

**DESAFÍOS PARA EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO COLOMBIANO: UN  
ANÁLISIS DEL CASO PETRO URREGO VS COLOMBIA, EL CONTROL DE  
CONVENCIONALIDAD SOBRE LAS GARANTÍAS JUDICIALES Y LA PROTECCIÓN  
DE LOS DERECHOS POLÍTICOS**



**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS  
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
BOGOTÁ  
2021**

**DESAFÍOS PARA EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO COLOMBIANO: UN  
ANÁLISIS DEL CASO PETRO URREGO VS COLOMBIA, EL CONTROL DE  
CONVENCIONALIDAD SOBRE LAS GARANTÍAS JUDICIALES Y LA PROTECCIÓN  
DE LOS DERECHOS POLÍTICOS**

**AUTORES:**

**ASTRID LORENA MARTÍNEZ CASTIBLANCO  
NICOLÁS ROMERO SÁENZ**

**DIRECTOR:**

**MANUEL EDUARDO MARÍN SANTOYO**

**TRABAJO DE GRADO PRESENTADO COMO REQUISITO PARA OPTAR AL  
TÍTULO DE MAGISTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO**



**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS  
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
BOGOTÁ  
2021**

## Contenido

Introducción .....	5
Capítulo 1 .....	7
Aspectos particulares del procedimiento administrativo disciplinario a considerar .....	7
1.1 Principios aplicables en el marco del proceso disciplinario.....	7
1.2. Debido proceso, imparcialidad y garantías de los sujetos disciplinados .....	10
1.3. Características del sistema inquisitivo seguido por el procedimiento administrativo disciplinario.....	15
1.4. Antecedentes relevantes del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002) y el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019).....	17
Capítulo 2.....	21
Alcance de las garantías y protección de los derechos políticos en el ámbito nacional e internacional.....	21
2.1. Concepción de los derechos políticos en el ordenamiento jurídico colombiano ...	21
2.2. Los derechos políticos y las garantías judiciales en la Convención Americana De Derechos Humanos y otros instrumentos del derecho internacional público .....	24
2.3. Consideraciones de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativa a las garantías judiciales y los derechos políticos.....	29
Capítulo 3.....	34

Estudio del fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Petro Urrego vs Colombia .....	34
3.1 Antecedentes Internos .....	34
3.2 Evaluación de las consideraciones de la CIDH.....	39
3.3. Implicaciones para el Estado colombiano y posición de las autoridades internas frente a la responsabilidad del Estado.....	44
Capitulo 4.....	49
Análisis del proceso disciplinario bajo el enfoque del control de convencionalidad .....	49
4.1. Acercamiento al concepto de control de convencionalidad.....	49
4.2. Control de convencionalidad en el proceso disciplinario según la Jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional.....	54
4.3 Aproximación al control de convencionalidad y a la excepción de inconstitucionalidad en los fallos de responsabilidad fiscal y su afectación a los derechos políticos.....	59
4.4. Alcance de la Ley 2094 de 2021 para cumplir lo ordenado por la CIDH.....	62
Conclusiones .....	77
Referencias.....	84

## **Introducción**

La sentencia proferida el pasado 8 de julio de 2020 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en adelante CIDH, en el marco del denominado caso Petro Urrego vs Colombia, ha planteado diferentes desafíos para el procedimiento disciplinario sobre aspectos trascendentales relativos a su propia estructura. Efectivamente, este tema se ha convertido en un problema de actualidad que enfrenta el derecho disciplinario colombiano, de gran debate en el orden jurídico nacional, derivado del control de convencionalidad aplicado al Código Disciplinario Único.

Esta problemática se abordará desde los dos componentes temáticos aparentemente en conflicto entre el régimen disciplinario y la Convención Americana de Derechos Humanos, como son, por un lado, el respeto por las garantías judiciales y el debido proceso, y por otro, la vulneración de los derechos políticos.

Así las cosas, partiendo un método deductivo se estudiarán primero los aspectos generales del procedimiento administrativo disciplinario necesarios para la comprensión del problema, como los principios y garantías de los sujetos disciplinados. Asimismo, se revisarán los rasgos inquisitivos a partir de los cuales está estructurado el proceso disciplinario en Colombia y por último se analizará la motivación en el trámite legislativo que dio lugar a la expedición tanto del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002) como del Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019).

Una vez destacados los aspectos más relevantes, se hará una aproximación conceptual concerniente a los derechos políticos y su relación con los principios esenciales del derecho disciplinario colombiano, así como su concepción en la Convención Americana de Derechos

Humanos y otros instrumentos del derecho internacional público, atendiendo las consideraciones de la jurisprudencia de la CIDH sobre el particular.

Definidos estos aspectos, se procederá con el estudio concreto del fallo proferido el 8 de julio de 2020 por la CIDH, lo que supone la revisión de los antecedentes internos, es decir la sanción inicial impuesta por la Procuraduría General de la Nación, al entonces Alcalde Mayor de Bogotá, Gustavo Petro. Establecido todo lo anterior, se efectuará un análisis detallado del proceso disciplinario bajo el enfoque del control de convencionalidad, para de esta manera alcanzar el objetivo principal y fin último de la investigación, dirigido a determinar el alcance, la viabilidad y la suficiencia de la modificación introducida por la ley 2094 de 2021 al nuevo Código General Disciplinario, en aras de cumplir lo ordenado por la CIDH.

## **Capítulo 1**

### **Aspectos particulares del procedimiento administrativo disciplinario a considerar**

Abordar de manera crítica el impacto de la sentencia proferida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) el pasado 8 de julio de 2020, en el marco del denominado caso Petro Urrego vs Colombia, supone, antes que nada, hacer una precisión acerca de unos determinados rasgos que caracterizan el procedimiento administrativo disciplinario en el ordenamiento jurídico colombiano.

En efecto, el fallo referido plantea cuestionamientos acerca de asuntos específicos del derecho disciplinario, tales como la aplicación de las garantías fundamentales propias de un debido proceso para los investigados, el respeto por el libre ejercicio de los derechos políticos y la concepción de las funciones de la administración pública en ejercicio del derecho administrativo disciplinario, los cuales serán objeto de los siguientes comentarios.

#### **1.1 Principios aplicables en el marco del proceso disciplinario**

Partiendo del modelo del Estado Social de Derecho adoptado a través de la Constitución Política de 1991, se introdujeron características propias de este tipo de organización para la gestión estatal, como son, entre otras, la consagración de derechos fundamentales y sociales y la intervención en la economía mediante un sistema regulador. Bajo este esquema, el incremento necesario de las funciones a cargo de las entidades públicas resulta una consecuencia necesaria; no obstante, previendo la finalidad de garantizar los derechos individuales, el cumplimiento de los fines del Estado se pensó bajo los límites mismos del orden jurídico, dentro del cual cobra la mayor

importancia una gestión pública orientada y guiada por principios de derecho aplicables no solo formal sino materialmente.

Considerando estos postulados, desde sus inicios, la Corte Constitucional ha definido los principios como verdaderas prescripciones jurídicas generales de aplicación inmediata, entendidas como mandatos para el presente que estructuran el Estado y sus relaciones con los ciudadanos y que son de obligatoria referencia para la interpretación del derecho, y, en consecuencia, para las decisiones judiciales (Corte Constitucional, Sentencia T-406, 1992).

Dichos principios resultan incluso de mayor preponderancia cuando al Estado interventor y regulador se le concede el ejercicio de un poder punitivo que abarca distintas esferas dentro de las cuales se integra el derecho sancionador administrativo, que incluye, por supuesto, al derecho disciplinario. Es por ello que desde la entrada en vigor del Código General Disciplinario (Ley 734 de 2002) el legislador, consciente del contexto constitucional, estableció en el artículo 21 que en las actuaciones de orden disciplinario prevalecerán los principios rectores contenidos en dicha ley y los demás señalados en la Constitución Política del 1991.

Ahora bien, para determinar cuáles son aquellos principios aplicables en materia disciplinaria basta remitirse a las disposiciones contenidas en el artículo 94 de la citada ley, el cual expresamente señala que adicionalmente a aquellos contemplados en el entonces vigente Código Contencioso Administrativo (Decreto 01, 1984), se observarán los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y contradicción.

No obstante, resulta pertinente verificar si el nuevo Código General Disciplinario estableció también la aplicación de principios en la materia. Al respecto, el artículo 22 reiteró la prevalencia de los principios rectores contenidos en dicha ley, tal cual lo consagró el artículo 94

de la Ley 734 de 2002, pero añadió que también deberán observarse los contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. Este es un detalle trascendental para el objeto de estudio, pues de entrada deja entrever que incluso para la época de la expedición del nuevo código ya se tenía una conciencia del control de convencionalidad que debía permear sus disposiciones; sin embargo, determinar si tal acepción fue suficiente o no, será un tema de mayor análisis y debate más adelante.

Adicionalmente, el artículo 114 de la Ley 1952 de 2019, a diferencia de lo señalado por el artículo 94 de la Ley 734 de 2002, no dispone un catálogo expreso de principios aplicables a las actuaciones disciplinarias y se limita a decir que lo serán aquellos previstos en cualquiera de sus disposiciones indistintamente, agregando los consagrados en el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Entre los advertidos por este régimen administrativo (Ley 1437 de 2011) se destacan, entre otros, los de imparcialidad, igualdad y publicidad.

Decantado de manera general el contexto de los principios aplicables al procedimiento administrativo disciplinario en Colombia, es necesario añadir que muchos de ellos obedecen a verdaderas garantías propias del debido proceso, cuestionadas en el fallo del 08 de julio de 2020 de la CIDH, por lo que habrá que profundizar sobre los mismos, procurando establecer si efectivamente las reformas introducidas a través de la Ley 2094 de 2021 se ajustan a lo dispuesto tanto por la Constitución como por los tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano, especialmente en cuanto a lo señalado en la Convención Americana de Derechos Humanos.

## **1.2. Debido proceso, imparcialidad y garantías de los sujetos disciplinados**

Actualmente no es debatida la aplicación del debido proceso en materia disciplinaria. Sin embargo, el control de convencionalidad que de algunas disposiciones normativas contenidas en el Código Disciplinario Único ha hecho la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la CIDH, ha denotado la necesidad de replantear algunas de ellas con el fin de dotar de las garantías suficientes al investigado, en el contexto que así lo exige tanto el derecho constitucional interno como el derecho internacional público.

Teniendo en cuenta que dichas disposiciones normativas, sus críticas jurisprudenciales, las modificaciones propuestas como solución a este problema por parte de la Ley 2094 de 2021 y la aplicación de un nuevo Código General Disciplinario serán objeto de análisis posteriores, sea lo primero hacer unas precisiones conceptuales del debido proceso en este ámbito, pues solo así podrán establecerse conclusiones sobre la suficiencia de la propuesta bajo un enfoque de convencionalidad. Siguiendo estos criterios, resulta útil tomar como punto de partida dos presupuestos fundamentales a saber:

a) Existe un verdadero debido proceso de orden puramente administrativo. En efecto, sabido es por efecto de la aplicación directa del artículo 29 de la Constitución Política que el debido proceso no debe garantizarse solo en los procesos judiciales, sino que se extiende a cualquier actuación administrativa. Cuestión por demás lógica en un Estado Social de Derecho, especialmente tratándose del ejercicio del poder punitivo de la administración, a través del cual pueden limitarse derechos y libertades individuales.

Ello tiene una importancia residual, toda vez que la garantía del debido proceso en el procedimiento disciplinario ratifica la inminente naturaleza administrativa que lo caracteriza, de

tal manera que en el estado actual de las cosas, todo acto producido en el marco de tal procedimiento es concretamente un acto administrativo, y por tanto susceptible de control por parte de la jurisdicción contencioso administrativa de manera integral, según se ha evolucionado en los términos de la jurisprudencia del Consejo de Estado. Desde esta óptica, Laverde (2018), acertadamente manifiesta que la observancia del debido proceso representa una oportunidad de tomar la mejor decisión posible y de garantizar el procedimiento para la correcta expedición de un acto administrativo sancionatorio (p. 35).

b) El debido proceso administrativo no es solo exigible por disposiciones normativas del ordenamiento jurídico interno tales como la Constitución Política (artículo 29) o el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (artículo 3), pues sus garantías se encuentran también previstas en instrumentos de derecho internacional público ratificados por el Estado colombiano, tales como la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 8) o la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículos 10 y 11).

Es más, aun en el orden internacional, el debido proceso tiene un alcance no solo judicial, sino también ante cualquier instancia procesal o procedimental que se adelante ante órganos del Estado, como lo reconoció la sentencia de la CIDH en el caso *Ivcher Bronstein vs Perú*, proferida el 6 de febrero de 2001 (Laverde, 2018). Incluso, en el propio fallo del caso *Petro Urrego vs Colombia* la CIDH señala que en su jurisprudencia ya se ha decantado como dichas garantías se extienden a las actuaciones administrativas, y refiriéndose concretamente al derecho disciplinario cita un antecedente relevante para la investigación como es el caso *Maldonado Ordóñez vs Guatemala*. (Fallo página 47, párrafo 120).

Establecido lo anterior, es viable ahora referirnos al contenido mismo del debido proceso administrativo según lo ha delimitado la jurisprudencia constitucional a partir de unas garantías mínimas previas y otras posteriores, donde las primeras se refieren a las requeridas para la debida expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, y las segundas a la validez jurídica de una decisión administrativa. (Corte Constitucional, Sentencia C – 315, 2012).

Dentro de las denominadas garantías previas, la jurisprudencia ha especificado que se tratan del derecho al acceso a la justicia con presencia de un juez natural, el derecho a ser plenamente informado de las actuaciones, el derecho a expresarse libremente, el derecho a un proceso sin dilaciones, e igualmente el derecho a presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra. Por su parte, las garantías posteriores se materializan en la posibilidad de impugnar las decisiones a través de los recursos y herramientas legalmente establecidas para tal efecto en el marco del proceso que se trate. Por otro lado, esta construcción académica debe complementarse al tenor de las sentencias C-370 de 2012 y C-041 de 2013 que describen los elementos constitutivos de la garantía del debido proceso, entre los que se encuentran:

- 1) El principio de legalidad de las faltas y las sanciones.
- 2) El principio de culpabilidad.
- 3) El Derecho de defensa y contradicción de la prueba.
- 4) La doble instancia.
- 5) La presunción de inocencia
- 6) El principio de imparcialidad.
- 7) El principio del non bis in ídem.
- 8) El principio de la cosa juzgada.
- 9) La prohibición de la no reformatio in pejus.

Esto es sin duda relevante en el procedimiento administrativo disciplinario, como bien lo destaca Castro Romero, en el sentido de señalar que partiendo de tal contenido del debido proceso, la Corte Constitucional en Sentencia C-095 del 18 de marzo de 2005 manifestara expresamente que las normas administrativas de naturaleza disciplinaria no pueden desconocer los principios de legalidad, autoridad administrativa competente, imparcialidad, publicidad presunción de inocencia, defensa y contradicción (Corte Constitucional, Sentencia C-095, 2005).

