cuatro años, por voto popular conforme el principio democrático, participativo y pluralista que caracteriza la República.

A nivel Municipal, el Alcalde es el jefe de la Administración, representante legal del municipio y es elegido popularmente por 4 años, sin poder ser reelegido (Constitución Política de 1991, artículo 314). De este modo, el Alcalde, primer mandatario a nivel municipal, representante legal del ente territorial y jefe de la administración local, es un

---

<sup>1</sup> Puede verse: “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece” (Constitución Política de 1991, artículo 3)

servidor público de elección popular, por lo que es manifestación del principio democrático participativo y pluralista que rige la República de Colombia.

Conforme el artículo 113 Constitucional, existen unos órganos autónomos, que colaboran con el funcionamiento adecuado del Estado. Dentro de dichos órganos, se encuentra el Ministerio Público, que se encuentra conformado por el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los Procuradores Delegados y los agentes del ministerio público ante las autoridades jurisdiccionales, así como los Personeros Municipales (Constitución Política de 1991, artículo 118).

Dentro de las funciones asignadas por la Constitución al Procurador General de la Nación, se encuentra la desvinculación del cargo de los funcionarios públicos que incurran en vulneración de la Constitución y la ley; en el indebido provecho patrimonial dentro del ejercicio del cargo o de sus funciones; en obstaculizar en forma grave las investigaciones que realice la Procuraduría, o alguna autoridad administrativa o jurisdiccional; en actuar con negligencia en las investigaciones, o denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del cargo.

En este contexto, el Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, debe “(...) 6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley” (Constitución Política de 1991, artículo 277). Asimismo, de forma detallada en sus funciones, el Procurador General de la Nación ejercerá directamente la desvinculación 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 (...)” (Constitución Política de 1991, artículo 278).

Derivado de las facultades otorgadas por la Constitución Política de 1991 al Procurador General de la Nación, se encuentra la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único - Ley actual), que regula todo lo concerniente al proceso disciplinario adelantado contra todos los servidores públicos, disposición que establece la destitución e inhabilidad general como sanción disciplinaria, aplicable a todos los servidores públicos sin distinción alguna.

En este orden de argumentos, es importante tener presente que la Constitución Política de Colombia, establece que los tratados y convenios Internacionales ratificados por Colombia prevalecen en el orden interno (Constitución Política de 1991, artículo 93). De allí la pertinencia de revisar esta normativa constitucional a la luz del derecho internacional convencional. Al respecto, mediante la Ley 16 de 30 de diciembre de 1972, Colombia aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, que establece:

#### Derechos Políticos.

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 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 (Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, artículo 23).

Conforme a la contextualización normativa jurídica realizada, el 30 de octubre de 2011 el señor Gustavo Petro fue elegido por voto popular, Alcalde Mayor de la Ciudad de Bogotá, para el período comprendido entre el 01 de enero de 2012 y 01 de enero de 2016. El 09 de diciembre de 2013, la Procuraduría General de la Nación, dentro de proceso *disciplinario*, sancionó al Alcalde Mayor de Bogotá Gustavo Petro, con destitución e inhabilidad general para ocupar cargos públicos por 15 años, fallo confirmado el 14 de enero de 2014.

En cumplimiento de dicha disposición, el 20 de marzo de 2014, mediante Decreto 570 el Presidente de la República dispuso la destitución del señor Petro. De manera seguida, el 31 de marzo de 2014, el señor Gustavo Petro, interpuso medio de control de nulidad y restablecimiento del Derecho contra el fallo sancionatorio expedido por la Procuraduría General de la Nación.

El 15 de noviembre de 2017, el Consejo de Estado declaró la nulidad de la sanción interpuesta por la Procuraduría General de la Nación y ordenó pagar a Gustavo Petro, todas las prestaciones y salarios dejados de percibir durante el tiempo que estuvo separado del cargo de Alcalde.

Paralelamente a estas actuaciones dentro del ordenamiento jurídico colombiano, desde el 28 de octubre de 2013, la Comisión Interamericana de Derechos humanos, recibió petición inicial en el caso Petro, y el 07 de agosto de 2018, se sometió el caso a la Corte. Por consiguiente, mediante sentencia de 08 de julio de 2020, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, declaró que el Estado Colombiano es responsable por la violación del derecho contenido en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo tratado, en perjuicio de Gustavo Petro Urrego, y ordenó a la República de Colombia entre otras cosas, adecuar en un plazo razonable el ordenamiento jurídico interno a los parámetros establecidos en el parágrafo 154 de la sentencia.

Conforme lo anterior, si bien en el ordenamiento interno colombiano, la Procuraduría General de la Nación tiene competencia para sancionar y destituir del cargo a empleados públicos de elección popular, dicha disposición se encuentra en contravía con lo establecido en la Convención Interamericana de Derechos Humanos; pues conforme esta disposición, solo es competente para separar del cargo público a un funcionario de elección popular, un juez dentro de proceso penal, por lo que la presente investigación se centrará en dar respuesta a la siguiente pregunta:

¿Cuáles son las principales garantías del sistema interamericano de DDHH aplicables al régimen disciplinario que adelanta la Procuraduría General de la Nación, sobre las actuaciones de los servidores públicos de elección popular en Colombia?

### **3. JUSTIFICACIÓN**

Al ser Colombia una República unitaria, democrática, participativa y pluralista, prima el principio democrático al momento en que el pueblo escoge a sus mandatarios, a quienes se les traslada la soberanía popular, con el fin de que se represente la voluntad del pueblo en la administración.

Con fundamento en el principio democrático, en Colombia el pueblo escoge sus dirigentes a nivel nacional, departamental y municipal, por períodos de cuatro años (pudiéndose reelegir por única vez solo al Presidente de la República).

Conforme la división política de poderes, que caracteriza una república, además de las ramas legislativa, ejecutiva y judicial, existen otros órganos independientes de estas ramas que colaboran de manera armónica y coordinada con el cumplimiento de los demás fines del Estado. Dentro de estos órganos independientes y autónomos, se encuentra la Procuraduría General de la Nación, representada por el Procurador General, funcionario al cual la Constitución Política de 1991, otorgó la facultad de ejercer vigilancia, investigar y sancionar entre otras cosas, con destitución del cargo, los empleados públicos y servidores de elección popular, que incurran en las conductas sancionadas por la ley (artículos 277 y 278).

Derivado de las facultades otorgadas por la Constitución Política de 1991 al Procurador General de la Nación, se encuentra la Ley 734 de 2002, que regula todo lo concerniente al proceso disciplinario adelantado contra todos los servidores públicos, disposición que establece la destitución e inhabilidad general como sanción disciplinaria, aplicable a todos los servidores públicos sin distinción alguna.

En atención a la sanción de destitución e inhabilidad general impuesta por la Procuraduría General de la Nación al Alcalde Mayor de Bogotá (año 2013), dentro de un proceso disciplinario tramitado en su contra, el caso fue expuesto ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Tribunal que determinó (año 2020) que la República de Colombia es responsable de la violación del derecho contenido en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo tratado, en perjuicio de Gustavo Petro Urrego, y ordenó a la República de Colombia entre otras cosas, adecuar en un plazo razonable el ordenamiento jurídico interno a los parámetros establecidos en el parágrafo 154 de la sentencia.

Conforme lo anterior, debido a la orden impartida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a Colombia, el Estado debe adecuar en un término razonable el ordenamiento jurídico interno, con el fin de que quede acorde con los postulados de la Convención Americana, en lo que tiene que ver con las sanciones relativas a la separación del ejercicio del cargo a los servidores públicos de elección popular.

Es así, como este es un tema actual y novedoso, pues abarca el estudio de la problemática a nivel jurídico por la que atraviesa en estos momentos el ordenamiento interno colombiano, al haberse determinado por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que la normativa relacionada con sanciones de tipo disciplinario a los servidores públicos de elección popular, se encuentra en contradicción con los postulados de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

Así las cosas, la presente investigación es de vital importancia, pues la orden impartida al Estado Colombiano, tiene como consecuencia un cambio de normativa al interior del país, y ello debe realizarse, tratando al máximo de que no se genere impunidad en temas como la corrupción que tanto aqueja el Estado Colombiano.

Es por lo anterior, que en esta investigación se analizará el principio democrático desde el estudio de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Petro Vs Colombia, con el fin de determinar cuáles son los nuevos criterios que deben adoptarse en la nueva normativa, respecto de las sanciones disciplinarias a los servidores de elección popular.

Asimismo, la presente investigación será de utilidad en la medida en que a través de ella, se evidenciaría cómo la Convención Americana Sobre Derechos Humanos impacta el régimen disciplinario colombiano, debiéndose modificar la legislación interna colombiana con el fin de no vulnerar las disposiciones de dicho tratado.

## **LISTA NORMAS JURÍDICAS Y AUTORES**

- República de Colombia, Constitución Política de 1991, artículos 1, 3, 93, 113, 118, 277, 278, 286, 314.
- Convención Americana Sobre Derechos Humanos artículo 23
- Ley 734 de 2002
- Ley 1952 de 2019
- Sentencias de la Corte Constitucional
- T-406 de 1992
- C-141 de 2010
- Consejo de Estado de Colombia. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (2014). Radicado No. 25000234200020130687101. (Consejero ponente: Guillermo Vargas Ayala, 18 de febrero de 2014).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Leopoldo López Mendoza contra la República Bolivariana de Venezuela. 14 de diciembre de 2009.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2020). Gustavo Petro vs Colombia
- Arias, G. Y. (2011). Las medidas provisionales en la Corte Interamericana de Derechos Humanos: su contribución al derecho internacional de los derechos

humanos. Santiago de Chile, Chile.: Universidad de Santiago de Chile. Recuperado de [www.ebrary.com.sibulgem.unilibre.edu.co:2048](http://www.ebrary.com.sibulgem.unilibre.edu.co:2048)

- Greppi, A. (2006). *Concepciones de la democracia en el ordenamiento jurídico contemporáneo*, Madrid, Ed. Trotta.
- Quiroga, L. A. (2009). Relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno: nuevas perspectivas doctrinales y jurisprudenciales en el ámbito americano. Santiago de Chile, Chile: Red Estudios Constitucionales. Recuperado de <http://www.ebrary.com.sibulgem.unilibre.edu.co:2048>
- Quinche, M (2009). El control de convencionalidad y el sistema colombiano. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*. Núm. 12, 2009, 163-190.
- Rodríguez, J. (2017). Presidencia imperial y desequilibrio de poderes en Colombia. *Revista Verba Iuris*, No. 37, enero-junio 2017, pp. 79-89. Recuperado de <http://www.unilibre.edu.co/verbaiuris/37/presidencia-imperial.pdf>
- Sartori, G. (1994). *¿Qué es la democracia?*, Bogotá: Ed. Altamir. Capítulo VII

## 4. OBJETIVOS

### 4.1 OBJETIVO GENERAL

Relacionar las principales garantías del Sistema Interamericano de Derechos Humanos aplicables al régimen disciplinario que adelanta la Procuraduría General de la Nación sobre las actuaciones de los servidores públicos de elección popular en Colombia.

### 4.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS

**4.2.1** Explicar el funcionamiento del Régimen disciplinario en Colombia desde su componente sustantivo y su régimen procesal a partir de las leyes 734 de 2002, 1952 de 2019, 2094 de 2021, la jurisprudencia constitucional y contenciosa administrativa, y los fallos más relevantes que se han dictado desde el 2013 al 2021 en contra de servidores públicos de elección popular.

**4.2.2** Estudiar las Garantías convencionales contenidas en las actuaciones en materia de sanciones disciplinarias en contra de los servidores públicos de elección popular, establecidas por la Corte Interamericana de Derechos humanos.

**4.2.3** Analizar la aplicación de las garantías de la Corte Interamericana de Derechos humanos sobre las sanciones disciplinarias a servidores de elección popular en el caso: *Petro vs Colombia*.

Esta evaluación tocará los siguientes puntos:

- Impacto, consecuencias de las garantías convencionales en el procedimiento disciplinario y la Constitución de 1991.
- ¿Existe falla de convencionalidad?
- Determinar si es necesario hacer una reforma constitucional o basta con la expedición de una nueva ley, para adecuar la normatividad interna al sistema Interamericano de Derechos Humanos.

## **5. METODOLOGIA**

**5.1 MÉTODO** La presente investigación utilizará el método Descriptivo analítico por cuanto se hará una descripción y análisis del proceso sancionatorio disciplinario adelantado en Colombia, con el fin de determinar las competencias que la Constitución y la ley han otorgado a la Procuraduría General de la Nación, para sancionar con destitución e inhabilidad general a servidores públicos de elección popular.

Asimismo, se aplicará el método bibliográfico documental, por cuanto se analizará las teorías de varios autores como Alexy, Bobbio, Dworking, Montesquieu, relacionadas con la democracia.

**5.2 ENFOQUE DE INVESTIGACIÓN** La presente investigación es de tipo cualitativo por cuanto se realizará una valoración de las sentencias de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, relacionadas con la competencia que tiene la Procuraduría General de la Nación para sancionar con destitución e inhabilidad general a servidores de elección popular.

**5.3 ENFOQUE EPISTÉMICO** (como abordó el objeto de estudio para generar conocimiento) En cuanto al enfoque epistémico, será el teórico casuístico y crítico hermenéutico, puesto que se partirá del análisis de un caso en concreto –sentencia Corte Interamericana de Derechos Humanos – caso Petro Urrego vs Colombia -, donde se analizarán las implicaciones jurídicas que surgen a partir de la declaratoria por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de falta de competencia de un órgano de carácter administrativo como la Procuraduría General de la Nación, para sancionar con destitución e inhabilidad general a servidores de elección popular, y la consecuente orden de adecuar el ordenamiento jurídico interno a los postulados de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

#### **5.4 INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN**

- Revisión bibliográfica
- Bitácora
- Institución de recolección de información
- Revisión relatorías Corte Constitucional, Consejo de Estado, Corte Interamericana de Derechos Humanos

#### **5.5 TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN**

- RAE
- Línea Jurisprudencial
- Cuadros comparativos
- Cuadro síntesis
- Fichas de análisis jurisprudenciales
- Mapas conceptuales

## 5.6 SINTESIS METODOLOGÍA

Objetivos específicos	Enfoque de investigación	Métodos de investigación	Enfoque epistémico	Fuentes	Instrumentos
1. Explicar el funcionamiento del Régimen disciplinario en Colombia desde su componente sustantivo y su régimen procesal a partir de las leyes 734 de 2002 y 1952 de 2019, la jurisprudencia constitucional y contenciosa administrativa, y los fallos más relevantes que se han dictado desde el 2013 al 2021 en contra de servidores públicos de elección popular.	-Cualitativo	- Descriptivo analítico  - Bibliográfico o documental  - Creación de línea jurisprudencial  -Método casuístico	-Descriptivo  -Analítico  -Hermenéutico	-Doctrina:  -Bitro, F. (2006). <i>Procedimiento Disciplinario</i> . Procuraduría General de la Nación.  -Suarez, C. (2017). Incidencia de la Potestad del Procurador para dar muerte política a un funcionario electo por voto popular. <i>Vlél</i> , 13 (1), 144-147  -Normativa:  -Constitución Política de Colombia: artículos 6, 122, 123, 277-6 y 278-1,  Ley 734 de 2002, artículos: 2, 23, 25, 42, 44, 45, 46, 53, 75,  Ley 1952 de 2019, artículos: 25, 49  -Jurisprudencia:  -Corte Constitucional, sentencia C-181-2005 -Corte Constitucional, sentencia C-500-2014  - Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 11001032500020140036000 de 15 de noviembre de 2017. M.P.: Cesar Palomino Cortés	-Revisión bibliográfica
2. Estudiar las Garantías	-Cualitativo	Descriptivo analítico  - Bibliográfico o	-Descriptivo  -Analítico  -Hermenéutico	-Doctrina:  -Alexy, R & Bulygin, E. (2001). <i>La pretensión de corrección del Derecho, la polémica sobre la relación entre derecho y moral</i> .	-Revisión bibliográfica

<p>convencionales contenidas en las actuaciones en materia de sanciones disciplinarias en contra de los servidores públicos de elección popular, establecidas por la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos humanos.</p>		<p>documental</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación de línea jurisprudencial</li> <li>-Método casuístico</li> </ul>		<p>Universidad Externado de Colombia.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Bobbio, N. (1993). <i>Liberalismo y democracia</i>. Fondo de Cultura Económica.</li> <li>-Bobbio, N (1994). <i>El futuro de la democracia</i>. Fondo de Cultura Económica.</li> <li>-Dworkin, R. (2012). <i>Una cuestión de principios</i>, Traducción de Victoria Boschiroli. Buenos aires: Siglo Veintiuno Editores.</li> <li>-Habermas, J. (2000). <i>Aclaraciones a la ética del discurso</i>, Madrid: Editorial Trotta.</li> <li>-Montesquieu. (2012). <i>El espíritu de las Leyes</i>. Barcelona: Ediciones Brontes S.L.</li> </ul> <p>Normativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Convención Americana Sobre Derechos Humanos, artículos: 23-1.1, 2;</li> <li>-Constitución Política de Colombia, artículos: 1, 2, 3, 40-1,3,7; 122 incisos 4 y 5; 172, 177, 191</li> </ul> <p>Jurisprudencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Corte Interamericana de Derechos Humanos. sentencia de 01 de septiembre de 2011. caso Leopoldo López vs Venezuela</li> <li>- Corte Interamericana de Derechos Humanos. sentencia de 08 de julio de 2020. caso Petro Urrego vs Colombia</li> <li>- Corte Constitucional, sentencia C-141-2010</li> <li>- Corte Constitucional, sentencia C-027-2018</li> </ul>	
--	--	---	--	--	--

				-Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 11001032500020140036000 de 15 de noviembre de 2017. M.P.: Cesar Palomino Cortés	
3. Analizar la aplicación de las garantías de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos humanos sobre las sanciones disciplinarias a servidores de elección popular en el caso: <i>Petro vs Colombia</i> .	-Cualitativo	- Descriptivo analítico  - Bibliográfico o documental  - Creación de línea jurisprudencial  -Método casuístico	-Descriptivo  -Analítico  -Hermenéutico	-Doctrina:  -Vera, R. (2017). El Bloque de Constitucionalidad en el Derecho Disciplinario. <i>JURIDICAS CUC</i> , 13 (1), 207.  -Normativa:  - Convención Americana Sobre Derechos Humanos, artículos: 23-1, 2;  - Convención de la Organización de Estados Americanos contra la corrupción en su artículo 8.6  -Constitución Política de Colombia, artículos: 93, 94,  -Jurisprudencia:  - Corte Constitucional. Sentencia C-225-1995 - Corte Constitucional. Sentencia C-067-2003 - Corte Constitucional. Sentencia C-028-2006  - Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 11001032500020140036000 de 15 de noviembre de 2017. M.P.: Cesar Palomino Cortés  - Corte Interamericana de Derechos Humanos. sentencia de 01 de septiembre de 2011. caso Leopoldo López vs Venezuela  - Corte Interamericana de Derechos Humanos. sentencia de 08 de julio de 2020. caso Petro Urrego vs Colombia	-Revisión bibliográfica

## 6. HIPOTESIS

La ley 734 de 2002 y la ley 1952 de 2019, reglamentarias del poder sancionador del Estado, establecen como sanciones la destitución e inhabilidad general, sanciones destinatarias a los servidores públicos de libre nombramiento y remoción, de carrera o **elección**, lo que implica que los servidores de elección popular, son destinatarios de dichas sanciones en el caso de incurrir en las faltas establecidas para ésta; sanciones disciplinarias que son contrarias al artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el cual establece que los derechos políticos solo pueden ser restringidos exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente, en proceso penal, por lo que en Colombia se presenta falla de convencionalidad en las sanciones de tipo disciplinario de destitución e inhabilidad general aplicadas a servidores de elección popular conforme la citada ley.

## 7. CATEGORIAS DE LA INVESTIGACIÓN

CATEGORÍA		
PRINCIPIO DEMOCRÁTICO		
GARANTÍAS CONVENCIONALES EN RELACIÓN CON LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA – DERECHO FUNDAMENTAL A SER ELEGIDO		
OBJETIVO ESPECIFICO 1	OBJETIVO ESPECIFICO 2	OBJETIVO ESPECIFICO 3
<p>1. REGIMEN DISCIPLINARIO EN COLOMBIA:</p> <p>-Gómez, 2010 -Brito, 2006 -Constitución Política de 1991 art. 6, 122, 123, -Ley 734 de 2002, art 2, 23, 42, 44, 75  -Corte Constitucional, sentencia C-181-2005 -Corte Constitucional, sentencia C-500 de 16 de julio de 2014</p>	<p>1. PRINCIPIO DEMOCRÁTICO – DERECHOS POLITICOS:</p> <p>-Bobbio, 1993 -Bobbio, 1994 -Dworkin, 2007 Habermas, 2008 -Montesquieu, 2012 -Convención Americana Sobre Derechos Humanos, art 1.1 y 2, 23 -Constitución Política, Art 1, 122-4 y 5; 140; 172, 177, 191  - Corte Constitucional, sentencia C-141-2010</p>	<p>1. ANALISIS JURIDICO CASO PETRO VS COLOMBIA (CORTE INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS):</p> <p>-Vera, 2017  -Constitución Política Art. 93, 94, 277 -Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Art 23  -Corte Constitucional. Sentencia C-067 de 2003 -Corte Constitucional. Sentencia C-028 de 2006</p>

	<p>-Corte Constitucional, sentencia C-027 de 18 de 2018</p>	<p>- Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 11001032500020140036000 de 15 de noviembre de 2017. M.P.: Cesar Palomino Cortés</p> <p>- Corte Interamericana de Derechos Humanos. sentencia de 01 de septiembre de 2011. caso Leopoldo López vs Venezuela</p> <p>- Corte Interamericana de Derechos Humanos. sentencia de 08 de julio de 2020. caso Petro Urrego vs Colombia</p>
<p>2. SERVIDORES PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR – SUJETOS DISCIPLINABLES:</p> <p>- Suarez, 2017</p> <p>- Constitución Política de 1991, art. 123 277-6 y 278-1</p> <p>- Ley 734 de 2002, art 25, 45, 53</p> <p>-Ley 1952 de 2019, art. 25, 49</p>	<p>2. GARANTIAS CONVENCIONALES FRENTE A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA:</p> <p>-Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Art 23-1</p> <p>-Corte Interamericana de Derechos Humanos. sentencia de 01 de septiembre de 2011. caso Leopoldo López vs Venezuela</p> <p>-Corte Interamericana de Derechos Humanos. sentencia de 08 de julio de 2020. caso Petro Urrego vs Colombia</p> <p>-Corte Constitucional, sentencia C-027 de 2018</p> <p>-Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 11001032500020140036000 de 15 de noviembre de 2017. M.P.: Cesar Palomino Cortés</p>	

## **8. MARCO REFERENCIAL**

### **0. INTRODUCCIÓN**

Colombia es una República unitaria, democrática, participativa y pluralista; y con fundamento en el principio democrático, el pueblo escoge sus dirigentes a nivel nacional, departamental y municipal, por períodos de cuatro años.

Conforme la división política de poderes, que caracteriza la república, además de las ramas legislativa, ejecutiva y judicial, existen otros órganos independientes de estas ramas que colaboran de manera armónica y coordinada con el cumplimiento de los demás fines del Estado. Dentro de estos órganos se encuentra la Procuraduría General de la Nación, representada por el Procurador General, funcionario al cual la Constitución Política de 1991, otorgó la facultad de ejercer vigilancia, investigar y sancionar con destitución del cargo, los empleados públicos y servidores de elección popular, que incurran en las conductas sancionadas por la ley (artículos 277-6 y 278-1).

Derivado de las facultades otorgadas por la Constitución Política de 1991 al Procurador General de la Nación, se encuentra la Ley 734 de 2002, que regula todo lo concerniente al proceso disciplinario adelantado contra todos los servidores públicos, disposición que establece la destitución e inhabilidad general como sanción disciplinaria, aplicable a todos los servidores públicos sin distinción alguna.

En atención a la sanción de destitución e inhabilidad general impuesta por la Procuraduría General de la Nación al Alcalde Mayor de Bogotá, Gustavo Petro (año 2013), dentro de un proceso disciplinario tramitado en su contra, el caso fue expuesto ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Tribunal que determinó (año 2020) que la República de Colombia es responsable de la violación del derecho contenido en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo tratado, en perjuicio de Gustavo Petro Urrego, y ordenó a la República de Colombia adecuar el ordenamiento jurídico interno a los parámetros establecidos en el parágrafo 154 de la sentencia.

Conforme lo anterior, el Estado Colombiano debe adecuar el ordenamiento jurídico interno, con el fin de que quede acorde con los postulados de la Convención Americana, en lo que tiene que ver con las sanciones relativas a la separación del ejercicio del cargo a los servidores públicos de elección popular.

Es por ello que en esta investigación se analizará el principio democrático desde la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en especial en el caso *Petro Vs Colombia*, con el fin de determinar cuáles son los criterios que deben adoptarse en la nueva normativa, respecto de las sanciones disciplinarias a los servidores de elección popular, identificando las principales garantías del Sistema Interamericano de Derechos Humanos aplicables al régimen disciplinario que adelanta la Procuraduría General de la Nación, sobre las actuaciones de los servidores públicos de elección popular en Colombia.

Lo anterior se abordará, explicando el funcionamiento del Régimen disciplinario en Colombia desde su componente sustantivo y su régimen procesal a partir de las leyes 734 de 2002 y 1952 de 2019, y la jurisprudencia constitucional y contenciosa administrativa relacionada con la competencia de la Procuraduría General de la Nación para sancionar los servidores de elección popular.

Se analizará el principio democrático, los derechos políticos y su regulación en la Convención Americana de Derechos Humanos, y finalmente la aplicación de las garantías de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos humanos sobre las sanciones disciplinarias a servidores de elección popular, específicamente en el caso: *Petro vs Colombia*.

## **8.1. Régimen Disciplinario en Colombia**

### **8.1.1 Constitución Política de Colombia**

El Derecho disciplinario, hace parte del *ius puniendi* situado en el área del derecho sancionador, del cual también forma parte el derecho penal, el derecho policivo y contravencional (Gómez, 2010).

En igual sentido, el Derecho disciplinario es el conjunto de normas jurídicas, mediante las cuales se regula los deberes, obligaciones, prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades, conflictos de interés de los servidores públicos y particulares que cumplen funciones públicas.

El poder sancionador disciplinario, *ius puniendi*, se encuentra en cabeza del Estado, ello en razón a la facultad que tiene, de vigilar que sus servidores cumplan con sus funciones, para así poder cumplir con los fines del Estado.

Es así, como el Estado tiene la facultad de vigilar que todos sus servidores cumplan con sus obligaciones y deberes y de incurrirse en vulneración de orden jurídico, imponer las sanciones a que haya lugar, con el fin de garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, a través de una sanción que no sólo repruebe sino prevenga la realización de las conductas contrarias al mismo (Corte Constitucional, sentencia C-181-2005).

La responsabilidad de los servidores públicos, se encuentra regulada desde la misma Constitución Política de 1991, cuando se indica que estos son responsables por infringir la Constitución y las leyes y por la omisión o extralimitación de sus funciones (artículo 6).

La Constitución Política igualmente establece que todos los servidores públicos al tomar posesión de su cargo, deben jurar el acatamiento y defender la Constitución (artículo 122). En igual sentido, el artículo 123 de la Carta, establece que los servidores públicos ejercerán sus funciones en la forma en que se encuentre previsto por la Constitución, la ley y el reglamento.

La calidad de servidor público determina la relación de sujeción con el Estado, y la función pública se encuentra al servicio de los intereses generales, por lo que los servidores públicos deben respetar los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, contemplados en la Constitución.

Acorde con lo anterior, la Constitución y la ley, establecen procedimientos para que el Estado a través de los servidores judiciales y no judiciales, adelanten investigaciones

e impongan las sanciones a lugar, cuando se encuentre vulnerados estos principios (ilicitud sustancial).

Así pues, el principio de responsabilidad reconocido expresamente por la Carta constituye el fundamento constitucional más importante de la potestad sancionatoria, incluyendo la disciplinaria, que permite a las autoridades del Estado evaluar el comportamiento de los servidores públicos y, en caso de que ello proceda, imponer las sanciones correspondientes (Corte Constitucional, sentencia C-500 de 16 de julio de 2014).

### **8.1.2 Ley 734 de 2002 y ley 1952 de 2019 (vigente a partir del 01 de julio de 2021)**

Ahora bien, el poder sancionador del Estado, y su procedimiento (Bitro, 2006), así como las faltas disciplinarias en las que pueden incurrir los servidores públicos, (empleados públicos, servidores de elección popular, particulares que desempeñan funciones públicas), se encuentra establecida en la Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único (ley con fundamento en la cual la Procuraduría General de la Nación sancionó a Gustavo Petro con destitución e inhabilidad general), y a partir del 01 de julio de 2021, todo el régimen disciplinario se regirá por la ley 1952 de 2019, nuevo Código General Disciplinario.

Conforme el artículo 2º de la referida Ley, la titularidad de la acción disciplinaria, radica en la Procuraduría General de la Nación, las Personerías, y las oficinas de control disciplinario interno y en los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, pero la facultad disciplinaria corresponde de forma preferente a la Procuraduría General de la Nación.

El artículo 75 de la Ley, otorga de manera exclusiva la acción disciplinaria a cargo de la Procuraduría General de la Nación, cuando el sujeto disciplinable es un particular.

El artículo 23 de la ley 734 de 2002, establece que constituye falta disciplinaria, la incursión en cualquiera de los comportamientos previstos en ella que implique incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones,

prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad.

El Código en su artículo 42 clasifica las faltas en gravísimas, graves y leves y el artículo 44 establece las sanciones correspondientes a imponer a cada falta: destitución e inhabilidad general (faltas gravísimas –culpa gravísima), suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial (faltas graves dolosas – gravísimas culposas), suspensión (faltas graves culposas), multa (faltas leves dolosas), amonestación (faltas leves culposas).

2.1.2.2. De conformidad con eso la destitución y la inhabilidad general son sanciones que deben ser aplicadas simultáneamente cuando se configuran los supuestos previstos en el numeral 1º del artículo 44 de la Ley 734 de 2002; de manera que no resulta posible imponer la sanción de destitución sin prever, al mismo tiempo, la inhabilidad general. (...) (Corte Constitucional, sentencia C-500 de 16 de julio de 2014).

### **8.1.3 Quienes son los destinatarios de la Ley disciplinaria:**

La Constitución Política de Colombia, otorgó al Procurador General de la Nación la función de ejercer la vigilancia respecto de quienes desempeñen funciones públicas, incluso los servidores de elección popular, adelantando las investigaciones y sanciones correspondientes y desvinculando del cargo los servidores públicos que incurran en las faltas disciplinarias descritas en el artículo 278 de la Constitución y en la ley (Constitución Política de 1991, artículos 277-6 y 278-1).

Conforme la ley 734 de 2002, los destinatarios de la Ley disciplinaria son todos los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares establecidos en el artículo 53 del Código Disciplinario Único (particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, quienes administren recursos

públicos u oficiales), también son disciplinables los indígenas que administran recursos públicos, los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria (artículos 25 y 53).

Por su parte la Ley 1952 de 2019, establece que los destinatarios de la ley disciplinaria son: los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en dicha ley, los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria, los indígenas que ejerzan funciones públicas o administren recursos del Estado (artículo 25).

A su vez, la Constitución Política de Colombia determina que son servidores públicos “los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios” (artículo 123).

#### **8.1.4 Competencia de la Procuraduría General de la Nación para investigar y sancionar con destitución e inhabilidad general, los servidores públicos de elección popular.**

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 277-6, otorga al Procurador General de la Nación, la función de ejercer vigilancia, investigar y sancionar conforme la ley, los servidores de *elección popular*<sup>2</sup>, y en el artículo 278-1, le otorga la facultad de **desvincular del cargo** al servidor público que incurra en las siguientes faltas: infringir 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

---

<sup>2</sup> Ver: **ARTÍCULO 277.** El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: (...): 6. **Ejercer vigilancia superior** de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, **inclusive las de elección popular**; ejercer preferentemente el poder disciplinario; **adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.** (Negrilla fuera del texto).

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<sup>3</sup>. (Suarez, 2017, p. 144-147).

A su vez, la ley 734 de 2002, contempla la definición de las sanciones, indicando respecto a la destitución, que esta implica la terminación de la relación del servidor público con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o **elección**, estableciéndose entonces, que la misma aplica incluso para los servidores de elección popular, y sobre la inhabilidad se indica que es la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función por el término señalado.