Sobre el particular, explica Mejía (2019) que el debido proceso así concebido busca garantizar la existencia del juez natural y la observancia formal y material de las normas que determinan la ritualidad del proceso (p. 265). Adicionalmente, de lo expuesto también se deduce una clara conclusión acerca del valor que tiene el debido proceso, especialmente en cuanto al derecho administrativo sancionador, por cuanto su alcance nos indica que es más que una exigencia constitucional a través del cual se requiere tipificar conductas, fijar competencias, establecer reglas de sustanciación e indicar formalidades, esto quiere decir que no es solo el seguimiento mecánico de unas reglas de procedimiento (Laverde, 2018, p. 23).

Ahora bien, teniendo presente este contexto, será indispensable ahondar en el principio de imparcialidad, toda vez que se refiere específicamente a aquellas garantías contempladas en el Convención Americana de Derechos Humanos, objeto de análisis posterior, que la CIDH encontró vulneradas al examinar la concepción del procedimiento disciplinario contenido en la Ley 734 de 2002. Pues bien, procurando agotar los distintos matices del alcance de la imparcialidad, Laverde nos recuerda que además de estar definido en distintos tratados internacionales, es también uno de los principios de la función administrativa contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política, y en atención a esa naturaleza la Corte Constitucional, en sentencia C-095 de 1994, señaló que en virtud de su aplicación:

Cualquier decisión judicial o administrativa, es la concreción de un orden normativo abstracto a situación particular y específica, lo que impone al juez o servidor público, sea que actúe en primera o segunda instancia, intervenga con la más absoluta imparcialidad, despojado de cualquier atadura que pueda comprometer su recto entendimiento y aplicación del orden jurídico (Laverde, 2020, p.30).

Además, de manera oportuna, cita en complemento la Sentencia C-095 de 2003, en la cual la Corte añade que la garantía de imparcialidad se convierte no sólo en un elemento esencial para preservar el derecho al debido proceso, sino también en una herramienta idónea para salvaguardar la confianza en el Estado de derecho, a través de decisiones que gocen de credibilidad social y legitimidad democrática. (Corte Constitucional, Sentencia C-095, 2003).

Así las cosas, resulta fácil entender las razones expuestas por la CIDH en el fallo del 8 de julio de 2020 para determinar que la concentración de las funciones de investigación y juzgamiento en cabeza de una misma autoridad, como lo contempla el Código Disciplinario Único, atenta contra las garantías previstas en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, específicamente en cuanto a la imparcialidad allí exigida.

Precisamente, previendo encontrar una solución a este problema jurídico, el artículo 3 de la Ley 2094 de 2021 modificó el artículo 12 del nuevo Código General Disciplinario, que regulaba el debido proceso en las actuaciones administrativas de orden disciplinario, en el sentido de afirmar que el disciplinable deberá ser investigado y luego juzgado por un funcionario diferente, independiente, imparcial y autónomo.

Como se ha dicho, acerca de la suficiencia de estas propuesta legislativa como cumplimiento a lo ordenado por la CIDH se concluirá una vez se hayan hecho las precisiones conceptuales previas necesarias para tomar en consideración, relativas a los dos aspectos jurídicamente relevantes del fallo en el caso Petro Urrego vs Colombia, esto es, por un lado las

garantías del debido proceso, y por otro, el ejercicio de los derechos políticos y su eventual vulneración por efecto del procedimiento administrativo disciplinario.

### **1.3. Características del sistema inquisitivo seguido por el procedimiento administrativo disciplinario**

Precisamente la vulneración del principio de imparcialidad deviene de rasgos característicos de un sistema típicamente inquisitivo a partir del cual está estructurado el proceso disciplinario en Colombia, dentro de los que se destaca la unificación de la competencia en una misma autoridad para adelantar la fase de instrucción y juzgamiento. Así, difícilmente podrá sostenerse que dicho juzgamiento será presidido por un funcionario independiente e imparcial a la investigación que él mismo adelantó.

Concretamente, para la CIDH no resulta ajustado a las garantías contempladas en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos que la autoridad que fórmula un pliego de cargos tenga igualmente la potestad de decidir e incluso imponer una sanción partir de tal imputación, pues de ello resulta una idea preconcebida de la responsabilidad disciplinaria. Por ello, añade expresamente lo siguiente:

La concentración de las facultades investigativas y sancionatorias en una misma entidad, característica común en los procesos administrativos disciplinarios, no es en sí misma incompatible con el artículo 8.1 de la Convención, siempre que dichas atribuciones recaigan en distintas instancias o dependencias de la entidad que se trate, cuya composición varíe de manera que tal que los funcionarios que resuelvan sobre los méritos de los cargos formulados sean diferentes a quienes hayan formulado la acusación disciplinaria y no estén subordinados a estos últimos. (...) En razón de lo anterior, este Tribunal advierte que el diseño particular del proceso seguido contra el señor Petro evidencia una falta de imparcialidad desde el punto de visto objetivo (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia Caso Petro Urrego vs. Colombia, 2020).

Por su puesto, más allá del caso concreto, es un vicio del procedimiento mismo al atentar contra la imparcialidad en el juzgamiento de cualquier sujeto disciplinado. Como se dijo, ese defecto inherente al proceso disciplinario surge en virtud de su concepción inquisitiva, dónde quien investiga posteriormente juzga sobre su propia instrucción; eso sí, como se verá, este presupuesto tiene mayores efectos jurídicos al tratarse de funcionarios públicos de elección popular, estando de por medio el libre ejercicio de los derechos políticos.

Incluso desde antes de proferirse el fallo de la CIDH, la doctrina y otros sectores de la academia habían advertido ya de esta disfuncionalidad, como, por ejemplo, López Gutiérrez, quien tuvo a bien decir que:

una de las críticas que se hace del sistema disciplinario en Colombia y que no se corrigió en la nueva disposición, es su modelo inquisitivo mandado a recoger dentro de los sistemas sancionatorios. Este modelo hace que el funcionario que inicie la investigación sea el mismo que la adelante, decrete pruebas, las practique, formule cargos y decida de manera definitiva, permitiendo que se pierda la imparcialidad y la objetividad (López, 2019, p.72).

Es más, advierte el autor citado que ya de hecho desde el año 2013 el entonces Fiscal General de la Nación había denunciado este defecto al manifestar que en materia disciplinaria seguimos anclados en modelos absolutamente medievales, en modelos absolutamente inquisitivos, en modelos absolutamente secretos, que ya están absolutamente superados. (López, 2019, p.74).

En este orden ideas se han formulado soluciones, más allá de la señalada modificación introducida por el artículo el artículo 3 de la Ley 2094 de 2021, en las cuales dicha división entre las atribuciones de instrucción y juzgamiento debe hacerse, para algunos, a partir de mecanismos de reorganización interna de la autoridad administrativa, y para otros, mediante una reforma de mayor alcance, en tanto se requiere instaurar un verdadero modelo acusatorio en el que intervenga una autoridad de orden judicial. Ambas posturas, serán también objeto de los comentarios

pertinentes, incluyendo las adecuaciones estructurales que en virtud de la Ley 2094 de 2021 ha hecho la propia Procuraduría General de la Nación.

Eso sí, para establecer la procedibilidad de un modelo acusatorio en este asunto, y sin perjuicio de la autonomía del derecho disciplinario, se hace necesario realizar un acercamiento al proceso penal, el cual se caracteriza, entre otras cosas, por la diferenciación estricta de los responsables de la investigación, el control de garantías y el juzgamiento. Por tal razón, la Fiscalía General de la Nación señaló que:

El Acto Legislativo número 03 de 2002, introdujo entonces una marcada tendencia acusatoria del proceso penal, que, si bien de una parte tiene por objeto la protección de bienes jurídicos de alta consideración en procura de obtener un orden social justo, de otra, se cimienta en la protección y la garantía de los derechos fundamentales del implicado y de la víctima. (...) Junto a la separación de las funciones de acusación y juzgamiento, la oralidad, la publicidad, la realización de la prueba en juicio y la imparcialidad del juez, son las condiciones más connotantes del sistema acusatorio. (Avellana, P., Fiscalía General de la Nación y Escuela de Estudios e Investigaciones Criminalísticas y Ciencias Forenses, 2007, p.30).

#### **1.4. Antecedentes relevantes del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002) y el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019)**

Un último aspecto general para considerar antes de abordar el análisis concreto del impacto del fallo citado de la CIDH, lo constituyen los antecedentes puntuales tanto de la ley 734 de 2002 como de la ley 1952 de 2019, por supuesto en lo que tiene que ver con la imparcialidad y el debido proceso. Sin duda, resulta válido preguntarse ¿Por qué si la imparcialidad ya se encontraba consagrada en la Constitución Política y en instrumentos internacionales como la Convención Americana de Derechos Humanos, desde antes de la vigencia del Código Disciplinario Único, no fue debidamente considerada en la estructuración del procedimiento administrativo disciplinario?

Pues bien, para dar respuesta a tal inquietud es necesario hacer referencia a la exposición de motivos presentados en el trámite legislativo que dio lugar a los cuerpos codificados disciplinarios, en aras de verificar si se previó o no adecuadamente la aplicación del principio de imparcialidad como garantía del debido proceso de los sujetos disciplinados. Tratándose de la Ley 734 de 2002, los aspectos principales de la reforma (recuérdese que para entonces se encontraba vigente la Ley 200 de 1995) pueden clasificarse en el documento de exposición de motivos esquemáticamente así:

- 1) Naturaleza del derecho disciplinario.
- 2) Carácter garantista de la ley disciplinaria.**
- 3) Principio de Proporcionalidad.
- 4) El poder preferente y las demás manifestaciones de la potestad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación.
- 5) Catálogo de faltas gravísimas así como de deberes y prohibiciones cuya transgresión constituye falta grave o leve.
- 6) Régimen de sanción más severo.
- 7) Integración de los regímenes especiales de la Fuerza Pública y de los particulares.
- 8) Mayor celeridad y otros aspectos formales del procedimiento disciplinario (Ley 734, 2002).

Nótese que las garantías fue uno de los temas principales a introducir en el Código Disciplinario Único, de hecho expresamente se señaló en la exposición de motivos que: “Dada su naturaleza sancionatoria, el derecho disciplinario debe respetar plenamente las garantías propias del derecho punitivo, como lo ha señalado reiteradamente la Corte Constitucional, y desarrollar integralmente el artículo 29 superior, según el cual, el debido proceso debe aplicarse a toda clase

de actuaciones judiciales y administrativas. Por esta razón, se mantuvieron los principios que con este fin habían sido introducidos por la Ley 200 de 1995, mejorando su contenido o alcance, y se agregaron otras disposiciones, con objeto de fortalecer el conjunto de derechos y garantías con que deben contar quienes sean investigados disciplinariamente.”

Bajo este postulado, el ya comentado artículo 94 de la ley 734 de 2002, previó, entre otros, la aplicación del principio de imparcialidad en las actuaciones procesales. No obstante, el alcance de tal principio no fue concebido como para separar las atribuciones de la etapa de instrucción y de juzgamiento en funcionarios o autoridades diferentes.

De hecho, previamente el artículo 6, al referirse expresamente al debido proceso, ya había dispuesto que el sujeto disciplinable deberá ser investigado por un mismo funcionario competente, con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, para añadirse después en su artículo 169A que el mismo funcionario de conocimiento proferirá el fallo dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes al vencimiento del término de traslado para presentar alegatos de conclusión.

De otro lado, originalmente para el nuevo Código General Disciplinario se pensó también en fortalecer los principios que rigen la actuación administrativa disciplinaria. Inclusive en la exposición de motivos puede verse cómo se priorizó la reorganización, complementación y adición de principios tales como el de dignidad humana, especialidad, subsidiariedad, ilicitud sustancial, investigación integral, entre otros, en los que no se contempla el de imparcialidad.

Así las cosas, el legislador necesitó de un fallo de la CIDH para darse cuenta de que una de las garantías fundamentales necesarias para todo sujeto disciplinable era contar con la

imparcialidad de quien tiene a cargo tomar la decisión, quien por demás debía ser ajeno a la investigación, de tal modo que no tuviera una idea preconcebida de su responsabilidad.

Por lo anterior, resulta cuando menos contradictorio que el texto original de la Ley 1952 de 2019, que había añadido la aplicación de los principios contenidos en instrumentos de derecho internacional público, no haya contemplado la imparcialidad en los términos de la Convención Americana de Derechos Humanos y la jurisprudencia de la CIDH, en el sentido de estructurar un proceso disciplinario en el que se separaran las funciones de instrucción y juzgamiento.

## Capítulo 2

### Alcance de las garantías y protección de los derechos políticos en el ámbito nacional e internacional

Planteadas las precisiones conceptuales pertinentes acerca de los principios aplicables y las garantías del debido proceso administrativo disciplinario, es pertinente ahora abordar lo concerniente a los derechos políticos y su relación con dichas garantías. Lo anterior, como quiera que esta es la segunda temática necesaria para realizar el análisis del fallo del 8 de julio de 2020 de la CIDH.

#### 2.1. Concepción de los derechos políticos en el ordenamiento jurídico colombiano

Los derechos políticos son derechos humanos de los cuales son titulares los ciudadanos para el ejercicio y el control del poder público; estos establecen una relación entre ciudadanos y el Estado, en el marco de los procesos de participación ciudadana. La Constitución Política de Colombia de 1991 consolidó de manera amplia y garantista la democracia, como un pilar fundamental para el reconocimiento de los derechos políticos, pasando de una democracia representativa a una democracia con espacios de participación, en donde los ciudadanos tienen una injerencia importante en los procesos decisorios, reflejados en el artículo 40 de la Constitución:

*Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:*

- 1. Elegir y ser elegido.*
- 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.*
- 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.*

*4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.*

*5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.*

*6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.*

*7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.*

*Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública (Const., 1991).*

Esta disposición establece diferentes formas de participación, ejercicio y control sobre el gobierno y el poder público, como por ejemplo, el derecho a elegir a sus representantes y la posibilidad de ser elegido; por otro lado, están las distintas formas de participación del pueblo en las cuales se ve reflejada su soberanía, mediante plebiscitos, referendos, entre otros; de igual manera en la formación de partidos y movimientos políticos se comprende el derecho que tienen los ciudadanos a asociarse libremente de conformidad con el artículo 38 de la carta política; al igual que estas, la revocación del mandato, la iniciativa en corporaciones públicas, el acceso a cargos y funciones públicas, constituyen formas en las que el ciudadano interactúa en la vida pública, ejerciendo sus derechos políticos.

Al igual que en la Constitución Política de Colombia de 1991, los derechos políticos están consagrados en la la Convención Americana de Derechos Humanos, también llamada Pacto de San José de Costa Rica, que en su artículo 23 establece cuáles son y sus posibles limitaciones; este instrumento internacional establece obligaciones para los Estados parte con respecto a los derechos sociales, económicos y culturales. Toda vez que Colombia ratificó dicho pacto, sus disposiciones entraron a ser parte del bloque de constitucionalidad, es decir se entienden incorporadas al derecho interno, las cuales analizaremos posteriormente.

Por otra parte, la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana ha tenido varios acercamientos al concepto de derechos políticos, reconociendo unánimemente el carácter de derechos fundamentales de los mismos. Por ejemplo, en la sentencia T-117 de 2016 señaló que “Colombia como Estado Social de derecho, organizado como república democrática, participativa y pluralista, consagró los derechos políticos como derechos fundamentales que permiten a toda la ciudadanía participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Tales principios se materializan mediante los diferentes mecanismos previstos en la ley y en la Constitución” (Corte Constitucional, Sentencia T-117, 2016).

Consecuente a dicha providencia, se ha reconocido que los derechos políticos pueden llegar a ser protegidos a través de la acción de tutela, al tener la naturaleza de fundamentales, calidad ratificada por la jurisprudencia y los tratados internacionales suscritos por el Estado colombiano (Corte Constitucional, Sentencia T- 369, 2018). Más recientemente, en sentencia C-027/2018, se definió 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 (Corte Constitucional, Sentencia C-027, 2018).

Así las cosas, podemos concluir que los derechos políticos tienen una íntima relación con la participación política, la toma de decisiones, la soberanía popular y la democracia, de tal manera que no garantizarlos de forma efectiva implicaría una trasgresión al goce de derechos básicos del ser humano. Ahora bien, estos derechos de orden político tienen un reconocimiento nacional e internacional, el cual les ha dado la categoría de derechos fundamentales, pero esto no implica que

sean derechos absolutos, en el sentido de que podrían tener restricciones siempre y cuando estas no trasgredan el núcleo de su protección.

## **2.2. Los derechos políticos y las garantías judiciales en la Convención Americana De Derechos Humanos y otros instrumentos del derecho internacional público**

Los derechos políticos y las garantías judiciales han sido formulados y promulgados en distintos pactos, protocolos, convenios e instrumentos del derecho internacional público. Teniendo en cuenta estos instrumentos, algunos tratadistas consideran entre los derechos políticos: el derecho de asociación, el de reunión, el derecho a formar partidos políticos, el de postularse para algún cargo de elección popular y, en cierta forma, la libertad de expresión de las ideas. Pero todos concuerdan con que el derecho al sufragio universal, es el más importante de los derechos políticos (Concha, 1994, s.p.).

Acerca de los derechos políticos consagrados a nivel internacional vale la pena destacar los siguiente:

En primer lugar, la Declaración Universal de Derechos Humanos proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Paris, el 10 de diciembre de 1948, contempló en su artículo 21, el derecho que tiene toda persona a conformar e intervenir en el gobierno mediante diferentes mecanismos de participación, ya sea por sí mismo o eligiendo un representante, garantizando el acceso que tiene el ciudadano en igualdad de condiciones a las funciones públicas y por último asegurando que la soberanía reside en el pueblo, expresada en las elecciones y el sufragio universal.

Igualmente, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre de 1948, por la cual se creó la Organización de los Estados Americanos (OEA), señala en su artículo XX que

“Toda persona, legal- mente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres” (Organización de Estados Americanos, 1948, s.p.), consagrando de esta forma los derechos políticos por medio de la participación ciudadana, no solo de forma universal, si no en el continente americano, reafirmando la importancia de los mismos para cada país.

Posteriormente, el 16 de diciembre de 1966, se adoptó por la Organización de Naciones Unidas el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, puesto en vigor en 1976, el cual al igual que los instrumentos internacionales precedentes, estableció los derechos políticos en su artículo 25, incluyendo la participación en los asuntos públicos, el voto secreto, la posibilidad votar y ser elegido y las condiciones de igualdad en el acceso a cargos públicos. Finalmente, la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica de 1969, como instrumento internacional, busca garantizar la justicia social y la libertad personal basado en los derechos del hombre, verbigracia, los derechos políticos, los cuales deben ser garantizados para asegurar la participación e interacción del ciudadano con el Estado y para ejercer otros derechos; por tanto, la convención establece en su artículo 23:

### **Artículo 23. 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 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 (Organización de Estados Americanos, 1969, s.p.).*

Los derechos y oportunidades referidos en este artículo son la participación en los asuntos públicos, el sufragio activo que es el derecho de los ciudadanos a votar, el sufragio pasivo el cual implica el derecho de todos los ciudadanos a elegir y ser elegido, teniendo en cuenta una accesibilidad en condiciones iguales; como se dijo, estos derechos se traducen en nuestro ordenamiento interno en el artículo 40 de la constitución política de 1991, el cual agrega otros, como constituir partidos políticos, movimientos políticos, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y revocar el mandato de los elegidos.

Adicionalmente, el artículo 23.2 de la Convención pone de presente que esos derechos políticos no son absolutos, que la ley puede establecer restricciones exclusivamente por razón de edad (la cual en nuestro ordenamiento es de 18 años), en razón de la nacionalidad (plasmada en el artículo 96 de nuestra Constitución Política de 1991), por residencia, instrucción, capacidad civil o mental (limitaciones igualmente contempladas en nuestra legislación).

Sin embargo, para el objeto de estudio es importante resaltar la última restricción referida a la **condena, por juez competente, en proceso penal**, sobre la que se plantea una discusión, debido a que en Colombia la Procuraduría General de la Nación es una autoridad administrativa y no un juez penal que intervenga en un procedimiento judicial, la cual podría limitar el ejercicio de los derechos políticos mediante el uso de un poder preferente disciplinario, por ejemplo, sancionando con destitución a un funcionario de elección popular.

Por otro lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como órgano judicial de la Organización de Estados Americanos ha desarrollado los derechos políticos sobre diversos

ejes: En primer lugar, mediante el principio de igualdad y no discriminación, entendiendo por este “el deber del Estado de generar las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ejercerse de forma efectiva respetando el principio de igualdad y no discriminación” (Corte IDH, Sentencia de 23 de Junio de 2005, párr. 192), y, a su vez, que sea consagrado el ejercicio efectivo de ese derecho sin exclusiones arbitrarias o discriminatorias (CIDH, 2008, párr. 340).

En segundo lugar, la participación política, que “incluye amplias actividades que las personas pueden realizar de forma individual o a través de la conformación de partidos políticos, con el propósito de escoger quienes los gobiernen a través del derecho al sufragio; o para encargarse de la dirección de los asuntos públicos a través del derecho a ser elegido” (Carcamo y Jiménez, 2016, p.16), basada en el derecho a elegir, ser elegido, y la participación en partidos políticos.

Por último, adicional al mencionado artículo 23.2, la CIDH ha tenido en cuenta la limitación de los derechos políticos establecida en el artículo 27.2, según el cual no está autorizada la suspensión a los derechos políticos, ni las garantías judiciales indispensables para su protección y por otro lado en el artículo 29.A que contempla la interpretación general de todas las limitaciones de los derechos señalados en ese instrumento, incluyendo los derechos políticos e indicando que no se pueden limitar los mismos en mayor medida que la prevista en la Convención.

Con todo, los derechos políticos necesitan para su efectividad y materialización unas garantías judiciales, las cuales han sido contempladas por la Convención Americana de Derechos Humanos en el artículo 8 así:

#### Artículo 8. Garantías Judiciales

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

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;

c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y

h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculcado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia (Organización de Estados Americanos, 1969, s.p.).

Este artículo lo desarrolla la Convención de forma completa y constituye uno de los pilares sobre los cuales se construye el sistema de protección de derechos humanos, debido a que por medio de las garantías judiciales se pueden desarrollar y garantizar los diferentes derechos contemplados en el instrumento jurídico y sin duda alguna los derechos políticos como derechos

fundamentales, protegiendo de esta forma a la persona que se encuentre sometida a un procedimiento ante una autoridad competente. Las garantías judiciales del citado artículo, podría pensarse que “son taxativas, y que allí están previstas todas las posibilidades que pueden presentarse en los distintos tipos de procesos, pero el número de garantías pueden tener ampliación de conformidad con la interpretación teleológica, sistemática y dinámica del texto convencional.” (Thea, 2013, p.128).

En conclusión, los derechos políticos tienen una vasta protección a nivel internacional, como lo vimos en los diferentes pactos, declaraciones y convenios que han sido ratificados por Colombia, por lo cual entran a ser parte del bloque de constitucionalidad; todos ellos, coinciden en que tales derechos se basan en el acceso a funciones públicas, la posibilidad de elegir y ser elegido, la participación en asuntos públicos, la intervención en partidos políticos entre otros y su ejercicio efectivo sin limitaciones arbitrarias o desproporcionadas, se debe realizar sin más condiciones que las señaladas en la misma Convención; de lo contrario la sociedad quedaría sin herramientas para exigir y defender sus derechos e intereses, en ejercicio de su soberanía popular (Carcamo y Jiménez, 2016, p.43).

### **2.3. Consideraciones de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativa a las garantías judiciales y los derechos políticos**

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado jurisprudencialmente la protección y alcance de los derechos políticos y las garantías judiciales, a través de diferentes fallos que han marcado su contenido.

En el caso YATAMA VS NICARAGUA, resuelto el 23 de junio de 2005, se declaró la responsabilidad internacional del Estado por la exclusión de la organización indígena YATAMA

para participar en las elecciones municipales de 2000, debido a que la Ley Electoral No. 331 de 2000 no contemplaba la figura de las asociaciones de suscripción popular y sólo permitía la participación a través de partidos políticos; esta restricción no se ajustó al artículo 8.1 de la Convención Americana, por lo que el Estado violó el derecho a las garantías judiciales y de igual forma violó el derecho a ser elegido de YATAMA, infringiendo el artículo 23 de la convención.

En este caso la CIDH indicó 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” (CIDH, Sentencia 23 de junio de 2005, párr. 206), reconociendo de esta forma que existen restricciones a los derechos políticos y que los Estados tienen legitimidad para regularlos, sin embargo, las limitaciones no deben ser discriminatorias y deben atender a un criterio proporcional, razonable y de satisfacción general.

Posteriormente, en fallo del 6 de agosto de 2008, proferido en el caso CASTAÑEDA GUTMAN VS. MÉXICO, en el cual se estudió la responsabilidad internacional del Estado por la inexistencia de un recurso adecuado y efectivo para cuestionar la decisión del Instituto Federal Electoral, que negó la inscripción de la candidatura presidencial del señor GUTMAN como independiente en el año 2006, la CIDH decidió que México no violó el derecho político a ser elegido debido a que el Estado puede regular los derechos políticos. Aquí la CIDH ratificó la facultad de los Estados para restringir los derechos políticos siempre y cuando no se llegue a abusos, indicando que:

La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, *per se*, una restricción indebida a los derechos políticos. Sin embargo, la

facultad de los Estados de regular o restringir los derechos no es discrecional, sino que está limitada por el derecho internacional que exige el cumplimiento de determinadas exigencias que de no ser respetadas transforma la restricción en ilegítima y contraria a la Convención Americana (CIDH, Sentencia 6 de agosto de 2008, párr. 174).

Por otra parte, valga referirse al caso de LEOPOLDO LOPEZ VS VENEZUELA, en el que la CIDH examinó si el Estado venezolano era responsable por la violación de los derechos políticos del señor LOPEZ, específicamente su derecho a ser elegido como alcalde de Caracas, en razón de la imposición por parte de la Contraloría venezolana de una sanción administrativa de multa con una pena adicional de inhabilidad para postularse a elecciones durante tres años, lo cual impidió su inscripción a un cargo de elección popular.

Dicho lo anterior, la CIDH decidió aplicar de forma directa el artículo 2.3 de la Convención Americana, porque, aunque el proceso fiscal del señor Leopoldo López no tenía como finalidad primaria imponer una inhabilidad, con ocasión a dicho proceso la Contraloría mediante acto administrativo impuso una restricción a su derecho político, sin cumplir ninguno de los requisitos, pues no fue una condena por juez competente en el marco de un proceso penal como lo indica la norma internacional.

Por tanto, se reitera que los derechos políticos deben ser garantizados no solo en su goce sino en su oportunidad, en efecto señaló la Corte:

“(…) 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. En el presente caso, si bien el señor López Mendoza ha podido ejercer otros derechos políticos, está plenamente probado que se le ha privado del sufragio pasivo, es decir, del derecho a ser elegido” (CIDH, Sentencia 1 de septiembre de 2011, párr. 108)

En este asunto, el Contralor debía tener una motivación explícita cualitativa y cuantitativa, la cual no se vio en el acto administrativo que inhabilitó al señor LOPEZ, violando también el derecho a la defensa y a la protección judicial y por tal motivo se declaró responsable al Estado de Venezuela por violación al derecho a ser elegido.

En este fallo es importante reconocer que, aunque la CIDH hace una interpretación directa de la Convención Americana, resalta la importancia de las sanciones administrativas y disciplinarias, ya que al igual que las penales son una manifestación del Estado, recordando lo expuesto en su jurisprudencia previa en el sentido que las sanciones administrativas y disciplinarias son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas. (CIDH, Sentencia 1 de septiembre de 2011, párr. 108)

Por otra parte, en el caso LOPEZ LONE Y OTROS VS HONDURAS del 05 de octubre de 2015, la CIDH declaró que el Estado de Honduras era responsable por la violación a los derechos políticos, garantías judiciales y otros derechos del juez LONE y otros, los cuales fueron objeto de procesos disciplinarios que tuvieron como consecuencia su destitución; estos procesos disciplinarios se dieron con ocasión y en defensa de la democracia y el Estado de Derecho en el contexto del golpe de Estado ocurrido en junio de 2009 en Honduras. En esta oportunidad la CIDH resaltó la importancia que deben tener las garantías judiciales en los procesos disciplinarios, así como el respeto de los derechos políticos, señalando que:

El ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención. Además, de conformidad con el artículo 23 convencional, sus titulares, es 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 tenga la oportunidad real para ejercerlos” (CIDH, Sentencia 5 de octubre de 2015, párr. 143).

En definitiva, la CIDH ha sostenido en su evolución jurisprudencial la importancia y la protección de los derechos políticos como derechos fundamentales, en donde los Estados deben proporcionar los mecanismos y condiciones para que estos puedan ser ejercidos de forma eficaz. Por tanto, no se debe desconocer que el ejercicio de los derechos políticos siempre debe respetar las garantías judiciales, pues solo de esta forma pueden limitarse legítimamente. Por lo anterior, la CIDH en el caso MALDONADO ORDOÑEZ VS. GUATEMALA indicó que

Respecto de la destitución por vía administrativa de funcionarios públicos, la Corte ha señalado que, por su naturaleza sancionatoria y debido a que implica una determinación de derechos, las garantías procesales contempladas en el artículo 8 de la Convención Americana hacen parte del elenco de garantías mínimas que deben ser respetadas para adoptar una decisión no arbitraria y ajustada al debido proceso (CIDH, Sentencia 08 de julio de 2020, párr. 121).

## **Capítulo 3**

### **Estudio del fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Petro Urrego vs Colombia**

Aproximarse de manera consecuente al fallo del 8 de julio de 2020 proferido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), supone estudiar los antecedentes internos de la sanción de destitución impuesta al señor Gustavo Petro como alcalde de Bogotá y la inhabilidad general para ocupar cualquier cargo público, lo que conllevó al sancionado a iniciar la actuación ante el órgano judicial interamericano.

Por otro lado, es pertinente evaluar las consideraciones que la CIDH tomó en cuenta respecto de la protección de los derechos políticos y las garantías judiciales y por último se deben analizar las implicaciones que tuvo dicho fallo, atendiendo la posición que asumieron algunas autoridades internas frente a la responsabilidad del Estado colombiano.