“1. La destitución e inhabilidad general implica:

a) La terminación de la relación del servidor público con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o **elección**,  
o

(...)

d) En todos los casos anteriores, la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función, por el término señalado en el fallo, y la exclusión del escalafón o carrera.

---

<sup>3</sup> Ver: **ARTÍCULO 278**. El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones:  
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.

(...) (Ley 734 de 2002, artículo 45). Negrilla fuera del texto.

Y la ley 1952 de 2019, regula la materia en iguales términos en el artículo 49.

La Corte Constitucional determinó respecto de la competencia para investigar y sancionar a los servidores de elección popular:

5.3.1. La Constitución reconoce la potestad disciplinaria del Estado y prevé, en el artículo 277.6 una regla general de competencia en materia de poder disciplinario. El ejercicio de dicho poder se atribuye originalmente a la entidad a que pertenece el funcionario correspondiente -control interno- a menos que, en ejercicio de su competencia preferente o exclusiva el Procurador General de la Nación, sus delegados o agentes asuman su conocimiento -control externo-.

5.3.2. La potestad disciplinaria se concreta en el *poder para conocer* los asuntos disciplinarios, en el *poder para investigarlos* y definir el derecho aplicable y en el *poder para imponer las sanciones* previstas en la ley. A esta potestad se sujetan todas las personas que cumplen una función pública o se encuentran en un cargo público, con independencia del origen de su vinculación. Estos poderes disciplinarios tienen manifestaciones procesales y sustantivas diferentes según constituyan un desarrollo del artículo 277.6 o del artículo 278.1 (Corte Constitucional, sentencia C-500 de 16 de julio de 2014).

Y sobre la competencia de la Procuraduría General de la Nación para sancionar con destitución e inhabilidad general a los servidores de elección popular, el Consejo de Estado ha indicado que la misma proviene desde la propia constitución política, y que conforme la ley 734 de 2002, el Procurador tiene la facultad de destituir del cargo dichos servidores cuando (i) incurran en conductas gravísimas dolosas, o (ii) realizadas con culpa gravísima; o con suspensión del cargo por (i) las faltas graves dolosas o (ii) gravísimas culposas.

En desarrollo de esta competencia, el Procurador General de la Nación se encuentra facultado para sancionar a los servidores públicos, **incluso los de elección popular**, con “destitución e *inhabilidad general*, cuando cometen faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima”, o con suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas, o con inhabilidad permanente “cuando la falta afecte el patrimonio económico del Estado”, conforme con el artículo 44, numerales 1 y 2, y 46 de la Ley 734 del 2002, implicando ello una restricción al ejercicio de los derechos políticos de los elegidos popularmente (Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 11001032500020140036000 de 15 de noviembre de 2017. M.P.: Cesar Palomino Cortés).

## **8.2 El principio democrático, los derechos políticos y su regulación en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.**

Como se mencionó, La Procuraduría General de la Nación desde la Constitución y en la Ley, tiene competencia para vigilar, investigar y sancionar todos los servidores públicos, sin embargo, en la actualidad existe controversia respecto de la competencia de ésta para sancionar con *suspensión, destitución e inhabilidad* a los servidores públicos –*de elección popular*-, por cuanto estas sanciones implican la limitación a los derechos políticos y al parecer las disposiciones que facultan al Procurador General de la Nación para separar del cargo los servidores de elección popular, son contrarias a la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 23 en relación con los artículos 1.1 y 2.

### **8.2.1 El principio democrático.**

La democracia es una de las formas de gobierno mediante la cual la soberanía radica en el pueblo, quien la ejerce eligiendo sus gobernantes. En igual sentido, es

considerada un valor y un principio, que guarda relación con derechos fundamentales como la participación y los derechos políticos.

En cuanto valor y principio constitucional la democracia irradia todo el ordenamiento jurídico, de manera tal que condiciona la conformación de los órganos, las funciones y los procedimientos dentro del Estado, para que éstos se articulen de forma coherente con los contenidos propios del principio democrático (Corte Constitucional, sentencia C-141-2010).

Norberto Bobbio se refiere a la Democracia en los siguientes términos:

...democracia, una de las tantas formas de gobierno, en particular aquella en la cual el poder no está en manos de uno o de unos cuantos sino de todos o mejor dicho de la mayor parte, y como tal se contrapone a las formas autocráticas, como la monarquía y la oligarquía (Bobbio, 1993 p: 7).

...se entiende por régimen democrático un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados (Bobbio, 1994 p: 9).

Hago la advertencia de que la única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué *procedimientos* (Bobbio, 1994 p: 14).

Así las cosas, la democracia hace referencia a una forma de gobierno, en el cual el poder se encuentra en manos de todos. Por su parte DWORKIN habla de una democracia asociativa en los siguientes términos:

Significa que las personas se gobiernan a sí mismas cada cual como asociado de pleno derecho de una empresa política colectiva, de tal manera que las decisiones de una mayoría son democráticas solo si se cumplen ciertas otras

condiciones que protegen la condición y los intereses de cada ciudadano en tanto asociado de pleno derecho de esa empresa (Dworkin, 2007, p.167-168).

Respecto a la forma o sistema de Gobierno de nuestro país, La Constitución Política establece que Colombia es una República Unitaria, democrática, participativa y pluralista:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de **República unitaria**, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, **democrática, participativa y pluralista**, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Constitución Política de Colombia. Artículo 1).  
(Negrilla fuera del texto).

**La República**, hace parte del sistema de gobierno Republicano, -sistema contrario al monarca, el cual establece la temporalidad del jefe de estado, y su elección por medio del voto popular (**participativa**), lo que implica a su vez la **pluralidad** de partidos políticos.

HABERMAS criticó la posición republicana, sin embargo, de ésta rescató:

de acuerdo con la concepción republicana, de los derechos cívicos, principalmente los derechos de participación y comunicación, son libertades positivas (...) garantizan la libertad de participación en una práctica común solo a través de cuyo ejercicio los ciudadanos puedan llegar a hacer aquello que ellos mismos desean ser: sujetos políticamente responsables de una comunidad de personas libres e iguales (2008, p.2233)

El Estado democrático nace de la abolición de la esclavitud, el reconocimiento de la libertad y demás derechos del hombre, y de la separación de poderes, la cual surge luego de la revolución francesa, que tuvo por inspiradores entre otros a Montesquieu, autor que indicó con respecto a la separación de poderes que son el legislativo, ejecutivo y judicial.

El legislativo encargado de hacer las leyes, corregirlas y derogarlas, el ejecutivo encargado de relaciones diplomáticas, la seguridad y prevenir las invasiones, y el judicial que castiga los crímenes y decide las contiendas de los particulares.

Montesquieu refiere que, de encontrarse los poderes en una misma persona, como el legislativo y ejecutivo no habría libertad porque podrían hacerse leyes tiránicas para ejecutarlas, el judicial con el legislativo sería arbitrario y con el ejecutivo sería tiránico.

En cada Estado hay tres clases de poderes: el legislativo, el ejecutivo de las cosas pertenecientes al derecho de gentes, y el ejecutivo de las que pertenecen al civil.

Por el primero, el príncipe o el magistrado hacen las leyes para cierto tiempo o para siempre, y corrige o deroga las que están hechas. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadores, establece la seguridad y previene las invasiones; y por el tercero, castiga los crímenes o decide las contiendas de los particulares. Este último se llamará poder judicial; y el otro, simplemente, poder ejecutivo del Estado (...).

Cuando los poderes legislativo y ejecutivo se hallan reunidos en una misma persona o corporación, entonces no hay libertad, porque es de temer que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas para ejecutarlas del mismo modo. Así sucede también cuando el poder judicial no está separado del poder legislativo y del ejecutivo. Estando unido al primero, el imperio sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, por ser uno mismo el juez y el legislador y, estando unido al segundo, sería tiránico, por cuanto gozaría el juez de la fuerza misma que un agresor (Montesquieu, 2012).

Conforme lo anterior, para que exista un estado democrático es requisito indispensable que exista separación de poderes y que éstos respeten sus funciones entre sí.

El Estado democrático es una respuesta jurídico-política derivada de la actividad intervencionista del Estado, fundada en valores y derechos de segunda y tercera generación y se manifiesta a través de mecanismos de democracia participativa, de

control político y jurídico y de un catálogo de principios y de derechos fundamentales que contemplan la interpretación y el funcionamiento de la organización política (Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-141 de 2010).

El Principio democrático, rige nuestro sistema político y de gobierno, y cada vez se hace más fuerte en nuestro ordenamiento jurídico, como quiera que éste legitima la llegada y el uso del poder, debido a que los servidores que son elegidos democráticamente tienen todo el respaldo de la sociedad.

Por su parte ALEXY refiere que la democracia tradicional –mayoritaria o popular y la democracias republicana y deliberativa son representación del pueblo, e indica que para que sobreviva el control en uno de los regímenes políticos se tiene que garantizar que dicho control provenga de la representación del pueblo, e introduce la argumentación al término de democracia, surgiendo una democracia deliberativa (ALEXY citado por Carlos Alberto Agudelo en Democracia de los Jueces p.685-686, 2014).

El principio democrático se ejerce a través de los derechos políticos, - derecho a elegir y ser elegido – por tal motivo, no hay derechos políticos sin democracia y no hay democracia sin derechos políticos.

### **8.2.2 Sobre los Derechos Políticos**

Colombia es una República unitaria, democrática, participativa y pluralista; y con fundamento en el principio democrático, la Constitución Política de 1991, establece que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, pudiendo elegir y *ser elegido* (artículo 40), lo que significa que el derecho a *ser elegido*, es un derecho fundamental.

A su vez la Constitución restringe el derecho a ser elegido candidato de elección popular en ciertos eventos, y establece unos requisitos para desempeñar ciertos cargos de elección popular (Artículos 122 incisos 4 y 5; 172, 177, 191).

**a) La participación política.** La Constitución establece que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo del cual emana el poder público, quien la

ejerce de manera directa o por medio de sus representantes (art. 3 superior). También la Carta prevé que Colombia es un Estado democrático (art. 1 superior), lo cual halla correspondencia con el preámbulo al prescribir un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo.

Particularmente, el artículo 2 de la Carta instituye como fin esencial del Estado el “*facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación*”, lo cual guarda armonía con el artículo 40, *ajuste*, al establecer el derecho que tiene todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, como elegir y ser elegido (num. 1); constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos y difundir sus ideas y programas (num. 3); acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (num. 7). Adicionalmente, el título IV sobre participación democrática y partidos políticos, alude a las formas de participación democrática (cap. 1), a los partidos y movimientos políticos (cap. 2) y al estatuto de la oposición (cap. 3) (Corte Constitucional, sentencia C-027 de 18 de abril de 2018).

La Corte Constitucional ha definido los derechos políticos de la siguiente manera:

Esta Corporación ha definido los *derechos políticos* como instrumentos ciudadanos para incidir en la estructura y el proceso político facilitando la consolidación de una democracia participativa. De esta manera, el ciudadano tiene derecho no solo a conformar el poder (democracia representativa), sino también a ejercerlo y controlarlo, esto es, está llamado a hacer parte de la toma de decisiones en asuntos públicos (democracia participativa), indispensable para la efectividad de la democracia constitucional<sup>4</sup> (Corte Constitucional, sentencia C-027 de 18 de abril de 2018).

---

<sup>4</sup> Ver: Sentencias T-358 de 2002 y T-066 de 2015.

Conforme lo anterior, los derechos políticos son de rango fundamental en nuestro ordenamiento jurídico y por medio de estos se hace efectiva la característica que tiene Colombia de ser una República con un sistema político democrático participativo y pluralista.

### **8.2.3 Los derechos políticos en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

La Convención Americana sobre Derechos Humanos regula los derechos políticos de la siguiente manera:

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. (artículo 23.1)

La Corte Interamericana considera que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin y un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención y que los ciudadanos, no solo deben gozar de derechos, sino también de oportunidades, lo que implica la obligación de los Estados de garantizar con medidas positivas que toda persona titular de derechos políticos tenga la oportunidad real de ejercerlos. (Corte Interamericana de Derechos Humanos. sentencia de 01 de septiembre de 2011. caso Leopoldo López vs Venezuela).

Si bien los derechos políticos son fundamentales, no son absolutos, de forma tal

que su ejercicio puede estar sujeto a regulaciones o restricciones por parte del legislador. Sin embargo, esta facultad de regular o restringir los derechos no es discrecional, sino que está limitada por el derecho internacional, y de no ser respetadas tales disposiciones, transforman la restricción en ilegítima y contraria a la Convención Americana.

Conforme el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención la ley puede reglamentar el ejercicio y las oportunidades a los derechos reconocidos en el párrafo 1 de dicho artículo, solamente en razón de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal, y conforme el artículo 29 de la Convención, ninguna norma de la Convención puede ser interpretada limitando los derechos en mayor medida que la prevista en ella (Corte Interamericana de Derechos Humanos. sentencia de 08 de julio de 2020. caso Petro Urrego vs Colombia).

La Corte Constitucional de Colombia, ha citado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y sobre el concepto de los derechos políticos, trajo a colación la siguiente cita:

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que los derechos políticos *“propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político y pueden incluir diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas a fin de intervenir en la designación de sus gobernantes o directores de asuntos públicos”*, además de incidir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa mediante referendos, plebiscitos, consultas o por medio de representantes libremente elegidos (Corte Interamericana de Derechos Humanos, citada por la Corte Constitucional de Colombia en sentencia C-027 de 2018).

En el caso Yatama contra Nicaragua la Corte Interamericana sostuvo que *“La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos*

*y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática<sup>5</sup>”.*

En igual sentido el Consejo de Estado, ha citado sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación con su interpretación sobre los derechos políticos, concluyendo:

De acuerdo con los pronunciamientos mencionados, es claro que para la Corte IDH los derechos políticos son derechos humanos, pero no absolutos, que pueden ser restringidos por las condiciones señaladas en el artículo 23.2 de la CADH, restricciones que en cada Estado Parte deben cumplir los requisitos de legalidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad, como han sido explicados por la Corte, y que cuando se trata de la restricción por vía de una sanción, ella no puede ser distinta a la que imponga un juez penal, mediante una condena dictada dentro de un proceso penal (Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 11001032500020140036000 de 15 de noviembre de 2017. M.P.: Cesar Palomino Cortés).

La Corte Interamericana recientemente sobre la democracia y los derechos políticos indicó que la Carta Democrática Interamericana contempla el derecho de los pueblos a la democracia, destaca la importancia en una democracia representativa de la participación permanente de la ciudadanía y señala como uno de los elementos constitutivos de esta el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho.

Indica que el artículo 23 de la Convención Americana, reconoce derechos políticos de los ciudadanos que tienen una dimensión individual y colectiva, pues protege tanto a candidatos como a electores, y el Estado debe garantizar que todas las personas tengan la oportunidad efectiva de ejercer sus derechos políticos.

...Además, de conformidad con el artículo 23 convencional, sus titulares, es

---

<sup>5</sup> Ver: Sentencia 23 de junio de 2005. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafos 196 y 206.

decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Los derechos políticos y su ejercicio propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Por lo tanto, el Estado debe propiciar las condiciones y mecanismos para que dichos derechos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación (Corte Interamericana de Derechos Humanos. sentencia de 08 de julio de 2020. caso Petro Urrego vs Colombia).

### **8.3. Sobre el Bloque de Constitucionalidad**

La Constitución Política de Colombia, establece que los Tratados y Convenios Internacionales ratificados por el Congreso, relacionados con derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción prevalecen en el orden interno.

Que los derechos y deberes contemplados en la Constitución se interpretaran de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (artículo 93).

A su vez, el artículo 94 establece que la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los Convenios Internacionales no debe entenderse como negación de otros derechos inherentes al ser humano que no figuren expresamente en ellos (Constitución Política de 1991, artículo 94).

Norberto Bobbio, estableció los efectos jurídicos del Bloque de Constitucionalidad así: “i) regla de interpretación respecto de las dudas que puedan suscitarse al momento de su aplicación; ii) la de integrar la normatividad cuando no exista norma directamente aplicable al caso; iii) la de orientar las funciones del operador jurídico, y iv) la de limitar la validez de las regulaciones subordinadas” (Vera, 2017, p.207).

Por su parte, la Corte Constitucional indicó que, el bloque de Constitucionalidad corresponde a verdaderas normas, principios y reglas de valor constitucional, que sin

estar explícitamente en la Constitución, son utilizados como parámetros de control constitucional de leyes

Que el único sentido en el que se puede conferir la prevalencia de tratados de derechos humanos y de derecho internacional humanitario, es que éstos forman con el texto constitucional un bloque de constitucionalidad, armonizando de esta manera el principio de supremacía de la Constitución, como norma de normas, con la prevalencia de los tratados ratificados por Colombia, que reconocen los derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción (Corte Constitucional. Sentencia C-225 de 1995).

Posteriormente, indicó que las normas que integran el bloque de constitucionalidad, son verdaderas fuentes de derecho, por lo que los jueces y sujetos de derecho deben atenerse a sus prescripciones.

El hecho de que las normas que integran el bloque de constitucionalidad tengan jerarquía constitucional hace de ellas verdaderas fuentes de derecho, lo que significa que los jueces en sus providencias y los sujetos de derecho en sus comportamientos oficiales o privados deben atenerse a sus prescripciones. Así como el preámbulo, los principios, valores y reglas constitucionales son obligatorios y de forzoso cumplimiento en el orden interno, las normas del bloque de constitucionalidad son fuente de derecho obligatoria para todos los asociados (Corte Constitucional. Sentencia C-067 de 2003)

Conforme lo anterior, los Tratados y Convenios Internacionales ratificados por el Congreso de la República, son fuentes de derecho de carácter obligatorio y vinculante en nuestro ordenamiento jurídico.

### **8.3.1 Las garantías de la Corte Interamericana de Derechos humanos sobre las sanciones disciplinarias impuestas a servidores de elección popular.**

Las garantías de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre las sanciones disciplinarias impuestas a servidores de elección popular, se encuentran establecidas en el numeral segundo del artículo 23 de La Convención Americana sobre Derechos Humanos:

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** (Convención Americana de Derechos Humanos. Artículo 23).

### **8.3.2 interpretación de la Corte Constitucional**

La Corte Constitucional ha estudiado la sanción de inhabilidad impuesta por la Procuraduría General de la Nación relacionada con la imposibilidad de acceder a los cargos públicos, -restricción de derechos políticos-, indicando que esta sanción no es contraria al artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, como quiera que, debe analizarse la norma en armonía con otros tratados de derecho internacional, como la Convención de la Organización de Estados Americanos contra la corrupción en su artículo 8.6. Por lo que es competente la Procuraduría para inhabilitar servidores de elección popular cuando se trate de casos de corrupción.

En este orden de ideas, la Corte considera que el artículo 23 del Pacto de San José de Costa Rica, en lo que concierne a la imposición de restricciones legales al ejercicio del derecho de acceder a cargos públicos por la imposición de condenas penales, siendo interpretado sistemáticamente con otros instrumentos internacionales universales y regionales de reciente adopción en materia de lucha contra la corrupción, no se opone a que los Estados Partes en aquél adopten otras medidas, igualmente sancionatorias aunque no privativas de la libertad, encaminadas a proteger el erario público, y en últimas, a combatir un fenómeno que atenta gravemente contra el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, consagrados en el Protocolo de San Salvador (Corte Constitucional. Sentencia C-028 de 2006).

El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como lo explica la Corte Constitucional, no se opone a que el legislador de los estados partes cree sanciones disciplinarias de suspensión temporal o definitiva del derecho de acceso a cargos públicos, con miras a combatir el fenómeno de la corrupción.

Para la Corte Constitucional la Constitución Política de 1991, tampoco se opone a dichas sanciones disciplinarias, en el entendido de que dicha sanción de inhabilidad aplique únicamente cuando la falta consista en la incursión de un delito contra el patrimonio del Estado.

Conforme a lo anterior, la facultad que le otorgó el legislador a la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones disciplinarias que impliquen restricción del derecho de acceso a cargos públicos, no se opone al artículo 93 de la Constitución Política ni al artículo 23 del Pacto de San José de Costa Rica.

### **8.3.3 interpretación del Consejo de Estado**

Teniendo en cuenta que la Corte Constitucional determinó la competencia de la Procuraduría General de la Nación, para sancionar con inhabilidad los servidores públicos de elección popular por conductas de corrupción, el Consejo de Estado estudió la convencionalidad de la norma que faculta la sanción impuesta por el ente de control

disciplinario, cuando nos encontramos ante un servidor público de elección popular, investigado por una conducta que no implica corrupción, determinando que en este caso conforme la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 23.2), la Procuraduría carece de competencia para imponer este tipo de sanción, como quiera que el competente para sancionar servidores públicos de elección popular con destitución e inhabilidad, es solo un juez penal, por lo tanto una autoridad administrativa no tiene competencia para restringir derechos políticos a los servidores públicos de elección popular, limitando el derecho al sufragio pasivo,- el derecho a ser elegidos, por vía de la sanción de inhabilidad.

De acuerdo con lo anterior, el numeral 6 del artículo 277 de la Constitución Política debe interpretarse 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, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 11001032500020140036000 de 15 de noviembre de 2017. M.P.: Cesar Palomino Cortés).

El Consejo de Estado, reiteró que la Procuraduría General de la Nación mantiene sus funciones de investigación y sanción a servidores públicos de elección popular, con excepción de sancionar con destitución e inhabilidad o suspensión e inhabilidad para el ejercicio de derechos políticos a dichos servidores, cuando se trate de conductas diferentes a las catalogadas como actos de corrupción, pues, en esos casos, corresponderá a la Procuraduría General de la Nación poner en conocimiento de la justicia penal, para que en un debido proceso se imponga una condena, si el hecho amerita ser sancionado penalmente por la actuación del servidor.

### 8.3.4 interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Leopoldo López vs Venezuela, realizó una interpretación del artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, indicando que a los servidores de elección popular solo se les puede restringir sus derechos políticos a través de un juez competente en proceso penal:

107. El artículo 23.2 de la Convención determina cuáles son las causales que permiten restringir los derechos reconocidos en el artículo 23.1, así como, en su caso, los requisitos que deben cumplirse para que proceda tal restricción. **En el presente caso, que se refiere a una restricción impuesta por vía de sanción, debería tratarse de una ‘condena, por juez competente, en proceso penal’.** Ninguno de esos requisitos se ha cumplido, pues el órgano que impuso dichas sanciones no era un ‘juez competente’ [fue la Contraloría General de la República de Venezuela], 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 [Garantías judiciales] (Corte Interamericana de Derechos Humanos. sentencia de 01 de septiembre de 2011. caso Leopoldo López vs Venezuela).

Y posteriormente, en el caso Petro Urrego vs Colombia ratificó su postura en relación con las garantías de los derechos políticos, relacionada con que a los servidores de elección popular solo los puede sancionar con destitución e inhabilitación general un juez competente en proceso penal:

96. 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 (Corte Interamericana de Derechos Humanos. sentencia de 08 de julio de 2020. caso Petro Urrego vs Colombia).

## Conclusiones

Acorde con lo expuesto, tenemos que Colombia es una República democrática, participativa y pluralista, donde los derechos políticos son de rango fundamental, y dichos derechos se caracterizan por ser de doble vía – el derecho a elegir – y el derecho a ser elegido –.

La Constitución Política de Colombia, otorgó al Procurador General de la Nación (autoridad administrativa de carácter disciplinario), la facultad de investigar y sancionar a los servidores públicos por las conductas descritas en la ley. Dentro de la categoría de servidores públicos, se encuentran los servidores de elección popular.

La ley 734 de 2002 y la ley 1952 de 2019, reglamentarias del poder sancionador del Estado, establecen como sanciones la destitución e inhabilidad, estableciendo que la destitución implica la terminación de la relación del servidor público con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o **elección**, y la inhabilidad la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función por el tiempo establecido, lo que implica que los servidores de elección popular, son destinatarios de dichas sanciones en el caso de incurrir en las faltas establecidas para éstas.

Ahora bien, conforme el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, los derechos políticos solo pueden ser restringidos exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Así las cosas, los estados tienen la facultad de regular las restricciones a los derechos políticos por las razones expuestas, sin embargo, estas restricciones no pueden ser al arbitrio de los Estados, sino que deben enmarcarse a los postulados del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

La Corte Constitucional de Colombia y el Consejo de Estado han estudiado el alcance del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en relación con la competencia que tiene la Procuraduría General de la Nación para sancionar con destitución e inhabilidad general a servidores públicos de elección popular.

Por su parte, la Corte Constitucional estableció que debe analizarse el artículo 23 de la Convención Americana en relación con otros tratados internacionales, como la Convención de la Organización de Estados Americanos contra la corrupción en su artículo 8.6, concluyendo que la Procuraduría General de la Nación tiene competencia para sancionar a los servidores públicos de elección popular con inhabilidad, en los casos de conductas que impliquen corrupción (Corte Constitucional. Sentencia C-028 de 2006).

Mientras tanto, el Consejo de Estado, al realizar un examen de convencionalidad, determinó que, conforme el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, la Procuraduría General de la Nación, no tiene competencia para sancionar con destitución e inhabilidad a servidores de elección popular cuando la conducta no implique un acto de corrupción, y que en este caso, solo es competente para sancionar con destitución e inhabilidad a estos servidores los jueces penales, por lo que en casos de corrupción la Procuraduría debe poner en conocimiento de la justicia penal, para que en un debido proceso se imponga la correspondiente condena. (Consejo de Estado,

Sentencia de 15 de noviembre de 2017).

En el caso Leopoldo López vs Venezuela, la Corte Interamericana de Derechos Humanos indicó que conforme el artículo 23 de la Convención, solo un juez dentro de proceso penal, puede restringir los derechos políticos de un servidor de elección popular, a través de sanción, y que no es competente una autoridad administrativa para imponer sanciones de restricción de derechos políticos a un servidor de elección popular. (Corte Interamericana de Derechos Humanos. sentencia de 01 de septiembre de 2011).

Y posteriormente, en el caso Petro Urrego vs Colombia la Corte Interamericana ratificó su postura en relación con las garantías de los derechos políticos, relacionada con que a los servidores de elección popular, solo los puede sancionar con destitución e inhabilidad general un juez competente en proceso penal, por lo que una autoridad de tipo administrativo carece de competencia para establecer este tipo de sanciones (Corte Interamericana de Derechos Humanos. sentencia de 08 de julio de 2020).

### Referencias

Alexy, R & Bulygin, E. (2001). *La pretensión de corrección del Derecho, la polémica sobre la relación entre derecho y moral*. Universidad Externado de Colombia.

Bitro, F. (2006). *Procedimiento Disciplinario*. Procuraduría General de la Nación.

Bobbio, N. (1966). *Principi Generali de Diritto*. En, A. Azara y E. Eula, Novissimo digesto italiano (887-896) Torino: Utet.

Bobbio, N. (1993). *Liberalismo y democracia*. Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, N (1994). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.

Convención Americana de Derechos Humanos: artículo 23 – 1.1, 2

Dworkin, R. (2012). *Una cuestión de principios*, Traducción de Victoria Boschioli. Buenos aires: Siglo Veintiuno Editores.

Gómez, C. A. (2010). *Dogmática del derecho disciplinario*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Habermas, J. (2000). *Aclaraciones a la ética del discurso*, Madrid: Editorial Trotta.

Montesquieu. (2012). *El espíritu de las Leyes*. Barcelona: Ediciones Brontes S.L.

República de Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de 1991.

República de Colombia. Congreso de la República. Ley 734 de 2002.

República de Colombia. Congreso de la República. Ley 1952 de 2019.

Suarez, C. (2017). Incidencia de la Potestad del Procurador para dar muerte política a un funcionario electo por voto popular. *VieI*, 13 (1), 144-147.

Vera, R. (2017). El Bloque de Constitucionalidad en el Derecho Disciplinario. *JURIDICAS CUC*, 13 (1), 207.

## **Sentencias**

### **Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

Sentencia caso Leopoldo López vs Venezuela. 01 de septiembre de 2011.

Sentencia caso Petro Urrego vs Colombia. 08 de julio de 2020.

### **Sentencias de la Corte Constitucional de Colombia**

República de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-225 de 24 de mayo de 1995. M.P.: Alejandro Martínez Caballero.







Gómez, C. A. (2010). *Dogmática del derecho disciplinario*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Greppi, A. (2006). *Concepciones de la democracia en el ordenamiento jurídico contemporáneo*, Madrid, Ed. Trotta.

Habermas, J. (2000). *Aclaraciones a la ética del discurso*, Madrid: Editorial Trotta.

Montesquieu. (2012). *El espíritu de las Leyes*. Barcelona: Ediciones Brontes S.L.

Quiroga, L. A. (2009). Relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno: nuevas perspectivas doctrinales y jurisprudenciales en el ámbito americano. Santiago de Chile, Chile: Red Estudios Constitucionales. Recuperado de <http://www.ebrary.com.sibulgem.unilibre.edu.co:2048>

Quinche, M (2009). El control de convencionalidad y el sistema colombiano. Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional. Núm. 12, 2009, 163-190.

República de Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de 1991.

República de Colombia. Congreso de la República. Ley 734 de 2002.

República de Colombia. Congreso de la República. Ley 1952 de 2019.

Rodríguez, J. (2017). Presidencia imperial y desequilibrio de poderes en Colombia. *Revista Verba Iuris*, No. 37, enero-junio 2017, pp. 79-89. Recuperado de <http://www.unilibre.edu.co/verbaiuris/37/presidencia-imperial.pdf>

Sartori, G. (1994). *¿Qué es la democracia?*, Bogotá: Ed. Altamir. Capítulo VII

Suarez, C. (2017). Incidencia de la Potestad del Procurador para dar muerte política a un funcionario electo por voto popular. *Viel*, 13 (1), 144-147.

Vera, R. (2017). El Bloque de Constitucionalidad en el Derecho Disciplinario. *JURIDICAS CUC*, 13 (1), 207.

## **Sentencias**

### **Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

Sentencia caso Leopoldo López vs Venezuela. 01 de septiembre de 2011.

Sentencia caso Petro Urrego vs Colombia. 08 de julio de 2020.

### **Sentencias de la Corte Constitucional de Colombia**

República de Colombia. Sala Plena. Sentencia T-406 de 05 de junio de 1992. M.P.: Ciro Angarita Baron.

República de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-225 de 24 de mayo de 1995. M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

República de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-067 de 04 de febrero de 2003. M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

República de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-818 de 09 de agosto de 2005. M.P.: Rodrigo Escobar Gil.

República de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-028 de 26 de enero de 2006. M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

República de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-141 de 26 de febrero de 2010. M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

República de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-500 de 16 de julio de 2014. M.P.: Mauricio González Cuervo.

República de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-027 de 18 de abril de 2018. M.P.: José Fernando Reyes Cuartas.

**Sentencias del Consejo de Estado**

República de Colombia. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 25000234200020130687101 de 18 de febrero de 2014). M.P.: Guillermo Vargas Ayala.

República de Colombia. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 11001032500020140036000 de 15 de noviembre de 2017. M.P: Cesar Palomino Cortés.

# **1. Régimen disciplinario en Colombia desde su componente sustantivo y su régimen procesal legal en el marco de jurisprudencia constitucional y contenciosa administrativa: relación de fallos en contra de servidores públicos de elección popular durante el período 2013-2021**

## **0. Introducción**

Colombia es una República unitaria, democrática, participativa y pluralista; y con fundamento en el principio democrático, el pueblo escoge sus dirigentes a nivel nacional, departamental y municipal, por períodos de cuatro años.

Conforme la división política de poderes, que caracteriza a la república, además de las ramas legislativa, ejecutiva y judicial, existen otros órganos independientes de estas ramas que colaboran de manera armónica y coordinada con el cumplimiento de los demás fines del Estado. Dentro de estos órganos se encuentra la Procuraduría General de la Nación, representada por el Procurador General, funcionario al cual la Constitución Política de 1991, otorgó la facultad de ejercer vigilancia, investigar y sancionar con destitución del cargo, los empleados públicos y servidores de elección popular, que incurran en las conductas sancionadas por la ley (artículos 277-6 y 278-1).

Derivado de las facultades otorgadas por la Constitución Política de 1991 al Procurador General de la Nación, se encuentra la Ley 734 de 2002, que regula todo lo concerniente al proceso disciplinario adelantado contra todos los servidores públicos, disposición que establece la destitución e inhabilidad general como sanción disciplinaria, aplicable a todos los servidores públicos sin distinción alguna, incluidos los de elección popular.

En atención a la sanción de destitución e inhabilidad general impuesta por la Procuraduría General de la Nación al Alcalde Mayor de Bogotá, Gustavo Petro (año 2013), dentro de un proceso disciplinario tramitado en su contra, el caso fue expuesto ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Tribunal que determinó (año 2020) que la República de Colombia es responsable de la violación del derecho contenido en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con los

artículos 1.1 y 2 del mismo tratado, en perjuicio de Gustavo Petro Urrego, y ordenó a la República de Colombia adecuar el ordenamiento jurídico interno a los parámetros establecidos en el párrafo 154 de la sentencia.