#### **3.1 Antecedentes Internos**

La polémica sanción que dio lugar a la destitución del señor Gustavo Petro como alcalde de Bogotá y la inhabilidad general para ocupar cualquier cargo público por el término de 15 años, fue impuesta por la Procuraduría General de la Nación en fallo del 09 de diciembre de 2013, con fundamento en los siguientes supuestos fácticos:

- El 30 de octubre de 2011 el señor Gustavo Francisco Petro Urrego fue elegido alcalde Mayor de Bogotá, D.C. para el periodo 2012 – 2016.
- Previo a la posesión del señor Petro como alcalde de Bogotá, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) ordenó, mediante Resolución 364 de 25 de mayo de 2011, la apertura de la licitación pública No. 001 a fin de concesionar el servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá.

- El 11 de octubre de 2012, la UAESP suscribió el contrato interadministrativo 017 con la Empresa Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), cuyo objeto consistía en la gestión y operación del servicio público de aseo de Bogotá.
- Con motivo del anterior contrato, en el 2012 se suscribieron los contratos Nos. 1-06-263000848 y 1-06-263000851, cuyo objeto fue la adquisición de maquinaria y equipos para la prestación del servicio de aseo en la ciudad de Bogotá por parte de la [EAAB], para lo cual se adelantó la invitación pública 804 del 4 de diciembre de 2012. Posteriormente, la EAAB suscribió con la empresa Aguas de Bogotá, S.A.E.S.P. el contrato No. 1-07-10200-0809-2012 para la prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá, por un término de cuatro meses y 14 días, a partir del 18 de diciembre de 2012.
- El 10 de diciembre de 2012, el alcalde expidió el Decreto 564, mediante el cual se adoptaron disposiciones para asegurar la prestación del servicio público de aseo en el Distrito Capital, en acatamiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-724/03 para la atención de la población recicladora.
- El 14 de diciembre de 2012, días antes del vencimiento de los contratos entre la UAESP y las operadoras privadas, se expidió el Decreto 570 en el marco de la transición en el modelo de prestación del servicio público de aseo, mediante el cual se decretó un Estado de prevención ordenando: a) autorizar el uso de vehículos automotores tipo volquetas, b) implementar un Plan Operativo de Emergencia para el esquema transitorio adoptado por el Decreto Distrital 564, por parte de las empresas de servicios públicos pertenecientes al Distrito Capital.
- El 17 de diciembre de 2012, la UAESP y la EAAB suscribieron una adenda al contrato interadministrativo 01753. El mismo día, la UAESP declaró una urgencia manifiesta, en virtud de lo cual suscribió a finales de 2012 contratos con operadoras privadas para lograr la prestación del servicio público de aseo en la ciudad. A pesar de la suscripción de estos contratos, el 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. Durante tales días, aproximadamente 5,841 toneladas de basura no fueron recogidas. Luego de la crisis, los operadores privados continuaron prestando el servicio público de aseo en alrededor del 48% de la ciudad. (Procuraduría General de la Nación) (Procuraduría General de la Nación, 2013, s.p.).

Por los anteriores hechos, la Procuraduría General de la Nación formuló tres cargos en contra del señor Gustavo Petro por el presunto mal manejo de las basuras en Bogotá, detallados de la siguiente manera:

- **Primer Cargo por la suscripción de los contratos interadministrativos 017 del 11 de octubre de 2012 y el contrato interadministrativo 809 del 4 de diciembre de 2012:** El contrato 017 tuvo origen en que las empresas del Distrito de Bogotá asumieran la prestación del servicio público de aseo, por lo que (UAESP) y (EAAB) lo suscribieron sin que esta empresa contara con la más mínima experiencia y capacidad requerida.

El contrato 809 fue suscrito por el gerente de la (EAAB) y el gerente de S. A. E. S. P, sin que esta empresa contar tampoco con la experiencia y capacidad requerida. Lo que conlleva una falta gravísima contenida en el numeral 31 del artículo 48 del Código Disciplinario Único, consistente en participar en la etapa precontractual o en la etapa 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 (Ley 734, 2002, art. 48, núm. 31).

La sala disciplinaria consideró para este cargo que se demostró la tipicidad y la configuración de todos los elementos de la falta disciplinaria atribuida, porque en su entender el señor Gustavo Petro con su actuar, desconoció los principios básicos de la contratación estatal, al haber determinado que las entidades del distrito, sin ninguna experiencia y capacidad, asumieran la prestación del servicio de aseo. Por consiguiente, la decisión del disciplinado de que el servicio de aseo fuera asumido por parte de las entidades del distrito, fue contraria a derecho porque desconoció las normas contractuales vigentes, y ocasionó una grave crisis del servicio público de aseo, de tal manera que fue una prestación deficientemente del servicio en aquellas zonas donde se utilizó volquetas, invirtiendo inadecuadamente recursos públicos sin ninguna necesidad.

Por otro lado, la autoridad disciplinaria estimó que los objetivos del señor Gustavo Petro no guardaron ninguna relación con el respeto de las normas contractuales vigentes y con la garantía

de la prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá, de tal suerte que, aunque él no participó en la etapa precontractual o contractual concerniente a la celebración de los convenios interadministrativos No. 17 y 809 de 2012, sí quedó demostrado que dio precisas instrucciones para que la asignación del servicio público de aseo se hiciera a un operador público, el cual en la ciudad de Bogotá no existía y con la circunstancia de que las empresas que había en el Distrito no tenían la experiencia, personal, conocimiento y capacidad técnica y operativa para asumir dicha responsabilidad. Como argumento final, la sala consideró que el señor alcalde mayor obró con dolo, pues fueron múltiples las advertencias que varias entidades y funcionarios le hicieron sobre las consecuencias que traerían sus decisiones (Procuraduría General de la Nación, 2013, s.p.).

- **Segundo Cargo por la expedición del Decreto 564 del 10 de diciembre de 2012:** Según la Sala, este decreto implementó el esquema de prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá, impidiendo que otras empresas, distintas a las entidades del Distrito de Bogotá, prestaran en igualdad de condiciones el servicio público de aseo en la ciudad capital, lo que conlleva a una falta gravísima contenida en el numeral 60 del artículo 48 del Código Disciplinario Único, consistente en “ejercer las potestades que su empleo o función le concedan para una finalidad distinta a la prevista en la norma otorgante” (Ley 734, 2002, art. 48, núm. 60).

Se fundamentó este cargo considerando que la finalidad distinta a la prevista en las normas acaeció al adoptar un esquema transitorio de aseo, no autorizado en el ordenamiento jurídico, obrando de esta forma con dolo, toda vez que al expedirse el Decreto 564 de 2012 el alcalde conocía que imponer restricciones y limitaciones al principio de la libertad de empresa era contrario al ordenamiento jurídico. Además se agrega que el decreto 564 de 2012 vulneró también el principio de la libertad de empresa, al imponer una serie de requisitos, condiciones y

restricciones que únicamente se podían hacer mediando áreas de servicio exclusivo; por otra parte, las medidas adoptadas en este decreto impidieron y desconocieron la libre competencia, por cuanto los operadores privados a partir del 18 de diciembre de 2012 perdieron la condición de prestadores y el operador público asumió todo el manejo de la prestación del servicio (Procuraduría General de la Nación, 2013, s.p.)

- **Tercer cargo por la expedición del 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, violando disposiciones constitucionales y legales referentes a la protección del medio ambiente, lo que conllevó a una falta gravísima, consistente en “proferir actos administrativos, por fuera del cumplimiento del deber, con violación de las disposiciones constitucionales o legales referentes a la protección del medio ambiente” (Ley 734, 2002, art. 48, núm. 37).

Al respecto, la Sala Disciplinaria consideró que se tipificó la falta, pues se expidió un decreto con desconocimiento de las normas constitucionales y legales y no se cumplieron las condiciones técnicas y reglamentarias que debían tener los vehículos, con lo cual se originó un riesgo grave para la salud humana de los habitantes de Bogotá y para el medio ambiente. Finalmente, la Procuraduría General de la Nación sancionó al señor Gustavo Petro con destitución de su cargo como alcalde de Bogotá e inhabilidad general para ocupar cualquier cargo público por el término de 15 años, por lo cual el 20 de marzo de 2014 el presidente de la República dispuso la destitución del alcalde, decisión que surtió efectos hasta el 23 de abril de 2014.

Como se analizará más adelante, los actos administrativos contentivos de la sanción fueron demandados por el sancionado a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del

derecho y declarados nulos por el Consejo de Estado; adicionalmente, acudió a instancias internacionales ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos la cual profirió un fallo que es objeto del presente estudio y que se abordará en lo pertinente a continuación.

### **3.2 Evaluación de las consideraciones de la CIDH**

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos está compuesto, además de la CIDH, por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual en el caso Petro Urrego VS Colombia, recibió la petición inicial el 28 de octubre de 2013.

En el trámite ante la Comisión, se solicitó al Estado colombiano información sobre la restitución de los derechos políticos del demandante, pero el Estado no informó concretamente sobre su voluntad y capacidad para cumplir con la adecuación interna constitucional y legal para eliminar la facultad de destituir e inhabilitar a funcionarios de elección popular en cabeza de la Procuraduría General de la Nación. Por lo anterior, el 7 de agosto de 2018, la Comisión sometió el caso a la CIDH; adicionalmente valga aclarar que, con anterioridad, el 18 de marzo de 2014, la Comisión Interamericana había emitido una resolución de medidas cautelares, mediante la cual solicitó al Estado la suspensión provisional de las decisiones de la Sala Disciplinaria del 9 de diciembre de 2013.

Habiendo asumido competencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos esgrimió importantes consideraciones referentes a dos grandes temáticas, como son, la protección de los derechos políticos y las garantías judiciales, las cuales se analizarán así:

#### **1) Los alcances del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos**

Como se había dicho, los derechos políticos son una expresión de la democracia participativa, garantizada como un pilar fundamental de la Convención. El marco de sus limitaciones está señalado en el artículo 23.2, el cual se debe observar en concordancia con el artículo 29 del mismo instrumento, que indica que ninguna norma de la propia convención puede ser interpretada en el sentido de limitar los derechos en mayor medida que la prevista en ella.

Partiendo de esta base, para la CIDH es claro que la convención no permite que un órgano administrativo pueda imponer una sanción que implique una restricción a los derechos políticos, pues tiene una interpretación literal del artículo 23 de conformidad con el objeto y fin de la misma convención, representado en la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos.

Así las cosas, los derechos políticos sólo pueden ser restringidos por acto jurisdiccional del juez competente en el correspondiente proceso penal, postura que se ve reflejada cuando la CIDH afirma que

“(…) en el caso de la sanción impuesta al señor Petro, ninguno de esos requisitos se cumplió, pues el órgano que impuso dicha sanción no era un “juez competente”, no hubo “condena” y las sanciones no se aplicaron como resultado de un “proceso penal”, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana” (CIDH, Sentencia 08 de julio de 2020, párr. 100).

Además, resulta relevante destacar que para la Corte los derechos políticos no pueden quedar al arbitrio del Estado, menos aun tratándose de un funcionario elegido popularmente, como lo era en este caso Gustavo Petro, puesto que hay una doble afectación tanto del funcionario elegido, que no pudo continuar ejerciendo su cargo, como a los derechos de aquellas personas que lo eligieron, afectando de esta forma la democracia.

## **2) La aplicación del principio de complementariedad**

La CIDH consideró que la decisión del Consejo de Estado, que se revisará detalladamente con posterioridad, fue un adecuado y oportuno control de convencionalidad de las sanciones de destitución e inhabilitación impuestas por parte de la Procuraduría General de la Nación, en tanto cesó y reparó las violaciones a los derechos políticos; sin embargo, estimó que no fue subsanada totalmente la violación, pues el derecho al ejercicio de un cargo de elección popular fue interrumpido durante más de un mes por efecto de la sanción (CIDH, Sentencia 08 de julio de 2020, párr. 101).

Establecido lo anterior, el tribunal procedió a analizar circunstancias que pudieron constituir violaciones a la Convención Americana de Derechos Humanos en perjuicio del demandante, como las facultades de la Procuraduría General de la Nación, contempladas en el artículo 277 numeral 6 de la Constitución Política, que señala como una de sus funciones la de “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” (CIDH, Sentencia 08 de julio de 2020, párr. 101). Sobre el particular, la CIDH encontró esta disposición ajustada a la convención en el entendido que la referencia a los funcionarios de elección popular está limitada únicamente a la potestad de vigilancia del Procurador.

Al contrario, la Corte adujo que las normas del Código Disciplinario Único contenidas en los artículos 44 y 45, que facultan a la Procuraduría a imponer sanciones de destitución e inhabilitación a los funcionarios públicos electos popularmente, no se ajustan al instrumento internacional, ya que este tipo de sanciones impuestas por una autoridad administrativa y no por

condena, proferida por juez competente, en proceso penal, es contraria al artículo 23.2 de la Convención; en consecuencia, el Estado colombiano incumplió con sus obligaciones en relación con el artículo 2 del mismo instrumento, al no ajustar su ordenamiento interno a la Convención Americana de Derechos Humanos.

### **3) Derechos a las garantías judiciales y la protección judicial**

Toda persona tiene derecho a que se respeten sus garantías dentro de un proceso llevado por cualquier autoridad pública sea judicial, administrativa o legislativa. Estas garantías judiciales están consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, como un conjunto de requisitos que deben observarse en todas las instancias judiciales; en el presente caso, la CIDH estudió los hechos frente a la aplacación de los principios de imparcialidad de la autoridad jurisdiccional, de presunción de inocencia y del derecho de defensa.

Al respecto, la Corte indicó que la imparcialidad de la autoridad jurisdiccional es una garantía fundamental del debido proceso, que busca la objetividad en las decisiones y la independencia de las mismas, generando una confianza en las partes. Esta garantía fue discutida debido a que el demandante, según su defensa, sufría de una discriminación debido a su orientación política, lo cual hacía dudar de la imparcialidad porque al haber emitido el pliego de cargos, al momento de resolver el fallo disciplinario, la Sala Disciplinaria ya tenía una posición tomada sobre la responsabilidad disciplinaria. (CIDH, Sentencia 08 de julio de 2020, párr. 126).

También encontró que en efecto había una idea preconcebida sobre la responsabilidad disciplinaria, en razón de que la misma autoridad que formula cargos es la que decide sobre la responsabilidad, todo ello debido a que hay una notable deficiencia normativa en el proceso disciplinario (falta de imparcialidad objetiva) derivada de su carácter inquisitivo. Sin embargo, la

Corte igualmente advirtió que la concentración de las facultades investigativas y sancionadoras en una misma entidad, no es incompatible con el artículo 8.1 del instrumento internacional, siempre que dichas atribuciones recaigan en distintas dependencias de la entidad, lo que no se cumplió en el caso objeto de estudio, “pues la Sala Disciplinaria formuló el pliego de cargos el 20 de junio de 2013 y, el 9 de diciembre del mismo año, emitió el fallo disciplinario que encontró probados tales cargos, estableciendo la responsabilidad administrativa del señor Petro y, en consecuencia, ordenando su destitución e inhabilitación” (CIDH, Sentencia 08 de julio de 2020, párr. 130).