Es por ello, que en el presente capítulo se hará alusión a (i) la potestad disciplinaria, la relación especial de sujeción de los servidores públicos, y la finalidad del derecho disciplinario; se explicará (ii) el funcionamiento del Régimen disciplinario en Colombia desde su componente sustantivo y su régimen procesal a partir de las leyes 734 de 2002, 1952 de 2019 y 2094 de 2021<sup>6</sup>, (iii) se analizará la jurisprudencia que ha sostenido hasta el año 2019 la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, relacionada con la competencia de la Procuraduría General de la Nación para sancionar con destitución e inhabilidad general servidores de elección popular, así como (iv) una muestra de algunos casos en los cuales la Procuraduría General de la Nación ha impuesto sanciones de destitución e inhabilidad general a servidores de elección popular, durante el periodo 2013 al 2021.

Con fundamento en lo anterior, el presente capítulo se estructura de la siguiente manera:

En primer lugar, se estudiará el derecho sustantivo disciplinario desde las variables de la potestad disciplinaria, la relación especial de sujeción, y la finalidad del derecho disciplinario. Posteriormente se hará un estudio detallado del régimen procesal del derecho disciplinario contenido en las leyes 734 de 2002, modificada por la ley 1952 de 2019 (vigente a partir del 29 de marzo de 2022), ley que a su vez es modificada por la ley 2094 de 2021; se expondrá la jurisprudencia constitucional y contenciosa administrativa contenida de la Competencia de la Procuraduría General de la Nación, para sancionar servidores de elección popular con destitución e inhabilidad general, seguidamente se hará relación de algunos fallos proferidos por la Procuraduría General

---

<sup>6</sup> El código disciplinario único ha sido reformado en los últimos tres años, (i) con ocasión de la modernización del procedimiento (implementación de audiencias y oralidad (2019); y (ii) con el fin de dar cumplimiento a las órdenes emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Petro Vs Colombia (2021).

de la Nación con sanciones de destitución e inhabilidad general impuestos a servidores de elección popular, y finalmente se presentarán las conclusiones del capítulo.

## **1. Régimen Disciplinario en Colombia**

En el presente acápite se analizará el régimen disciplinario (Barón, 2011) en Colombia, desde la potestad disciplinaria, con el fin de establecer cuáles son aquellas entidades en Colombia que cuentan con el poder sancionador disciplinario. Seguidamente, se hará alusión a la relación especial de sujeción, con el objetivo de dejar claro, cuáles son las condiciones que deben existir para que una persona sea sujeto disciplinable por parte del Estado. Una vez establecidos los órganos de disciplina y los sujetos disciplinables, se hablará de la finalidad del derecho disciplinario para establecer cuál es el objetivo, la razón de ser y fin del derecho sancionador disciplinario; finalmente se hará alusión a las leyes que regulan el derecho sancionador disciplinario en Colombia.

### **1.1.1. La potestad disciplinaria**

El Derecho disciplinario, hace parte del *ius puniendi* situado en el área del derecho sancionador, del cual también forma parte el derecho penal, policivo y contravencional (Gómez, 2010). En igual sentido, es el conjunto de normas jurídicas, mediante las cuales se regula los deberes, obligaciones, prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades, conflictos de interés de los servidores públicos y particulares que cumplen funciones públicas. (Barrera Lesmes, 2019, p. 19).

El poder sancionador disciplinario, en Colombia se encuentra en cabeza del Estado, ello en razón a la facultad y deber que tiene, de vigilar que sus servidores cumplan con sus funciones, para así poder cumplir con sus fines propuestos (Daza Pérez, M. F, 2011-2012, p. 58-60).

De esta forma, el Estado tiene la facultad de vigilar que todos sus servidores cumplan con sus obligaciones y deberes y de incurrirse en vulneración de orden jurídico, imponer las sanciones establecidas previamente, con el fin de garantizar la preservación y

restauración del ordenamiento jurídico, a través de una sanción que no sólo repruebe sino prevenga la realización de las conductas contrarias al mismo (Corte Constitucional, sentencia C-181-2002).

En este orden de ideas, la potestad disciplinaria proviene directamente del ordenamiento jurídico y la misma implica el sometimiento de los sujetos disciplinables – relación de sujeción - a las normas sancionadoras y entidades estatales encargadas de ejercer la potestad disciplinaria. (Briceño Soto, 2011).

García de Enterría y Fernández, sobre el concepto de potestad sostienen que ella “no se genera en relación jurídica alguna, ni en pactos, negocios jurídicos o actos o hechos singulares, sino que procede directamente del ordenamiento. (...) En segundo término, no recae sobre ningún objeto específico y determinado, sino que tiene un carácter genérico y se refiere a un ámbito de actuación definido en grandes líneas o direcciones genéricas. (...) En fin, a la potestad no corresponde ningún deber, positivo o negativo, sino una simple sujeción o sometimiento a otros sujetos (normalmente de un círculo de sujetos) a soportar sobre su esfera jurídica, los eventuales efectos derivados del ejercicio de la potestad (Marmolejo, 2009, p. 54).

La Constitución Política otorgó la potestad disciplinaria a las oficinas de control interno disciplinario de las entidades públicas y a la Procuraduría General de la Nación, a dicha potestad se encuentran sujetos los servidores públicos independientemente de su modalidad de vinculación. (Molina Otero, M. R, 2020 p. 364-366).

5.3.1. La Constitución reconoce la potestad disciplinaria del Estado y prevé, en el artículo 277.6 una regla general de competencia en materia de poder disciplinario. El ejercicio de dicho poder se atribuye originalmente a la entidad a que pertenece el funcionario correspondiente -control interno- a menos que, en ejercicio de su competencia preferente o exclusiva el Procurador General de la Nación, sus delegados o agentes asuman su conocimiento -control externo-.

5.3.2. La potestad disciplinaria se concreta en el *poder para conocer* los asuntos disciplinarios, en el *poder para investigarlos* y definir el derecho aplicable y en el *poder para imponer las sanciones* previstas en la ley. A esta potestad se sujetan todas las personas que cumplen una función pública o se encuentran en un cargo público, con independencia del origen de su vinculación. Estos poderes disciplinarios tienen manifestaciones procesales y sustantivas diferentes según constituyan un desarrollo del artículo 277.6 o del artículo 278.1 (Corte Constitucional, sentencia C-500 de 16 de julio de 2014).

Así las cosas, la potestad disciplinaria se encuentra en cabeza del Estado, siendo las oficinas de control interno disciplinario de las entidades públicas, las que tienen la facultad de disciplinar sus propios servidores Sin embargo, la Procuraduría General de la Nación tiene el poder de ejercer el poder preferente respecto de cualquier actuación disciplinaria que se encuentre en curso en las oficinas de control interno disciplinario y/o en personerías municipales, siendo igualmente, la única entidad con competencia para disciplinar servidores públicos de elección popular. (Noguera Duque y Moná, 2018).

### **1.1.2. La relación especial de sujeción**

Entre el servidor público y el Estado, con el acto de aceptación del cargo y la toma de posesión, se genera un vínculo especial a través del cual se imponen cargas superiores a las cuales no están sometidas las personas que no tienen vínculo con la Administración Pública, que de alguna manera implican el recorte de ciertas libertades en acatamiento a los principios de neutralidad, objetividad, transparencia, eficiencia, eficacia y moralidad pública (Pavayeau, 2011, p.127).

Dicha relación entre el Estado y el servidor público, implica la existencia de una relación especial de sujeción. Su génesis se encuentra en el artículo 6 de la Constitución Política, el cual establece que los funcionarios públicos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes, y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. (Sánchez, A. M. 2020).

Así las cosas, la Corte Constitucional ha señalado que esta disposición constitucional justifica el sistema de control legal, propio de un Estado de derecho, en el que las autoridades públicas deben respeto y observancia al ordenamiento jurídico y la correlativa responsabilidad por las acciones u omisiones que infringen las normas que regulan el debido desempeño de sus funciones (Sentencia C-819 de 2006).

De este modo, la Constitución Política igualmente instituye que todos los servidores públicos al tomar posesión de su cargo, deben jurar el acatamiento y defender la Constitución (artículo 122). En igual sentido, el artículo 123 de la Carta, indica que los servidores públicos ejercerán sus funciones en la forma en que se encuentre previsto por la Constitución, la ley y el reglamento.

Así las cosas, la calidad de servidor público determina la relación de sujeción con el Estado, y la función pública se encuentra al servicio de los intereses generales, por lo que los servidores públicos deben respetar los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, contemplados en la Constitución.

Acorde con lo anterior, la Constitución y la ley, establecen procedimientos para que el Estado a través de los servidores judiciales y no judiciales, adelanten investigaciones e impongan las sanciones a lugar, cuando se encuentre vulnerados estos principios (ilicitud sustancial). (Barón, M, 2011, p. 166-188).

Así pues, el principio de responsabilidad reconocido expresamente por la Carta constituye el fundamento constitucional más importante de la potestad sancionatoria, incluyendo la disciplinaria, que permite a las autoridades del Estado evaluar el comportamiento de los servidores públicos y, en caso de que ello proceda, imponer las sanciones correspondientes (Corte Constitucional, sentencia C-500 de 16 de julio de 2014).

### **1.1.3. Finalidad del derecho disciplinario**

Ahora bien, el Derecho disciplinario es el mecanismo para hacer efectivo el control de los servidores públicos, que se traduce en una de las potestades sancionatorias del Estado. (Gómez Pavajeau, C. A, 2011 pp. 121-149). El Estado puede ejercer el *ius*

*puniendi* por medio de distintas modalidades jurídicas, entre las cuales se encuentra el Derecho disciplinario regulador del comportamiento disciplinario de su personal, fijando los deberes y obligaciones de quienes lo integran, las faltas, las sanciones correspondientes y los procedimientos para aplicarlas (Sentencia C-181 de 2002).

Conforme a lo anterior, el Derecho disciplinario se estructuró con la finalidad de asegurar el eficiente funcionamiento del aparato estatal, situación que justifica la existencia de un sistema de reglas para ejercer la actividad pública que responda a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad consagradas en el artículo 209 Constitucional (Sentencia C-763 de 2009).

**2. Componente sustantivo y régimen procesal del derecho disciplinario - leyes 734 de 2002, modificada por la ley 1952 de 2019 (vigente a partir del 29 de marzo de 2022), ley que a su vez es modificada por la ley 2094 de 2021 y de la jurisprudencia constitucional y contenciosa administrativa.**

El poder sancionador del Estado, y su procedimiento (Bitro, 2006), así como las faltas disciplinarias en las que pueden incurrir los servidores públicos, (empleados públicos, servidores de elección popular, particulares que desempeñan funciones públicas), se encuentra establecida en la Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único (ley con fundamento en la cual la Procuraduría General de la Nación sancionó a Gustavo Petro con destitución e inhabilidad general); a partir del 29 de marzo de 2022, todo el régimen disciplinario se rige por la ley 1952 de 2019, nuevo Código General Disciplinario, ley que a su vez ha sido modificada por la ley 2094 de 2021<sup>7</sup>.

En el presente caso, se hará alusión al procedimiento disciplinario ordinario establecido en la ley 734 de 2002, ya que éste fue el procedimiento aplicado por parte

---

<sup>7</sup> Dicha Ley es expedida con la finalidad de adaptar la normatividad interna en Colombia, a la Convención Americana, en relación con la competencia para sancionar a servidores de elección popular, conforme lo ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

de la Procuraduría General de la Nación, para sancionar con destitución e inhabilidad general de 15 años para ejercer cargos públicos, al Alcalde Mayor de Bogotá para la época de los hechos, Gustavo Petro.

Se analizará el procedimiento iniciando por la competencia para investigar, seguido por el inicio de la actuación disciplinaria de oficio, o por la interposición de queja o informe de servidor público; pasando por la figura de inhibición, las causales para aperturar indagación preliminar o investigación disciplinaria, la terminación del proceso por archivo de la actuación, y el inicio del juicio disciplinario con el pliego de cargos, etapa probatoria, alegatos, fallo de primera instancia y fallo de segunda instancia.

## **2.1. Procedimiento ordinario Ley 734 de 2002**

Conforme el artículo 2º de la Ley 734 de 2002, la titularidad de la acción disciplinaria, radica en la Procuraduría General de la Nación, las Personerías, y las oficinas de control disciplinario interno y en los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, pero la facultad disciplinaria corresponde de forma preferente a la Procuraduría General de la Nación. (Hernández Villamizar, I. P.; Guachetá Torres, Hoover, J. D.; Paredes Mosquera, H. & Reyes Gómez, E, 2019 pp. 72-73).

El artículo 75 de la Ley, otorga de manera exclusiva la acción disciplinaria a cargo de la Procuraduría General de la Nación, cuando el sujeto disciplinable es un particular.

El procedimiento disciplinario, inicia de oficio, por información proveniente de servidor público o queja formulada por cualquier persona. (Artículo 69).

Una vez se tiene conocimiento de la noticia disciplinaria (queja o informe de servidor público), se evalúa la misma, existiendo tres posibilidades:

- i) inhibirse de plano de iniciar la acción disciplinaria, (a) cuando la información o queja sea manifiestamente temeraria, (b) se refiera a hechos

disciplinariamente irrelevantes o de imposible ocurrencia o, c) sean presentados de manera inconcreta o difusa (parágrafo 1 artículo 150).

ii) INDAGACIÓN PRELIMINAR: se apertura (a) si existe duda de iniciar investigación disciplinaria, o (b) sobre la identificación e individualización del posible autor de la conducta. Esta etapa tiene como finalidad verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de falta disciplinaria, o si se ha actuado al amparo de una causal de exclusión de la responsabilidad, su duración es de 6 meses, puede extenderse otros 6 meses, *solo en caso de violación de derechos humanos y del derecho internacional humanitario*. La culminación de esta etapa se da con auto de archivo definitivo o con apertura de investigación disciplinaria (artículo 150).

iii) INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA: su procedencia radica en que con fundamento en la queja o informe de servidor público o en la indagación preliminar, se identifique el posible autor de la falta disciplinaria (artículo 152). Dicha etapa tiene por finalidad verificar la ocurrencia de la conducta; determinar si es constitutiva de falta disciplinaria; esclarecer los motivos determinantes, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se cometió, el perjuicio causado a la administración pública con la falta, y la responsabilidad disciplinaria del investigado (artículo 153). El término de la investigación es de 12 meses, y en los procesos adelantados por faltas gravísimas no puede exceder de 18 meses (artículo 156).

La terminación de esta etapa se presenta con la evaluación de la misma, determinándose si se procede a su archivo definitivo (artículo 164), o a la formulación de cargos, caso último en el cual se procede al cierre de la investigación disciplinaria conforme el artículo 160A.

A continuación, se relacionan las siguientes etapas:

**FORMULACIÓN DE CARGOS:** se formula pliego de cargos cuando esté objetivamente demostrada la falta y exista prueba que comprometa la responsabilidad del investigado. Contra esta decisión no procede recurso alguno, (artículo 162), una vez notificado, el investigado cuenta con 10 días para presentar descargos, solicitar y aportar pruebas (artículo 166).

**ETAPA PROBATORIA:** vencidos los descargos, se resolverá sobre las nulidades y ordenará la práctica de las pruebas que hubieren sido solicitadas, de acuerdo con los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad, el término probatorio es de 90 días (artículo 168).

**ALEGATOS DE CONCLUSIÓN:** Si no hubiere pruebas que practicar o habiéndose practicado las señaladas, se ordenará traslado común de 10 días para que los sujetos procesales presenten alegatos de conclusión (artículo 169).

**FALLO:** se expide fallo dentro de los 20 días siguientes al vencimiento del término de traslado para presentar alegatos de conclusión (artículo 169A).

**SEGUNDA INSTANCIA:** El funcionario de segunda instancia deberá decidir dentro de 45 días siguientes a la fecha en que hubiere recibido el proceso. Si lo considera necesario, decretará pruebas de oficio, en cuyo caso el término para proferir el fallo se ampliará hasta en otro tanto (artículo 171).

El título XI Capítulo I de la ley 734 de 2002, regula el procedimiento verbal en los artículos 175 y ss.

Como nota informativa se tiene que conforme el numeral 22 del artículo 7 del Decreto 262 de 2000, el Procurador General de la Nación tiene la función de conocer en única instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra... el Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C.,... por dicha razón el procedimiento adelantado contra

Gustavo Petro fue de única instancia y contra el fallo sancionatorio solo procedía el recurso de reposición.

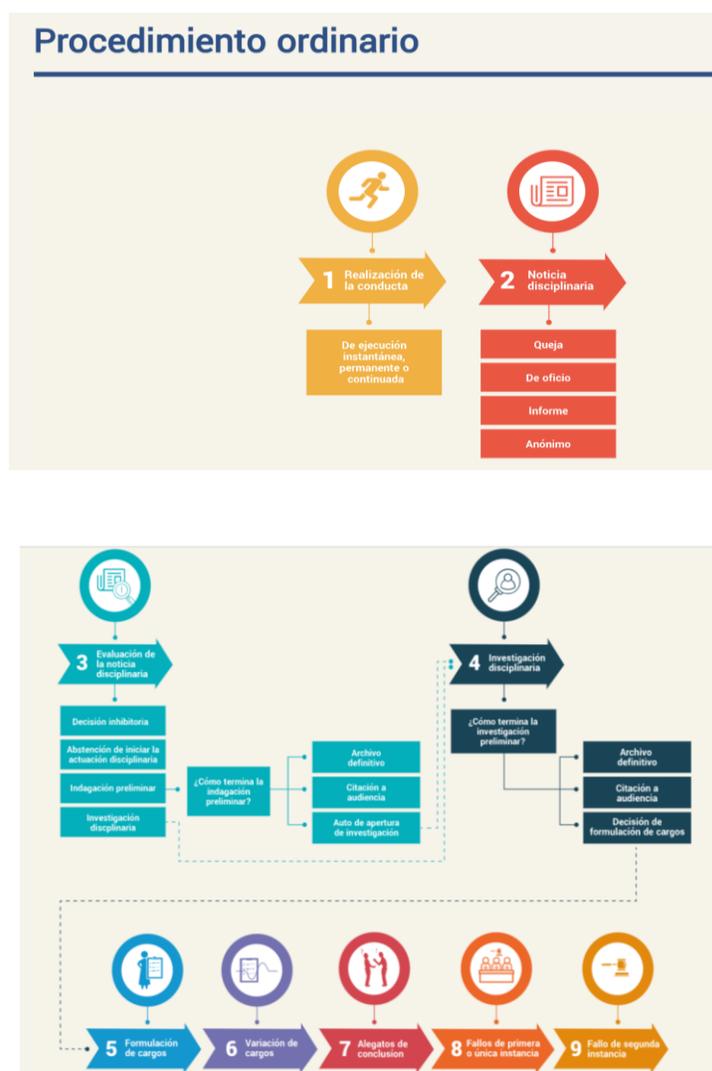
En este contexto, se presenta un cuadro de síntesis de las etapas del procedimiento ordinario:

PROCEDIMIENTO ORDINARIO LEY 734 DE 2002		
Conocimiento de los hechos de oficio, por queja, o por informe de servidor público (art. 69) se evalúa para tomar decisión de:		
<b>INHIBITORIO:</b> cuando la información o queja sea temeraria, se refiera a hechos disciplinariamente irrelevantes o de imposible ocurrencia o, presentados de manera inconcreta o difusa (parág 1 art. 150).	<b>INDAGACIÓN PRELIMINAR:</b> cuando existe duda de iniciar investigación disciplinaria, o sobre la identificación e individualización del posible autor de la conducta. (art. 150).	<b>INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA:</b> con fundamento en la queja o informe de servidor público o en la indagación preliminar, se identifique el posible autor de la falta disciplinaria (art. 152).
<b>ACTUACIÓN</b>	<b>TRÁMITE</b>	
<b>INDAGACIÓN PRELIMINAR</b>	6 meses, termina con archivo de la actuación (art 73, 164), o la apertura de investigación disciplinaria	
<b>INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA</b>	12 meses, prorrogables por 6 meses, termina con archivo definitivo (art. 73, 156) o con formulación de pliego de cargos (art 162)	
<b>PLIEGO DE CARGOS</b>	Una vez notificados, se traslada descargos por el término de 10 días (art 166)	
<b>ETAPA PROBATORIA</b>	Decide sobre pruebas solicitadas y de oficio, término de 90 días (art. 168).	
<b>ALEGATOS DE CONCLUSIÓN</b>	Vencido el término probatorio, se otorga 10 días para presentar alegatos de conclusión (art. 169).	
<b>FALLO PRIMERA O ÚNICA INSTANCIA</b>	20 días al vencimiento del término de traslado para presentar alegatos de conclusión (art.169A).	

<b>FALLO SEGUNDA INSTANCIA</b>	Dentro de 45 días siguientes a la fecha en que se recibe el proceso. Si se considera necesario, se decreta pruebas de oficio, en cuyo caso el término para proferir el fallo se amplía hasta en otro tanto (art. 171).
------------------------------------	--

Cuadro: Elaboración propia

A continuación, se observa Flujograma de procedimiento ordinario, establecido por la Procuraduría General de la Nación (2022):



Flujograma: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/guia-proceso-disciplinario-procuraduria.page>

Como profundización, se encuentra que la ley 2094 de 2021, modificatoria de la ley 1952 de 2019, separó las funciones de instrucción y juzgamiento en el proceso disciplinario (artículo 3), y otorgó funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación para investigar y sancionar servidores públicos de elección popular (artículo 1).

La ley 1952 de 2019 con sus reformas de la ley 2094 de 2021, comienza a regir el 29 de marzo de 2022, sin embargo, las funciones jurisdiccionales de la Procuraduría para investigar y sancionar servidores de elección popular comenzó a regir desde la promulgación de la ley 2094 de 2021, esto es desde el 29 de junio de 2021.

Así las cosas, desde el 29 de junio de 2021, se empezaron a dar aplicaciones a las funciones jurisdiccionales de la Procuraduría General de la Nación en relación con la competencia para continuar investigando y sancionando servidores de elección popular.

Ahora bien, con ocasión de la transitoriedad de la entrada en vigencia de la ley 1952 de 2019, con su correspondiente reforma de la ley 2094 de 2021, (29 de marzo de 2022), la Procuraduría General de la Nación expidió la Resolución 207 de 07 de julio de 2021, por medio de la cual delegó y distribuyó transitoriamente funciones en la Procuraduría para garantizar la separación de la instrucción y el juzgamiento, la doble instancia y la doble conformidad en las actuaciones disciplinarias.

De este modo, desde el 07 de julio de 2021, hasta el 28 de marzo de 2022, se garantizó en la Procuraduría General de la Nación la división de instrucción y juzgamiento en las actuaciones disciplinarias, según la redistribución de funciones que al interior se realizó con la expedición de la Resolución 207 de 07 de julio de 2021, mandato que garantizó durante la entrada en vigencia de la ley 1952 de 2019, la separación de las etapas de instrucción y juzgamiento, otorgándose a unas

dependencias la función de instrucción (indagación, investigación hasta el pliego de cargos) y en otras dependencias la función de juzgar (etapa posterior al pliego de cargos hasta el fallo de primera o única instancia), y reorganizando igualmente la función de doble conformidad.

Ahora bien, el procedimiento disciplinario ordinario de la ley 734 de 2002, ha sido modificado por la ley 1952 de 2019, que a su vez fue modificada por la ley 2094 de 2021, por lo que en este acápite se analizará cada normatividad, en lo relacionado con el nuevo procedimiento que se impartirá al trámite disciplinario, desde el inicio de la actuación con las etapas de indagación previa, investigación disciplinaria, pliego de cargos, y juzgamiento.

Se encuentra, que la ley 1952 de 2019, estableció un procedimiento mixto, escrito y oral, y sin entrar en vigencia (29 de marzo de 2022), fue modificada en varios artículos por la ley 2094 de 2021, que entró a dividir el procedimiento en etapas de instrucción y juzgamiento, para ser adelantadas por diferentes dependencias de la Procuraduría General de la Nación.

Analizadas las etapas con la reforma de la Ley 2094 de 2021, la instrucción es escritural, mientras que el juzgamiento puede tener un procedimiento ordinario o verbal, veamos:

#### ETAPA DE INSTRUCCIÓN:

LA INDAGACIÓN PREVIA procede en caso de duda sobre el autor de la conducta, contempla una duración de 6 meses, puede extenderse, por 6 meses solo en casos de vulneración de derechos humanos y derecho internacional humanitario. El archivo por la no identificación del autor no hace tránsito a cosa juzgada material (artículo 208 ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 34 de la ley 2094 de 2021).

Por su parte, LA INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA, procede cuando con fundamento en la queja, la información o la indagación previa se identifique al

presunto autor de la falta, tiene una duración de 6 meses, prorrogables cuando se investigue varias faltas o servidores, no puede exceder los 18 meses por vulneración de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Si hacen falta pruebas que puedan cambiar la decisión, dichos términos pueden prorrogarse por 3 meses más. La etapa termina con archivo definitivo o formulación de pliego de cargos (artículos 211, 213 ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 36 de la ley 2094 de 2021).

ALEGATOS PRECALIFICATORIOS, recaudadas las pruebas ordenadas en la investigación disciplinaria, o vencido el término de ésta, se declara cerrada la investigación y ordena correr traslado por el termino de 10 para que los sujetos procesales puedan presentar alegatos previos a la evaluación de la investigación (artículo 220 ley 1952 de 2019).

EVALUACIÓN, posteriormente, surtida la etapa de alegatos previos, se evalúa el mérito de las pruebas recaudadas y (i) formulara pliego de cargos o (ii) termina la actuación con archivo (artículo 221 ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 38 de la ley 2094 de 2021).

AUDIENCIA PARA FORMULACIÓN DE CARGOS, se cita a audiencia y formula pliego de cargos cuando este objetivamente demostrada la falta y exista prueba que comprometa la responsabilidad del disciplinado. Contra esta decisión no procede recurso alguno (artículo 222 ley 1952 de 2019).

El pliego de cargos se notifica personalmente al procesado o a su defensor, cumplidas las notificaciones, dentro del término improrrogable de 3 días, se remite el expediente al funcionario de juzgamiento correspondiente (artículo 225 ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 39 de la ley 2094 de 2021).

## ETAPA DE JUZGAMIENTO

La ley 2094 de 2021, adicionó ocho artículos a la ley 1952 de 2019, el artículo 225A adicionado por el artículo 40 de la ley 2094 de 2021, establece que, recibido

el expediente, el funcionario de juzgamiento, por auto de sustanciación motivado, decidirá, de conformidad con los requisitos establecidos, si el juzgamiento se adelanta por el juicio ordinario o verbal (cuando el sujeto disciplinable sea sorprendido en el momento de la comisión de la falta o con elementos, efectos o instrumentos que provengan de la ejecución de la conducta, por las faltas leves, gravísimas contempladas en los Artículos 54, numerales 4 y 5; 55, numerales 1,2,4,5,6,7,8 y 10; 56, numerales 1,2,3,5; 57, numerales 1,2,3,5 y 11; 58, 60, 61 y 62, numeral 6).

Por su parte el artículo 225B adicionado por el artículo 41 de la ley 2094 de 2021, regula que en el auto que decide el juicio ordinario, se otorga 15 días para presentar descargos, aportar y solicitar pruebas.

Vencido el término se abre el proceso a pruebas decidiendo sobre las nulidades, y las solicitadas, con un periodo de 90 días para su práctica (artículo 225C ley 1952 de 2019, adicionado por el artículo 42 de la ley 2094 de 2021).

El artículo 225D, adicionado por el artículo 43 de la ley 2094 de 2021, establece las reglas para la variación de cargos.

Vencido el término probatorio o practicadas las pruebas, se otorga 10 días para presentar alegatos de conclusión (artículo 225E ley 1952 de 2019, adicionado por el artículo 44 de la ley 2094 de 2021), agotado el traslado, se cuenta con 30 días para expedir fallo por escrito (artículo 225F ley 1952 de 2019, adicionado por el artículo 45 de la ley 2094 de 2021), contra el cual procede Recurso de apelación dentro de los 10 días siguientes (artículo 225G ley 1952 de 2019, adicionado por el artículo 46 de la ley 2094 de 2021).

Sobre el juicio verbal, en el auto en el que se decida adelantarlo, se fija la fecha y la hora para la celebración de la audiencia de descargos y pruebas, con un término no menor a 10 días ni mayor a 20, de la fecha del auto de citación. (Artículo 225H ley 1952 de 2019, adicionado por el artículo 47 de la ley 2094 de 2021).

Instalada la audiencia, se presentan los hechos y los cargos formulados, si el disciplinable acude con defensor, se le preguntará si acepta la responsabilidad imputada en el pliego de cargos. Si la acepta, se continúa con el trámite del artículo 162 del Código.

Si el disciplinable concurre a la audiencia sin defensor, se le preguntará si se acoge al beneficio por confesión o aceptación de cargos. En caso de que responda afirmativamente, se suspenderá la audiencia por 5 días para la designación de un defensor de oficio o confianza. En el evento en que la confesión o aceptación de cargos sea parcial, se procederá a la ruptura de la unidad procesal.

En caso de no darse la confesión o la aceptación de cargos o si esta fuere parcial, se otorgará la palabra al disciplinable para que ejerza el derecho a rendir versión libre y presentar descargos, solicitar o aportar pruebas. Posteriormente, se le concederá el uso de la palabra al defensor, si lo tuviere.

Se resolverá las nulidades, conducencia, pertinencia y utilidad de las pruebas solicitadas y decretará las que de oficio consideren necesarias. La práctica de pruebas se adelantará hasta por el término de 20 días prorrogables por una sola vez hasta por el mismo lapso (artículo 227 ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 48 de la ley 2094 de 2021).

El artículo 229 de la ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 50 de la ley 2094 de 2021, contempla el trámite para la variación del pliego de cargos.

Si no hubiere pruebas que practicar o habiéndose practicado la decretadas, se suspenderá la audiencia por el término de 10 días para que los sujetos procesales preparen sus alegatos previos a la decisión.

Reanudada está, se concederá el uso de la palabra a los sujetos procesales para presentar sus alegatos, se citará dentro de los 15 días siguientes, con el fin de dar a conocer el contenido de la decisión (artículo 230 ley 1952 de 2019, modificado por el

artículo 51 de la ley 2094 de 2021). El fallo debe constar por escrito y contra el mismo procede recurso de apelación en la misma diligencia o dentro de los 5 días siguientes, el funcionario de segunda instancia decide por escrito dentro de los 45 días siguientes (artículos 231 a 234 ley 1952 de 2019).

A continuación, se encuentra cuadro síntesis donde se muestra el procedimiento establecido en la ley 1952 de 2019 modificada por la ley 2094 de 2021.

PROCEDIMIENTO ORDINARIO LEY 1952 DE 2019 MODIFICADA POR LA LEY 2094 DE 2021	
ETAPA DE INSTRUCCIÓN	ETAPA DE JUZGAMIENTO
<p><b>INDAGACIÓN PREVIA:</b> procede en caso de duda sobre el autor de la conducta, con duración de 6 meses (art. 208 ley 1952 de 2019, modificado por el art. 34 de la ley 2094 de 2021).</p> <p><b>INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA:</b> con fundamento en la queja, la información o en la indagación previa se identifique al posible autor de la falta disciplinaria, (art. 211 ley 1952 de 2019).</p> <p><b>ALEGATOS PRECALIFICATORIOS:</b> recaudadas las pruebas o vencido el término de investigación se declara cerrada y ordena correr traslado por 10 días para</p>	<p><b>JUICIO ORDINARIO:</b> se otorga 15 días para presentar descargos, vencido el término se abre el proceso a pruebas por 90 días para su práctica (art. 225B, 225C ley 1952 de 2019).</p> <p>10 días para presentar alegatos de conclusión (artículo 225E),</p> <p>30 días para expedir fallo por escrito (art. 225F), contra el cual procede Recurso de apelación dentro de los 10 días siguientes (art. 225G).</p> <p><b>JUICIO VERBAL:</b> se fija fecha y hora para la celebración de la audiencia de descargos y pruebas (artículo 225H).</p> <p><b>AUDIENCIA:</b> conforme artículo 227 de la ley 1952 de 2019, modificado por los artículos 48 de la ley 2094 de 2021, se decreta pruebas para práctica por 20 días.</p>

<p>alegatos previos a la evaluación de la investigación (art. 220 ley 1952 de 2019).</p>	<p>Practicadas las pruebas se suspende la audiencia por 1 días para preparar alegatos previos a la decisión.</p>
<p>FORMULACIÓN DE CARGOS: se cita a audiencia y formula pliego de cargos cuando este objetivamente demostrada la falta y exista prueba que comprometa la responsabilidad del disciplinado (art. 222 ley 1952 de 2019).</p>	<p>Reanudada la audiencia, se concede la palabra para presentar alegatos, se cita dentro de los 15 días siguientes, para el contenido de la decisión (artículo 230 ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 51 de la ley 2094 de 2021).</p> <p>El fallo debe constar por escrito, procede recurso de apelación en la misma diligencia o dentro de los 5 días siguientes, el funcionario de segunda instancia decide por escrito dentro de los 45 días siguientes (artículos 231 a 234 ley 1952 de 2019).</p>

#### Cuadro autoría propia

Seguidamente, se estudia cómo se encuentran reguladas las faltas disciplinarias en las leyes 734 de 2002 y 1952 de 2019. Se analiza la constitución de la falta disciplinaria, como el incumplimiento de deberes, la extralimitación de funciones, la incursión en prohibiciones, la violación al régimen de inhabilidades, entre otras. Posteriormente se analiza la clasificación de las faltas disciplinarias en, faltas leves, graves y gravísimas; finalmente los tipos de sanción correspondientes a la calificación de la falta disciplinaria y el título de imputación dolo o culpa: amonestación, suspensión, destitución, inhabilidad especial, inhabilidad general.

#### **2.1.1. Las faltas disciplinarias - Ley 734 de 2002**

El artículo 23 de la ley 734 de 2002, establece que constituye falta disciplinaria, la incursión en cualquiera de los comportamientos previstos en ella que implique incumplimiento de deberes (artículo 34), extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones (artículo 35) y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos (artículos 36 a 39), y conflicto de intereses (artículo

40), sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad (artículo 28). Dichas faltas pueden cometerse por acción u omisión (artículo 27).

Sobre las faltas catalogadas como gravísimas se encuentran taxativas en el artículo 48 de la referida ley, también se regula faltas gravísimas en el régimen de los particulares en el artículo 55, y a los notarios en el artículo 61.

En relación con las faltas graves y leves, las constituye el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley, la gravedad se establece conforme los criterios del artículo 43.

Por su parte, la Ley 1952 de 2019, refiere en su artículo 26 que constituye falta disciplinaria el incumplimiento de deberes (artículo 38), extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones (artículo 37), prohibiciones (artículo 39), y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses (artículo 40 – 45), sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en la ley (artículo 31). Dichas faltas pueden cometerse por acción u omisión (artículo 27).

En relación con las falta gravísimas, en su libro II capítulo I, las agrupa dependiendo del bien jurídico así: infracción al derecho internacional humanitario (artículo 52); faltas relacionadas con la libertad y otros derechos fundamentales (artículo 53); faltas relacionadas con la contratación pública (artículo 54); faltas relacionadas con el servicio y la función pública (artículo 55); régimen de incompatibilidades, inhabilidades, impedimentos y conflictos de intereses (artículo 56); faltas contra la hacienda pública (artículo 57); Falta relacionada con la acción de repetición (artículo 58); Faltas relacionadas con la salud pública, los recursos naturales y el medio ambiente (artículo 59); intervención en política (artículo 60); el servicio, la función y el trámite de asuntos oficiales (artículo 61); faltas contra la moralidad pública (artículo 62).

En igual sentido, agrupa las faltas dependiendo de los servidores públicos, funcionarios y empleados judiciales (artículo 63); régimen penitenciario y carcelario (artículo 64).

Respecto de las faltas graves y leves establece que corresponden al incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la incursión en prohibiciones, salvo que la conducta este prevista como falta gravísima. (Artículo 67).

### **2.1.2. Sanciones disciplinarias**

Sobre las sanciones a imponer a los sujetos disciplinables, la ley 734 de 2002, en su artículo 42 clasifica las faltas en gravísimas, graves y leves<sup>8</sup>, y el artículo 44 indica las sanciones correspondientes a imponer a cada falta: destitución e inhabilidad general (faltas gravísimas – culpa gravísima), suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial (faltas graves dolosas – gravísimas culposas), suspensión (faltas graves culposas), multa (faltas leves dolosas), amonestación (faltas leves culposas). (Rojas López, J. G, 2009, p. 383).

2.1.2.2. De conformidad con eso la destitución y la inhabilidad general son sanciones que deben ser aplicadas simultáneamente cuando se configuran los supuestos previstos en el numeral 1º del artículo 44 de la Ley 734 de 2002; de manera que no resulta posible imponer la sanción de destitución sin prever, al mismo tiempo, la inhabilidad general. (...) (Corte Constitucional, sentencia C-500 de 16 de julio de 2014).

Por su parte, la ley 1952 de 2019, modificada por la ley 2094 de 2021, regula las sanciones disciplinarias, unificando los criterios de la calificación de la falta y el límite de las sanciones, veamos el comparativo con la ley 734 de 2002:

---

<sup>8</sup> En los mismos términos clasifica las faltas el artículo 46 de la ley 1952 de 2019

Artículo 46 Ley 734 de 2002	Artículo 48 Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 9 de la ley 2094 de 2021
La inhabilidad general de 10 a 20 años;	Destitución e inhabilidad general de 10 a veinte 20 años para las faltas gravísimas dolosas.  Destitución e inhabilidad general de 8 a 10 años para las faltas gravísimas realizadas con culpa gravísima.
la inhabilidad especial no será inferior a 30 días ni superior a 12 meses; <i>pero cuando la falta afecte el patrimonio económico del Estado la inhabilidad será permanente.</i>	
La suspensión no será inferior a un mes ni superior a 12 meses.	Suspensión en el ejercicio del cargo de 3 a 18 meses e inhabilidad especial por el mismo término para las faltas graves dolosas.  Suspensión en el ejercicio del cargo de 1 a 1 meses para las faltas graves culposas.
La multa no podrá ser inferior al valor de diez, ni superior al de ciento ochenta días del salario básico mensual devengado al momento de la comisión de la falta.	Multa de 10 a 180 días del salario básico devengado para la época de los hechos para las faltas leves dolosas.
La amonestación escrita se anotará en la correspondiente hoja de vida.	Amonestación escrita para las faltas leves culposas.

Cuadro: elaboración propia.

A continuación, se analiza los destinatarios de la ley disciplinaria, estableciéndose que, en principio, son todos los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio, los particulares con labores de interventoría o supervisión en los contratos

estatales; quienes ejercen funciones públicas, los indígenas que administran recursos públicos, entre otros, y los servidores públicos de elección popular. Posteriormente, se analizará la competencia que ostenta la Procuraduría General de la Nación para investigar y sancionar con destitución e inhabilidad general a servidores de elección popular en materia disciplinaria.

### **2.1.3. Quienes son los destinatarios de la Ley disciplinaria:**

La Constitución Política de Colombia, otorgó al Procurador General de la Nación la función de ejercer la vigilancia respecto de quienes desempeñen funciones públicas, incluso los servidores de elección popular, adelantando las investigaciones y sanciones correspondientes y desvinculando del cargo los servidores públicos que incurran en las faltas disciplinarias descritas en el artículo 278 de la Constitución y en la ley (Constitución Política de 1991, artículos 277-6 y 278-1) (Mondragón Duarte, 2016 p. 27).

Conforme lo anterior, puede evidenciarse que nuestra Constitución Política es inconventional (en relación con los artículos 277-6 y 278-1, respecto del artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos), pues es la misma Constitución, quien atribuyó al Procurador General de la Nación la función de vigilar e investigar, sancionar y desvincular del cargo a los servidores públicos incluidos los de elección popular.

En concordancia con la Constitución, la ley 734 de 2002, establece que los destinatarios de la Ley disciplinaria son todos los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares establecidos en el artículo 53 del Código Disciplinario Único (particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, administren recursos públicos u oficiales), también son disciplinables los indígenas que administran recursos públicos, los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria (artículos 25 y 53).

Por su parte la Ley 1952 de 2019, regula que los destinatarios de la ley disciplinaria son: los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en dicha ley, los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria, los indígenas que ejerzan funciones públicas o administren recursos del Estado (artículo 25).

A su vez, la Constitución Política de Colombia determina que son servidores públicos “los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios” (artículo 123).

## **2.2. Competencia de la Procuraduría General de la Nación para investigar y sancionar con destitución e inhabilidad general, los servidores públicos de elección popular en el marco de la Constitución Política de 1991 y las leyes 734 de 2002 y 1952 de 2019.**

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 277-6, otorga al Procurador General de la Nación, la función de ejercer vigilancia, investigar y sancionar conforme la ley, a quienes ejercen funciones públicas, incluidos los servidores de *elección popular*<sup>9</sup>, y en el artículo 278-1, le otorga la facultad de **desvincular del cargo** al servidor público que incurra en las siguientes faltas: infringir 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,

---

<sup>9</sup> Ver: **ARTÍCULO 277.** El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: (...): 6. **Ejercer vigilancia superior** de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, **inclusive las de elección popular**; ejercer preferentemente el poder disciplinario; **adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.** (Negrilla fuera del texto).

o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo<sup>10</sup> (Suarez, 2017, p. 144-147).

A su vez, la ley 734 de 2002, contempla la definición de las sanciones, indicando respecto a la destitución, que esta implica la terminación de la relación del servidor público con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o **elección**, estableciéndose entonces, que la misma aplica incluso para los servidores de elección popular, y sobre la inhabilidad se indica que es la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función por el término señalado.

1. La destitución e inhabilidad general implica:

a) La terminación de la relación del servidor público con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o **elección**, o

(...)

d) En todos los casos anteriores, la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función, por el término señalado en el fallo, y la exclusión del escalafón o carrera.

(...) (Ley 734 de 2002, artículo 45). Negrilla fuera del texto.

---

<sup>10</sup> Ver: **ARTÍCULO 278**. El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones: 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.

En igual sentido, la ley 1952 de 2019, regula la materia en el artículo 49, que a su vez fue modificado por el artículo 10 de la ley 2094 de 2021.

Sobre la expresión “elección” contenida en el artículo 45 de la ley 734 de 2002<sup>11</sup>, y en el artículo 49 de la ley 1952 de 2019, La Corte Constitucional incluso hasta el año 2019, determinó su constitucionalidad y ratificó su posición respecto de la competencia que tiene la Procuraduría General de la Nación para investigar y sancionar a los servidores de elección popular, estableciendo que dicha competencia no se encuentra en contravía de los postulados del artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, como quiera que la norma debe interpretarse de manera armónica con los demás artículos de la Convención y demás tratados internacionales.

25. Al respecto la Corte ha sostenido que la norma acusada no desconoce el artículo 93 de la Constitución, ni el artículo 23 de la CADH por las siguientes tres razones: (i) el artículo 23 de la CADH debe interpretarse de manera coherente y sistemática con (a) la Constitución, (b) toda la Convención y (c) otros tratados internacionales<sup>12</sup>; (ii) la restricción del ejercicio de derechos políticos que provenga de una autoridad distinta a un juez penal, es válida siempre y cuando se respeten las garantías del debido proceso; (iii) la PGN ofrece suficientes garantías para cumplir con la finalidad de proteger los derechos y libertades de los funcionarios públicos elegidos popularmente porque (a) es una autoridad independiente e imparcial, (b) su proceso de imposición de sanciones asegura las garantías judiciales establecidas en la CADH y (c) sus actos son judicialmente controlables de una manera efectiva. Por lo tanto (iv) no se justifica que la Corte Constitucional cambie su precedente (sentencia C-111 de 13 de marzo de 2019).

---

<sup>11</sup> “Definición de las sanciones 1. La destitución e inhabilidad general implica:

a) La terminación de la relación del servidor público con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o elección, o (...)

<sup>12</sup> Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, artículo 8.6.

Y sobre la competencia de la Procuraduría General de la Nación para sancionar con destitución e inhabilidad general a los servidores de elección popular, el Consejo de Estado ha indicado que la misma proviene desde la propia constitución política, y que conforme la ley 734 de 2002, el Procurador tiene la facultad de destituir del cargo dichos servidores cuando (i) incurran en conductas gravísimas dolosas, o (ii) realizadas con culpa gravísima; o con suspensión del cargo por (i) las faltas graves dolosas o (ii) gravísimas culposas.

En desarrollo de esta competencia, el Procurador General de la Nación se encuentra facultado para sancionar a los servidores públicos, **incluso los de elección popular**, con “destitución e *inhabilidad general*, cuando cometen faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima”, o con suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas, o con inhabilidad permanente “cuando la falta afecte el patrimonio económico del Estado”, conforme con el artículo 44, numerales 1 y 2, y 46 de la Ley 734 del 2002, implicando ello una restricción al ejercicio de los derechos políticos de los elegidos popularmente (Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 11001032500020140036000 de 15 de noviembre de 2017. M.P.: Cesar Palomino Cortés).

A continuación, se analizará las funciones jurisdiccionales que le fueron atribuidas a la Procuraduría General de la Nación, con el fin de continuar con la competencia para sancionar con destitución e inhabilidad general servidores de elección popular. Dichas funciones jurisdiccionales le fueron concedidas con el fin de dar cumplimiento a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos humanos en el caso Petro vs Colombia, en lo relacionado con la adecuación del ordenamiento jurídico interno a las normas de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, - estándares internacionales en restricciones a los derechos políticos -.

### **2.2.1. Funciones Jurisdiccionales atribuidas a la Procuraduría General de la Nación para investigar, destituir e inhabilitar los servidores de elección popular.**

Como se mencionó con anterioridad, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, determinó (año 2020) que la República de Colombia es responsable de la violación del derecho contenido en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo tratado, en perjuicio de Gustavo Petro Urrego, por carecer de competencia para desvincular del cargo a servidores de elección popular, y ordenó a la República de Colombia adecuar el ordenamiento jurídico interno a los parámetros establecidos en el parágrafo 154 de la sentencia.

El Estado Colombiano, con el fin de adecuar la normatividad interna a los postulados de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, expidió la ley 2094 de 2021, mediante la cual se modifica la ley 1952 de 2019, otorgando funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación para investigar, destituir e inhabilitar los servidores de elección popular, al respecto establece el artículo 1 de la referida ley:

**ARTÍCULO 1º.** Modifícase el Artículo 2 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 2. Titularidad de la potestad disciplinaria. funciones jurisdiccionales de la Procuraduría General de la Nación e independencia 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 inhabilitación y las demás establecidas en la ley.

(...)

Dicha ley también contempla, que las decisiones sancionatorias producto de las funciones jurisdiccionales atribuidas a la Procuraduría General de la Nación, son susceptibles de revisión ante la jurisdicción de lo contencioso –administrativo, que, para los servidores públicos de elección popular, la ejecución de la sanción está sujeta a lo que decida la autoridad judicial.

Igualmente, reitera la competencia de la Procuraduría General de la Nación exclusiva para conocer de los procesos disciplinarios contra los servidores públicos de elección popular.

Además de lo anterior, dicha Ley regula en los artículos 16, 17 y 18 la competencia de las salas disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación para realizar la instrucción y juzgamiento de los servidores de elección popular.

Es de anotar que, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en supervisión del cumplimiento a la sentencia *Petro Urrego vs Colombia*, determinó que a la fecha el Estado colombiano no ha dado cumplimiento respecto de la garantía de no repetición de adecuación del derecho interno a los parámetros establecidos en la sentencia., por lo que mantiene abierto el procedimiento de supervisión, con respecto a este punto.

Dicho Tribunal constató que, en el caso *Petro Urrego vs Colombia*, con el fin de adecuar el ordenamiento interno a la Convención Americana, el Estado aprobó la Ley 2094 de 2021, mediante la cual se otorgó funciones jurisdiccionales a la Procuraduría para sancionar con desvinculación del cargo a los servidores de elección popular, indicando que en ese sentido, la reforma planteada continúa permitiendo que un órgano distinto a un juez en proceso penal imponga restricciones a derechos políticos de funcionarios democráticamente electos, de manera incompatible con la literalidad del artículo 23.2 de la Convención Americana.

También hizo alusión a que el Estado Colombiano no ha reformado los artículos 44 y 45 del Código Disciplinario que deben adecuarse a los estándares internacionales en materia de restricción de los derechos políticos.

La Corte recordó que el análisis que efectuó en la Sentencia respecto de los derechos a las debidas garantías en el proceso disciplinario seguido al Alcalde Petro ante la Procuraduría General de la Nación, fue un análisis autónomo en el que se determinó que, la inhabilitación o destitución de funcionarios de elección popular, conforme el artículo 23.2 de la Convención requiere que esa sanción se imponga en proceso penal por juez competente.

También indicó que, el procedimiento disciplinario ante la Procuraduría General de la Nación se puede seguir respecto de diversos tipos de servidores que desempeñan funciones públicas, incluyendo funcionarios de elección popular que presuntamente hayan cometido acciones cuya sanción no sea una destitución o inhabilitación.

Como positivo, La Corte valoró el diseño del procedimiento disciplinario contenido en la Ley 2094 de 2021, para procurar que éste se lleve a cabo en apego a las garantías del debido proceso legal, advirtiendo que las reformas realizadas al procedimiento disciplinario en este sentido, no deben confundirse con mantener jurídicamente la posibilidad de que órganos distintos a un “juez en proceso penal” impongan sanciones de destitución o inhabilitación a funcionarios públicos democráticamente electos (providencia de 25 de noviembre de 2021).

Una vez analizada la competencia con la que hasta la fecha cuenta la Procuraduría General de la Nación, para investigar y sancionar con destitución e inhabilitación general servidores públicos de elección popular, se procede a relacionar algunos fallos dictados por este órgano de disciplina, en los cuales se ha impuesto la sanción de destitución e inhabilitación general a diferentes servidores públicos de elección popular, entre ellos Alcaldes, Concejales, Gobernadores.



Autoría propia: Síntesis

### **3. Fallos que se han dictado por la Procuraduría General de la Nación desde el 2013 al 2021 en contra de servidores públicos de elección popular**

A continuación, se realiza una muestra de los fallos que se han dictado por la Procuraduría General de la Nación desde el 2013 hasta el 2021, en contra de servidores públicos de elección popular. Para esta tarea se iniciará por analizar el fallo de Gustavo Petro Urrego en calidad de alcalde mayor de la ciudad de Bogotá, periodo 2012-2015, seguidamente se analiza el caso Rafael Pretel Martínez en calidad de concejal de

Turbaco Bolívar, periodo 2012-2015. Posteriormente se trae a colación los casos de: Samuel Moreno Rojas en calidad de alcalde mayor de la ciudad de Bogotá, periodo 2009-2011; José Rubiel Pérez en calidad de alcalde del municipio de Caldas Boyacá, periodo 2008-2011; Luz Piedad Valencia Franco, en calidad de alcaldesa del municipio de Armenia Quindío, periodo 2012-2015; Sergio Andrés Espinosa Flórez, en calidad de gobernador del Departamento de Vichada, periodo 2012-2015; y finalmente el caso de Mauricio Andrés Restrepo Osorio, en calidad de alcalde del municipio de Marulanda Caldas, periodo 2012-2015.

Ello, con el objeto de relacionar las funciones disciplinarias de investigación y sanción con destitución e inhabilidad general a servidores públicos de elección popular, en el contexto del principio democrático y las garantías convencionales.

Como metodología para la realización de los análisis, se identificaron los hechos objeto de investigación, los cargos formulados a los investigados, y la sanción impuesta a los mismos. Los cuadros responden al análisis de la autora en relación al objeto de estudio del presente capítulo.

### **FALLO 1: caso Gustavo Petro Urrego en calidad de alcalde mayor de la ciudad de Bogotá, periodo 2012-2015**

DEPENDENCIA:	Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación
RADICADO:	D-2013-661-576188
CARGO:	Alcalde Mayor de Bogotá, 2012-2015
INVESTIGADO:	Gustavo Francisco Petro Urrego
FALLO:	Fecha 13 de enero de 2014 – segunda instancia
HECHOS: Durante los días 18, 19 y 20 de diciembre de 2012, la ciudad de Bogotá enfrentó una crisis y emergencia en la prestación del servicio público de aseo. Todos los medios de comunicación registraron este hecho, así como las diferentes entidades del orden nacional y distrital, tales como la Defensoría del Pueblo, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Personería Distrital, el Concejo de Bogotá, entre otras, situación que motivó la interposición de las numerosas quejas disciplinarias ante el despacho del procurador general de la nación contra del señor GUSTAVO FRANCISCO PETRO, en su condición de Alcalde mayor de Bogotá.	
CARGOS IMPUTADOS:	

**Cargo 1:**

Haber tomado la decisión, para el segundo semestre de 2012 y en su condición de alcalde mayor de Bogotá y jefe de la administración distrital, de que las empresas del Distrito de Bogotá asumieran la prestación del servicio público de aseo, decisión que conllevó a que el director de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) y el gerente de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) suscribieran el contrato interadministrativo 017 del 11 de octubre de 2012, sin que esta empresa contara con la más mínima experiencia y capacidad requerida. Así mismo, la decisión del señor alcalde mayor de Bogotá conllevó a que el gerente de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) y el gerente de la empresa Aguas de Bogotá S. A. E. S. P. suscribieran el contrato interadministrativo 809 del 4 de diciembre de 2012, sin que esta empresa contara con la más mínima experiencia y capacidad requerida.

Se determinó que, con el anterior comportamiento, el señor GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO, en su condición de alcalde mayor de Bogotá y jefe de la administración distrital, posiblemente incurrió en la falta disciplinaria gravísima, contenida en el numeral 31 del artículo 48 del Código Disciplinario Único, que establece lo siguiente:

Artículo 48. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes: (...)

31. Participar en la etapa precontractual o en la actividad 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.(...)

**Cargo 2:**

Haber expedido el Decreto 564 del 10 de diciembre de 2012, mediante el cual se adoptó un esquema de prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá totalmente contrario al ordenamiento jurídico, con lo cual se violó el principio constitucional de libertad de empresa, impidiéndose que otras empresas, distintas a las entidades del Distrito de Bogotá, prestarán, a partir del 18 de diciembre de 2012 y en igualdad de condiciones, el servicio público de aseo en la ciudad capital.

Se determinó que, con el anterior comportamiento, el señor GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO, en su condición de alcalde mayor de Bogotá y jefe de la administración distrital, posiblemente incurrió en la falta disciplinaria gravísima, contenida en el numeral 60 del artículo 48 del Código Disciplinario Único, que establece lo siguiente:

Artículo 48. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes: (...)

60. Ejercer las potestades que su empleo o función le concedan para una finalidad distinta en la norma otorgante. El cargo que se le formuló al señor GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO, en su condición de alcalde mayor de Bogotá y jefe de la administración distrital, se hizo a título de dolo.

Cargo 3:

Haber expedido el Decreto 570 del 14 de diciembre de 2012, mediante el cual autorizó el uso de vehículos tipo volquetas, «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», pues con dicha autorización se violaron disposiciones constitucionales y legales referentes a la protección del medio ambiente, con lo cual se originó un riesgo grave para la salud humana de los habitantes de la ciudad de Bogotá y para el medio ambiente.

Se determinó que con el anterior comportamiento, el señor GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO, en su condición de alcalde mayor de Bogotá y jefe de la administración distrital, posiblemente incurrió en la falta disciplinaria gravísima, contenida en el numeral 37 del artículo 48 del Código Disciplinario Único, que establece lo siguiente:

Artículo 48. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:

(...)

37. Proferir actos administrativos, por fuera del cumplimiento del deber, con violación de las disposiciones constitucionales o legales referentes a la protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación, de los recursos naturales y del medio ambiente, originando un riesgo grave para las etnias, los pueblos indígenas, la salud humana o la preservación de los ecosistemas naturales o el medio ambiente.

**SANCIÓN:** CONFIRMAR el fallo de única instancia del 9 de diciembre de 2013, en el que se encontró responsable disciplinariamente al señor GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO, en su condición de alcalde mayor de Bogotá, por la realización de tres faltas disciplinarias gravísimas, y mediante el cual se impuso como sanción disciplinaria la destitución e inhabilidad de quince años para ejercer cargos públicos y función pública.

**FALLO 2: caso Rafael Pretel Martínez en calidad de concejal de Turbaco Bolívar, periodo 2012-2015.**

DEPENDENCIA:	Procuraduría Regional de Bolívar
RADICADO:	D – 2013-36-583749
CARGO:	Concejal de Turbaco Bolivar, 2012-2015
INVESTIGADO:	Rafael Pretel Martínez
FALLO:	Fecha 14 de julio de 2015 – segunda instancia
<p>HECHOS: se presenta queja, porque el Alcalde Municipal de Turbaco presentó ante el Concejo Municipal el proyecto de presupuesto municipal para la vigencia fiscal 2013.</p> <p>Según el informe de 26 de noviembre de 2012, en primer debate el proyecto, fue aprobado casi en su integridad como lo había presentado el Alcalde Municipal. El segundo debate al proyecto de acuerdo contentivo del presupuesto se surtió en la plenaria del Concejo Municipal de Turbaco el 30 de noviembre de 2012 y fue aprobado en las mismas condiciones que en el primer debate.</p> <p>En el Acuerdo 021 del 30 de noviembre de 2012 por medio del cual se aprueba el presupuesto general del municipio de Turbaco Bolívar para la vigencia fiscal 2013, se evidencian adulteraciones en los siguientes rubros: Gastos de Funcionamiento, gastos de inversión.</p>	
<p><b>CARGOS IMPUTADOS:</b></p> <p>Por la incursión en la falta gravísima consagrada en el numeral 1° del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, al realizar objetivamente la descripción típica prevista en el artículo 286 del Código Penal Colombiano - Falsedad Ideológica en Documento Público, toda vez que en su condición de Presidente del Concejo Municipal de Turbaco, Bolívar, extendió el Acuerdo No. 021 del 30 de noviembre de 2012, por medio del cual se aprueba el presupuesto de rentas, recursos de capital y gastos del municipio de Turbaco para la vigencia 2013, consignando en ese documento modificaciones sustanciales contrarias a la realidad, que se traducen en la creación, eliminación, reducción y adición de partidas presupuestales, que no fueron aprobadas por el concejo municipal de Turbaco.</p> <p>numeral 1 del artículo 48 de la ley 734 de 2002:</p> <p>“Artículo 48. Faltas Gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:</p> <p>1. “Realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando del mismo.”</p>	

<p>artículo 286 del Código Penal Colombiano:  “(…) El servidor público que en ejercicio de sus funciones, al extender documento público que pueda servir de prueba, consigne una falsedad o calle total o parcialmente la verdad, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a diez (10) años”.</p>
<p><b>SANCIÓN:</b> Confirmar en su integridad el fallo de primera instancia proferido por la Procuraduría Provincial de Cartagena el veintisiete (27) de Mayo de dos mil quince (2015) por haberse incurrido en violación flagrante al numeral 1 del artículo 48 de la ley 734 de 2002 cometiéndose falta gravísima a título de dolo.  ratificar la sanción disciplinaria consistente en destitución e inhabilitación general de quince (15) años impuesta al Doctor RAFAEL ENRIQUE PRETELT MARTÍNEZ en su calidad de Concejal del Municipio de Turbaco Bolívar, y Presidente de esa corporación durante el periodo 2012 para la época de los hechos.</p>

**FALLO 3: caso Samuel Moreno Rojas en calidad de alcalde mayor de la ciudad de Bogotá, periodo 2009-2011.**

DEPENDENCIA:	Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación
RADICADO:	D-139-463399
CARGO:	Alcalde Mayor de Bogotá periodo 2009-2011
INVESTIGADO:	Samuel Moreno Rojas
FALLO:	Fecha 29 de julio de 2016
<p><b>HECHOS:</b> presuntas irregularidades en la CESIÓN del Contrato 137 de 2007, correspondiente a la Fase III de Transmilenio, la cual fue realizada entre los meses de enero y febrero de 2010, actuaciones que se llevaron a cabo con la participación del alcalde mayor de Bogotá SAMUEL MORENO ROJAS y la directora del IDU, LILIANA PARDO GAONA, quienes permitieron que la firma cesionaria ‘Promesa de Construcción de Sociedad Futura Grupo Empresarial Vías de Bogotá SAS’ SE BENEFICIARA DE MANERA IRREGULAR DE RECURSOS DEL ESTADO.</p>	
<p><b>CARGOS IMPUTADOS:</b>  cargo 1:  Samuel Moreno Rojas, alcalde mayor de Bogotá, hizo, al parecer, nacer en la directora general del IDU, Liliana Pardo Gaona, en quien ejercía control de tutela y jerarquía, la idea de la cesión del Contrato 137 de 2007. Con la cesión del Contrato 137 de 2007 al Grupo Empresarial Vías de Bogotá, cuyo integrante mayoritario era Conalvías, representado por Andrés Jaramillo, se materializó el interés que tenía tanto el alcalde mayor de Bogotá, Samuel Moreno Rojas, como la directora del IDU, Liliana Pardo Gaona, en ceder y favorecer a un tercero.</p>	

El interés indebido de Samuel Moreno Rojas no fue una simple labor de coordinación, sino que, por la función ejercida, resultó incidental en la producción de dicho resultado.

Una vez hecha la cesión, en una continuación de la acción anterior, se realizaron cambios sustanciales al contrato a través de los *otrosíes* 5 al 10, que modificaron la naturaleza de este, tanto en lo técnico, jurídico y financiero, manteniéndose la misma finalidad de favorecer al cesionario. Estas modificaciones fueron determinadas por el alcalde mayor de Bogotá, Samuel Moreno Rojas y ejecutadas por los directores generales del IDU, entre ellos Liliana Pardo Gaona, quien fungió en tal cargo hasta el 11 de abril del 2010, teniendo incidencia por tanto en la elaboración de los *otrosíes* 5 y 6.

Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes: [...]

31. Participar [...] con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley. Esta imputación se complementó con el numeral 8 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, que dice:

Del principio de transparencia.

En virtud de este principio: [...]

8. Las autoridades no actuarán con desviación o abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley. [...]

Cargo 2:

Samuel Moreno Rojas, presuntamente, hizo nacer la idea de modificar el Contrato 137 de 2007 con los *otrosíes* 5 al 10, en Liliana Pardo Gaona y en Néstor Eugenio Ramírez Cardona, generándose un sobrecosto aproximado a los \$190.270.000.000, dineros de los cuales se benefició el Grupo Empresarial Vías de Bogotá, quien lo recibió por la cesión del contrato. Este dinero era de propiedad del IDU y de los Fondos de Transmilenio, es decir dineros públicos. Además, se le había confiado a los directores generales del IDU, para su correcta inversión, por tanto estaban en el deber de custodiarlo, y bajo la determinación del alcalde mayor, decidió favorecer a este grupo con este sobrecosto.

Este comportamiento, propio de una actividad contractual, permitió un detrimento del patrimonio público [...].

Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes: [...]

31. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público [...]

Cabe precisar que SAMUEL MORENO ROJAS, presuntamente, hizo nacer la idea de la transgresión de la ley tanto en LILIANA PARDO GAONA como en NÉSTOR EUGENIO RAMÍREZ CARDONA, por lo que actuó como determinador y aquellos como autores.

Cargo 3:

El Grupo Empresarial Vías de Bogotá SAS no devolvió \$28.081.044.349 al IDU por concepto de valor legalizado amortizable del Contrato IDU 137 del 2007, ya que Liliana Pardo Gaona, como directora general del IDU, determinada por Samuel Moreno Rojas, omitió la aplicación de la amortización a los pagos realizados por dicho monto al Grupo Empresarial Vías de Bogotá S.AS. Este comportamiento, propio de una actividad contractual, permitió un detrimento del patrimonio público [...]

Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes: [...]

31. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público [...]

Cabe precisar que, Samuel Moreno Rojas, presuntamente, hizo nacer la idea de la transgresión de la ley tanto en Liliana Pardo Gaona como en Néstor Eugenio Ramírez Cardona, por lo que actuó como determinador y aquellos como autores.

**SANCIÓN:** Sancionar disciplinariamente a SAMUEL MORENO ROJAS, en su condición de alcalde mayor de Bogotá, con **DESTITUCIÓN** e **INHABILIDAD GENERAL** por dieciocho (18) años, por hallarlo responsable de las tres conductas. Sanción confirmada en fallo que resolvió recurso de reposición.

#### **FALLO 4: caso José Rubiel Pérez en calidad de alcalde del municipio de Caldas Boyacá, periodo 2008-2011.**

DEPENDENCIA:	Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación
RADICADO:	D-2013-650-593981
CARGO:	Alcalde Municipio de Caldas Boyacá 2008-2011
INVESTIGADO:	José Rubiel Pérez
FALLO:	Fecha 02 de mayo de 2017 – segunda instancia

**HECHOS:** JOSÉ RUBIEL PÁEZ, alcalde del municipio de Caldas (Boyacá), al parecer, incumplió un contrato de crédito celebrado el 5 de noviembre de 2010 entre el municipio de Caldas (Boyacá) y el “Fideicomiso Grupo financiero de Infraestructura 2010”, representado por Alianza Fiduciaria S. A. al no ejecutar el proyecto para el cual fue contratado el empréstito.