Por su parte, la presunción de inocencia como garantía mínima judicial implica como regla general la no culpabilidad de una persona, partiendo de que todo individuo es inocente hasta que se demuestre lo contrario, carga que no recae en el inocente sino en quien lo acusa (*onus probandi*) por lo que la Corte señaló que “(...) esta garantía se vulnera si antes de que el acusado sea encontrado culpable una decisión judicial a él concerniente refleja que lo es” (CIDH, Sentencia 1 de septiembre de 2011, párr. 128; CIDH, Sentencia 31 de agosto de 2004, párr. 154).

Por último, respecto al principio de jurisdiccionalidad, este implica el derecho a ser juzgado por un tribunal competente establecido con anterioridad a la ley de conformidad con el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Sobre esto consideró la CIDH que hay una violación de tal principio, toda vez que la sanción fue ordenada por una autoridad de naturaleza administrativa, la cual no puede destituir ni inhabilitar. En conclusión “la Corte considera que en el proceso disciplinario contra el señor Petro se vulneró el principio de jurisdiccionalidad, la garantía de la imparcialidad, el principio de presunción de inocencia, y el derecho a la defensa, en los términos de los artículos 8.1 y 8.2.d) de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento” (CIDH, Sentencia 08 de julio de 2020, párr. 137).

### **3.3. Implicaciones para el Estado colombiano y posición de las autoridades internas frente a la responsabilidad del Estado**

Conforme con las consideraciones precedentes, la CIDH resolvió que el Estado colombiano es responsable de la violación de los derechos políticos y las garantías judiciales del señor Gustavo Petro, y por lo tanto ordenó cumplir, entre otros, con los siguientes mandatos:

El Estado debe adecuar, en un plazo razonable, su ordenamiento jurídico interno a los parámetros establecidos en la sentencia. El Estado deberá pagar las cantidades fijadas por concepto de indemnización de daño inmaterial, y por el reintegro de costas y gastos.

Estas órdenes suponen para el Estado colombiano un ajuste a su ordenamiento interno disciplinario, debido a que en Colombia la Procuraduría General de la Nación es un órgano autónomo y administrativo que tiene la competencia constitucional y legal para sancionar con inhabilidad y destitución a funcionarios públicos, incluidos los de elección popular.

Así las cosas, si bien es cierto que la CIDH acepta la competencia de los órganos administrativo para imponer sanciones, no admite que puedan limitar los derechos políticos de funcionarios públicos de elección popular, siendo competencia de un juez en proceso penal, por lo que esa facultad de la Procuraduría General de la Nación contraría el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Pues bien, en cumplimiento de lo ordenado por la CIDH, la Procuraduría General de la Nación, en cabeza del Procurador General Fernando Carrillo Flórez, presentó un primer proyecto de ley el 06 de enero de 2021, el cual tenía como propósito adoptar medidas de garantía en los

procesos contra funcionarios de elección popular, en materia de lucha contra la corrupción y por violaciones a los derechos humanos.

Este proyecto de ley, en el título primero, alertaba sobre la necesidad inaplazable de esta iniciativa para dar cumplimiento a la sentencia del 08 de julio de 2020 caso Petro Urrego VS Colombia, debido a que la Corte estableció para esas reformas al ordenamiento jurídico interno un plazo razonable, que sería verificado al cabo de un año de comunicarse la sentencia, es decir, el 19 de agosto de 2021.

En dicho proyecto, la Procuraduría General de la Nación establece que la CIDH indicó que la Constitución Política de 1991 de Colombia es compatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que no implica reformas sustanciales a los procedimientos disciplinarios vigentes, sino que se requiere solo una reforma puntual, sin considerar que el procedimiento disciplinario tenga defectos estructurales.

Por ejemplo, respecto de las limitaciones de los derechos políticos, la Procuraduría interpreta lo dicho por la CIDH en el sentido que deben provenir por sanción impuesta por una autoridad judicial y conforme a un procedimiento que garantice los estándares de protección similares a los del derecho penal, lo cual resulta incorrecto, pues en el fallo se lee expresamente que la interpretación del artículo 23.2 de la Convención debe ser literal, es decir por un juez en el marco de un proceso penal.

Otro aspecto que se destacaba en el proyecto era la necesidad de que el régimen disciplinario se armonice no solo con la Convención Americana de Derechos Humanos sino también con otros instrumentos internacionales ratificados por Colombia, como son la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción y la Convención de la Naciones Unidas contra la

Corrupción, instrumentos que están cobijados por el principio *pacta sunt servanda* del derecho internacional público.

El proyecto concluía que:

Para los procesos sancionatorios por faltas disciplinarias cuya sanción no implique destitución e inhabilidad general se continuarán aplicando las reglas señaladas en la legislación disciplinaria vigente. Este proyecto propone ajustar las competencias sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación, respecto de los servidores públicos de elección popular, dejando en manos de la jurisdicción de lo contencioso administrativo la decisión sobre la sanción de destitución e inhabilidad general. Así mismo, se fortalece el sistema de garantías en materia disciplinaria para un adecuado respeto del debido proceso” (Procuraduría General de la Nación, 2021, s.p.).

La solución planteada por la Procuraduría General de la Nación fue una reforma puntual e insuficiente al no tomar en cuenta las verdaderas necesidades estructurales del proceso disciplinario sancionatorio, especialmente el principio de imparcialidad, ya que la concentración de las facultades investigativas y sancionadoras en una misma autoridad es lo que cuestiona la CIDH, de tal manera que se presentó un proyecto sin reflexionar sobre el carácter inquisitivo del derecho disciplinario que es la causa de la verdadera controversia.

Posteriormente, este proyecto de ley fue retirado por Margarita Leonor Cabello Blanco, actual Procuradora General de la Nación, quien presentó un nuevo proyecto de ley el 25 de marzo de 2021 que eventualmente se convertiría en lo que hoy se conoce como la ley 2094 de 2021, por la cual se modifica la Ley 1952 de 2019 (Código Disciplinario Único), cuyo alcance respecto de lo ordenado por la CIDH será objeto de análisis en el capítulo siguiente.

Ahora bien, recién proferido el fallo del 08 de julio de 2020 de la CIDH, se suscitaron distintas reacciones por diferentes autoridades, toda vez que “acoger la orden de la Corte, en su concepto, dejaría con las manos amarradas a los órganos de control frente a casos de corrupción

administrativa y política” (El tiempo, 20 de agosto 2020, s.p.). Es así como la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en cabeza de su director Camilo Gómez Álzate, aludió que la sentencia de la CIDH abre una puerta a la impunidad y a la corrupción respecto a los funcionarios de elección popular, indicando que:

La sentencia de Gustavo Petro en efecto permitiría que funcionarios de elección popular únicamente puedan llegar a altos niveles de impunidad en casos de corrupción (Collazos, 19 de agosto de 2020, s.p.).

Por otro lado, el ex Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo, advirtió que:

Ninguna de las actuaciones frente a funcionarios de elección popular adoptadas hasta la fecha por la Procuraduría quedan en un limbo jurídico, puesto que se ha procedido siempre otorgando todas las garantías a los investigados y respetando la jurisprudencia nacional, acatando las decisiones de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado que han avalado las competencias disciplinarias del Ministerio Público (El Nuevo Siglo, 21 de agosto de 2020, s.p.).

Por su parte, la constitucionalista Cielo Rusinque Urrego, afirmó que el fallo tiene repercusiones en cuanto al alcance, pues esto limita de alguna forma el ejercicio de las competencias de estos organismos de control administrativo, interviniendo en el juego democrático de una manera que no daba las garantías democráticas necesarias establecidas en la convención, entendiendo de esta forma los grandes retos que tiene la Procuraduría General de la Nación en su competencia para proteger los derechos políticos y garantías judiciales de los funcionarios de elección popular.

En conclusión, de todo lo expuesto en este capítulo puede resaltarse que la CIDH consideró respecto a los derechos políticos que estos solo pueden ser limitados por un juez en el marco de un proceso penal, en su interpretación literal del artículo 23.2 de la Convención Americana de

Derechos Humanos, dejando claro que una autoridad administrativa no puede sancionar con destitución ni inhabilitación a un funcionario de elección popular.

Igualmente, el otro pilar importante en el fallo fue el de las garantías judiciales, las cuales se consideraron violadas en el caso concreto, debido a que no se respetó el principio de imparcialidad y el debido proceso, en el entendido que la Procuraduría General de la Nación tiene concentradas sus funciones, al ser la misma autoridad la que formula cargos y decide sobre la responsabilidad del sujeto disciplinado, por lo que no hay objetividad.

## **Capítulo 4**

### **Análisis del proceso disciplinario bajo el enfoque del control de convencionalidad**

Habiendo destacado los aspectos básicos del derecho disciplinario relevantes para la investigación, efectuada una descripción concreta sobre el alcance de las garantías procesales y los derechos políticos y estudiados los supuestos fácticos, los fundamentos y la decisión de la CIDH en el caso Petro Urrego vs Colombia, resulta en este punto pertinente, a partir del contexto descrito, ahondar en un análisis crítico del procedimiento administrativo disciplinario que regirá a partir de la entrada en vigencia del nuevo Código General Disciplinario (incluida la reforma introducida por la Ley 2094 de 2021) a la luz de un examen de convencionalidad.

Para tal efecto, siguiendo un método que facilite la exposición del tema y las conclusiones que del mismo se deriven, se partirá de una aproximación genérica conceptual acerca del control de convencionalidad, como instrumento de origen internacional con impacto en el ordenamiento jurídico interno, de tal manera que se tenga como referencia para su aplicación concreta al procedimiento disciplinario de naturaleza administrativa en nuestro país.

#### **4.1. Acercamiento al concepto de control de convencionalidad**

Siendo una construcción eminentemente derivada de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), puede afirmarse que el concepto de control de convencionalidad se desarrolló a partir de un fundamento jurídico normativo concreto, consolidado en el artículo 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, según el cual:

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Así las cosas, los Estados parte de la convención se obligaron con la adopción de las medidas necesarias para garantizar los derechos allí consagrados, lo que de entrada supone que en la gestión desplegada por los órganos estatales para tal efecto (con especial énfasis en las autoridades judiciales) se deberían atender tanto las normas internas como los preceptos consagrados en la propia convención.

Adicionalmente, el citado artículo 2 debe entenderse en concordancia con el artículo 62 el cual, entre otras cosas, destaca el reconocimiento de los Estados en cuanto a la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para conocer de todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de la convención. Bajo este contexto normativo, los Estados vinculados deberán adoptar todas las medidas necesarias para el cumplimiento de los derechos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos, teniendo como referente, en suma, las normas de orden interno, las disposiciones de la misma convención y la interpretación que de la misma haga el CIDH.

Aclarado lo anterior, resulta entonces indispensable señalar que el control de convencionalidad fue evolucionando a partir del ejercicio de la función interpretativa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en la medida en que fue determinando la aplicación de la convención a los casos concretos puestos bajo su conocimiento. Así las cosas, no siendo objeto del presente ejercicio abarcar íntegramente la temática, lo cual por demás resulta pretencioso en consideración a la extensión y densidad del asunto, se tomarán como punto partida

algunos antecedentes de orden práctico que, por su importancia teórica, fueron determinantes para ir decantando y delimitando el concepto del control de convencionalidad.

Remontándose a un origen primigenio, el control de convencionalidad comenzó a tomar forma a partir de la conocida Consulta No 14 de 1994, elevada ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), respecto de las consecuencias de la adopción de normas internas por parte de un Estado que desconocieran los derechos consagrados en la Convención.<sup>1</sup> En dicha ocasión, para responder a lo consultado, la Corte estimó preciso indicar que los Estados parte tienen el deber de adoptar la integración entre la convención y el derecho interno y en caso de existir conflictos procurar resolverlos a satisfacción de sus obligaciones.

No obstante, este pronunciamiento obedece al ejercicio de la función consultiva, por lo que se ha dicho que el control de convencionalidad inició su aplicación, para los más estrictos, en los pronunciamientos vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como autoridad jurisdiccional, concretamente en el fallo proferido en el marco del caso *Suarez Rosero contra Ecuador* (1997), a través del cual se condenó al Estado ecuatoriano al considerar que el artículo 114 del Código Penal, vigente para la época de los hechos, contrariaba el artículo 2 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Desde ese momento en adelante, la CIDH profirió fallos condenatorios en diferentes casos, partiendo de la violación de la convención por normas del ordenamiento jurídico interno de alguno de los Estados parte.

Sin embargo, en los años 2003 y 2004, en virtud de los casos de *Myrna Mack contra Guatemala* y *Tibi contra Ecuador* respectivamente, la CIDH introdujo mayores precisiones en cuanto al concepto de control de convencionalidad, al afirmar que ella misma cumplía con una

---

<sup>1</sup> En el caso concreto la consulta se formuló respecto del artículo 140 de la Constitución Política de 1993 del Perú, el cual contemplaba la pena de muerte.

función semejante a la de los Tribunales Constitucionales, en el entendido de que aquellos le correspondía la salvaguarda de la Constitución y a ella aplicar un control para garantizar el cumplimiento de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, a la luz de las normas principios y derechos de los tratados que hacen parte de su competencia contenciosa.

Posteriormente, en el año 2006 y con ocasión del conocido caso *Almonacid Arellano contra Chile*<sup>2</sup>, la CIDH manifestó que correspondía a las autoridades judiciales aplicar un control de tal manera que se integraran las normas de derecho interno aplicadas a casos concretos con las disposiciones contenidas en la convención, teniendo en cuenta además las decisiones de la CIDH como su legítimo interprete.

Ampliando el alcance de este concepto, el voto razonado del juez Sergio García Ramírez, emitido en el caso de *Trabajadores del Congreso Cesados en contra de Perú* (2006), expuso que el control de convencionalidad no se limitaba exclusivamente a la aplicación de la Convención Americana de Derechos Humanos, sino que se extendía a otros instrumentos del derecho internacional público, con los cuales conformaba lo que se conoce como “*corpus iuris convencional*”, integrado, entre otros, por el Protocolo para la Abolición de la Pena de Muerte y la Convención para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Otro pronunciamiento relevante se suscitó a partir del caso *Cabrera García y Montiel Flórez contra México* (2010), en el cual la CIDH refirió que el control de convencionalidad corresponde a todos los órganos del Estado y no exclusivamente a las autoridades judiciales<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Los hechos expuestos por la Comisión en la demanda se refieren a la presunta falta de investigación y sanción de los responsables de la ejecución extrajudicial del señor Almonacid Arellano, a partir de la aplicación del Decreto Ley No. 2.191, ley de amnistía, adoptada en 1978 en Chile, así como a la supuesta falta de reparación adecuada a favor de sus familiares.

<sup>3</sup> También sobre el particular ver sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Gelman contra Uruguay*.

Además de estos rasgos característicos del control de convencionalidad, dotados por la jurisprudencia internacional, valga añadir que académicamente este concepto se ha clasificado en concentrado y difuso así:

El control concentrado es el examen realizado por la propia Corte CIDH en sus decisiones, al momento de establecer la existencia de vulneraciones por parte de los Estados. Por su parte, el control difuso es el análisis que realizan los órganos estatales, en especial los jueces, con el propósito de respetar los parámetros de la CADH (Burgogue-Larsen,2014:132); dentro de estas facultades se incluye el ajuste del ordenamiento normativo interno para hacerlo compatible con las disposiciones de la convención” (Pérez, Zambrano, y Cepeda, 2015, p.164).