Tal incumplimiento generó, según lo afirmó la primera instancia, un detrimento al patrimonio público, por la no ejecución total del contrato de obra n.º 010 de 2011 y de consultoría n.º 005 de 2011, suscritos en el marco del contrato de crédito celebrado con Alianza Fiduciaria S. A

**CARGOS IMPUTADOS:**

El disciplinado puede ver comprometida su responsabilidad disciplinaria por incursión en la falta gravísima descrita por el numeral 31 del artículo 48 del CDU al participar en la actividad contractual de los contratos de crédito y fiducia celebrado con Alianza Fiduciaria S.A., y de obra n.º 010 y consultoría n.º 005 de 2011, realizar [sic] las siguientes conductas:

- Incumplir o permitir el incumplimiento del contrato de crédito celebrado el 5 de noviembre de 2010 entre el municipio de Caldas (Boyacá) y el “Fideicomiso Grupo financiero de Infraestructura 2010”, representado por Alianza Fiduciaria S. A. al no ejecutar el proyecto para el cual fue contratado el empréstito, situación con la que al parecer se desconoció el principio de responsabilidad contractual;
- Generar detrimento al patrimonio público, por la no ejecución total del contrato de obra n.º 010 de 2011 y de consultoría n.º 005 de 2011, suscritos en el marco del contrato de crédito celebrado con Alianza Fiduciaria S. A., con lo que además pudo desconocer los principios de eficacia y moralidad que regulan la función administrativa y de responsabilidad de la contratación estatal.
- Falta de funcionalidad de las obras consistentes en la construcción del acueducto y alcantarillado del perímetro urbano del municipio de Caldas, situación originada en indebida planeación contractual, porque la administración municipal no adquirió previamente los terrenos en los que se construiría la obra, lo cual implica desconocimiento de los principios de economía y responsabilidad que regulan la contratación estatal.

Las anteriores irregularidades conllevan la incursión en la falta descrita por el numeral 31 del artículo 48 del CDU, por inobservancia de los deberes consagrados por los artículos 25, numerales 3.º y 7.º, y 26 numerales 1, 4 y 5 de la Ley 80 de 1993, así como el desconocimiento de los principios de moralidad, responsabilidad, eficacia y eficiencia que rigen la función administrativa, consagrados en el artículo 3.º del CCA y de la Ley 489 de 1998.

**SANCIÓN:** CONFIRMAR la providencia del 29 de octubre de 2015, por medio del cual la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública impuso sanción disciplinaria a JOSÉ RUBIEL PÁEZ, consistente en DESTITUCIÓN del cargo de alcalde del municipio

de Caldas (Boyacá), para la época de los hechos, e INHABILIDAD GENERAL para desempeñar cargos y funciones públicas por el término de DOCE (12) AÑOS, conforme a lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

**FALLO 5: caso Luz Piedad Valencia Franco, en calidad de alcaldesa del municipio de Armenia Quindío, periodo 2012-2015.**

DEPENDENCIA:	Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación
RADICADO:	D- 2018-1074955
CARGO:	Alcaldesa Armenia Quindío, 2012-2015
INVESTIGADO:	Luz Piedad Valencia Franco
FALLO:	Fecha 02 de julio de 2019 – segunda instancia
<p>HECHOS: la actuación disciplinaria tuvo origen en el informe enviado mediante correo electrónico enviado, el 18 de enero de 2018, por la procuradora Provincial de Armenia, CAROLINA ARANGO URIBE, al cual adjuntó copia del acta de visita practicada a la Secretaría de Hacienda de Armenia, el 7 de diciembre de 2017, copia del Acta n.º 224, del 22 de noviembre de 2017, de la sesión plenaria del Concejo municipal de Armenia, en la que se trató el tema de la implementación del cobro de valorización en el prenombrado ente territorial.</p>	
<p>CARGOS IMPUTADOS: por los cuales se le sancionó:</p> <p>primer cargo:</p> <p>En su condición de alcaldesa del Municipio de Armenia, contrajo obligaciones y asumió compromisos en exceso de saldo disponible y superando la autorización de vigencias futuras otorgada por el Concejo Municipal a través del Acuerdo 028 del 2014 en cuantía total de \$92.110.000.000, al suscribir los contratos de obra pública Nos. 012 y 031 de 2015 por valor total de \$111.262.735.728, y permitir que los funcionarios de la Alcaldía suscribieran los contratos interadministrativos Nos. 013 y 014 de 2015 y el contrato de consultoría No. 015 de 2015 por valor de \$7.202.376.760, contribuyendo así a sobrepasar en mayor medida la autorización de vigencias futuras.</p> <p>Se imputó a la investigada que incurrió en la falta disciplinaria gravísima conforme los artículos 23 y 48, numeral 22, de la Ley 734 de 2002, y vulneró los deberes señalados en los numerales 1 y 3 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.</p> <p>tercer cargo:</p> <p>En su condición de alcaldesa del Municipio de Armenia, extralimitarse en sus funciones al reglamentar el Acuerdo 020 de 2014, al modificar aspectos sustanciales</p>	

del Acuerdo, como la fecha de terminación de las obras y la forma de notificación de los actos administrativos de liquidación de la contribución, lo cual ha puesto en peligro la viabilidad de las obras autorizadas al quedar en entredicho el cobro de las sumas proyectadas de contribución por valorización y por tanto la disponibilidad de los recursos suficientes para cubrir los costos respectivos.

Se indicó que la falta disciplinaria imputada a la investigada fue la extralimitación de funciones, tipificada en el artículo 23 del C.D.U. y el numeral 1 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002.

**SANCIÓN:** Confirmar parcialmente el fallo de primera instancia proferido por el Procurador Delegado para la Economía y la Hacienda Pública, el 8 de junio de 2018, contra la doctora LUZ PIEDAD VALENCIA FRANCO, en su calidad de alcaldesa de Armenia (Quindío), el cual quedará así: declararla responsable disciplinariamente de la comisión de la falta gravísima realizada a título de culpa gravísima, e imponerle sanción de destitución del cargo de Alcalde Municipal de Armenia e inhabilidad general para ejercer cualquier cargo o función por el término de doce y medio (12,5) años.

**FALLO 6: caso Sergio Andrés Espinosa Flórez, en calidad de gobernador del Departamento de Vichada, periodo 2012-2015.**

DEPENDENCIA:	Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación
RADICADO:	D- 2018-1174443
CARGO:	Gobernador del Vichada, Departamento del Vichada
INVESTIGADO:	Sergio Andrés Espinosa Flórez
FALLO:	Fecha 02 de junio de 2020 – segunda instancia
HECHOS: SERGIO ANDRÉS MARTÍNEZ LÓPEZ, gobernador del Vichada, suscribió, el 3 de octubre de 2013, el contrato 675 cuyo objeto fue «la construcción de la infraestructura física del centro de formación e investigación en energías renovables de la Amazorinoquia – CINER», el cual se fundó en el pliego de condiciones de la licitación pública n.º GV-OAJ-LP-010 de 2013, que contenía condiciones restrictivas y discriminatorias de la libre competencia.	
CARGOS IMPUTADOS: SERGIO ANDRÉS ESPINOSA FLÓREZ, en su condición de gobernador del Vichada, participó en la actividad contractual, al parecer, conculcando los principios de: i). Transparencia, que comporta el deber de selección objetiva y, ii). Responsabilidad de la contratación estatal, al suscribir el 3 de octubre de 2013 el contrato 675 cuyo objeto fue “la construcción de la infraestructura física del centro de formación e	

investigación en energías renovables de la Amazorinoquia – CINER, no obstante que en el pliego de condiciones que rigió la licitación pública nro. GV-OAJ-LP-010 de 2013 se estipularon las condiciones restrictivas y discriminatorias de la libre concurrencia

Como normas violadas se señalaron, entre otras: el artículo 3.º, 24, literales a) y b) y 26, numerales 1.º y 5.º de la Ley 80 de 1993; artículo 5.º de la Ley 1150 de 2007; artículo 333 de la Constitución Política y artículo 48, numeral 31 de la Ley 734 de 2002, por desconocimiento de los principios de responsabilidad y transparencia (selección objetiva).

**SANCIÓN:** Confirmar el fallo proferido el 7 de noviembre de 2018 por la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal, por el cual se sancionó a SERGIO ANDRÉS MARTÍNEZ LÓPEZ, identificado con la c.c n.º 86.056.704, en su condición de gobernador del departamento del Vichada, con destitución e inhabilidad general para ejercer cualquier cargo público por el término de doce (12) años, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

**FALLO 7: caso de Mauricio Andrés Restrepo Osorio, en calidad de alcalde del municipio de Marulanda Caldas, periodo 2012-2015**

DEPENDENCIA:	Procuraduría Regional de Risaralda (por declaración de impedimento del Procurador Regional Caldas)
RADICADO:	D-2016-573-831339
CARGO:	Alcalde Municipal de Marulanda Caldas periodo 2012-2015
INVESTIGADO:	Mauricio Andrés Restrepo Osorio
FALLO:	Fecha 15 de enero de 2021 – segunda instancia
HECHOS: se interpone queja en la cual se informa que el Alcalde de Marulanda, con dineros públicos, provenientes del Departamento de Caldas, le compro al esposo de la quejosa una finca, abusando del analfabetismo del vendedor y prevalido de la confidencialidad que le había hecho creer como necesaria, el Alcalde, se apropió de una suma considerable de dinero público (del Departamento de Caldas) entregando al vendedor solo \$ 150.000.000, cuando el valor real del contrato era de \$ 263.050.000, engañándolo haciéndole creer que podría seguir usufructuando el inmueble cuando en realidad el resto del contrato contempla que es obligatorio entregarlo.	
CARGOS IMPUTADOS: Cargo Único	

Doctor MAURICIO ANDRES RESTREPO OSORIO, usted en su calidad de alcalde del municipio de Marulanda, Caldas, el 17 de septiembre de 2015 celebró el contrato de compraventa número 002, cuyo objeto fue la adquisición de un predio de interés ambiental de propiedad del señor JOSUE SALAZAR GOMEZ, con quien pudo acordar previamente el precio de venta equivalente a CIENTO SETENTA MILLONES DE PESOS M/CTE. (\$170.000.000,00), sin embargo, una vez avaluado el inmueble en la suma de DOSCIENTOS SESENTA Y TRES MILLONES CINCUENTA MIL PESOS M/CTE. (\$263.050.000,00), indicó en el contrato esta última cuantía y no la presuntamente acordada con el vendedor, la que lógicamente beneficiaría a la entidad territorial que regentaba.

Así pues, protocolizada la escritura pública y efectuada la entrega material del inmueble, usted ordenó el pago por la suma total avaluada e indicada en el negocio jurídico, no obstante, según lo presuntamente acordado verbalmente y de manera previa con el vendedor, le entrego a aquel, tres cheques cada uno por la suma de CINCUENTA MILLONES DE PESOS M/CTE. (\$50.000.000,00), para un total de CIENTO CINCUENTA MILLONES DE PESOS M/CTE. (\$150.000.000,00), suma por la que pudo comprometerse con el vendedor como precio final, previas algunas deducciones por gastos en los tramites.

Así pues, a pesar de haber girado cinco cheques en favor del vendedor, aparentemente se hizo para sí y para un familiar de los cheques números: 002280 y 002281; siempre que el número 002281 fue cobrado por órdenes suyas por la señora CLAUDIA MARCELA GIRALDO MONTES, contadora contratista de ese Municipio, quien le entregó su importe equivalente a la suma de CINCUENTA MILLONES DE PESOS M/CTE (\$50.000.000,00) directamente a usted. El cheque número 002280 por cuantía de CINCUENTA Y DOS MILLONES QUINIENTOS VEINTIOCHO MIL PESOS M/CTE. (\$52.528.000,00) fue utilizado por su hermano JHONY ALBERTO RESTREPO OSORIO como parte del pago para la adquisición particular de la finca La Cumbre ubicada en la vereda La Quebra de Vélez de Manizales, cheque por usted confirmado para su pago al momento del cobro en la entidad bancaria, apropiándose así y, en apariencia, de dineros del Estado, al parecer; en provecho suyo y de un tercero por suma equivalente a CIENTO DOS MILLONES QUINIENTOS VEINTIOCHO MIL PESOS M/CTE. (102.528.000,00).

Con tales proceder pudo cometer la conducta punible de peculado por apropiación, la que por materializarse con ocasión del desempeño del cargo público ostentado por usted en esa época, estructuró una falta disciplinaria atentatoria, en principio, del principio de la moralidad administrativa, afectando, aparentemente, la función pública a su cargo.

Artículo 48. Faltas Gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:(...)

1. Realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando del mismo.

La Ley 599 de 2000:

"Artículo 397. Peculado por apropiación. El servidor público que se apropie en provecho suyo o de un tercero de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte o de bienes o fondos parafiscales o de bienes de particulares cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a doscientos setenta (270) meses, multa equivalente al valor de lo apropiado sin que supere el equivalente a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término. (...)" (Subraya fuera de texto)

SANCIÓN: CONFIRMAR en todas sus partes la decisión de 25 de octubre de 2019, emanada de la Procuraduría Provincial de Manizales, en donde se resolvió sancionar disciplinariamente con DESTITUCION E INHABILIDAD GENERAL por el término de CATORCE (14) AÑOS, al señor MAURICIO ANDRES RESTREPO OSORIO, en su calidad de Alcalde Municipal de Marulanda, Caldas, para la época de la conducta reprochada, conforme a lo expuesto en la anterior parte motiva.

Diseño formato de fichas: autoría propia

Del análisis de los casos en los cuales la Procuraduría General de la Nación ha sancionado con destitución e inhabilitación general a servidores públicos de elección popular, puede observarse como dichas sanciones son impuestas por faltas relacionadas con vulneración a las normas de contratación estatal, y por faltas relacionadas con la comisión de delitos contemplados en el código penal.

Con ocasión de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Petro Urrego Vs Colombia, la Procuraduría General de la Nación informó al Nuevo Siglo, que desde el año 2017 a 2020, 202 servidores de elección popular han sido destituidos por este órgano de control. El Nuevo Siglo, realizó la publicación de las cifras entregadas por la Procuraduría en ejemplar de 23 de agosto de 2020.

Sanciones PGN 2017 - 2020. Elección Popular						
Sanción	Año				Total x Sanción	Porcentaje
	2017	2018	2019	2020		
Suspensión	220	171	207	81	679	62,1%
Destitución E Inhabilidad General	39	61	61	41	202	18,5%
Amonestación Escrita	15	34	40	3	92	8,4%
Suspensión E Inhabilidad Especial	19	27	35	10	91	8,3%
Multa	3	1	25	1	30	2,7%
<b>Total x Año</b>	<b>296</b>	<b>294</b>	<b>368</b>	<b>136</b>	<b>1094</b>	<b>100,0%</b>

Sanciones PGN 2017 - 2020. Elección Popular. Por Cargo						
Cargo	Año				Total x Cargo	Porcentaje
	2017	2018	2019	2020		
Alcalde	138	140	210	62	550	50,3%
Concejal	156	128	151	72	507	46,3%
Diputado	1	18	1	1	21	1,9%
Gobernador	1	5	4	0	10	0,9%
Edil	0	0	2	1	3	0,3%
Representante a La Cámara	0	2	0	0	2	0,2%
Edil-Jal (Dif. Bogotá)	0	1	0	0	1	0,1%
<b>Total x Año</b>	<b>296</b>	<b>294</b>	<b>368</b>	<b>136</b>	<b>1094</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Procuraduría General de la Nación

Information encontrada en: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/08-2020-202-funcionarios-han-sido-destituidos-por-la-procuraduria>

Como se observó en la relación de los casos, se encuentra que en la actualidad, los procesos disciplinarios en Colombia no pueden observar solamente el principio de legalidad, sino que deben extenderse hacia la materialización del principio democrático y lineamientos de las garantías convencionales (tema que se estudiará en el segundo capítulo). Por esto, la importancia de que se empiece a adecuar las actuaciones jurídicas disciplinarias con una hermenéutica convencional que comprenda los principios de la democracia y la participación política como ejes para la estructuración de lo legal, pues solo de esta forma, se comenzarían a eliminar fallos de solo contenido legal, como el que sancionó a Gustavo Petro, y demás citados ut supra, que si bien son fallos legales según nuestro derecho interno, los mismos se encuentran por fuera de toda interpretación sistemática del derecho convencional.

## **Conclusiones**

Acorde con lo expuesto, se tiene que la Constitución Política de Colombia de 1991 otorgó al Procurador General de la Nación (autoridad administrativa de carácter disciplinario), la facultad de investigar y sancionar a los servidores públicos por las conductas descritas en la ley. En igual sentido, le otorgó la facultad de desvincular del cargo a los funcionarios públicos que incurran en las faltas descritas. Dentro de la categoría de servidores públicos, se encuentran los servidores de elección popular.

La ley 734 de 2002 y la ley 1952 de 2019, a su vez modificada por la ley 2094 de 2021, reglamentarias del poder sancionador del Estado, contemplan como sanciones la destitución e inhabilidad general, estableciendo que la destitución implica la terminación de la relación del servidor público con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o **elección**, y la inhabilidad la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función por el tiempo establecido, lo que implica que los servidores de elección popular, son destinatarios de dichas sanciones en el caso de incurrir en las faltas establecidas para éstas.

Hasta el año 2019, la Corte Constitucional considera que la expresión “elección” contenida en el artículo 45 de la ley 734 de 2002, y 49 de la ley 1952 de 2019, es constitucional, y ratificó su posición respecto de la competencia que tiene la Procuraduría General de la Nación para investigar y sancionar a los servidores de elección popular, estableciendo que dicha competencia no se encuentra en contravía de los postulados del artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, como quiera que la norma debe interpretarse de manera armónica con los demás artículos de la Convención y demás tratados internacionales.

Por su parte el Consejo de Estado sobre la competencia de la Procuraduría General de la Nación para sancionar con destitución e inhabilidad general a los servidores de elección popular, ha indicado que la misma proviene desde la propia constitución política, y que conforme la ley 734 de 2002, el Procurador tiene la facultad de destituir del cargo dichos servidores cuando incurran en conductas gravísimas dolosas, o realizadas con culpa gravísima.

El Estado Colombiano, con el fin de adecuar la normatividad interna a los postulados de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, en cumplimiento de la sentencia Petro Urrego vs Colombia, expidió la ley 2094 de 2021, mediante la cual se modifica la ley 1952 de 2019, otorgando funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación para investigar, destituir e inhabilitar los servidores de elección popular, sin embargo, La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en seguimiento al cumplimiento de la sentencia, si bien valoró el diseño del procedimiento disciplinario contenido en la Ley, indicó que las reformas realizadas no deben confundirse con mantener jurídicamente la posibilidad de que órganos distintos a un “juez en proceso penal” impongan sanciones de destitución o inhabilitación a funcionarios públicos democráticamente electos, pues ello no está conforme con los postulados de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, motivo por el cual mantiene abierto el seguimiento al cumplimiento de la sentencia.

## **2. el control de convencionalidad, el principio democrático, los derechos políticos y su regulación en la convención americana sobre derechos humanos**

### **0. Introducción.**

En el presente capítulo se abordará el tema del control de convencionalidad como herramienta del derecho internacional que permite a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) realizar un análisis y emitir un pronunciamiento respecto de las políticas y acciones desplegadas dentro del ordenamiento jurídico interno de los estados parte en el Pacto de San José; lo anterior con la finalidad de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos humanos allí consagrados. En este sentido, es pertinente asegurar que la Corte IDH se encuentra revestida de un poder legítimo que le permite calificar las actuaciones de un estado soberano, a fin de establecer si el mismo ha agotado las acciones necesarias, tendientes a proteger y garantizar el goce de los derechos humanos, o si por el contrario, con el actuar estatal se incurrió en su vulneración y entonces determinar las sanciones pertinentes; haciendo un llamado por parte del organismo internacional para que las políticas públicas de los estados se encuentren en armonía con lo pactado en la Convención Americana de Derechos Humanos.

Fundamentado en los principios de dignidad humana, buena fe y legalidad, entre otros, el control de convencionalidad también es en una figura de aplicación interna por parte de los operadores judiciales de los estados parte, quienes tienen la responsabilidad de observar las disposiciones contenidas en convenios y tratados internacionales a la hora de tomar sus decisiones y así garantizar la protección efectiva de los derechos consagrados en dichos instrumentos; esto constituye en fundamental el papel de interpretación de los jueces y la aplicación de los criterios jurisprudenciales establecidos por la Corte IDH.

Así entonces, el control de convencionalidad puede ser concentrado, cuando es realizado por la Corte IDH y difuso cuando es realizado por operadores judiciales internos.

Una vez contextualizada, grosso modo, la definición y alcance del control de convencionalidad, se dará paso al análisis del principio democrático y su rango constitucional, a través, de una aproximación a la evolución histórica del término democracia y su importancia ante la institución de un Estado Social y Democrático de Derecho, en el cual los derechos políticos, consagrados en el Pacto de San José, se materializan a través del ejercicio de los derechos ciudadanos, tal como elegir y ser elegido.

Así mismo, se hará referencia a los derechos políticos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos, estableciendo su relevancia como derechos esenciales de los seres humanos, considerados por la Corte IDH como un fin y un medio, del cual están dotadas las sociedades democráticas en búsqueda de garantizar la totalidad de los derechos humanos consagrados en el articulado convencional.

Para finalizar, se abordarán las conclusiones, a las que se arriba después de analizar el contexto global dentro del cual se desarrolla el control de convencionalidad y se materializa el principio democrático a través del ejercicio de los derechos ciudadanos.

## **1. Control de convencionalidad**

El artículo 93 de la Constitución Política de Colombia, establece el bloque de constitucionalidad, de acuerdo con el cual los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso de la República en los que se reconocen derechos humanos y se prohíbe su limitación, tendrán prevalencia en el orden interno (Sagues, 2010. pp. 117-136); en este sentido, los derechos y deberes consagrados en la Carta Política deberán interpretarse en consonancia con dichos tratados internacionales, lo cual significa que la Corte Interamericana de derechos Humanos (en adelante Corte IDH) cuenta con la facultad jurisdiccional para realizar control de convencionalidad y declarar la culpabilidad del Estado Colombiano frente a la vulneración de aquellos derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como el

“Pacto de San José de Costa Rica”, ratificado sin reserva por el Estado Colombiano mediante la Ley 16 de 1972 (Parada, 2019, p.3).

Así entonces, El control de convencionalidad es una institución propia del sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, adoptada conforme al conjunto de precedentes articulado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en cumplimiento de la tarea de hacer efectivas la vigencia, garantía y promoción de los derechos humanos en la región. (Quinche, 2014, p. 5).

Al respecto, la Corte IDH ha manifestado su postura de lo que es el concepto de control de convencionalidad mediante la sentencia emitida en el caso Almonacid y otros vs Chile, al afirmar que un estado que ha ratificado un convenio internacional, como el Pacto de San José, deberá propender porque sus operadores judiciales internos, aunque estén sujetos al imperio de la ley en sus decisiones, guarden equilibrio con las disposiciones de la convención, a fin de que las mismas no resulten disminuidas por la aplicación de leyes internas; así mismo, el poder judicial ha de tener en cuenta no solamente las disposiciones contenidas en el cuerpo del tratado, sino también las interpretaciones que de los mismos realice la Corte IDH (Corte IDH, Sentencia de 26 de septiembre de 2006).

Con este antecedente jurisprudencial, queda claro que la Corte IDH es el único cuerpo colegiado con competencia para interpretar el Pacto de San José y determinar si los estados parte han incurrido en su vulneración y en este sentido emitir un fallo condenatorio en aquellos casos, en los cuales se establezca que existió violación del mismo; esto, en concordancia con lo consagrado en el artículo 2 del citado Pacto de San José, que establece la obligación de los estados que han ratificado el tratado de adoptar las medidas judiciales y legales, de conformidad con sus sistemas constitucionales internos, para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades consagradas en el articulado convencional. (Eto, 2014).

Así, a través de la jurisprudencia la Corte IDH ha logrado establecer la obligatoriedad para los estados parte, de acatar lo dispuesto por el tribunal internacional, cuando en sus fallos ordena tomar las medidas necesarias para proteger y garantizar el ejercicio de los derechos humanos, a través de la adopción de políticas públicas y demás

mecanismos que dispongan la protección de los mismos; un ejemplo de ello, es la decisión adoptada en la sentencia proferida en el caso del Instituto de Reeducción del Menor contra Paraguay, en el cual, se condena al Estado Paraguayo por la vulneración de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes infractores de la ley penal, que fueron hacinados en el instituto para la reeducación de los menores de edad Benito Juárez, donde no se contaba con las medidas necesarias para garantizar su seguridad, viéndose expuesta la integridad de los menores, tras la ocurrencia de múltiples incendios dentro del plantel; aunado a ello el Estado Paraguayo fue encontrado responsable de haber enviado a los menores de edad en comento a centros carcelarios donde fueron altamente violentados y muchos de ellos perdieron la vida (Corte IDH, Sentencia de 2 de septiembre de 2004).

En tal caso, el órgano internacional ordenó al Estado Paraguayo no sólo la indemnización monetaria por daño material e inmaterial, a los familiares de quienes perdieron la vida en los hechos violentos ocurridos tanto en el instituto Benito Juárez, como en diversos centros carcelarios, sino además el tribunal internacional enfatiza en las otras formas de reparación, aquellas medidas que buscan el reconocimiento de la dignidad de las víctimas, así como evitar su repetición.

En este sentido la corte IDH ordena al Estado Paraguayo: a) la Publicación de las partes pertinentes de la Sentencia de la Corte y la creación de políticas públicas efectivas; b) la realización de Acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional y de declaración de una política de Estado en materia de niños en conflicto con la ley consistente con los compromisos internacionales de Paraguay; c) Tratamiento médico y psicológico tanto para las víctimas, como para sus familiares; d) la creación de un Programa de educación y asistencia vocacional para todos los ex internos del Instituto; e) el otorgamiento de un lugar para los restos de Mario del Pilar Álvarez Pérez.

Así las cosas, es importante resaltar en el caso bajo análisis, que por vía jurisprudencial la Corte IDH genera un precedente en el cual de manera oficial hace el llamado a los estados parte, para que sus políticas públicas internas no se encuentren en contravía de lo estipulado en el Pacto de San José, contrario a ello, al momento de

generación de políticas estatales es necesaria la observancia y cumplimiento de lo pactado (Sierra, Cubides y Carrasco, 2016).

Así entonces, es posible afirmar que, al igual que el control de constitucionalidad, realizado en el caso de Colombia por parte de la Corte Constitucional, a fin de garantizar la legitimidad de las normas ordinarias en consonancia con la normatividad superior y determinar su adhesión o no a los principios establecidos en el cuerpo constitucional; la Corte IDH, como tribunal internacional realiza control de convencionalidad en los casos que se someten a su conocimiento, estableciendo su armonía con los principios y normas de carácter internacional, instituidos en convenios, ratificados por los estados parte en ejercicio de su soberanía.

No obstante, el control de convencionalidad no se limita únicamente a los tribunales internacionales, pues como lo ha manifestado la misma Corte IDH es deber de los operadores judiciales internos garantizar en sus decisiones el respeto y guarda de los derechos humanos establecidos en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en tal sentido, es necesario resaltar la importancia de la interpretación de los principios y valores sobre los cuáles están fundamentados los convenios internacionales, pues los mismos, son instrumentos que establecen una serie de derechos, que van más allá de una reglamentación ordinaria, por tanto, han de tenerse en cuenta en el ámbito interno, no solamente atendiendo los preceptos normativos que los componen, sino además las interpretaciones que de la aplicación de dichos preceptos realice la Corte IDH (García, 2011).

Así mismo, podemos clasificar el control de convencionalidad, de acuerdo a la autoridad judicial que realice la interpretación, esto es, cuando dicho control es ejercido directamente por la Corte IDH será un control concentrado de convencionalidad, (Castro y Cubides & Martínez, 2016, pp. 15-49) en el cual, la Corte asume el conocimiento y análisis de un caso concreto, a fin de establecer su adhesión o no a la convención interamericana de derechos humanos; por su parte, la interpretación realizada por los jueces y tribunales del orden interno, en virtud de lo establecido en el artículo 2 de la Convención, es lo que se conoce doctrinalmente como control difuso de convencionalidad. (Quinche, citado en Parada, 2019, p. 10).

También ha de resaltarse el carácter supletorio del control de convencionalidad, pues solamente se acudiría a él, en aquellos casos en que se han agotado las instancias internas y se ha encontrado una interpretación errónea o arbitraria de derechos fundamentales, dado que, como se indicó en líneas anteriores, a partir de su soberanía, los estados que suscriben convenios internacionales ratificados en el ordenamiento interno, aceptan de manera vinculante dentro de su normatividad, no solamente aquellos preceptos legales que conforman el cuerpo del convenio, sino además las interpretaciones que sean realizadas por los órganos jurisdiccionales revestidos de competencia para ello. (Cubides, Sánchez y Pérez, 2013, pp. 46-54).

Tal afirmación, deriva de la lectura los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, también llamado pacto de San José, los cuales establecen el deber de los estados parte de respetar los derechos y libertades allí reconocidos, garantizando su pleno ejercicio, a través de la adopción de los mecanismos necesarios para ello, sin incurrir en motivos de discriminación por razones de sexo, raza, religión, género, idioma o de cualquier otra índole; así mismo, los estados parte se encuentran comprometidos a adoptar, de conformidad con sus disposiciones constitucionales y legales, las medidas legislativas o de cualquier otro tipo, necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades, (Convención Americana Sobre Derechos Humanos artículos 1 y 2), lo cual implica, que dentro de la toma de decisiones judiciales, el operador jurídico debe realizar sus interpretaciones, en concordancia con los estándares interpretativos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual ha señalado en la opinión consultiva OC-14/94 de 09 de diciembre de 1994:

...Según el derecho internacional las obligaciones que éste impone deben ser cumplidas de buena fe y no puede invocarse para su incumplimiento el derecho interno. Estas reglas pueden ser consideradas como principios generales del derecho y han sido aplicadas, aun tratándose de disposiciones de carácter constitucional... (página 8).

En tal sentido, revisten gran importancia los principios sobre los cuales se cimienta el Pacto de San José y que fundamentan el control de convencionalidad ejercido por la corte IDH, tales como: i) dignidad humana, principio transversal al todo el ordenamiento

jurídico, incluido el derecho internacional; ii) buena fe, que hace referencia a la voluntad de los estados de cumplir lo pactado y que conlleva implícito el principio *pacta sunt servanda*<sup>13</sup> a partir del cual los tratados internacionales deben ser cumplidos por parte de los estados, que han decidido limitar su soberanía para formar parte de un sistema internacional; iii) legalidad, atendiendo al control jurídico que de las normas acusadas se realiza; iv) *Res Inter Alios Acta*<sup>14</sup> en lo que tiene que ver, con la exclusividad entre los estados que forman parte del tratado; v) subsidiariedad, dado que, como se mencionó anteriormente es obligación de los estados parte garantizar la protección de los derechos humanos de sus asociados, no obstante, cuando el deber de protección por parte de los estados falla, la Corte IDH coadyuva a fin de reivindicar el amparo efectivo de los derechos conculcados; vi) autonomía de los estados, entendiendo que los estado parte, cuentan con la libertad de ratificar los tratados en todo o en parte, constituyendo reserva de aquellos apartes con los cuales no está en acuerdo. (Parada, 2019 p. 17).

Corolario de lo expuesto, se tiene que el control de convencionalidad se encuentra revestido de legitimidad, en cuanto el mismo es estatuido de manera directa por el articulado que compone la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, por tanto, los estados parte que han ratificado el Pacto están obligados a respetar, no solamente la normatividad allí consignada, sino además las interpretaciones que del mismo realice la Corte IDH, en cuanto es el único tribunal autorizado para dicho ejercicio interpretativo. (García, M, 2014).

No obstante lo anterior, los operadores judiciales internos, también comportan la responsabilidad de realizar control de convencionalidad a las normas internas, que en manera alguna contraríen las disposiciones de la convención, siempre respetando los conceptos interpretativos de la Corte IDH, así, los operadores jurídicos internos son los que tienen el mayor trabajo, en la medida en que en sus decisiones deberán atender no solamente el imperio de la ley, sino además aquellos conceptos emitidos por el órgano colegiado respecto a la interpretación del alcance de los derechos humanos consagrados en el pacto de San José, entonces, es necesario crear una cultura de respeto y aplicación

---

<sup>13</sup> Locución latina que se traduce como “lo pactado obliga”

<sup>14</sup> “La cosa hecha entre unos no aprovecha ni perjudica a terceros”

sin reserva tanto de los artículos convenidos y ratificados, como de su alcance e interpretación (García, 2011, pp. 23-159).