Ahora bien, habiendo expuesto todo lo anterior, resulta importante hacer una breve mención en cuanto a la procedibilidad de la aplicación del control de convencionalidad en Colombia. Sobre el particular lo importante es reiterar que la viabilidad jurídica de dicha aplicación se sustenta en la teoría del bloque de constitucionalidad desarrollada por la Corte Constitucional, la cual en sentencia C-225 de 1995 indicó:

El bloque de constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional stricto sensu.

El único sentido razonable que se puede conferir a la noción de prevalencia de los tratados de derechos humanos y de derecho internacional humanitario es que éstos forman con el resto del texto constitucional un "bloque de constitucionalidad", cuyo respeto se impone a la ley. En efecto, de esa manera se armoniza plenamente 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. Como es obvio, la imperatividad de las normas humanitarias y su integración en el bloque de constitucionalidad implica que el Estado colombiano debe adaptar las normas de inferior jerarquía del orden jurídico interno a los contenidos del derecho

internacional humanitario, con el fin de potenciar la realización material de tales valores (Corte Constitucional, 18 de mayo, 1995).<sup>4</sup>

Así las cosas, siendo la Convención Americana de Derechos Humanos un instrumento internacional debidamente aprobado y ratificado por el Estado colombiano, se entiende, como ya se había afirmado, incorporado al bloque de constitucionalidad, de tal manera que, tanto las obligaciones que de allí se desprenden como el reconocimiento de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos le resultan oponibles, y en consecuencia, la aplicación del control de convencionalidad tanto concentrado como difuso.

#### **4.2. Control de convencionalidad en el proceso disciplinario según la Jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional**

Valga decir de entrada que el control de convencionalidad respecto de normas que integran el régimen disciplinario colombiano no solo ha sido el de tipo concentrado a través de la sentencia proferida por el CIDH el 8 de julio de 2020. Por el contrario, ya con anterioridad el Consejo de Estado se había pronunciado acerca de temáticas tales como la competencia del Procurador General de la Nación para investigar y sancionar a servidores públicos de elección popular frente a la Convención Americana de Derechos Humanos, e incluso antes de eso existían fallos que en distintos sentidos había hecho la Corte Constitucional sobre este y otros asuntos relacionados.

En efecto, tal jurisprudencia ya constituía un verdadero antecedente sobre el control de convencionalidad difuso aplicado al derecho disciplinario interno, la cual resulta útil y pertinente

---

<sup>4</sup> También puede verse sobre este tema la Sentencia C-488 de 2009, Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio, en la que la Corte explicó que la incorporación de tratados internacionales de derechos humanos procedía como integración normativa, cuando versan sobre aquellos derechos no susceptibles de restricción en estados de excepción y como referente normativo en los casos de derechos humanos susceptibles de ser limitados.

para el objeto de estudio, en el sentido en que aporta otro marco de referencia para entender, con mayor precisión, el alcance la Ley 1952 de 2019 y su reforma introducida a través de la ley 2094 de 2021 para cumplir con lo ordenado por la CIDH.

Sin embargo, para efectos de revelar aquellos pronunciamientos verdaderamente necesarios para el objetivo indicado, se tomará en cuenta el estudio elaborado por el Consejo de Estado en el fallo del 15 de noviembre de 2017 (Consejo de Estado, Sentencia 15 de noviembre, 2017), precisamente proferido en virtud del ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos expedidos por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, en los que se determinó sancionar con destitución e inhabilidad general a Gustavo Petro en el año 2014.

En esta sentencia, el Consejo de Estado clasifica los pronunciamientos de la jurisprudencia constitucional en los que se ha abordado el estudio de aplicación del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos y su impacto en el ordenamiento jurídico interno, agrupándolos dogmáticamente en tres criterios a saber:

**a) Criterio Restringido:** bajo este parámetro la Corte Constitucional indica que la limitación de los derechos políticos a la que se refiere el artículo 23 de la convención, debe interpretarse de manera restringida, en el entendido de que es necesario que medie la decisión de un juez en el marco de un proceso de naturaleza penal.

Fue así como en las Sentencias C-551 de 2003 (Corte Constitucional, Sentencia C-551, 2003) y C-541 de 2010 (Corte Constitucional, Sentencia C-541, 2010), señaló la Corte que la inhabilidad prevista en el inciso sexto del artículo 122 de la Constitución Política, solo opera cuando el servidor público es condenado penalmente, basándose en la aplicación del principio

pacta sunt servanda, por efecto del cual las normas de derecho interno deben ser interpretadas de manera que armonicen con las obligaciones internacionales del Estado Colombiano y de tal suerte que entre dos interpretaciones posibles de una disposición constitucional relativa a derechos de la persona, debe preferirse aquella que mejor armonice con los tratados de derechos humanos, dentro del respeto del principio de favorabilidad o *pro hominem*.

**b) Criterio Integrador:** aplicando este tipo de criterio, la Corte Constitucional expresó que la interpretación de la limitación de los derechos políticos de la convención debería hacerse considerando armónicamente distintos instrumentos del derecho internacional público, en el entendido que los tratados de derechos humanos deben comprenderse según la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales. Siguiendo esta argumentación, puntualizó que el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos

No se opone realmente a que los legisladores internos establezcan sanciones disciplinarias que impliquen la suspensión temporal o definitiva del derecho de acceso a cargos públicos, con miras a combatir el fenómeno de la corrupción”, agregando más adelante que “la limitación que conoce el derecho político de acceso a cargos públicos debido a la imposición de una sanción disciplinaria no resulta ser desproporcionada o irrazonable, por cuanto busca la obtención de fines constitucionalmente válidos, en especial, la salvaguarda de la moralidad pública” (Corte Constitucional, Sentencia C-028, 2006).

**c) Criterio Amplio:** partiendo de este postulado, la Corte Constitucional defendió el argumento según el cual el Procurador General de la Nación tiene la potestad de sancionar incluso con la inhabilitación a servidores públicos de elección popular por cualquier tipo de conducta, sin limitarse aquellos casos referidos a actos de corrupción, con fundamento en que este tipo actuación, al igual que la de orden penal, corresponde a una expresión del poder punitivo del Estado, debiendo en todo caso respetarse las garantías propias del debido proceso. Esta postura fue esgrimida por el alto tribunal constitucional en la sentencia SU-712 de 2013 en la que señaló:

En este orden de ideas, la aplicación de la Convención Americana debe tener en cuenta la arquitectura institucional de cada Estado, esto es, del contexto en el que se inserta, como lo reconoce la Convención al indicar que corresponde a la ley reglamentar el ejercicio de los derechos políticos y el mecanismo de sanción. Así como fue explicado en la Sentencia C-028 del 2006, la aplicación del bloque de constitucionalidad debe armonizarse [con] la Constitución, a partir de una interpretación coherente, sistemática y teleológica, con el propósito de lograr conciliar las reglas de uno y otro estatuto” (Corte Constitucional, 17 de octubre, 2013).<sup>5</sup>

Sustenta tal afirmación en que una interpretación restrictiva y exegética del artículo 23 de la convención supondría, entre otros efectos, caer en absurdos tales como que ni el propio Consejo de Estado podría sancionar con la pérdida de investidura, toda vez que esta sería una decisión que limita los derechos políticos, adoptada por fuera de un proceso penal.

Como puede observarse la Corte ha variado su postura en cuanto al derecho disciplinario como herramienta procedente para limitar los derechos políticos en el contexto de la Convención Americana de Derechos Humanos, sin que exista una línea jurisprudencial definida y consistente sobre el particular. Sin embargo, en tanto dos de los criterios expuestos admiten la competencia disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación para investigar y sancionar servidores públicos, incluso de elección de popular, esta última ha validado la postura de interpretación amplia para sustentar la presentación del proyecto de ley que como se verá más adelante, derivó en la Ley 2094 de 2021. Habiendo expuesto este contexto en la jurisprudencia constitucional, el Consejo de Estado asumió su propia postura en el citado fallo del año 2017 al decir:

Es así como, a la luz de las facultades otorgadas por la Constitución de 1991 al poder judicial, y de la integración de estas con la salvaguarda a los derechos políticos que ostentan los servidores públicos de elección popular, es dable establecer que, a la luz del artículo 23 convencional, solo los jueces de la República resultan competentes para imponer las sanciones que impliquen la destitución y la inhabilidad general de derechos políticos cuando quiera que estas provengan de acciones u omisiones que, no obstante ser contrarias a derecho, no constituyan casos de corrupción. (...)

---

<sup>5</sup> Acción de tutela presentada por Piedad Esneda Córdoba Ruíz contra la Procuraduría General de la Nación.

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) (Corte Constitucional, 5 de noviembre, 2017).

Es así como a lo largo del fallo se evidencia que el órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo se inclina por el criterio integrador de la Corte Constitucional, bajo el entendido de que la Convención Americana de Derechos Humanos debe ser interpretada sistemáticamente y en concordancia con otros tratados internacionales que suponen obligaciones para el Estado colombiano, como los es, por ejemplo, la Convención Interamericana contra la Corrupción, citada en la sentencia, a la que se podría agregar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Así las cosas, siguiendo la interpretación integral de estos instrumentos del derecho internacional público, resulta procedente imponer sanciones disciplinarias a servidores públicos de elección popular que impliquen la restricción de derechos políticos, siempre y solo si las mismas obedecen a conductas derivadas de actos de corrupción. Por lo anterior, en el caso concreto de la sanción impuesta a Gustavo Petro, el Consejo de Estado decidió declarar la nulidad de los actos administrativos sancionatorios, bajo el supuesto de que la Procuraduría adolecía de competencia para limitar los derechos políticos, no solo del accionante sino los de sus electores, toda vez que las falta que le fueron imputadas no constituían actos de corrupción.

Ahora bien, más allá de la discusión acerca de si esta es una correcta interpretación de las facultades que le fueron otorgadas al Procurador General a través del numeral 6 del artículo 277 de la Constitución Política, lo cierto es que este es un verdadero ejercicio de control de

convencionalidad aplicado al Código Disciplinario Único. Tanto es ello así, que el Consejo de Estado le ordenó al Congreso de la República y a la Procuraduría que implemente las reformas a que haya lugar, dirigidas a poner en plena vigencia los preceptos normativos contenidos en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos en el orden interno, con fundamento en las consideraciones emitidas y la ratio decidendi de la sentencia, en un plazo de 2 años que nunca se cumplió y que debió esperar hasta la materialización de un control de convencionalidad concentrado en el que la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ordenara el ajuste del ordenamiento disciplinario interno en un sentido similar.

#### **4.3. Aproximación al control de convencionalidad y a la excepción de inconstitucionalidad en los fallos de responsabilidad fiscal y su afectación a los derechos políticos.**

Por otro lado, es pertinente realizar un acercamiento respecto a las determinaciones que han tomado las altas cortes respecto de los fallos de responsabilidad fiscal que afectan los derechos políticos; en este sentido, la expedición de la ley 2080 de 2021 más específicamente en sus artículos 23 y 45 cambiaron la forma en la que el responsable fiscal puede acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para alegar la nulidad del fallo, pues esta normativa establece el control automático de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal y su respectivo trámite ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Esta nueva manera de acudir a la justicia suscitó diferentes malestares en lo concerniente a la igualdad, las garantías, el derecho de defensa y el acceso a la justicia de los responsables fiscales, razón por la cual el Consejo de Estado estudió dicha problemática dando aplicación al control de constitucionalidad y convencionalidad.

En efecto, profirió dos autos de amplia relevancia jurídica, uno del 28 de abril de 2021 y otro del 13 de mayo del mismo año, los cuales tuvieron como magistrado ponente a Martín Bermúdez Muñoz, en el primero de los cuales se negó a conocer por medio del control automático de legalidad los fallos con responsabilidad fiscal, indicando que los artículos 23 y 45 de la ley 2080 del 2021:

(...) desconocen la función constitucional de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a la que le corresponde juzgar los actos de la administración, restablecer los derechos de los particulares y disponer la reparación de los perjuicios que se les causen con tales actos. El ejercicio de dicha función comporta el deber de garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia y el derecho fundamental al debido proceso, que implica el derecho de acudir ante el juez (determinado en la ley) para que éste que resuelva sus pretensiones conforme con lo previsto en las normas legales. (Consejo de Estado, Martín Bermúdez Muñoz, auto de 28 de abril del 2021).

Siguiendo esta misma línea, en el auto del 13 de mayo de 2021 se consideró que estas disposiciones no se ajustan a los presupuestos del debido proceso, a la defensa, a la jurisdicción ni a la igualdad, señalando:

(...) el particular tiene *derecho* a demandar dicho fallo dentro del término legal, señalando por qué razón considera que es contrario a la ley, allegando y pidiendo las pruebas correspondientes y explicando cuál es el motivo por el que considera que tales normas son violadas: ese derecho no puede ser reemplazado por una revisión integral y obligatoria realizada por el juez, en la que no se *resuelve una demanda* del particular que contenga los elementos antes señalados. (Consejo de Estado, Martín Bermúdez Muñoz, auto de 13 de mayo del 2021).

Considerando estos antecedentes, el Consejo de Estado, mediante auto de unificación del 29 de junio del 2021, decidió confirmar la decisión de los anteriores autos, dando aplicación al control constitucionalidad y de convencionalidad, concluyendo de esta manera que:

- La normatividad referida vulnera el artículo 29 de la Constitución Política y el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, debido a que se restringe el derecho de defensa del responsable fiscal, manifestando claramente:
 

toda vez que [la práctica de las pruebas] queda dependiendo de la decisión discrecional del juez de este medio de control, pues de la redacción de los preceptos legales en comento se entiende que el responsable fiscal no tiene la posibilidad real de solicitar y allegar pruebas, y tampoco puede controvertir la decisión que adopte el magistrado ponente sobre la necesidad de tener un periodo probatorio o de pronunciarse en alegatos de conclusión acerca de las pruebas que efectivamente se practiquen.. (Consejo de Estado, William Hernández Gómez, auto de unificación 29 de junio del 2021).
- La normatividad referida vulnera el artículo 29 de la CP y el artículo 25.1 de la CADH, debido a que le quita la posibilidad al responsable fiscal de formular sus propias pretensiones y se le trata como un mero interviniente en un proceso en que se discuten sus derechos subjetivos.
- De igual forma se viola el artículo 13 de la CP, referente al derecho a la igualdad, teniendo en cuenta que la siguiente consideración tratándose del responsable fiscal:
 

ve restringidas sus garantías en comparación con las que tienen las personas en otros ámbitos de la responsabilidad administrativa, quienes pueden acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para hacer valer sus derechos e intereses individuales. (Consejo de Estado, William Hernández Gómez, auto de unificación 29 de junio del 2021).

Por su parte, la Corte Constitucional reivindicó la posición del Consejo de Estado frente a la excepción de inconstitucionalidad en sentencia C-091 del 2022, con ponencia de la magistrada Cristina Pardo Schlesinger, declarando la inexecutable del artículo 23 y el artículo 45 de la Ley 2080 del 2021.