Así, el éxito del control de convencionalidad depende de su grado de receptividad en el derecho interno, la tarea de los respectivos operadores jurídicos involucrados y la voluntad política de los Estados (Cubides, Chacón & Martínez, 2015). Así mismo, es fundamental la capacitación y formación de las autoridades nacionales, tanto jueces, como otros integrantes de la Administración de Justicia, respecto de los derechos que protege la Convención Americana y demás instrumentos que conforman el parámetro de convencionalidad, así como de la organización y estructura de la Corte IDH y las directrices de protección que ha desarrollado en su jurisprudencia (Miranda, 2016, p. 45).

## **2. El principio democrático, los derechos políticos y su regulación en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos**

### **2.1. El principio democrático**

Pensemos en primer término en el concepto de democracia y su evolución a través de la historia, el cual se configura desde el modelo ateniense de las instituciones de la *polis*<sup>15</sup>, en las que la opinión de la población representa un papel fundamental, así emerge la democracia de la retórica y la oratoria, siendo estas primigenias en el uso de la palabra como medio para influir en la opinión colectiva.

A medida que la retórica y la oratoria ocuparon un lugar, cada vez más trascendental en la vida ateniense, fueron presentándose discusiones centradas en argumentos tendientes al conocimiento y entendimiento de las cosas a partir de la generación de una opinión compartida por la mayoría, se empiezan entonces a presentar diálogos filosóficos encaminados a generar un tipo de organización social, que incluya la participación de todos los ciudadanos en la vida política, siendo considerada la democracia como modelo de estado, en el cual se busca la satisfacción de las

---

<sup>15</sup> "ciudad"

necesidades comunes, a través de la elección de unos cuantos que representan esos intereses colectivos; en este sentido, Aristóteles asegura que no debe ser un solo hombre o unos pocos de quienes emanen las leyes, Rocher (2014), pues es necesario que aquellos que cuentan con la categoría de ciudadanos puedan manifestar sus opiniones e intereses.

Así entonces, tras la caída de la tiranía, Atenas se encontraba dividida en 4 familias, cuyos nombres se derivaban de ciertas deidades (Geleonte, Egícoras, Argades y Hoples), sin embargo, bajo el dominio del alcmeónida Clístenes, quien a partir de su discurso retórico logró poner al pueblo de su lado, se logró una redistribución en 10 familias asignándoles nuevos nombres que hacían evocación a los héroes locales; así, en un pueblo que hasta entonces había sido sometido a condiciones de marginalidad extrema, surgen los *demos* [cursiva añadida] como una forma de unidad administrativa en la cual primaba una división por vecindad y no por parentesco como hasta entonces ocurría, con lo cual, la participación del pueblo en las decisiones administrativas sería más amplia. (Aristóteles, (s.f.), Constitución de los Atenenses, 21).

El término democracia, atiende a la necesidad de una forma de organización estatal que garantice la participación pluralista no sólo como modelo gubernamental mediante el cual la soberanía radica en el pueblo (Bobbio, 1993, p. 7) y que se materializa, entre otras, a través de la posibilidad de cada uno de los ciudadanos de elegir y ser elegido, sino además como un principio que guarda estrecha relación con los derechos fundamentales, así ha manifestado la Corte Constitucional, en sentencia C-1287 de 2001, al establecer que:

Los principios Constitucionales, a diferencia de los valores que establecen fines, consagran prescripciones jurídicas generales que suponen una delimitación política y axiológica reconocida y, en consecuencia, restringen el espacio de interpretación, lo cual hace de ellos normas de aplicación inmediata, tanto por el legislador como por el juez constitucional (página 21).

En dicha sentencia, La Corte establece como principios constitucionales, los consagrados en los artículos primero y tercero: entre ellos, el Estado social de derecho, la forma de organización política y territorial, **la democracia participativa y pluralista,**

el respeto de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad, la prevalencia del interés general, la soberanía popular y la supremacía de la Constitución.

Así mismo, el cuerpo colegiado cita al autor Alexy con el fin de establecer la diferencia existente entre reglas y principios:

Sobre la distinción entre reglas y principios, Alexy señala que “las reglas son normas que, cuando se cumple el tipo de hecho, ordenan una consecuencia jurídica definitiva, es decir, cuando se cumplen determinadas condiciones, ordenan, prohíben o permiten algo definitivamente o autorizan definitivamente hacer algo. Por lo tanto pueden ser llamadas “mandatos definitivos”. Su forma de aplicación característica es la subsunción. En cambio, los principios son mandatos de optimización. En tanto tales, son normas que ordenan que algo se realice en la mayor medida posible según las posibilidades fácticas y jurídicas. Esto significa que pueden ser realizados en diferente grado y que la medida de su realización depende no solo de las posibilidades fácticas sino también jurídicas. Las posibilidades jurídicas de la realización de un principio están determinadas esencialmente, a más de por las reglas, por los principios opuestos. Esto significa que los principios dependen de y requieren ponderación. La ponderación es la forma característica de la aplicación de principios”.<sup>16</sup> (Destaca la Corte) (página 19).

Así las cosas, es posible afirmar que dentro del ordenamiento jurídico existen normas cuyo contenido atienden valores y otras más atinentes a los principios, en este sentido, la democracia participativa y representativa, hace referencia a un principio de rango constitucional, cuyas generalidades se ven exteriorizadas a través de la participación ciudadana, en ejercicio de los derechos políticos.

Sobre el particular, Dworkin hace referencia a la democracia asociativa, en términos de la responsabilidad de cada uno de los asociados a una empresa política colectiva, de modo que las decisiones de la mayoría han de adoptarse, siempre y cuando

---

<sup>16</sup> Alexy, Robert. (1994). El concepto y la validez del derecho. Editorial Gedisa, S.A. Barcelona. p. 75.

cumplan con ciertas condiciones que implican el favorecimiento de los intereses de todos los ciudadanos, dada su condición de asociados de pleno derecho (Dworkin, 2008, pp.167-168).

Para el caso colombiano, La Constitución Política de 1991 establece en su artículo primero:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de *República unitaria*, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, *democrática, participativa y pluralista*, [cursivas añadidas], fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Lo primero que ha de resaltarse es el termino República, como sistema de gobierno que va en contraposición de la monarquía, en el cual se establece la temporalidad de quien funge como jefe de estado y su elección a través del voto popular, lo que le otorga el rasgo de participativa e indica una pluralidad de partidos políticos; al respecto Habermas, aunque crítico de la posición republicana, exalto los derechos cívicos, principalmente de comunicación y participación, como libertades positivas que (...) garantizan la libertad de participación en una práctica común solo a través de cuyo ejercicio los ciudadanos puedan llegar a hacer aquello que ellos mismos desean ser: sujetos políticamente responsables de una comunidad de personas libres e iguales (2008, p. 2233).

En este punto, es importante señalar que el estado democrático emerge de la abolición de la esclavitud tras el reconocimiento de derechos humanos tales como la dignidad, la libertad, la igualdad y como resultado de la separación de poderes ocurrida tras la revolución francesa, en cuya ideología convergieron autores como Montesquieu, quien precisó la necesidad de establecer y delimitar las funciones propias del poder legislativo, ejecutivo y judicial.

El legislativo encargado de hacer las leyes, corregirlas y derogarlas, el ejecutivo de las relaciones diplomáticas, la seguridad y prevenir las invasiones, por su parte, el judicial castigará los crímenes y decidirá las contiendas de los particulares. Así, es

necesario que los poderes recaigan sobre personas distintas, pues de encontrarse los tres o dos de ellos reunidos en una misma persona, no existiría libertad, dado que se corre el riesgo de expedir leyes tiránicas o arbitrarias.

Así, es posible entrever, que, en cada forma de organización estatal, convergen tres tipos de poderes, el legislativo, encargado, como ha sido manifestado de la creación de las leyes, el ejecutivo referente a la forma de gobierno y las relaciones con otros estados y finalmente el judicial encargado de las contiendas entre particulares y del castigo de los crímenes, estos tres poderes, necesariamente deben converger en personas distintas, dado que los mismos, en cabeza de un solo titular generan el riesgo de que se promuevan leyes tiránicas que serían ejecutadas del mismo modo y que gozarían de la legitimación judicial suficiente (Montesquieu, 2012).

En este sentido, la Corte Constitucional señala que el estado democrático es una respuesta jurídico-política derivada de la actividad intervencionista del Estado, fundada en valores y derechos de segunda y tercera generación y se manifiesta a través de mecanismos de democracia participativa, de control político y jurídico y de un catálogo de principios y de derechos fundamentales que contemplan la interpretación y el funcionamiento de la organización política (Sentencia C-141 de 2010).

Así, a partir de la Constitución Política de 1991 el Estado Colombiano ha tomado las medidas legislativas necesarias que le han permitido hacer tránsito a un sistema democrático, en el cual es la participación pilar del modelo de estado.

Entonces, la naturaleza participativa del ordenamiento constitucional colombiano, supone la obligación de promover, en cuanto resulte posible, la manifestación de formas democráticas de decisión y de control y, en cuanto sea necesario, la expresión de sus dimensiones representativas. Este criterio de interpretación se apoya, de una parte, en el reconocimiento que la Carta hace de las instituciones propias de la democracia representativa y, de otra, en la pretensión reconocida en el artículo 2o de la Constitución de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (Corte Constitucional, Sentencia T-066 de 2015).

Lo anterior, permite determinar la importancia de la participación ciudadana, la cual lleva implícito el concepto de democracia, dado que la misma reconoce a los ciudadanos la facultad de tomar parte en los procesos decisorios (Hurtado; Hinestroza, 2016, p. 63); así entonces, la injerencia de los miembros de una comunidad en los asuntos públicos, a través del ejercicio de derechos y obligaciones, incluye todas aquellas actividades que los mismos realizan para intervenir, mediante la participación en procesos electorales, en la selección de las personas que van a ejercer funciones públicas.

Así las cosas, es preciso afirmar que la participación ciudadana tiene implícito, el concepto de ciudadanía definida como “un precepto de igualdad básica asociada con la pertenencia a una comunidad, que en términos modernos es equivalente a los derechos y obligaciones de los que todos los individuos están dotados en virtud de su pertenencia a un Estado nacional” (Hurtado; Hinestroza, 2016, p. 64).

Con lo expuesto, podemos asegurar que la democracia surge de la necesidad que, a través de la historia, ha tenido la humanidad de organizarse en un sistema político, que le permita superar los estados tiránicos, e incluir la participación de todos los miembros de la comunidad en la elección de sus representantes; así, a través de la retórica y la oratoria, la sociedad descubre el poder de la palabra hablada, a fin de persuadir a los oyentes de posiciones particulares, entonces, los diálogos atenienses se tornan en una práctica cada vez más acogida no sólo por los pueblos griegos, sino extendida por toda la cultura occidental, con los cambios que el trasegar de los tiempos implica, hasta llegar al sistema democrático que hoy día impera en la mayoría de países de América, el cual encuentra sustento tanto en normas y tratados internacionales, como en la reglamentación interna de cada uno de los estados.

Así, surge entonces el principio democrático que gobierna el estado social de derecho, en el cual es la participación ciudadana pilar, para garantizar el ejercicio de los derechos y deberes de cada uno de los asociados y desarrollar los fines del estado, así como materializar la concepción de ciudadanía, la cual, implica per se tanto el respeto por los deberes, como el ejercicio de los derechos del ciudadano, tales como los derechos políticos.

### 3. De los derechos políticos

De conformidad con lo expuesto por la Corte Constitucional, Colombia es un estado social y democrático de derecho, así lo establece la carta política, en la cual, la soberanía reside en cabeza del pueblo, del que emana entonces el poder público y que la ejerce de manera directa o a través de sus representantes, por ello, el artículo 2 de la mentada normatividad consagra como uno de los fines esenciales del estado “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”(Constitución Política de Colombia Art. 2); ello en armonía con lo establecido en el artículo 40 del mismo cuerpo normativo, el cual afirma que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, así como a elegir y ser elegido (num. 1); constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos y difundir sus ideas y programas (num. 3); acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (num. 7). Adicionalmente, el título IV sobre participación democrática y partidos políticos, alude a las formas de participación democrática (cap. 1), a los partidos y movimientos políticos (cap. 2) y al estatuto de la oposición (cap. 3) (Corte Constitucional, sentencia C-027 de 18 de abril de 2018)

Así mismo, define la Corte Constitucional en la citada referencia jurisprudencial, los derechos políticos como instrumentos ciudadanos para intervenir en el proceso político, a fin de lograr la consolidación de una democracia participativa, de tal manera, que la misma pueda ser ejercida y controlada por cada uno de los ciudadanos, lo cual significa una verdadera y completa participación en la toma de decisiones en los asuntos públicos, a través de la democracia participativa y representativa, indispensable para la efectividad de la democracia constitucional<sup>17</sup>

De lo anotado, se resalta la importancia de los derechos políticos, dado su rango de fundamentales, constitucionalmente reconocidos, a través de los cuales es posible exteriorizar la categoría de ciudadanos, entendiendo la ciudadanía como un status que garantiza a todos los miembros de una sociedad igualdad de derechos y deberes,

---

<sup>17</sup> Ver: Sentencias T-358 de 2002 y T-066 de 2015.

convirtiéndolos en miembros de una misma comunidad política. (T.H. Marshall citado por Blanco Blanco, 2009, p. 142).

Así, mediante la sentencia T-369 de 2018, sostiene la Corte Constitucional que los derechos políticos de participación son de carácter fundamental, razón por la cual se puede invocar su protección vía tutela especialmente porque “los derechos de participación en la dirección política de la sociedad constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona, el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo”.

### **3.1. Los derechos políticos en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.**

Del 7 al 22 de noviembre de 1969 en la ciudad de San José de Costa Rica, se suscribió por parte de los estados signatarios, la Convención Americana sobre Derechos Humanos también llamado Pacto de San José, con la finalidad de consolidar en el Continente Americano, en el marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre (en el entendido de que la palabra hombre, usada dentro del contexto actual de la sociedad hace referencia a la totalidad de la humanidad, independientemente del género), así conceptúa los derechos políticos de la siguiente manera:

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. (artículo 23.1)

En este sentido, la Corte IDH ha definido los derechos políticos como un fin y un medio, del cual están dotadas las sociedades democráticas, a fin de garantizar la totalidad de los derechos humanos consagrados en el articulado convencional, así, los ciudadanos tendrán la oportunidad de ejercer sus derechos, lo cual exige del estado la adopción de las medidas normativas internas necesarias para que toda persona titular de derechos políticos tenga la oportunidad real de ejercerlos.

Así mismo, la Corte Constitucional, en sentencia C-027 de 2018, citando a la Corte IDH, afirmó:

*los derechos políticos “propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político y pueden incluir diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas a fin de intervenir en la designación de sus gobernantes o directores de asuntos públicos”, además de incidir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa mediante referendos, plebiscitos, consultas o por medio de representantes libremente elegidos<sup>18</sup> (página 64).*

---

<sup>18</sup> Casos Castañeda Gutman vs. México (sentencia 6 de agosto de 2008): Los hechos del caso se desarrollan en el marco de un registro de candidaturas presidenciales de México. El 5 de marzo de 2004 la víctima presentó al Consejo General del Instituto Federal Electoral una solicitud de inscripción como candidato independiente al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para las elecciones del 2 de julio de 2006. Alegó que solicitaba su registro “en ejercicio del derecho que le otorga el artículo 35, fracción II de la Constitución”, presentó ciertos documentos y declaró que cumplía los requisitos constitucionales para ejercer dicho cargo electivo. Asimismo, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, Dirección de Partidos Políticos y Financiamiento del IFE, informó al señor Castañeda Gutman que no posible atender su petición en los términos solicitados, toda vez que corresponde únicamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. Contra dicho pronunciamiento del Instituto Federal Electoral, la víctima presentó una demanda de amparo ante el Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, sin embargo, dicho juzgado resolvió rechazar el recurso interpuesto por la víctima. Asimismo, Castañeda Gutman interpuso un recurso de revisión contra la decisión del Juzgado Séptimo, pero recurso fue sobreseído por la Corte Suprema de México. De tal manera, el señor Castañeda Gutman no pudo lanzarse a las elecciones presidenciales.

Ahora bien, una vez definido el carácter fundamental de los derechos políticos, es menester mencionar que los mismos no son absolutos, esto significa, que el ejercicio de los mismos, puede verse de manera legítima regulado o restringido por el legislador, no obstante, tal facultad de restricción no es discrecional del órgano legislativo, pues la misma se encuentra regulada y limitada por el derecho internacional, so pena de incurrir en contravenciones que generan restricciones ilegítimas y contrarias al pacto de San José.

Ello puede apreciarse en decisiones, como la adoptada por la Corte IDH en sentencia de 1 de septiembre de 2011, en la cual el estado venezolano fue declarado responsable por la vulneración de los derechos políticos del ciudadano Leopoldo López Mendoza, debido a que el mismo, fue procesado vía administrativa, por hechos que tuvieron lugar durante el año 1998, cuando el señor López Mendoza se desempeñaba como asesor de la empresa PDVSA de Venezuela; además de su cargo como asesor, el señor López era socio fundador de la Asociación Civil Primero Justicia, la cual, se vio beneficiada por millonarias donaciones realizadas en su favor por PDVSA, argumentando el estado venezolano, que el señor López incurrió en un conflicto de intereses, puesto que hacía parte de las dos instituciones, tanto beneficiaria como beneficiada, razón por la cual fue inhabilitado para el ejercicio de funciones públicas por un periodo de tres años; una vez agotadas, de acuerdo con el ordenamiento jurídico interno, las vías judiciales pertinentes y recursos a que había lugar frente a la decisión adoptada por el estado de Venezuela, el ciudadano Leopoldo López, decide elevar su caso ante la Corte IDH, la cual, determina la responsabilidad del Estado

---

Yatama vs. Nicaragua (sentencia 23 de junio de 2005): Los hechos del caso se derivan de la adopción de Ley Electoral No. 331 en enero de 2000. Esta nueva ley no contempló la figura de las asociaciones de suscripción popular para que participaran en las elecciones. Sólo se permitía la participación en los procesos electorales a través de la figura jurídica de partidos políticos.

El 8 de marzo de 2000 miembros de la organización indígena Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka (YATAMA) intentaron obtener la autorización para ser reconocidos como partido político regional. No obstante, a pesar de los diversos recursos presentados, la solicitud fue denegada. Ello generó que el grupo YATAMA no participe en las elecciones de 5 de noviembre de 2000.

venezolano, frente a la vulneración de los derechos políticos del ciudadano López Mendoza, ello por cuanto, el mismo fue sancionado por autoridad administrativa (Contraloría General de la República), no por un juez en sentencia penal, como lo establece el artículo 23.2 de la Convención. (Corte IDH. sentencia de 01 de septiembre de 2011. caso Leopoldo López vs Venezuela).

Así, el párrafo 2 del artículo 23 de la citada Convención Americana Sobre Derechos Humanos, establece la facultad de los estados parte, desde la normatividad interna, de reglamentar el ejercicio de los derechos reconocidos en el párrafo 1 del mismo artículo, únicamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, **o condena, por juez competente proferida dentro de un proceso penal.**

Aunado a lo anterior, el artículo 29 de la Convención establece que ninguna norma que haga parte del articulado del Pacto de san José puede ser interpretada limitando los derechos en mayormedida que la prevista en ella, esto puede evidenciarse en la parte considerativa de la sentencia emitida por la Corte IDH el 8 de julio de 2020 dentro del caso Petro Urrego Vs Colombia, en el cual, el señor Gustavo Petro, fue procesado, al igual que en el caso de Leopoldo Mendoza, por autoridad administrativa interna (Procuraduría General de la Nación), debido a que se argumentaban varias irregularidades en la manera en que el señor Gustavo Petro administró algunos contratos para prestación de servicios, especialmente en lo referente al servicios de recolección de basuras en la capital; una vez recolectados y analizados los elementos materiales probatorios obrantes en el expediente, el señor Gustavo Petro Urrego es destituido de su cargo de alcalde mayor de Bogotá y sancionado con 14 de años de inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas, decisión frente a la cual, una vez agotados los mecanismos judiciales pertinentes, el señor Petro Urrego acude ante la Corte IDH, obteniendo como resultado la protección de sus derechos políticos por parte del organismo colegiado, siendo condenado el estado Colombiano, como quiera que solo tiene competencia para sancionar con inhabilidad y destitución (restricción de derechos políticos), un juez en condena en proceso penal, como lo establece el artículo 23.2 de la Convención (Corte IDH. sentencia de 08 de julio de 2020. caso Petro Urrego

vs Colombia).

En virtud de lo anterior, en el pronunciamiento emitido por la Corte IDH en el caso Yatama vs Nicaragua, asegura el tribunal internacional que:

la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones (Corte IDH. Sentencia del 23 de junio de 2005, página 91).

Al respecto, en sus pronunciamientos, el Consejo de Estado, retoma lo conceptualizado por la Corte IDH, en relación con su interpretación sobre los derechos políticos, reafirmando que éstos no son absolutos, a pesar de ser derechos humanos, por tanto, los mismos, son susceptibles de ser restringidos, de acuerdo a las condiciones señaladas en el artículo 23.2 del Pacto de San José, adicionando, que en los estados parte, tales restricciones deberán sujetarse a los principios de legalidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad.

Así, en tratándose de la restricción por vía de una sanción judicial, la misma no puede ser diferente a la impuesta por un juez penal, mediante un fallo condenatorio. (Consejo de Estado. Sentencia 11001032500020140036000 de 15 de noviembre de 2017).

De lo anterior, se encuentra que los derechos políticos revisten trascendental importancia dentro del Pacto de San José, el cual ratificó su carácter de fundamentales y por tanto inalienables, en este sentido, es deber de los estados parte garantizar la

creación de una normatividad interna que establezca mecanismos de participación ciudadana claros e incluyentes, que propendan por el ejercicio efectivo de los derechos políticos, a través de la participación ciudadana con la finalidad de que exista una verdadera materialización del principio democrático; por tal razón, el artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, expresa no solamente cuáles son aquellos derechos políticos que acompañan a los ciudadanos, sino además, la obligación de los estados que han suscrito y ratificado la Convención, de garantizar el ejercicio de la democracia participativa y representativa en cada uno de sus territorios.

No obstante, los derechos políticos no gozan de carácter absoluto, pues su limitación, se encuentra tácitamente consagrada en el articulado convencional, por tanto, los estados parte tienen la potestad de regular de manera interna sus restricciones, siempre con observancia de los principios de legalidad, proporcionalidad, necesidad y finalidad.

## **Conclusiones**

Resumiendo lo planteado, se tiene que el control de convencionalidad constituye una parte fundamental al momento de garantizar el cumplimiento de los derechos reconocidos en el Pacto de San José, ello es así, dado que, como se ha mencionado, al suscribir el tratado, los estados parte, con base en su soberanía, se comprometen a dar cumplimiento a lo acordado, aun cuando esto signifique realizar ajustes en su sistema normativo interno, a fin de que encuentre concordancia con el articulado internacional.

Naturalmente, es importante, comprender la definición y alcance de dicho control de convencionalidad, a fin de dar una mayor aplicación a las interpretaciones realizadas por la Corte IDH, cuando existen conflictos entre la regulación interna de un estado parte y la regulación establecida en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, pues no solamente los jueces que conforman parte del tribunal internacional, son los llamados a ejercer dicho control, por su parte, los operadores jurídicos internos tienen en sus manos esa misma responsabilidad, razón por la cual, es necesario que se

encuentran debidamente capacitados y actualizados de los constantes pronunciamientos que vía jurisprudencial realiza la Corte IDH, dado que, dichas directrices se convierten en fuente importante de derecho.

Cabe recordar que el control de convencionalidad se encuentra regulado por la Constitución Política de Colombia, encontrando su respaldo en el bloque de constitucionalidad, de acuerdo con el cual, al formar parte de la Convención, el estado colombiano acogerá sin reserva el articulado convencional; así mismo, su rango constitucional, le ampara bajo los principios de legalidad, dignidad humana, buena fe, entre otros.

Nótese entonces la importancia de este medio de control, para garantizar el estricto cumplimiento de los derechos humanos reconocidos en el Pacto de San José, pues reiteradamente sucede en la práctica jurídica, que la interpretación de ciertas normas que forman parte del ordenamiento jurídico, conlleva a la afectación de derechos fundamentales reconocidos en la Convención.

Aunado a lo anterior, es necesario recordar que a través de la evolución del principio democrático, debido a la transformación de las monarquías y aristocracias en estados democráticos, en los cuales, la voluntad conjunta de los ciudadanos es pilar para la organización de la estructura gubernamental, ha sido posible materializar la participación ciudadana a través de los derechos, entre otros, a elegir y ser elegido, lo cual comporta un grado de importancia extrema y por tanto, un grado de atención y cuidado extremos por parte del ordenamiento jurídico, que debe garantizar el ejercicio libre de esa participación ciudadana.

Por ello, el artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos ha establecido no solo las formas de participación ciudadana, a través del reconocimiento de los derechos políticos, sino además la prohibición de toda práctica que implique la afectación de los mismos, instituyendo de manera clara y taxativa, las únicas razones por las cuales se puede ver limitado el ejercicio de tales derechos, en el entendido de que no se trata de derechos de carácter absoluto, los cuales están sujetos a limitaciones, pues su reglamentación debe sujetarse, sin excepción, a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad imperantes en cualquier sociedad democrática; así, con

adherencia al principio de legalidad, el Estado deberá establecer a través de la expedición de las normas pertinentes para ello, los requisitos para que todos los ciudadanos ejerzan sus derechos, así como las limitaciones a los mismos y los procedimientos que han de asegurarse ante la vulneración de los mismos.

Corolario de lo dicho, cada estado que ha suscrito y ratificado el Pacto de San José, es responsable de dar cumpliendo a cabalidad, no sólo del articulado convencional, sino además de los criterios interpretativos que de éste realice la Corte IDH, ello, en virtud del control de convencionalidad, establecido para garantizar una aplicación efectiva de los derechos humanos reconocidos en la Convención; así, es responsabilidad de jueces y demás operadores de la escena jurídica interna conocer, respetar y aplicar dichas interpretaciones jurisprudenciales, en ejercicio de un control de convencionalidad difuso, que garantiza la realización del principio democrático, a través de la efectiva participación ciudadana, creando así una verdadera democracia participativa y pluralista.

Finalmente, es menester señalar la importancia que el control de convencionalidad tiene en materia disciplinaria, tanto la convencionalidad concentrada, ejercida directamente por la Corte IDH como el control difuso que se encuentra en cabeza de los operadores judiciales internos de los países que han suscrito y ratificado el Pacto de San José, más aún, cuando aquel control es ejercido sobre decisiones que implican la afectación de los derechos políticos contemplados en el articulado convencional, pues como se desprende del análisis de lo hasta aquí argumentado en el presente escrito, el Estado en el ejercicio del control disciplinario tiene la obligación de observar la totalidad no solo del ordenamiento jurídico interno, sino las garantías contempladas en los instrumentos internacionales.

Así entonces, es fundamental que las decisiones administrativas sancionatorias y restrictivas de derechos políticos, de las cuales tenga conocimiento la autoridad judicial, en virtud de la vulneración de derechos protegidos tanto en la Constitución Política, como en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, sean atendidas con aplicación de las directrices normativas establecidas en el articulado que forma parte de la convención y de las interpretaciones que vía jurisprudencial ha realizado la Corte IDH,

ello, con el fin de evitar que desde el ordenamiento jurídico interno se sigan cometiendo errores en la interpretación, aplicación y alcance de las normas internacionales, que a la postre derivan en vulneraciones a los derechos humanos.

### **3. El Bloque de Constitucionalidad, Garantías de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre las sanciones disciplinarias impuestas a servidores de elección popular, interpretaciones de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Procuraduría General de la Nación**

#### **0 Introducción**

En el presente capítulo nos referiremos a la importancia y obligatoriedad del acatamiento de los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, de los cuales devine la obligación para el Estado Colombiano de obedecer a lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos – de ahora en adelante Corte IDH - en sus fallos; en este sentido, la Constitución Política de Colombia, establece que los Tratados y Convenios Internacionales ratificados por el Congreso de la República, relacionados con derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción prevalecen en el orden interno; así, los derechos y deberes contemplados en dicho cuerpo normativo se interpretaran de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (artículo 93), esto se conoce como bloque de constitucionalidad, cuya implementación por directriz constitucional obliga a los operadores jurídicos a su estricta observancia e implementación al momento de tomar sus decisiones.

Así mismo, se realizará un acercamiento a las garantías previstas por parte de la Corte IDH respecto de las sanciones disciplinarias a imponer a los servidores públicos de elección popular, estableciendo la interpretación que ha sido dada por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte IDH, para finalmente arribar a las conclusiones respecto de las consecuencias de las garantías convencionales en el procedimiento disciplinario y la Constitución de 1991, a fin de determinar si es necesaria la expedición de una normatividad interna que se adecue a los postulados convencionales o será necesaria una modificación constitucional.

### 3. Bloque de constitucionalidad

Para empezar, es menester hacer referencia al marco normativo que recoge los parámetros para la implementación de las normas internacionales dentro del orden jurídico interno, así como algunas interpretaciones jurisprudenciales, que refuerzan el alcance y aplicación de la normatividad convencional; se comienza entonces citando el artículo 9 de la Constitución Política, que fundamenta las relaciones exteriores en la soberanía nacional, el respeto a la autodeterminación de los pueblos y el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia; adicionalmente, el inciso segundo del citado artículo estipula que la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe, vislumbrando con ello una participación activa del Estado Colombiano en el escenario internacional, y, de manera particular, un énfasis en la integración de nuestro país en la comunidad latinoamericana y del Caribe. (Constitución Política, artículo 9).

Así lo ha señalado la Corte Constitucional en Sentencia C-316 de 2012, asegurando que la ratificación por parte del Estado Colombiano de un instrumento internacional, una vez el mismo se ha sometido al debido control de constitucionalidad, implica el desarrollo de los postulados constitucionales, dado que le permite al Estado acatar su obligación de internacionalizar sus relaciones políticas y establecer vínculos con las naciones latinoamericanas, con fundamento en la equidad, igualdad, reciprocidad y conveniencia nacional.

De lo anterior, resulta clara la obligación del Estado Colombiano de dar cumplimiento a la normatividad adoptada mediante tratados y convenios internacionales (Sagues, 2010, p.117-136), pues debe entenderse que cuando un instrumento internacional ha sido perfeccionado, necesariamente el articulado convencional se ha sometido a un control de constitucionalidad, mediante el cual la Corte Constitucional, como tribunal máximo, encargado de velar por el respeto y acatamiento de los postulados establecidos en la carta magna, ha realizado un riguroso análisis, que le permite determinar, si aquellos supuestos normativos que conforman el convenio, se encuentran acorde con la Constitución y guardan armonía con sus principios y reglas.

Cabe destacar, lo expuesto por el cuerpo colegiado, en la citada sentencia C-316 de 2012<sup>19</sup>, al referirse a las características del control de constitucionalidad, asegurando que se trata de un control previo al perfeccionamiento del instrumento internacional, sin embargo, posterior a la aprobación por parte del Congreso de la República y la sanción presidencial; así mismo, asegura que dicho control debe darse inmediatamente después de la firma del presidente, quien deberá remitir el proyecto a la Corte Constitucional; aunado a lo anterior, anota la Corte, que se trata de un control integral, lo que implica que para el órgano corporado se hace indispensable el análisis tanto de los aspectos formales, como de los materiales, cotejando el articulado convencional con el texto constitucional; igualmente sostiene que dicho control tiene fuerza de cosa juzgada y que es una condición *sine qua non* para la ratificación del convenio; por último, cumple con una función preventiva, dado que su objetivo es garantizar la supremacía de la constitución y el cumplimiento de los compromisos internacionales por parte del Estado Colombiano.

Además, es importante resaltar, que las relaciones exteriores de Colombia están fundamentadas sobre el respeto por la soberanía nacional, la autodeterminación de los pueblos y el reconocimiento a los principios del derecho internacional que han sido aceptados por el Estado, en este sentido, la celebración de tratados y convenios internacionales, como se mencionó en líneas anteriores, se cimienta sobre los principios de equidad, igualdad, reciprocidad y conveniencia nacional, lo cual, hace obligatorio su acatamiento y aplicación, a través de la expedición de la Ley correspondiente.