Este alto tribunal consideró que las normas demandadas vulneraron el derecho al acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad, señalando lo siguiente:

Lo anterior, porque esta norma priva al responsable fiscal de varias garantías procesales, como los derechos a formular la demanda, pedir y controvertir pruebas, solicitar la suspensión del acto, presentar alegatos de conclusión y solicitar la reparación del daño. La Corporación aplicó un juicio integrado de igualdad de intensidad intermedia, y determinó que el control automático e integral de los fallos con responsabilidad fiscal imponía un tratamiento diferenciado e injustificado entre los responsables fiscales y el resto de los destinatarios de actos administrativos. (Asociación Colombiana de ciudades Capitales, La Corte Constitucional declara inexecutable el control automático e integral de los fallos de responsabilidad fiscal, 2022).

Adicionalmente, la Corte resolvió otorgarle efectos retroactivos al fallo a partir de la fecha de promulgación de la ley 2080 de 2011 es decir desde enero 25 de 2021, exhortando al Congreso de la República para que modifique el artículo 267 de la Constitución sobre la vigilancia y el control fiscal como función pública de la Contraloría General de la República con base en las consideraciones del fallo y finalmente ordenó a la Contraloría divulgar ampliamente el fallo en cuestión.

#### **4.4. Alcance de la Ley 2094 de 2021 para cumplir lo ordenado por la CIDH.**

Hechas las consideraciones pertinentes, se debe ahora proceder con el análisis del régimen disciplinario contenido en el nuevo Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019) incluyendo la reforma introducida por la ley 2094 de 2021, expedida, en principio, para dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia proferida por la CIDH en el caso Petro Urrego vs Colombia.

En efecto, lo que se pretende es determinar si la recién expedida legislación se ajusta a lo expuesto en el fallo el 8 de julio de 2020 y a las propias normas de la Convención Americana de Derechos Humanos que se encontraron vulneradas por el antiguo Código Disciplinario Único, lo que en otras palabras es también un estudio de control de convencionalidad sobre el nuevo Código

General Disciplinario, de tal manera que se puedan hacer los comentarios y obtener las conclusiones sobre la oportunidad, suficiencia y procedencia del régimen introducido al ordenamiento jurídico colombiano.

Para tal efecto, en primer lugar, se debe advertir que la expedición de la referida sentencia de la CIDH planteó diferentes retos para el Estado colombiano, en el sentido de obligarlo a ajustar su derecho disciplinario en torno a dos ejes temáticos principales como son:

a) El respeto por las garantías y la protección judicial, lo cual no es otra cosa que la modificación del procedimiento disciplinario de tal manera que se respeten a cabalidad las disposiciones contenidas en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que aluden a la salvaguarda del debido proceso.

b) La protección de los derechos políticos, siendo necesario que tales derechos no puedan ser restringidos o limitados por el procedimiento administrativo disciplinario, salvo en la forma que para ello se determinó expresamente en el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Por supuesto, resulta obvio que no basta solo tomar las disposiciones de la nueva legislación y compararlas con los artículos mencionados de la convención, sino que además la nueva ley deberá revisarse respecto de la interpretación que de estos artículos hizo la CIDH, la cual, como ya se explicó, forma parte integral del concepto del control de convencionalidad.

Por tal razón, previendo desarrollar el análisis de una manera esquemática y ordenada, se harán las consideraciones a que haya lugar de manera separada por cada uno de los ejes temáticos definidos, procurando integrar los argumentos suficientes de quienes defienden la modificación a

la legislación y quienes se oponen por considerar que no se ha cumplido con lo ordenado por la CIDH.

*a) Alcance de la ley 2094 de 2021 respecto de las garantías y la protección judicial.*

Previamente se estableció que las dificultades del procedimiento administrativo disciplinario respecto de las garantías judiciales obedecen a que, según la CIDH, se atenta contra el principio de imparcialidad objetiva y la presunción de inocencia.

Tal afirmación deviene de una abierta crítica contra la naturaleza típicamente inquisitiva que le otorgó la ley 734 de 2002 al proceso disciplinario, en concordancia con la cual una misma autoridad esta encargada de la investigación y las acciones propias de la instrucción, y también de adoptar la decisión, es decir de ejercer la función juzgamiento. Sin embargo, en el fallo y sobre el particular matizó la Corte:

No obstante, las garantías contempladas en el Código Disciplinario Único, y las citadas consideraciones de la Sala Disciplinaria, la Corte constata que dicha autoridad emitió el pliego de cargos que inició el proceso disciplinario contra el señor Petro y al mismo tiempo decidió sobre su procedencia. La Corte advierte que la concentración de las facultades investigativas y sancionadoras en una misma entidad, característica común en los procesos administrativos disciplinarios, no es sí misma incompatible con el artículo 8.1 de la Convención, siempre que dichas atribuciones recaigan en distintas instancias o dependencias de la entidad de que se trate, cuya composición varíe de manera que tal que los funcionarios que resuelvan sobre los méritos de los cargos formulados sean diferentes a quienes hayan formulado la acusación disciplinaria y no estén subordinados a estos últimos (CIDH, 08 de julio de 2020, párr. 130).

Nótese que, contrario a la interpretación estricta que hizo la CIDH en materia de derechos políticos, en lo que concierne a las garantías judiciales se aceptó que las funciones de instrucción y juzgamiento estuvieren en cabeza de una misma entidad, incluso administrativa, siempre que mediare una separación de las dependencias a las que le competa una y otra respectivamente, sin

que se verificará una subordinación de quien resuelve sobre el mérito de los cargos respecto de quien los formuló.

Pues bien, la aclamada división o separación de los roles o funciones de instrucción o juzgamiento, tan de moda en las discusiones de las autoridades disciplinarias, los profesionales del derecho, los doctrinantes y los distintos actores que laboran en este campo, se constituyó en uno de los pilares de la reforma al Código General Disciplinario que, como se había advertido con anterioridad, quedó plasmada en la modificación que introdujo el artículo 3 de la ley 2094 de 2021 al artículo 12 de la ley 1952 de 2019, en el que se regula, ni más ni menos, el debido proceso en el marco de esta actuación administrativa.

En efecto, la flexibilización de la CIDH en este aspecto ya fundamentaba la necesidad de reformar la ley 1952 de 2019 en el sentido de plasmar la separación de estas dos funciones, como una solución convencional al procedimiento disciplinario, razón por la cual desde el mismo proyecto de ley No. 423 de 2021 que finalmente culminó en la expedición de la ley 2094 del mismo año se dijo:

La sentencia de la Corte Interamericana de Derecho Humanos de 8 de junio de 2020 señala que el estándar de garantía en los procesos disciplinarios debe ser compatible con las garantías judiciales del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En ese orden de ideas, llamó la atención sobre la necesidad que este proceso, por su carácter sancionatorio, diferenciara entre la etapa de instrucción y el juzgamiento, a efectos de guardar la imparcialidad objetiva (considerando 129).

Para atender ese requerimiento, la propuesta de reforma que se somete a consideración del Congreso de la República busca introducir esa distinción, para que el funcionario que conoce de la investigación disciplinaria y formula el pliego descargos, no sea el mismo que escuche en descargos, ni decreta ni practique las pruebas en la etapa de juzgamiento, para finalmente decidir (Congreso de la Republica, 2021, s.p.).

No obstante la aparente obviedad de la reforma en los términos del propio fallo de la CIDH, la separación de las funciones de instrucción y juzgamiento ha devenido en un problema para determinadas autoridades disciplinarias. Si bien la Procuraduría General de la Nación procedió para tal efecto a expedir al Resolución 207 del 7 de julio de 2021, por medio de la cual se delegan y distribuyen transitoriamente funciones en la Procuraduría General de la Nación, para garantizar la separación de la instrucción y el juzgamiento, la doble instancia y la doble conformidad en las actuaciones disciplinaria, en procura de una reorganización interna que entre otros objetivos previera su adecuación para la división de los roles de instrucción y juzgamiento, para las oficinas de control interno disciplinario, que no cuentan con la autonomía o las amplias facultades del Procurador General para reorganizarse, la adecuación ha sido cuando menos traumática.

En efecto, la restructuración de una entidad del orden nacional, en la que por ejemplo no exista una oficina de control interno disciplinario interno o que existiendo se encargaba de la instrucción y el juzgamiento simultáneamente, supone el agotamiento de un engorroso y demorado trámite de justificación y aprobación por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el cual se ve muchas veces obstaculizado o rechazado por distintas razones como su impacto en la plantas de personal y el costo que esto implica, contrariando directrices y políticas de austeridad del gasto público.

Esta crisis se ha agudizado a partir de la expedición de la Directiva No. 13 del 16 de julio de 2021, a través de la cual la Procuraduría ordenó a las personerías municipales y oficinas de control interno disciplinario adoptar las medidas necesarias para garantizar la separación de las funciones de instrucción y juzgamiento, aun cuando el artículo 3 de la ley 2094 de 2021 solo entraría en vigor hasta el 29 de marzo de 2020, según así lo dispuso el propio artículo 73 de la

misma ley. Esto por cuanto para muchos la separación de dichas funciones debía proceder inmediatamente, tal como lo asevera el Colegio de Abogados Disciplinarios que manifestó:

En ese orden de ideas, atendiendo a que la garantía constitucional del debido proceso no tiene plazo de vigencia, el operador disciplinario debe velar por que dentro de los procesos disciplinarios que se encuentren en etapa de cargos se cumplan todas las garantías del debido proceso, incluyendo la división de roles entre instructor y juzgador. En consecuencia, si la autoridad disciplinaria de la entidad respectiva no garantiza la diversificación de roles procesales (instrucción y juzgamiento) por funcionarios diferentes, será necesaria la remisión inmediata de los expedientes que se hallen en esta fase procesal a la Procuraduría General de la Nación, toda vez que si los cargos son proferidos por Personerías u Oficinas de Control Interno Disciplinario que no puedan respetar esta prerrogativa, no tendrían competencia para continuar el juzgamiento de esos procesos ni para fallarlos.

Esta afirmación, además de poner en serios aprietos a las autoridades disciplinarias que no han tenido la oportunidad ni el tiempo suficiente para reestructurarse, ha desencadenado en la masiva remisión de procesos disciplinarios en los que ya se ha proferido pliego de cargos a la Procuraduría General de la Nación para tratar de garantizar la separación de las funciones. No obstante, esta posición es controvertible pues supone que, por un lado, se debía aplicar desde antes de su entrada en vigencia la ley 2094 de 2021, y por otro, sugiere que los procesos adelantados bajo las disposiciones de la 734 de 2002 han desconocido, desde siempre, el debido proceso, lo cual no es cierto toda vez que el mismo se ha garantizado, por supuesto, desde la perspectiva de su modelo inquisitivo.

Mas allá de esta discusión, lo cierto es que la Ley 2094 de 2021 resulta insuficiente, pues se preocupa en este punto por acatar el fallo de la CIDH en cuanto a la separación de las funciones referidas en la Procuraduría, pero no consideró todas las autoridades disciplinarias para introducir la reforma y los problemas que estas pudieran tener para acatarla, debiendo haber detallado como

operaría tal modificación para efectos de todos los actores competentes para adelantar un proceso disciplinario.

*b) Alcance de la ley 2094 de 2021 en cuanto a la protección de los derechos políticos.*

Según lo dispuesto en el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, los derechos políticos pueden ser regulados en su ejercicio por la ley, atendiendo criterios como la nacionalidad o la edad, entre otros, dentro de los cuales aquel referido a la condena impuesta por un juez en el marco de un proceso penal es aquel que entra conflicto con la aplicación del régimen disciplinario contemplado en la ley 734 de 2002. Lo anterior por cuanto en criterio de la CIDH, una autoridad administrativa no tiene la competencia para restringir los derechos políticos de un servidor público de elección popular, así como los de sus propios electores, a través de sanciones disciplinarias tales como la destitución y la inhabilidad, según ocurrió así cuando Gustavo Petro fungía como alcalde mayor de Bogotá D.C. En efecto, señaló la CIDH lo siguiente:

“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” (CIDH, Sentencia 08 de julio de 2020, párr. 96) (Subraya fuera del texto).

Así las cosas, el primer problema grave que se requirió solucionar al pensar en la modificación de la ley 1952 de 2019 desde una mirada convencional, fue encausar correctamente la competencia de las autoridades disciplinarias, al menos para proferir sanciones de suspensión y destitución e inhabilidad, bien general o especial, contra funcionarios públicos de elección popular,

superando la exigencia de la intervención de un juez penal para tal efecto. Esto con el agravante de que el tono de la CIDH sobre el particular fue claro en mencionar la necesidad de una interpretación literal del artículo 23.2 de la convención.

Pues bien, la solución planteada para superar este impase se concretó en el artículo 1 de la ley 2094 de 2021, por el cual se modifica el artículo 2 de la ley 1952 de 2019, a través del cual se le atribuye a la Procuraduría General de la Nación funciones jurisdiccionales para la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive los de elección popular y adelantar las investigaciones disciplinarias e imponer las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad y las demás establecidas en la ley. Este otorgamiento de funciones jurisdiccionales, sin duda cuestionado, no parece a primera vista solventar la exigencia de la Convención Americana de Derechos Humanos en cuanto a la necesidad de que la condena por la cual se limita un derecho político provenga de un juez en el marco de un proceso penal, y menos atendiendo la interpretación literal aplicada por la CIDH.

Por tal razón, con el fin de entender cómo se fundamentó esta propuesta, es necesario revisar los argumentos que en este punto específico presentó la Procuraduría General de la Nación ante el Congreso de la República, los cuales, valga decir, parten de la interpretación evolutiva de la Convención Americana de Derechos Humanos, según la cual, sus disposiciones deben ser entendidas según los procesos políticos locales, la tradición judicial de los pueblos y las condiciones contemporáneas de la transformación institucional que en palabras del propio ente de control en el proyecto de ley “desafortunadamente, en el caso Petro Urrego contra Colombia no se siguió”.

Dicho esto, según lo señalado en la exposición de motivos de la ley 2094 de 2021, se pueden decantar dos tipos de argumentos, unos fundamentados en el derecho interno y la jurisprudencia constitucional y otros basados en antecedentes de la propia CIDH sobre la interpretación del artículo 23.2 de la convención en otros casos.

Respecto de los primeros, se recuerda como la Corte Constitucional en sentencia C-028 de 2006 concluyó que la Procuraduría General de la Nación tiene una calidad legítima dentro del ordenamiento constitucional para investigar y sancionar disciplinariamente a los servidores de elección popular sin fuero, lo cual reafirmó en la sentencia de unificación SU-712 de 2013. Esto para argumentar que la propuesta busca proteger la institucionalidad del Estado colombiano en los términos en que fue definida desde la Constitución Política de 1991. De esta forma se explican expresiones contenidas en la exposición de motivos, del siguiente talante:

En ese sentido, sin desconocer el respeto que el Estado colombiano le debe a las decisiones de los tribunales internacionales, el proyecto de la referencia busca proteger y mantener el diseño institucional que ideó el Constituyente de 1991, en el marco de la autonomía e independencia de órganos como la Procuraduría General de la Nación, a la que se le atribuyó la competencia para conocer de los procesos disciplinarios contra los funcionarios públicos, incluidos los de elección popular (...).