Así, la obligatoriedad del cumplimiento de los tratados y convenios internacionales, ha sido analizada incluso de una manera más profunda por parte de la Corte Constitucional, mediante sentencia C-225 de 1995, en la cual se establece la

---

<sup>19</sup> Que cita la sentencia 1192/2008, (M.P Jaime Araujo Rentería) y esta a su vez cita la sentencia C-468 de 1997 (M. P. Alejandro Martínez Caballero). Doctrina reiterada por esta corporación. Entre otras, sentencias C-682 de 1996 (M. P. Fabio Morón Díaz), C-924 de 2000 (M. P. Carlos Gaviria Díaz) y C-718 de 2007 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla).

naturaleza imperativa del *ius cogens*<sup>20</sup>, asegurando que el derecho internacional humanitario se ha presentado como producto de una serie de costumbres, que forman parte del llamado derecho consuetudinario de los pueblos civilizados, razón por la cual, los convenios y tratados internacionales han de ser interpretados teniendo en cuenta que se trata de una reglamentación de obligaciones ya existentes, más que de la creación de reglas y principios nuevos;

Por ello, las normas que hacen parte del derecho internacional humanitario, a su vez, integran el *ius cogens*; de acuerdo con el contenido del artículo 53 de la Convención de Viena de 1969, la cual versa sobre el derecho de los tratados, una norma *ius cogens* o norma imperativa de derecho internacional, es una norma que ha sido aceptada y reconocida por la comunidad internacional de estados, como un precepto que no admite acuerdo en contrario y que sólo podrá ser modificada por una norma que posea el mismo carácter de derecho internacional; así, toda normatividad contraria a esos principios será ignorada por el derecho internacional.

Por su parte, el artículo 93 de la Constitución Política, establece que los Tratados y Convenios Internacionales ratificados por el Congreso de la República, relacionados con derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno; así mismo, consagra el citado precepto que los derechos y deberes estipulados en la carta magna, serán interpretados conforme con esos tratados internacionales de derechos humanos debidamente ratificados por el Congreso de la República; no obstante, mediante sentencia C-295 de 1993, la Corte Constitucional aclara que el artículo 93 no hace referencia a todos los derechos humanos preceptuados en tratados y convenios internacionales, sino solamente de aquellos frente a los cuales, el articulado convencional prohíbe su limitación en los estados de excepción, así entonces, para que la normatividad consagrada en tratados y convenios internacionales tenga prevalencia dentro del ordenamiento jurídico interno, es menester que dichos instrumentos internacionales hagan referencia a derechos humanos (Cubides, J.,

---

<sup>20</sup> Locución latina empleada en el ámbito del derecho internacional público para hacer referencia a aquellas normas de derecho imperativo o perentorio, es decir, que no es permitido ni la exclusión, ni la alteración de su contenido.

Sánchez, M., y Pérez, C, 2013, p. 46-54) cuya limitación se prohíba durante los estados de excepción.

Al respecto, el artículo 93 de la Constitución debe interpretarse en armonía con lo establecido en el artículo 214 - 2 del mismo cuerpo normativo, el cual reglamenta el tema de los estados de excepción y consagra la prohibición de suspensión de los derechos humanos y libertades fundamentales durante estos estados, instituyendo el deber en todo caso, de respetar las reglas del derecho internacional humanitario; así las cosas, es preciso asegurar que los derechos humanos de que trata el artículo 93 superior son aquellos exclusivamente esenciales para el ser humano y su desarrollo en sociedad, por ejemplo el derecho a la vida, la dignidad humana, no ser esclavizado ni torturado ni desterrado entre otros; en este sentido, el artículo 94 de la carta política, consagra que la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los Convenios Internacionales no debe entenderse como negación de otros derechos inherentes al ser humano que no figuren expresamente en ellos.

Hasta aquí, se tiene entonces que el bloque de constitucionalidad, como ha manifestado la Corte Constitucional en sentencia C-067 de 2003, es una unidad jurídica integrada por normas y principios, los cuales a pesar de que no se encuentran consagrados de manera directa en la constitución, deben ser acatados como directrices del control de constitucionalidad de las leyes, debido a que los mismos han sido integrados a la constitución por diversas vías, (García, S, 2011, p. 23-159). en atención al mandato constitucional; en tal sentido, las normas y principios integrantes del bloque de constitucionalidad se encuentran elevadas a rango constitucional; Posteriormente, indicó la corte que las normas que integran el bloque de constitucionalidad, son verdaderas fuentes de derecho, por ello los jueces y sujetos de derecho deben atenerse a sus prescripciones.

El hecho de que las normas que integran el bloque de constitucionalidad tengan jerarquía constitucional hace de ellas verdaderas fuentes de derecho, lo que significa que los jueces en sus providencias y los sujetos de derecho en sus comportamientos oficiales o privados deben atenerse a sus

prescripciones. Así como el preámbulo, los principios, valores y reglas constitucionales son obligatorios y de forzoso cumplimiento en el orden interno, las normas del bloque de constitucionalidad son fuente de derecho obligatoria para todos los asociados (Corte Constitucional. Sentencia C-067 de 2003, p.16)

Así entonces, el marco jurídico referido, es el que reviste de legalidad las decisiones adoptadas por la Corte IDH vía jurisprudencial, lo cual obliga al Estado Colombiano a su observancia y aplicación; nótese, la forma en que se complementa el deber de obediencia a los tratados y convenios internacionales, con el deber de control de convencionalidad que de ello deriva (García, M, 2014); finalmente, recordemos la tesis planteada por Norberto Bobbio, quien estableció los efectos jurídicos del Bloque de Constitucionalidad de la siguiente manera:

i) regla de interpretación respecto de las dudas que puedan suscitarse al momento de su aplicación; ii) la de integrar la normatividad cuando no exista norma directamente aplicable al caso; iii) la de orientar las funciones del operador jurídico, y iv) la de limitar la validez de las regulaciones subordinadas (Vera, 2017, p. 207).

Corolario de lo anterior, los Tratados y Convenios Internacionales ratificados por el Congreso de la República, son fuentes de derecho de carácter obligatorio y vinculante en nuestro ordenamiento jurídico (Cubides, J. Chacón, N. & A, Martínez, 2015, p. 53-94); así las cosas, se analiza entonces las garantías otorgadas por la Corte IDH sobre las sanciones disciplinarias impuestas a aquellos servidores públicos de elección popular.

### **3.1 Las garantías de la Corte Interamericana de Derechos humanos sobre las sanciones disciplinarias impuestas a servidores de elección popular.**

Las garantías establecidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre las sanciones disciplinarias impuestas a servidores de elección popular, están

señaladas en el numeral segundo del artículo 23 de La Convención Americana sobre Derechos Humanos:

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 (Convención Americana de Derechos Humanos. Artículo 23).**

Se procede a analizar entonces las posturas adoptadas por los organismos colegiados competentes para conocer y dar aplicación a lo establecido en el citado artículo 23 convencional, para lo cual se hará referencia a los antecedentes fácticos que dieron origen a la decisión adoptada por la Corte IDH en el caso Gustavo Petro Urrego Vs el Estado Colombiano, en Sentencia del 8 de julio de 2020, en la cual el tribunal internacional declara responsable al Estado por la violación del derecho contenido en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como por la violación de los derechos reconocidos en el artículo 8.1 y 8.2 d) convencional, el cual consagra garantías judiciales como el derecho a ser oído por un juez competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad, en cualquier rama como penal, civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. Igualmente consagra, la presunción de inocencia mientras no se establezca legalmente la culpabilidad y las garantías mínimas

a defenderse personalmente o ser asistido por un defensor a elección y comunicarse libre y privadamente con su defensor. (Convención Americana de Derechos Humanos. Artículo 8).

En relación con las obligaciones de respetar y garantizar dichos derechos consagradas en los artículos 1.1 y 2 del mismo tratado, en perjuicio de Gustavo Petro Urrego; declara además el órgano colegiado la nulidad de las sanciones de destitución e inhabilidad impuestas por la Procuraduría General de la Nación a través de sentencia del Consejo de Estado, razón por la cual condena al pago de una indemnización monetaria en favor de Petro Urrego, por los salarios y prestaciones dejados de percibir durante el tiempo que estuvo destituido de su cargo como Alcalde Mayor de la ciudad de Bogotá D.C.; así mismo, se ordena el pago de una indemnización por valor de diez mil dólares, como compensación por el daño inmaterial sufrido, debido a las violaciones declaradas a los derechos políticos y las garantías judiciales del señor Gustavo Francisco Petro; también se condena al Estado Colombiano al pago de veintidós mil novecientos ochenta dólares, por concepto de gastos y costas procesales.

Por otro lado, ordena la Corte IDH a Colombia, la adecuación de su ordenamiento jurídico interno conforme a los postulados del artículo 23 de la convención americana de derechos humanos y la publicación del resumen de la sentencia en un diario de amplia circulación nacional, así como la totalidad del texto, en la página web de la Presidencia de la República y la Procuraduría General de la Nación por el término de un año.

Lo anterior, por cuanto el 30 de octubre del año 2011 el señor Gustavo Francisco Petro Urrego fue elegido Alcalde Mayor de la ciudad de Bogotá, tomado posesión del cargo el 1 de enero de 2012, en el cual se desempeñó de manera ininterrumpida salvo por el período comprendido entre el 20 de marzo de 2014 y el 23 de abril del mismo año, debido a la sanción de destitución de su cargo e inhabilidad por el término de 15 años para el ejercicio de cargos públicos, impuesta por la Procuraduría General de la Nación el 9 de diciembre de 2013.

Remembremos las circunstancias fácticas que dieron lugar a la imposición de dicha sanción: el 13 de enero de 2013, el Personero del Distrito de Bogotá, en compañía de un Concejal del mismo Distrito, el Defensor del Pueblo y el Secretario General de la

Federación de Trabajadores, presentaron una queja contra el Alcalde Mayor de Bogotá, Gustavo Francisco Petro Urrego, ante el Procurador General de la Nación, por presuntas irregularidades relacionadas con la prestación del servicio público de aseo.

Producto de la correspondiente investigación disciplinaria, la Procuraduría General de la Nación formuló pliego de cargos contra el señor Petro Urrego, por haber tomado la decisión en su condición de jefe de la administración distrital, de que las empresas del Distrito de Bogotá asumieran la prestación del servicio público de aseo, lo cual generó al parecer tres hechos puntuales por los que fue procesado disciplinariamente: 1) la celebración de los contratos interadministrativos N° 017 del 11 de octubre de 2011 y 809 del 4 de diciembre de 2012, el primero de los cuales fue suscrito entre la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) sin que al parecer ésta última contara con la experiencia y capacidad necesaria para ejecutar el objeto contractual consistente en la prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá; así entonces, se hizo necesaria la suscripción del convenio interadministrativo N° 809 entre EAAB y la empresa Aguas Bogotá, la cual también al parecer tenía ausencia de la experiencia y capacidad necesarias para la ejecución del objeto contractual; 2) la expedición del decreto 564 del 10 de diciembre de 2012, mediante el cual se adoptó un esquema de prestación del servicio público de aseo, al parecer contrario al ordenamiento legal y 3) la expedición del decreto 510 del 14 de diciembre de 2012, mediante el cual se autorizó el uso de vehículos tipo volqueta, con el fin de garantizar la continuidad en la prestación del servicio público de aseo y como medida de precaución para minimizar eventuales impactos ambientales; tales medidas, asegura el ente investigador violaron disposiciones constitucionales y legales referentes a la protección del medio ambiente, ocasionando con ello un riesgo grave para la salud humana.

En el mes de diciembre de 2013, una vez agotadas las etapas procesales correspondientes, la Procuraduría General de la Nación encuentra probados los cargos y declara responsable disciplinariamente al señor Gustavo Francisco Petro Urrego por participar en la etapa contractual y precontractual de los contratos 017 de 2011 y 089 de 2012 en detrimento del patrimonio público y con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función pública; así mismo, por ejercer las funciones

propias de su cargo para una finalidad distinta a las previstas en la ley y proferir actos administrativos por fuera del cumplimiento del deber, con violación de las disposiciones legales y constitucionales referentes a la protección del medio ambiente.

En consecuencia, al señor Gustavo Petro le fue impuesta la sanción de destitución de su cargo como Alcalde Mayor de la ciudad de Bogotá así como 15 años de inhabilidad general para ocupar cualquier cargo público; frente a lo cual, Petro Urrego interpuso recurso de reposición y solicitó la práctica de pruebas periciales a fin de determinar el riesgo exacto al que fue expuesta la salubridad pública, así como sanciones impuestas con anterioridad por el ente de control en casos similares; dichas solicitudes fueron rechazadas por el ente acusador, bajo el argumento de que ya había pasado la etapa procesal para realizarlas, quedando en firme la decisión adoptada por la Procuraduría y confirmada por la Sala Disciplinaria, mediante resoluciones del 9 de diciembre de 2013 y 13 de enero de 2014.

Así las cosas, contra la sanción impuesta por la Procuraduría General de la Nación, el señor Petro Urrego, interpuso acción de tutela ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la cual fue rechazada por cuanto, de conformidad con el alto tribunal, el ciudadano contaba con otros mecanismos judiciales para su defensa, pronunciamiento compartido por el Consejo de Estado; de esta forma, mediante decreto 570 del 20 de marzo de 2014 el señor Petro fue destituido de su cargo; no obstante, de manera paralela a la ocurrencia de los hechos, el 18 de marzo de 2014, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, emitió una resolución de medidas cautelares, solicitando al Estado Colombiano la suspensión provisional de las decisiones adoptadas en contra del señor Petro Urrego.

Es así, como el 21 de abril de 2014 el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, admite acción de tutela interpuesta por un ciudadano como agente oficioso de Gustavo Petro, ordenando al Presidente de la República dejar sin efectos el decreto 570 y en consecuencia adoptar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de la medida cautelar, razón por la cual el 23 de abril de 2014, mediante decreto 797 el Presidente dejó sin efectos la medida de destitución adoptada por medio del decreto 570

y en consecuencia el señor Gustavo Petro fue restituido en su cargo de Alcalde Mayor de Bogotá.

Frente a lo anterior tanto el Presidente de la República como la Procuraduría General de la Nación impugnaron la decisión adoptada por el Tribunal, siendo las diligencias de conocimiento de la Corte Suprema de Justicia, órgano que mediante sentencia del 6 de junio de 2014 revocó el fallo del Tribunal, argumentando que la exigencia del cumplimiento de la medida cautelar decretada por la Comisión Internacional de Derechos Humanos no podía ser presentada por persona distinta al ciudadano Gustavo Francisco Petro Urrego, como único perjudicado en sus derechos políticos, declarando entonces la falta de legitimación por pasiva del ciudadano que interpuso la acción; decisión confirmada por la Corte Constitucional en sede de revisión.

Entre tanto, el 31 de marzo de 2014, el señor Petro Urrego presentó escrito de demanda de medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra las resoluciones con las cuales la Procuraduría General de la Nación decretó las sanciones disciplinarias en su contra, solicitando el reintegro inmediato a su cargo y el restablecimiento de sus derechos políticos, proceso del cual conoció la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, organismo que admitió la demanda y emitió una resolución mediante la cual decretó la suspensión provisional de los efectos jurídicos de los actos administrativos demandados.

En noviembre de 2017 el Consejo de Estado acoge las pretensiones de la demanda y declara la nulidad de las decisiones adoptadas por la Sala Disciplinaria mediante resoluciones del 9 de diciembre de 2013 y el 13 de enero de 2014, ordenando a la Procuraduría General de la Nación el pago de los salarios y emolumentos dejados de percibir por el señor Petro Urrego durante el tiempo que fue retirado de su cargo como Alcalde Mayor de la ciudad de Bogotá; señaló el Consejo de Estado que dichas resoluciones adolecían de nulidad debido a la falta de competencia por parte del ente que impuso la sanción, sin que existieran garantías frente al ejercicio del derecho al debido proceso del señor Petro, así como la violación al principio de tipicidad de la falta disciplinaria.

Así las cosas, el caso es puesto en conocimiento de la Corte IDH a fin de que la misma determine:

si la destitución e inhabilitación ordenadas por la Procuraduría en el proceso disciplinario, el procedimiento y el marco normativo que las sustentan, así como los recursos intentados para combatirlas, constituyeron una violación a los derechos políticos, las garantías judiciales, y la protección judicial del señor Gustavo Petro en relación con la igualdad ante la ley y la prohibición de discriminación, así como un incumplimiento del deber de adoptar disposiciones de derecho interno por parte del Estado (Corte IDH Sentencia 8 de julio de 2020 – Caso Petro Vs Colombia)

### **3.2 Interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

Inicia el alto tribunal su argumentación exaltando la importancia que tiene para un estado social de derecho la democracia representativa, señalando como uno de los elementos fundamentales constitutivos de dicha democracia representativa el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; en tal sentido, el órgano colegiado emitió pronunciamiento dentro del caso Leopoldo López vs Venezuela, en el cual realizó una interpretación del artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, indicando que a los servidores de elección popular solo se les puede restringir sus derechos políticos a través de un juez competente en proceso penal:

107. El artículo 23.2 de la Convención determina cuáles son las causales que permiten restringir los derechos reconocidos en el artículo 23.1, así como, en su caso, los requisitos que deben cumplirse para que proceda tal restricción. **En el presente caso, que se refiere a una restricción impuesta por vía de sanción, debería tratarse de una ‘condena, por juez competente, en proceso penal’.** Ninguno de esos requisitos se ha cumplido, pues el órgano que impuso dichas sanciones no era un ‘juez competente’ [fue la Contraloría General de la República de Venezuela], 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 [Garantías judiciales] (Corte Interamericana de Derechos Humanos. sentencia de 01 de septiembre de 2011. caso Leopoldo López vs Venezuela).

Tal postura es ratificada por el órgano corporado en relación con las garantías de los derechos políticos, dentro del caso Petro vs Colombia, en el cual asegura que a los servidores de elección popular solo los puede sancionar con destitución e inhabilitación general un juez competente en proceso penal:

96. 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 (Corte Interamericana de Derechos Humanos. sentencia de 08 de julio de 2020. caso Petro Urrego vs Colombia).

Así las cosas, analicemos ahora la interpretación que tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han realizado de los argumentos aquí discutidos.

### 3.3 interpretación de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional ha estudiado la sanción de inhabilidad impuesta por la Procuraduría General de la Nación relacionada con la imposibilidad de acceder a los cargos públicos, -restricción de derechos políticos-, indicando que esta sanción no es contraria al artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, como quiera que, debe analizarse la norma en armonía con otros tratados de derecho internacional, como la Convención de la Organización de Estados Americanos contra la corrupción en su artículo 8.6. Por lo que es competente la Procuraduría para inhabilitar servidores de elección popular cuando se trate de casos de corrupción.

En este orden de ideas, la Corte considera que el artículo 23 del Pacto de San José de Costa Rica, en lo que concierne a la imposición de restricciones legales al ejercicio del derecho de acceder a cargos públicos por la imposición de condenas penales, siendo interpretado sistemáticamente con otros instrumentos internacionales universales y regionales de reciente adopción en materia de lucha contra la corrupción, no se opone a que los Estados Partes en aquél adopten otras medidas, igualmente sancionatorias aunque no privativas de la libertad, encaminadas a proteger el erario público, y en últimas, a combatir un fenómeno que atenta gravemente contra el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, consagrados en el Protocolo de San Salvador (Corte Constitucional. Sentencia C-028 de 2006, p. 33).

Tal posición fue reafirmada por el alto tribunal en sentencia de marzo de 2019, en la cual aseguró que el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos debe interpretarse de manera integral con las directrices constitucionales y en armonía con el resto del tratado y con otros convenios internacionales; así mismo, asegura el órgano corporado, es válida la sanción de limitación del ejercicio de derechos políticos interpuesta por autoridad diferente a juez penal, siempre y cuando se respeten las garantías del debido proceso, en este sentido la Procuraduría General de la Nación ofrece garantías para proteger los derechos y libertades de los funcionarios elegidos por voto popular, ya que se trata de un ente independiente e imparcial cuyo proceso de

imposición de sanciones asegura en todo caso las garantías judiciales establecidas en el pacto de San José, aunado a ello, sus actuaciones son judicialmente controlables de una manera efectiva. Así entonces, la Corte Constitucional no cambia su postura respecto de la manera en que debe hacerse el análisis hermenéutico del artículo 23 convencional. (Corte Constitucional Sentencia C - 111 del 13 de marzo de 2019).<sup>21</sup>

Como vemos, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de acuerdo con los argumentos expuestos por el alto Tribunal, no se opone a que el legislador de los estados parte cree sanciones disciplinarias de suspensión temporal o definitiva del derecho de acceso a cargos públicos, con miras a combatir el fenómeno de la corrupción; en tal sentido, asegura el órgano colegiado, la Constitución Política de 1991, tampoco se opone a dichas sanciones disciplinarias, en el entendido de que la sanción de inhabilidad se aplique cuando la falta consista en la incursión de un delito contra el patrimonio del Estado; así entonces, concluye la Corte Constitucional asegurando que la facultad que le otorgó el legislador a la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones disciplinarias que impliquen restricción del derecho de acceso a cargos públicos, no se opone al artículo 93 de la Constitución Política ni al artículo 23 del Pacto de San José de Costa Rica.

### **3.4 interpretación del Consejo de Estado**

Teniendo en cuenta que la Corte Constitucional determinó la competencia de la Procuraduría General de la Nación, para sancionar con inhabilidad los servidores públicos de elección popular por conductas de corrupción, el Consejo de Estado estudió la convencionalidad de la norma que faculta la sanción impuesta por el ente de control disciplinario, cuando nos encontramos ante un servidor público de elección popular,

---

<sup>21</sup> Se deja constancia que esta postura es hasta el año 2019, esto es antes del fallo de la Corte Interamericana de Derechos humanos. En la actualidad la Corte Constitucional no ha realizado pronunciamiento respecto de la competencia de la Procuraduría para sancionar con destitución e inhabilidad servidores de elección popular.

investigado por una conducta que no implica corrupción, determinando que en este caso, conforme la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 23.2), la Procuraduría carece de competencia para imponer este tipo de sanción, como quiera que el competente para sancionar servidores públicos de elección popular con destitución e inhabilidad, es únicamente un juez penal, por tanto, una autoridad administrativa no tiene competencia para restringir derechos políticos a los servidores públicos de elección popular, limitando el derecho al sufragio pasivo,- el derecho a ser elegidos, por vía de la sanción de inhabilidad.

De acuerdo con lo anterior, el numeral 6 del artículo 277 de la Constitución Política debe interpretarse 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, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 11001032500020140036000 de 15 de noviembre de 2017. M.P.: Cesar Palomino Cortés).

El Consejo de Estado, reiteró mediante decisión adoptada en el caso de Samuel Moreno (año 2020), que la Procuraduría General de la Nación mantiene sus funciones de investigación y sanción a servidores públicos de elección popular, con excepción de sancionar con destitución e inhabilidad o suspensión e inhabilidad para el ejercicio de derechos políticos a dichos servidores, cuando se trate de conductas diferentes a las catalogadas como actos de corrupción, pues, en esos casos, corresponderá a la Procuraduría General de la Nación poner en conocimiento de la justicia penal, para que, con observancia del debido proceso se imponga una condena, si el hecho amerita ser sancionado penalmente por la actuación del servidor, ya que la atribución de imponer sanción de inhabilidad, limitando con ello el ejercicio de derechos políticos a funcionarios

de elección popular por conductas diferentes a corrupción, de acuerdo con el artículo 23 del pacto de San José solo corresponde a los jueces penales, en este sentido aseguró el alto Tribunal:

...tratándose de faltas disciplinarias que no involucren actos de corrupción, la competencia de la Procuraduría General de la Nación respecto de funcionarios públicos de elección popular tan solo se encuentra restringida cuando la sanción a imponer suponga una limitante a los derechos políticos de aquellos, lo que sucede con la destitución e inhabilidad general, así como con la suspensión en el ejercicio del cargo y la inhabilidad especial. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia 110010325000201700073 00 (0301-2017), 23 de julio de 2020. C.P. William Hernández Gómez).

En dicha sentencia, se cita la postura adoptada el 15 de noviembre de 2017, en la cual se indicó que, de acuerdo con las directrices establecidas en el artículo 277 de la Constitución Política, el Procurador General de la Nación está habilitado para ejercer la vigilancia de la conducta de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive si se trata de funcionarios de elección popular, y cuando sea por hechos no constitutivos de corrupción, adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las sanciones respectivas conforme a la ley, con observancia en todo caso del principio de favorabilidad.

Asegura el organismo corporado, que tratándose de faltas disciplinarias diferentes a los actos de corrupción, la Procuraduría podrá imponer sanciones, que no impliquen limitantes a los derechos políticos, como en el caso de la destitución e inhabilidad.

Ahora bien, para dirimir el caso de Samuel Moreno, el órgano colegiado indicó que, la sentencia del 15 de noviembre de 2017, proferida por dicha Corporación, fue clara al indicar que ésta no implicaba en modo alguno despojar de competencia al órgano de control. Ello en virtud de los efectos inter partes de la decisión, y porque se exhortó al Gobierno Nacional, al Congreso de la República y a la Procuraduría General de la

Nación, para que en un término de dos (2) años, procedieran a adoptar las medidas pertinentes, para armonizar el derecho interno con el convencional y a poner en plena vigencia los preceptos normativos contenidos en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Teniendo en cuenta que al momento de la expedición de la sentencia de Samuel Moreno (2020), en punto a definir la competencia de la Procuraduría General de la Nación para sancionar disciplinariamente a los servidores públicos de elección popular, ésta no había visto modificadas las atribuciones que le asisten en la materia, el Consejo de Estado concluyó que, mientras que se adopten los ajustes en el ordenamiento interno, la competencia de la Procuraduría General de la Nación para destituir e inhabilitar servidores públicos de elección popular se mantiene incólume. Al respecto citó providencia del 13 de febrero de 2018 donde indicó:

El control de convencionalidad solo surte efecto directo entre las partes de este proceso, lo que quiere decir, que el criterio hermenéutico que adoptó la Sala sobre la interpretación del artículo 44.1 de la Ley 734 de 2002 conforme a la norma convencional, no puede significar que esta hubiere hecho un pronunciamiento con vocación erga omnes respecto de la pérdida de vigencia de las normas de derecho interno que fijan la competencia a la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones que comporten restricción a los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular<sup>22</sup>

Con fundamento en lo anterior, la sala procede a analizar la demanda de nulidad contra la sanción de destitución e inhabilidad general de 18 años, la cual fue impuesta por la Procuraduría General de la Nación contra Samuel Moreno Rojas, por actos que

---

<sup>22</sup> Auto del 13 de febrero de 2018, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, radicado 11001032500020140036000, expediente 1131-2014, demandante: Gustavo Francisco Petro Urrego.

implican corrupción, negándose las pretensiones de la demanda, lo que implica que dichas sanciones quedaron en firme.

### **3.5 Interpretación Procuraduría General de la Nación**

Una vez expedida la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Petro vs Colombia*, la Procuraduría General de la Nación, expidió la Circular 005 del 1 de septiembre del 2020, dirigida a los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, estableciendo nuevos lineamientos para el trámite de actuaciones disciplinarias adelantados contra de servidores públicos de elección popular, estableciendo que cuando se trate de posibles faltas gravísimas que impliquen destitución e inhabilidad general, por conductas relacionadas con hechos constitutivos de corrupción en aplicación de los instrumentos internacionales, la Procuraduría cuenta con competencia para la aplicación de dicha sanción, y que en los demás casos que no correspondan a las conductas antes descritas, podrán imponerse sanciones distintas a la destitución e inhabilidad general, mientras se realizan los ajustes normativos que ordenó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del 8 de julio de 2020.

... Los servidores de la Procuraduría General de la Nación con funciones disciplinarias, adelantarán el proceso disciplinario contra servidores públicos de elección popular, así:

1.1. Cuando se trate de posibles faltas gravísimas que impliquen destitución e inhabilidad general, siempre y cuando: i) estas conductas tengan relación con hechos o asuntos constitutivos de corrupción en aplicación de los instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción vigentes señalados en la parte motiva de esta circular o ii) se encuadre la conducta objetivamente en una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, previa denuncia o traslado a las autoridades penales para actuar en el ámbito de sus competencias.

1.2. En los restantes procesos que no correspondan a las conductas antes descritas, podrán imponerse sanciones distintas a la destitución e inhabilidad general, mientras se realizan los ajustes normativos que ordenó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del 8 de julio de 2020 (Procuraduría General de la Nación, Circular 005 de 01 de septiembre de 2020).

En igual sentido, la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, en fallo dentro de proceso disciplinario radicado IUS 2016- 341758 IUC D-2016-652-887075 de fecha 24 de noviembre de 2020, al realizar un análisis a partir de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Petro Urrego Vs Colombia, concluyó que es viable la investigación e imposición de sanciones disciplinarias por parte de la Procuraduría General de la Nación contra servidores de elección popular, indicando que de acuerdo a la subregla jurisprudencial de la CIDH, la Procuraduría General de la Nación, por regla general, no puede destituir a servidores públicos de elección popular, sin embargo, en relación con la inhabilidad ésta puede imponerse solo respecto de los cargos que no impliquen elección popular.

... la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso PETRO URREGO vs Colombia, limitó el alcance de las sanciones de destitución e inhabilidad, pero ratificó la competencia de la Procuraduría General de la Nación para adelantar procesos disciplinarios, aún contra funcionarios de elección popular...

... sin embargo, debe tenerse en cuenta que pueden existir otros casos o situaciones que pueden involucrar funcionarios de elección popular y que no estarían amparadas o cubiertas por dicha subregla jurídica y sobre las cuales vale la pena llamar la atención: I. casos de corrupción; II. Casos de infracción al derecho internacional humanitario y III. casos de violación a los derechos humanos.

(...)

Habría que entender que no se puede destituir, a través de un proceso disciplinario a un funcionario de elección popular y la inhabilidad no abarcará a este tipo de cargos pero sí a cualquier otro cargo o función.

En dicha ocasión la Procuraduría Auxiliar para asuntos disciplinarios concluyó (i) que La Procuraduría General de la Nación tiene competencia para investigar y sancionar funcionarios de elección popular; (ii) que por regla general, la inhabilidad que se imponga a un servidor público se predica sobre cualquier cargo o función con excepción de aquellos que se deriven del ejercicio de elegir y ser elegidos popularmente, esto es, para dichos servidores la inhabilidad no imposibilita el ejercicio de un cargo de elección popular, pero sí el de cualquier otro cargo o función; (iii) a la luz de normas internacionales es admisible que la Procuraduría General de la Nación pueda destituir e inhabilitar funcionarios de elección popular cuando se sancione por casos de corrupción, infracciones al Derecho Internacional Humanitario o violaciones a los Derechos Humanos, sin que ello sustituya la acción penal, por lo cual se debe compulsar copias para lo de su competencia.

Con la expedición de la ley 2094 de 2021, se otorgó funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación, para la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive los de elección popular, para adelantar las investigaciones disciplinarias e imponer las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad, por lo que a la fecha, existe presunción de legalidad respecto de la competencia de la PGN para imponer tales sanciones a servidores de elección popular, estándose a la espera de pronunciamiento a través de sentencia de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

## **Conclusiones**

De lo expuesto, tenemos que Colombia es una República democrática, participativa y pluralista, que propende por la generación de políticas de derecho internacional igualitarias e integradoras, especialmente en los países de América Latina

y el Caribe; es así, como el Estado Colombiano hace parte de aquellos que en el año de 1969 suscribieron y ratificaron el Pacto de San José, en el que, como se ha mencionado en reiteradas ocasiones a lo largo del presente escrito, se resalta la importancia del ejercicio de los derechos políticos y la prohibición de su limitación por autoridades diferentes a juez penal; no obstante, tal determinación nos conduce a pensar en la obligatoriedad de acatar las directrices establecidas en los fallos de los organismos internacionales como la Corte IDH, cuyos pronunciamientos e interpretaciones deben ser aplicadas dentro del ordenamiento jurídico interno, por los operadores judiciales, quienes realizan con ello un control de convencionalidad, el cual asegura el cumplimiento de los preceptos tanto constitucionales como convencionales en armonía con la totalidad de la normatividad interna de los Estados parte.

Así entonces, el artículo 93 de la Constitución Política de Colombia establece el Bloque de Constitucionalidad, de acuerdo con el cual existe la obligatoriedad para el Estado colombiano, de respetar y dar cumplimiento a lo preceptuado a través de tratados y convenios internacionales, que apunten a la protección de derechos fundamentales, tales como los derechos políticos y su no limitación; encontrando fundamentación para este precepto constitucional en las costumbres aplicadas dentro del *sui cogens*, lo cual, genera una confianza legítima, en el cumplimiento de aquellos deberes señalados de manera conjunta y acordados con consentimiento multilateral de los Estados parte en virtud de su soberanía.

En consecuencia, se fija el carácter constitucional de los derechos políticos, lo cual implica su no limitación y garantía de su ejercicio a todos los ciudadanos del Estado; aunado a ello, se resalta el carácter de doble vía, que puede darse en el ejercicio de tales derechos, pues se trata de la facultad de elegir y el derecho a ser elegido.

Por ello, la Constitución Política de Colombia, otorgó al Procurador General de la Nación (autoridad administrativa de carácter disciplinario), la facultad de investigar y sancionar a los servidores públicos por las conductas descritas en la ley, teniendo en cuenta que, dentro de la categoría de servidores públicos se encuentran aquellos de

elección popular, sobre los cuales recaen los preceptos consagrados en las Leyes 734 de 2002, 1952 de 2019 modificada por la ley 2094 de 2021, reglamentarias del poder sancionador del Estado, las cuales, no obstante los argumentos y directrices establecidas vía jurisprudencial tanto por el Consejo de Estado, como por la Corte IDH, instituyen como sanciones la destitución e inhabilidad, asegurando que la destitución implica la terminación de la relación del servidor público con la administración, independientemente de que se trate de libre nombramiento y remoción, de carrera o elección, y la inhabilidad, hace referencia a la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo por el tiempo establecido, lo cual implica que los servidores de elección popular, son destinatarios de dichas sanciones en el caso de incurrir en las faltas establecidas para las mismas.

Ahora bien, se desprende de la lectura del artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, la facultad que acompaña a los estados parte de restringir o limitar los derechos políticos, solo por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal; en este sentido, los estados deberán asegurar que dentro de su ordenamiento jurídico interno serán respetados los preceptos convencionales y se integrará dicha normatividad interna a la voluntad manifestada por los Estados parte del Pacto de San José; Así pues en cumplimiento de esa obligación El Congreso de la República deberá ajustar los procesos disciplinarios adelantados por la Procuraduría General de la Nación a una normatividad que observe y aplique las garantías convencionales, esto es, que se adecue al sistema de especial protección establecido por la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, para el adecuado ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos.

En Colombia, tanto la Corte Constitucional, como el Consejo de Estado han emitido pronunciamientos respecto del alcance del artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, en relación con la competencia que tiene la Procuraduría General de la Nación para sancionar con destitución e inhabilidad general a servidores públicos de elección popular; en este sentido, la Corte Constitucional

estableció que debe analizarse el artículo 23 convencional en relación con otros tratados internacionales, como la Convención de la Organización de Estados Americanos contra la corrupción en su artículo 8.6, concluyendo que la Procuraduría tiene competencia para sancionar a los servidores públicos de elección popular con inhabilidad, en los casos de conductas que impliquen corrupción (Corte Constitucional. Sentencia C-028 de 2006).

Por su parte, el Consejo de Estado, al realizar el examen de convencionalidad pertinente, determinó que, de conformidad con el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, la Procuraduría General de la Nación, no tiene competencia para sancionar con destitución e inhabilidad a servidores de elección popular cuando la conducta no implique un acto de corrupción; así entonces, solo serán competentes para imponer sanción de destitución e inhabilidad a estos servidores los jueces penales, dado que, ante la sospecha de realización de actos de corrupción es deber de la Procuraduría, como órgano de control, poner los hechos en conocimiento de la jurisdicción penal para la correspondiente investigación, en todo caso con observancia y aplicación del debido proceso (Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 11001032500020140036000 de 15 de noviembre de 2017. M.P.: Cesar Palomino Cortés).

Tal posición es compartida por la corte IDH, cuando en fallos adoptados en casos como el de Leopoldo López vs Venezuela, el alto Tribunal asegura que el artículo 23 convencional establece de manera literal una garantía sobre los derechos políticos, con la cual se prohíbe su limitación a través de sanciones impuestas por autoridad diferente a juez penal, en este mismo sentido, emite pronunciamiento el órgano colegiado dentro del caso Petro Urrego vs el Estado Colombiano, expuesto líneas atrás, en el cual queda clara la vulneración en la que incurre el sistema jurídico interno frente a las garantías convencionales de las que goza el ciudadano, encontrándonos entonces frente a una dicotomía entre el sistema jurídico interno y los postulados convencionales.

En el caso Leopoldo López vs Venezuela, la Corte Interamericana de Derechos Humanos indicó que conforme el artículo 23 de la Convención, solo un juez dentro de proceso penal, puede restringir los derechos políticos de un servidor de elección popular,

a través de sanción, y que no es competente una autoridad administrativa para imponer sanciones de restricción de derechos políticos a un servidor de elección popular. (Corte Interamericana de Derechos Humanos. sentencia de 01 de septiembre de 2011).

Posteriormente, en el caso Petro Urrego vs Colombia la Corte IDH ratificó su postura en relación con las garantías de los derechos políticos de los servidores de elección popular, asegurando que a los mismos sólo los puede sancionar con destitución e inhabilidad general un juez competente dentro de un proceso penal, por lo que una autoridad de tipo administrativo carece de competencia para establecer este tipo de sanciones (Corte Interamericana de Derechos Humanos. sentencia de 08 de julio de 2020).

No obstante, es evidente en la actualidad, dentro de nuestro sistema jurídico interno, la disonancia existente entre la interpretación que de manera hermenéutica y sistemática han realizado los altos tribunales, siendo contradictorios los argumentos esbozados por la Corte Constitucional (2019), contra aquellas afirmaciones realizadas tanto por el Consejo de Estado (2017), como por la Corte IDH (2020).

En este contexto, se torna indispensable expedir una reglamentación interna (tal como lo exhortó en el año 2017 el Consejo de Estado y lo ordenó en 2020 la Corte IDH en el caso Petro vs Colombia), que se encuentre en armonía con los preceptos convencionales y permita dar claridad respecto de la competencia que recae sobre cada uno de los entes de control que se encuentran involucrados, en este caso la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y los Jueces Penales, delimitando de manera clara e inequívoca las sanciones que pueden ser adoptadas por la administración en sede disciplinaria en relación con servidores de elección popular, sin que con ellas se vea afectado o limitado el ejercicio de los derechos políticos.

En tal sentido, es importante integrar la facultad sancionadora de la Procuraduría General de la Nación, con la intención de protección de los derechos fundamentales y garantías judiciales buscada en el pacto de San José; así, es posible afirmar que la

Procuraduría General de la Nación, conserva su facultad de control respecto de las actuaciones de aquellos funcionarios que tengan deberes con la moralidad pública, incluidos los servidores de elección popular, y para ello es necesario que el ente de control cuente con mecanismos idóneos que le permitan establecer sanciones acordes con las faltas cometidas por tales servidores.

Dicha competencia, en efecto, ha sido reconocida tanto por la Constitución Política de Colombia (artículos 277-6, 278-1), como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuando ésta última indica que la PGN cuenta con competencia para investigar y sancionar servidores de elección popular, siempre y cuando dichas sanciones no impliquen el retiro del ejercicio del cargo – destitución - y la inhabilidad – restricción de sus derechos políticos a ser elegidos - (Corte IDH providencia de 25 de noviembre de 2021, seguimiento cumplimiento sentencia Petro vs Colombia).

## CONCLUSIONES FINALES

De lo expuesto se arriba a las siguientes conclusiones, en primer término, es indiscutible que la Constitución Política de Colombia de 1991 otorgó al Procurador General de la Nación (autoridad administrativa de carácter disciplinario), la facultad de investigar y sancionar a los servidores públicos por las conductas descritas en la ley. En igual sentido, le otorgó la facultad de desvincular del cargo a los funcionarios públicos que incurran en las faltas descritas. Dentro de la categoría de servidores públicos, se encuentran los servidores de elección popular, sin embargo, como ha sido manifestado en párrafos anteriores, tal facultad debe ejercerse en armonía, no sólo con el cuerpo normativo constitucional, sino además con los instrumentos internacionales, tales como tratados y convenios que han sido suscritos y ratificados por el estado colombiano.

En este sentido, el control de convencionalidad es una herramienta fundamental para garantizar el cumplimiento de los derechos reconocidos en el Pacto de San José; dado que, como se ha mencionado, al suscribir el tratado, los estados parte, con base en su soberanía, se comprometen a dar cumplimiento a lo acordado, aun cuando esto signifique realizar ajustes en su sistema normativo interno, a fin de que encuentre concordancia con el articulado internacional.

Así las cosas es necesario determinar la definición y alcance de dicho control de convencionalidad, a fin de dar una mayor aplicación a las interpretaciones realizadas por la Corte IDH, en aquellos casos en los cuales existen conflictos entre la regulación interna de un estado parte y la regulación establecida en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; así, no solamente los jueces que forman parte del tribunal internacional, son los llamados a ejercer dicho control, sino además, los operadores jurídicos internos son también responsables de esta carga.

Es también innegable que el control de convencionalidad se encuentra regulado por la Constitución Política de Colombia, encontrando su respaldo en el bloque de constitucionalidad, en virtud del cual, al formar parte de la Convención, el estado colombiano acogerá sin reserva el articulado convencional.

Todo lo anterior, sin dejar de lado la importancia del principio democrático, a través del cual se materializan los derechos políticos, establecidos en el artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, que consagra, no solo las formas de participación ciudadana, a través del reconocimiento de los derechos políticos, sino además la prohibición de toda práctica que implique la afectación de los mismos, instituyendo de manera clara y taxativa, las razones por las cuales se puede ver limitado el ejercicio de tales derechos, entendiendo que no se trata de derechos de carácter absoluto, por tanto los mismos están sujetos a limitaciones y su reglamentación debe adecuarse, sin excepción, a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad imperantes en cualquier sociedad democrática.

Ahora bien, como ha sido manifestado, se desprende de la lectura del artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, la facultad que acompaña a los estados parte de regular las sanciones aplicables en aquellos casos de falta al cumplimiento de sus deberes por parte de los funcionarios públicos, las cuales pueden limitar o afectar de manera alguna los derechos políticos, qué cómo se mencionó, sólo pueden ser restringidos por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal; así las cosas, los estados parte deberán asegurar el respeto de los preceptos convencionales dentro del ordenamiento jurídico interno; en consecuencia, para el cumplimiento de esa obligación El Congreso de la República deberá ajustar los procesos disciplinarios adelantados por la Procuraduría General de la Nación a una normatividad que observe y aplique las garantías convencionales.

En punto de discusión, tanto la Corte Constitucional, como el Consejo de Estado han emitido pronunciamientos respecto del alcance del artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, en relación con la competencia que tiene la Procuraduría General de la Nación para sancionar con destitución e inhabilidad general a servidores públicos de elección popular, encontrándonos con opiniones divergentes entre los altos tribunales, pues por su parte, la Corte Constitucional afirma que el contenido del artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos ha de ser interpretado en armonía con otros tratados internacionales, concluyendo que la

Procuraduría tiene competencia para sancionar a los servidores públicos de elección popular con inhabilidad, en los casos de conductas que impliquen corrupción.

Por otro lado, el Consejo de Estado, determinó que, de conformidad con el artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, la Procuraduría General de la Nación, no tiene competencia para sancionar con destitución e inhabilidad a servidores de elección popular cuando la conducta no implique un acto de corrupción; en este sentido, solo serán competentes para imponer sanción de destitución e inhabilidad a estos servidores los jueces penales; posición que ha sido compartida por la Corte IDH en sentencias como la del caso Leopoldo López vs Venezuela y Gustavo Petro Urrego vs Colombia, expuestas en líneas anteriores.

Como vemos, es notoria la falta de integración entre la normatividad existente dentro del ordenamiento jurídico interno colombiano y los postulados que conforman el articulado de la pluricitada Convención Americana Sobre Derechos Humanos, pues por un lado la Constitución Política faculta a la Procuraduría General de la Nación para imponer sanción de destitución e inhabilidad a los funcionarios públicos, incluso si estos son de elección popular; no obstante, es el mismo texto constitucional el que establece el bloque de constitucionalidad y el efecto vinculante de los fallos emitidos por la Corte IDH; así las cosas, es necesaria la expedición de una normatividad que reglamente las facultades otorgadas vía constitucional a la Procuraduría General de la Nación, siempre respetando el bloque de constitucionalidad y en tal sentido, la aplicación de los preceptos convencionales.

## RECOMENDACIONES

Conforme la interpretación literal que realiza la Corte IDH sobre el artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, solo es competente un juez dentro de un proceso penal para sancionar un servidor público de elección popular con destitución e inhabilidad general. Teniendo en cuenta que en Colombia la Procuraduría General de la Nación – órgano de disciplina de carácter administrativo – a la fecha cuenta con competencia para imponer este tipo de sanciones a servidores de elección popular, debe adecuarse el ordenamiento jurídico interno, con el fin de que el mismo no se encuentre en contravía con los postulados convencionales.

Ha de tenerse en cuenta que, según las interpretaciones de las altas cortes - Constitucional, Consejo de Estado y la misma Procuraduría General de la Nación -, tal entidad cuenta con competencia para sancionar servidores de elección popular con destitución e inhabilidad general cuando:

- i) las conductas tengan relación con hechos o asuntos constitutivos de corrupción en aplicación de los instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción.
- ii) Se encuadre la conducta objetivamente en una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, previa denuncia o traslado a las autoridades penales para actuar en el ámbito de sus competencias.

Es de resaltar, que la inhabilidad de tipo general es una sanción que se encuentra instituida para las faltas gravísimas dolosas y gravísimas con culpa gravísima, lo que implica que este tipo de sanciones se presenta en casos en los cuales la falta disciplinaria versa no solo sobre la consumación de delitos, y actos de corrupción (conductas de las cuales puede darse traslado a un juez penal), sino también por vulneración a los derechos humanos, al derecho internacional humanitario, a la libertad y otros derechos fundamentales, la indebida contratación estatal, el servicio de la función pública, hacienda pública, régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de interés, entre otros, conductas que como se observa no solamente implican la consumación de delitos y actos de corrupción (área de competencia penal),

sino que son de resorte exclusivamente disciplinario, motivo por el cual, atendiendo la especialidad de cada entidad y la competencia funcional que le asiste a cada una (Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación, jurisdicción penal), en la actualidad no es posible dar traslado a la Fiscalía de las demás conductas disciplinarias que no implican corrupción e incursión de delitos, así entonces, de no contarse con la competencia para imponer sanción de inhabilidad por la PGN, la consumación de tales faltas disciplinarias quedarían impunes, ya que muchas de ellas no pueden trasladarse a la competencia de un juez penal, considerando que cualquier otra sanción a imponer en los eventos descritos, sería irrisoria en comparación con la gravedad de las faltas disciplinarias enunciadas.

Es por lo anterior, que comparto la interpretación de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, cuando afirma que dicho ente de control cuenta con competencia para imponer inhabilidad a servidores de elección popular, respecto del ejercicio de cargos públicos que no implican su obtención mediante el mecanismo de elección popular. Ello por cuanto, del análisis del artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, se evidencia que tal postulado busca la protección de los derechos políticos, en este caso el derecho a ser elegido, así entonces, en efecto la PGN no es competente para limitar los derechos políticos de aquellas personas que son elegidas democráticamente, mediante la imposición de la sanción de inhabilidad para el ejercicio de cargos que implican elección popular, pues en este caso, solo es competente para tal limitación un juez en proceso penal.

Ahora bien, en nuestro ordenamiento jurídico interno, el acceso a los cargos públicos, no solo se presenta por el ejercicio democrático, existen muchos otros empleos públicos a los cuales se accede por otro tipo de mecanismos como el mérito, el libre nombramiento y remoción, la provisionalidad, el concurso para cargos de periodo – como los Personeros Municipales, Contralores, Defensores Públicos, entre otros – por lo que ejercer un cargo público es una dignidad, que solo debe ser desempeñada por personas que se presuman intachables y de quienes se predique los valores de lealtad, honradez, imparcialidad, prudencia y demás virtudes requeridas para el desempeño de cualquier cargo público.

Sumado a lo anterior, la ciudadanía al momento de elegir una persona para que ocupe un cargo de elección popular, (democracia representativa), exige de tal dignatario el mejor comportamiento, y tales servidores electos, se encuentran cobijados por las mismas obligaciones y deberes impuestas a los servidores públicos, máxime cuando su ocupación en el cargo depende de la confianza depositada por los ciudadanos.

Si bien la Convención Americana establece que a dichos servidores los puede destituir e inhabilitar un juez en proceso penal, lo cierto es, que aquellos en igual sentido tienen la obligación de cumplir con todos los mandatos, leyes, funciones, y exigencias que demanda el ejercer un cargo público y la protección de sus derechos políticos no puede implicar per se la inmunidad en materia disciplinaria respecto de otras conductas que no implican consumación de delitos y actos de corrupción.

En este contexto la normatividad a desarrollar en armonía con los postulados de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, debe ser muy explícita en indicar las sanciones a imponer a Servidores de Elección Popular, cuando incurran en faltas gravísimas dolosas o con culpa gravísima, pues no puede llegarse al punto de dejar intocables a dichos funcionarios, en relación con el control que realiza la PGN, ya que esta es una entidad que lucha contra la corrupción y propende por el buen funcionamiento de la función pública, la cual es exigible del buen comportamiento de los servidores públicos.

La Convención Americana Sobre Derechos Humanos establece que los servidores de elección popular solo pueden ser sancionados con destitución e inhabilitación general por un juez en proceso penal, en tal sentido, con el fin de cumplir con dicho postulado, pero a la vez, con el fin de no permitir la impunidad en materia disciplinaria en relación con los servidores de elección popular, y proteger la buena marcha de la gestión pública, teniendo presente que en la actualidad los procesos disciplinarios cuentan con división de etapas de (i) instrucción (desde indagación previa y/o investigación disciplinaria hasta el pliego de cargos) y (ii) juzgamiento (audiencia de descargos, pruebas, alegatos y fallo), encuentro como posible solución a esta problemática expedir normatividad en la cual se establezca que toda falta disciplinaria

gravísima a título de dolo, o de culpa gravísima, cuando sea cometida por servidor de elección popular, debe ser juzgada por juez penal; así entonces, la PGN tendría competencia para investigar todas estas faltas disciplinarias y llevar el proceso hasta la formulación del pliego de cargos, etapa en la cual, de llegarse a calificar la falta disciplinaria gravísima a título de dolo, o culpa gravísima, la etapa de juzgamiento la realizaría un juez penal, funcionario competente para imponer las sanciones de destitución e inhabilidad general a estos servidores conforme los postulados de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos. En los casos de faltas gravísima a título de culpa, y faltas graves y leves a cualquier título de imputación, la etapa de juzgamiento la puede realizar la misma PGN, pues las sanciones a imponer en este caso son diferentes a las de destitución e inhabilidad general.

## REFERENCIAS

- Alexy, R. (1994). *El concepto y la validez del derecho*. Editorial Gedisa, S.A. Barcelona.
- Alexy, R & Bulygin, E. (2001). *La pretensión de corrección del Derecho, la polémica sobre la relación entre derecho y moral*. Universidad Externado de Colombia.
- Arias, G. Y. (2011). *Las medidas provisionales en la Corte Interamericana de Derechos Humanos: su contribución al derecho internacional de los derechos humanos*. Santiago de Chile, Chile.: Universidad de Santiago de Chile. Recuperado de [www.ebrary.com.sibulgem.unilibre.edu.co:2048](http://www.ebrary.com.sibulgem.unilibre.edu.co:2048)
- Aristóteles, (s.f.). Constitución de los Atenienses, 21. Atenas tras la tiranía: las reformas de Clístenes. obtenido en: [https://www.uam.es/proyectosinv/hellas/arcaismo/histo\\_ar/sociedad/socie17.html](https://www.uam.es/proyectosinv/hellas/arcaismo/histo_ar/sociedad/socie17.html)
- Barón, M. (2011). Las Garantías Fundamentales Frente Al Proceso Disciplinario En Colombia. *Revista Derecho y Realidad de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia*, 166-188.
- Barrera Lesmes, S. V. (2019). *Naturaleza Jurídica Del Derecho Disciplinario*. Publicación Universidad Santo Tomás, 19.
- Bitro, F. (2006). *Procedimiento Disciplinario*. Procuraduría General de la Nación.
- Blanco Blanco J. (2009). Los derechos civiles y Políticos en la Historia Constitucional Colombiana. *Novum Jus*, 3(1), enero-junio 2009, 133 a 160. Obtenido de <https://novumjus.ucatolica.edu.co>
- Briceño Soto, G. E. y Cuentas, J. L. (2011). *Relaciones Especiales De Sujeción*. repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/3575/BricenoSotoGermanEnrique2011.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Bobbio, N. (1966). *Principi Generali de Diritto*. En, A. Azara y E. Eula, Novissimo digesto italiano (887-896) Torino: Utet
- Bobbio, N. (1993). *Liberalismo y democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N (1994). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.

- Castro, C. Cubides, J. & Martínez, A. (2016). La génesis del control de convencionalidad: El ejercicio del control de convencionalidad difuso (CCVD) por parte del Consejo de Estado Colombiano 2006-2014. *El Control de Convencionalidad (CCV): Fundamentación e implementación desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (15-49)*. Bogotá, Colombia: Universidad Católica de Colombia, Colección Jus Público.
- Convención Americana Sobre Derechos Humanos artículo 23
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994. Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Auto de 25 de noviembre de 2021, seguimiento a cumplimiento de sentencia Petro Urrego Vs Colombia
- Cubides, J., Sánchez, M., y Pérez, C. (2013). El nuevo control difuso de convencionalidad como mecanismo para la protección de los derechos humanos. *Revista del observatorio de derechos humanos: iemp*, 46-54.
- Cubides, J. Chacón, N. & A, Martínez. (2015). El control de convencionalidad (CCV): retos y pugnas. Una explicación taxonómica. *Revista Académica y Derecho, Universidad Libre Seccional Cúcuta* (11), Cúcuta, Colombia, 53-94.
- Daza Pérez, M. F. (2011-2012). La Naturaleza Jurídica Del Derecho Disciplinario ¿Autónoma E Independiente?. *Revista de divulgación de estudiantes, egresados y profesores de la División de Ciencias Jurídicas*, 58-60.
- Dworkin, R. (2012). *Una cuestión de principios*, Traducción de Victoria Boschioli. Buenos aires: Siglo Veintiuno Editores
- Eto, G. (2014). La inconventionalidad por omisión: una aproximación conceptual. En J. L. Cáceres (Coord.). *Ponencias del V Congreso Nacional de Derecho Procesal Constitucional*. Perú: Adrus D & L Editores, 129-151.
- García, M. (2014). El control de convencionalidad: la necesidad de su aplicación. (Tesis de posgrado). *Universidad Rafael Landívar*, Guatemala.
- García, S. (2011). El control judicial interno de convencionalidad. *IUS Revista del Instituto de Ciencias jurídicas de puebla*, (28). Pp. 23-159

- Gómez, C. A. (2010). *Dogmática del derecho disciplinario*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Gómez Pavajeau, C. A. (2011). El Derecho Disciplinario en Colombia "Estado Del Arte". *Revista Universidad Externado de Colombia*, 121-149.
- Greppi, A. (2006). *Concepciones de la democracia en el ordenamiento jurídico contemporáneo*, Madrid, Ed. Trotta
- Habermas, J. (2000). *Aclaraciones a la ética del discurso*, Madrid: Editorial Trotta.
- Hernández Villamizar, I. P.; Guachetá Torres, Hoover, J. D.; Paredes Mosquera, H. & Reyes Gómez, E. (2019). Derecho Disciplinario en Colombia, desde la imposición de Sanciones ¿La Pérdida de su Vocación Preventiva?, 72-73 <file:///C:/Users/user/Downloads/Dialnet-DerechoDisciplinarioEnColombiaDesdeLaImposicionDeS-7367538.pdf>
- Hurtado Mosquera J.A. e Hinestroza Cuesta L. (2016). La participación democrática en Colombia: Un derecho en evolución. *Justicia Juris*, 12 (2), 59-76. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/jusju/v12n2/1692-8571-jusju-12-02-00059.pdf>
- Marmolejo Espitia, O. (2009). *Régimen Disciplinario de los servidores públicos*. Leyer
- Miranda Bonilla, H. (2016). El control de convencionalidad en el sistema interamericano de derechos humanos. *Scuola Superiore Sant'Anna Pisa*. ISSN: 1974-5656. <https://stals.sssup.it>
- Molina Otero, M. R. (2020). La reivindicación por el derecho administrativo de la potestad disciplinaria, <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/6288>
- Mondragón Duarte, S. L. (2016). Límites al Control Judicial de Fallos Disciplinarios Proferidos por la Procuraduría General de la Nación a partir de la Ley 734 De 2002, 29 <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/1848/Mondragonsergio2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Montesquieu. (2012). *El espíritu de las Leyes*. Barcelona: Ediciones Brontes S.L.
- Noguera Duque, E. A.; y Moná, J. Galvis, (2018). Alcances Y Limitaciones De La Relación Especial De Sujeción De Los Servidores Públicos En Colombia Frente Al Derecho Disciplinario, Universidad de San Buenaventura Colombia.

[http://bibliotecadigital.usb.edu.co/bitstream/10819/5602/1/Alcances Limitaciones Relacion No guera 2018.pdf](http://bibliotecadigital.usb.edu.co/bitstream/10819/5602/1/Alcances_Limitaciones_Relacion_No_guera_2018.pdf)

- Parada Figueroa, A. N. (2019). Aplicación del control de Convencionalidad dentro del Estado Colombiano. Universidad Libre de Colombia Seccional Cúcuta, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.
- Procuraduría General de la Nación. Circular 005 del 1 de septiembre del 2020.
- Procuraduría General de la Nación. Resolución 207 de 07 de julio de 2021
- Quinche Ramírez, M. F. (2014). *El control de Convencionalidad*. Bogotá, Editorial Temis, 2014, 216 p, ISBN 978-958-35-0989-6.
- Quiroga, L. A. (2009). Relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno: nuevas perspectivas doctrinales y jurisprudenciales en el ámbito americano. Santiago de Chile, Chile: Red Estudios Constitucionales. Recuperado de <http://www.ebrary.com.sibulgem.unilibre.edu.co:2048>
- Quinche, M (2009). El control de convencionalidad y el sistema colombiano. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*. Núm. 12, 2009, 163-190.
- República de Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de 1991
- República de Colombia. Congreso de la República. Ley 734 de 2002
- República de Colombia. Congreso de la República. Ley 1952 de 2019
- República de Colombia. Congreso de la República. Ley 2094 de 2021
- Rodríguez, J. (2017). Presidencia imperial y desequilibrio de poderes en Colombia. *Revista Verba Iuris*, No. 37, enero-junio 2017, pp. 79-89. Recuperado de <http://www.unilibre.edu.co/verbaiuris/37/presidencia-imperial.pdf>
- Rojas López, J. G. (2009). El Garantismo En El Marco Del Derecho Administrativo Sancionado. *El Ágora usb*, 9 (2), 373 – 389.
- Sagues, P. (2010). Obligaciones internacionales y Control de Convencionalidad. *Estudios Constitucionales*. 8. (1). pág. 117-136. ISSN 0718-0195
- Sánchez, A. M. (2020). Repositorio de la Universidad Santiago de Cali. Obtenido de Repositorio de la Universidad Santiago de Cali: 30 <https://repository.usc.edu.co/bitstream/handle/20.500.12421/4908/LA%20EVOLUCI%C3%93N%20CONCEPTUAL.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

- Sancho Rocher, L. (2014). Filosofía y democracia en la Grecia antigua. *Prensas de la Universidad de Zaragoza*. <https://elibro-net.ezproxy.ucaldas.edu.co/es/lc/ucaldas/titulos/42006>
- Sartori, G. (1994). *¿Qué es la democracia?*, Bogotá: Ed. Altamir. Capítulo VII
- Sierra, P. A. Cubides, J. Carrasco, H. (2016). El control de convencionalidad: Aspectos generales en el Sistema Americano de Derechos Humanos y en el derecho colombiano. El control de convencionalidad (CCV). Fundamentación e implementación desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, (51-87). Bogotá, Colombia, Universidad Católica de Colombia, Colección Jus Público.
- Suarez, C. (2017). Incidencia de la Potestad del Procurador para dar muerte política a un funcionario electo por voto popular. *Vlel*, 13 (1), 144-147
- Vera, R. (2017). El Bloque de Constitucionalidad en el Derecho Disciplinario. *JURIDICAS CUC*, 13 (1), 207

## **SENTENCIAS CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Leopoldo López Mendoza contra la República Bolivariana de Venezuela. 14 de diciembre de 2009.
- Sentencia caso Instituto de Reeducción del Menor vs Paraguay. 02 de septiembre de 2004.
- Sentencia Caso Yatama vs Nicaragua. 23 de junio de 2005.
- Sentencia Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. 26 de septiembre de 2006.
- Sentencia caso Leopoldo López vs Venezuela. 01 de septiembre de 2011.
- Sentencia caso Petro Urrego vs Colombia. 08 de julio de 2020.

## **SENTENCIAS CORTE CONSTITUCIONAL**

- República de Colombia. Sala Plena. Sentencia T-406 de 05 de junio de 1992. M.P.: Ciro Angarita Baron.
- República de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-295 de 29 de julio de 1993. M.P.: Carlos Gaviria Diaz.

- República de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-225 de 24 de mayo de 1995. M.P.: Alejandro Martínez Caballero.
- República de Colombia. Sala Plena. Sentencia C – 1287 de 05 de diciembre de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra
- República de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-181 de 12 de marzo de 2002. M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.
- República de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-067 de 04 de febrero de 2003. M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.
- República de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-818 de 09 de agosto de 2005. M.P.: Rodrigo Escobar Gil.
- República de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-028 de 26 de enero de 2006. M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto.
- República de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-819 de 04 de octubre de 2006. M.P.: Jaime Córdoba Tribiño.
- República de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-763 de 29 de octubre de 2009. M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- República de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-141 de 26 de febrero de 2010. M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto.
- República de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-316 de 02 de mayo de 2012. M.P.: Mauricio González Cuervo.
- República de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-500 de 16 de julio de 2014. M.P.: Mauricio González Cuervo.
- República de Colombia. Sala Quinta de revisión. Sentencia T-066 de 16 de febrero de 2015. M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado.
- República de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-027 de 18 de abril de 2018. M.P.: José Fernando Reyes Cuartas.
- República de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-369 de 06 de septiembre de 2018. M.P.: Alberto Rojas Rios.
- República de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-111 de 13 de marzo de 2019. M.P: Carlos Bernal Pulido.

## **SENTENCIAS CONSEJO DE ESTADO**

- República de Colombia. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 25000234200020130687101 de 18 de febrero de 2014. M.P.: Guillermo Vargas Ayala.
- República de Colombia. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 11001032500020140036000 de 15 de noviembre de 2017. M.P.: Cesar Palomino Cortés.
- República de Colombia. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 110010325000201700073 00 (0301-2017) de 23 de julio de 2020. M.P.: William Hernández Gómez.

## **FALLOS PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN**

- Sala Disciplinaria (2014). Fallo disciplinario, Gustavo Petro Urrego, en calidad de alcalde mayor de la ciudad de Bogotá, periodo 2012-2015. Radicado D-2013-66-576188.
- Procuraduria Regional Bolívar (2015). Fallo disciplinario, Rafael Pretel Martínez, en calidad de concejal de Turbaco Bolívar, periodo 2012-2015. Radicado D-2013-36-583749.
- Sala Disciplinaria (2016). Fallo disciplinario, Samuel Moreno Rojas, en calidad de alcalde mayor de la ciudad de Bogotá, periodo 2009-2011. Radicado D-139-463399.
- Sala Disciplinaria (2017). Fallo disciplinario, José Rubiel Pérez, en calidad de alcalde del municipio de Caldas Boyacá, periodo 2008-2011. Radicado D-2013-650-593981.
- Sala Disciplinaria (2019). Fallo disciplinario, Luz Piedad Valencia Franco, en calidad de alcaldesa del municipio de Armenia Quindío, periodo 2012-2015. Radicado D-2018-1074955.
- Sala Disciplinaria (2020). Fallo disciplinario, Sergio Andrés Espinosa Flórez, en calidad de gobernador del Departamento de Vichada, periodo 2012-2015. Radicado D-2018-1174443.
- Sala Disciplinaria (2020). Fallo sancionatorio, radicado IUS 2016- 341758 IUC D-2016-652-887075, de 24 de noviembre de 2020.

- Procuraduría Regional de Risaralda (2021). Fallo disciplinario, Mauricio Andrés Restrepo Osorio, en calidad de alcalde del municipio de Marulanda Caldas, periodo 2012-2015. Radicado D-2016-573-831339.