Este primer grupo argumentos resulta claramente insuficiente en un estudio de la ley 2094 de 2021 bajo un enfoque de convencionalidad, pues por un lado la CIDH ya cuestionó las facultades constitucionales del Procurador General en cuanto los funcionarios de elección popular (limitándola en su interpretación a la función de vigilancia) (CIDH, Sentencia 08 de julio de 2020, párr. 112) y adicionalmente, como se vio, el mismo Consejo de Estado ya se había pronunciado sobre su limitación a casos referidos estrictamente a hechos de corrupción, por lo menos tratándose de las sanciones de destitución e inhabilidad. En un segundo grupo de argumentos y tratando de superar la interpretación literal que exige la intervención del juez penal, se señaló:

“Ahora bien, si bien la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las decisiones de los casos *López Mendoza Vs. Venezuela*, sentencia de 1 de septiembre de 2011 y *Petro Urrego Vs. Colombia* señaló que, al tratarse de una restricción impuesta por vía de sanción de los derechos políticos, debería tratarse de una **“condena, por juez competente, en proceso penal”**, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana; también lo es que, en pronunciamientos diferentes a los anteriores, ha defendido y respetado la autonomía de los Estados para regular las limitaciones de los derechos políticos desde diferentes procedimientos y bajo distintas fórmulas, pero siempre, bajo la premisa de que no se vulneren las garantías intangibles de los electores y de los elegidos” (Congreso de la República, 2021, s.p.).

Estos “*pronunciamientos diferentes*” a los que se hace referencia, corresponden a los fallos proferidos por la CIDH en los casos *Yatama vs Nicaragua*, *Castañeda Gutman vs México* y *López Lone vs Honduras*. Si bien en estos casos la CIDH reiteró, en un común denominador de los tres, que los Estados parte tienen plena legitimidad para regular el ejercicio de los derechos políticos (lo cual además se da por sentado de la simple lectura del 23.2 de la convención) y que en su reglamentación se deben observar criterios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, lo cierto es que en ninguno de ellos manifestó que la condena por la cual se limite el ejercicio de un derecho de esta envergadura puede provenir de una autoridad distinta a la de un juez en sede penal.

Así, una cosa es que la ley pueda regular que para ejercer el derecho al voto se requiere ser mayor de edad, o exigir determinados requisitos formales para la participación de un partido u organización política en unos comicios electores, y otra es que una autoridad administrativa investida de funciones jurisdiccionales pueda destituir e inhabilitar a un servidor público de elección popular, violentando sus derechos políticos y los de sus electores. Este y otro tipo de consideraciones fueron expuestas por aquellos que presentaron una ponencia negativa al proyecto de ley 321 de 2021 en su trámite legislativo, quienes se opusieron al otorgamiento de las facultades

jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación, con fundamento en argumentos del siguiente orden:

Bajo este contexto, se considera que el proyecto de ley incumple con lo estipulado tanto en la parte motiva como resolutive de la sentencia *Petro vs Colombia* porque es claro que son los jueces competentes de un proceso penal quienes mediante una sentencia condenatoria pueden limitar los derechos políticos. Revestir de facultades jurisdiccionales a la procuraduría es contradictorio con lo señalado por la Corte pues sigue siendo una autoridad administrativa que, bajo el manto de una función jurisdiccional, restringiría los derechos políticos (...)

Además, la pretendida interpretación evolutiva de la CADH que aboga la procuraduría en el proyecto es un desconocimiento tajante a la interpretación adecuada de la convención dada por la intérprete auténtica de la carta de derechos para América, es decir, la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Como se señaló atrás, según la Corte, la interpretación literal del artículo 23 protege sustancialmente la finalidad -teleología- de la convención que es evitar la restricción de derechos políticos por cualquier gobierno de turno. Por tal motivo es que el límite de los derechos políticos debe darse en un proceso penal mediante sentencia condenatoria otorgada por un juez competente debido al alto grado de escrutinio y juicio que debe existir en este caso para no debilitar uno de los derechos humanos más nodales en cualquier sociedad democrática (López, Gallo, y Robledo, 2021, s.p.).

Sobre esto, resulta imperioso recordar que en efecto las interpretaciones de la CIDH deben ser acatadas por los Estados parte en la convención, siendo incluso un criterio en sí mismo para la aplicación del control de convencionalidad tanto concentrado como difuso. Por ello, resulta viable esperarse que una vez la Procuraduría estrene sus facultades jurisdiccionales imponiendo una sanción de inhabilidad a un funcionario público de elección popular y el mismo demande ante el tribunal internacional, este entienda que la ley 2094 de 2021 no pasa tampoco, al igual que la 734 de 2002, un examen de convencionalidad por apartarse del artículo 23.2 de la convención y la interpretación que del mismo se hizo en el caso de *Petro Urrego vs Colombia*.

Inclusive, la CIDH ya ha dado pasos en el sentido de asegurar que la reforma introducida desde el Congreso de la República no cumple con lo establecido en la sentencia del 8 de julio 2020, toda vez que sigue permitiendo la violación de los derechos políticos de funcionarios públicos

electos popularmente en el marco de un proceso disciplinario a cargo de una autoridad de carácter administrativo, como lo es la Procuraduría General de la Nación, más allá de las atribuciones jurisdiccionales que le fueron concedidas.

En efecto, a través de Resolución del 25 de noviembre de 2022, expedida en el ejercicio de la supervisión de cumplimiento del fallo proferido en el caso Petro Urrego vs Colombia y previa revisión del informe presentado por el Estado Colombiano en el que se detallaron los aspectos de la ley 2094 de 2021, no dudó en manifestar que:

Tomando en cuenta 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 destitución o inhabilitación), la Corte valora positivamente que el Estado, aun cuando no fue ordenado como reparación en la sentencia, haya tenido en cuenta dicho análisis en 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. Sin embargo, esta Corte advierte que las reformas realizadas al procedimiento disciplinario colombiano en este sentido, no deben confundirse con mantener jurídicamente en su ordenamiento la posibilidad de que órganos distintos a un “juez en proceso penal” impongan sanciones de destitución o inhabilitación a funcionarios democráticamente electos.

En virtud de lo expuesto, se encuentra pendiente que el Estado adecue la normativa interna que faculta a la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones de destitución e inhabilitación a funcionarios públicos democráticamente electos, y se solicita que en su

siguiente informe presente información al respecto. (Resolución 25 de noviembre de 2022 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Petro Urrego vs Colombia, párrafos 23 y 24).

Esta manifestación se sustenta en la reiteración que hace la CIDH en la citada Resolución de la interpretación literal del artículo 23. 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en la que, no se admite, bajo ningún supuesto, ni aun con el otorgamiento de facultades especiales de orden jurisdiccional, que una autoridad administrativa pueda destituir e inhabilitar a un funcionario público de elección popular, sin afectar sus derechos políticos y los de su electorado.

Así las cosas, necesario es concluir que la interpretación de la jurisprudencia de la CIDH en el que se fundamentó el proyecto que cursó en el Congreso de la República y que concluyó con la expedición de la ley 2094 de 2021, resultó por demás alejada de la postura de la Corte en cuanto a que para la efectiva protección de los derechos políticos, al menos tratándose de funcionarios popularmente electos, resulta necesaria una aplicación exegética y una interpretación restrictiva del artículo 23.2 de la Convención. Postulado que no es menor, si se considera que, como ya se dijo, los Estados parte de este tratado internacional tienen la obligación no solo de cumplir con el contenido material del instrumento, sino de los fallos que emita el órgano habilitado para su aplicación.

Otros también agregan argumentos distintos para sustentar una postura crítica acerca de las facultades jurisdiccionales reseñadas, como el caso del Colegio Colombiano de Abogados Disciplinaritas (CCAD) quien manifestaron ante la opinión pública:

Con el proyecto no se satisface el principio de jurisdiccionalidad, la Convención se refiere a juez como un funcionario que posee características de predeterminación, autonomía,

independencia e inamovilidad y, por tanto, exige la presencia de un juez no simplemente por el carácter jurisdiccional de sus actos, sino por satisfacer las garantías de independencia, imparcialidad y autonomía.” (...)

El proyecto tampoco resuelve el verdadero impacto de la decisión proferida por la Corte IDH, al limitar su incidencia solo a los servidores públicos de elección popular. Las Oficinas de Control Interno Disciplinario, Personerías y otras autoridades administrativas continuarán imponiendo sanciones de inhabilidad que imposibilitan el ejercicio de los derechos políticos, lo cual continúa siendo una violación al estándar convencional.

Ahora bien, también resulta pertinente decir que la interpretación tan restrictiva de que solo pueda el juez penal limitar los derechos políticos atenta contra la institucionalidad del Estado colombiano, pues podría poner en tela de juicio las facultades de la Comisión Nacional Disciplina Judicial o incluso la competencia de decretar la pérdida de investidura por el Consejo de Estado, lo cual resulta desproporcionado, pues estos son verdaderos jueces que siguen un proceso revestido de todas las garantías propias del debido proceso. Sin embargo, no pasa lo mismo con el procedimiento **administrativo** disciplinario, objeto de nuestro estudio.

Adicionalmente a todo lo expuesto, el otorgamiento de las facultades jurisdiccionales deja más inquietudes que certezas, respecto de aspectos básicos del procedimiento administrativo disciplinario, tales como:

¿Cuándo las oficinas de Control Interno Disciplinario inhabiliten un servidor público, aunque no sea de elección popular, están violando sus derechos políticos en caso de que posteriormente tenga aspiraciones a un cargo de elección democrática? ¿Requerirían facultades jurisdiccionales para ello?

¿Cuándo la Procuraduría ejerza su derecho preferencial respecto de un proceso que adelanten las oficinas de control interno disciplinario este muta su naturaleza de administrativa a judicial? ¿Esto no afecta el debido proceso del disciplinado?

¿El recurso extraordinario de revisión que contempla la ley 2094 de 2021 es la herramienta idónea de control por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa o por el contrario adolece de los medios previstos para tal efecto contra los actos administrativos como lo son la simple nulidad o la nulidad y restablecimiento del derecho?

¿Qué ocurrirá con los procesos en curso contra servidores de elección popular si la Corte Constitucional declara inexecutable el artículo 1 de la ley 2094 de 2021 que le otorga facultades jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación?

Aunque estas y otras preguntas que se hacen desde la academia a la ley 2094 en este tema pueden resolverse favorablemente o desfavorablemente bajo distintos tipos de argumentos jurídicos, es innegable que esta solución ha resultado insuficiente desde la óptica de la convencionalidad.

## Conclusiones

Habiendo expuesto los diferentes aspectos relevantes para la investigación, referidos a los desafíos que ha implicado para el procedimiento administrativo disciplinario colombiano el fallo del 8 de julio de 2020 proferido por la CIDH, es procedente entonces concretar unas conclusiones de forma esquemática, como sigue:

La ley 2094 de 2021 supuso de forma innegable un avance en la transición del modelo procesal típicamente inquisitivo que ha seguido la aplicación del derecho disciplinario en Colombia desde su nacimiento y su evolución hasta nuestros días. En efecto, el fallo del caso Petro vs Colombia instó a los actores interesados a reflexionar sobre el alcance del Código Disciplinario Único para garantizar cuestiones trascendentales relativas a los derechos humanos, como son, el debido proceso y los derechos políticos.

No obstante lo anterior, lo cierto es que la modificación que se introdujo como resultado del fallo al nuevo Código General Disciplinario, se ha quedado corta y presenta deficiencias que serán plausibles una vez se aplique nuevamente un ejercicio de control de convencionalidad (bien sea por la autoridades judiciales nacionales competentes o por la propia CIDH) sobre la Ley 1952 de 2019 (con las modificaciones introducidas por la Ley 2094 de 2021) la cual entre cosas ya ha sido objeto de demandas por inconstitucionalidad. Esta postura se fundamenta en distintos argumentos que resultan procedentes del análisis que se ha realizado hasta ahora, a saber:

a) Respecto del otorgamiento de funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación se cometió un grave error, pues ello no cumple con lo ordenado por la CIDH, en el entendido de que no se siguió la interpretación que se hizo del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, la cual, como se explicó suficientemente, forma parte integral

del control de convencionalidad, de tal manera que las normas del ordenamiento jurídico interno no solo deben ser compatibles con las de la Convención, sino también con la interpretación que de estas últimas haga la Corte.

b) En cuanto al debido cumplimiento de las garantías judiciales previstas en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el cual se resume en las consideraciones de la CIDH acerca de la necesidad de separar las funciones de instrucción y juzgamiento, se determinó que en efecto la Ley 2094 de 2021 resultó insuficiente al exigir tal requisito de forma escueta y sin especificar sus alcances para cada autoridad disciplinaria debidamente considerada.

Esto se debe a que desde el inicio el proyecto de ley fue pensado para fortalecer exclusivamente a la Procuraduría General de la Nación, ente que de hecho tuvo la iniciativa legislativa para su presentación, sin considerar las necesidades que tenían otras autoridades disciplinarias para su organización según su naturaleza jurídica. Así las cosas, actualmente existen múltiples complejidades y obstáculos para que dichas autoridades cumplan esta exigencia, respecto de la cual no cuentan con el respaldo del nuevo Código General Disciplinario como se detalló en el capítulo del alcance de la reforma para cumplir con lo ordenado por la CIDH.

Por otra parte, esta división escuetamente planteada, resulta también insuficiente de cara a la independencia y autonomía que debería caracterizar al juzgador, En dicho sentido, resultan relevantes dos aspectos:

1) El rol de nominación debe ser limitado, es decir, debe pasarse a un nominador en el que la discrecionalidad se limite plena y eficazmente, incluso pensarse en el mérito y la carrera como garantía de estabilidad.

2) El mantener la figura de la variación del pliego de cargos en la etapa de juzgamiento atenta contra la misma división de roles pretendida, de tal manera que si el juzgador considera que el cargo está mal formulado debería absolver o a lo sumo declarar la nulidad, pero si lo varía continúa el mismo defecto, en tanto se está entrometiendo en la facultad de instrucción.

Bajo el contexto de estas conclusiones, valga decir que no solamente resulta reprochable que el Código General Disciplinario no cumpla con lo dispuesto en materia de derechos políticos por la Convención Americana de Derecho Humanos, sino que tampoco se ajuste a los parámetros convencionales según los cuales el Estado colombiano está obligado respetar las posturas de su intérprete legítimo.

Es por esta razón que desde la simple revisión del estudio de la exposición de motivos del proyecto de ley del nuevo Código General Disciplinario, era previsible concluir que se estaba desconociendo la interpretación de la CIDH, al tratar de ampliar el ámbito de aplicación del artículo 23 de la Convención, en un sentido no previsto en el fallo.

Por ello, resulta apenas lógico que al momento de hacer la supervisión de cumplimiento de la sentencia del 8 de julio de 2020, contenida en la Resolución del 25 de noviembre de 2021, la CIDH manifestara de manera contundente que:

De acuerdo con esa interpretación, cuando un funcionario público de elección popular cometa una conducta ilícita que pueda culminar con la imposición de una sanción consistente en su destitución y/o inhabilitación, ésta deberá ser impuesta por sentencia de “un juez competente en el correspondiente proceso penal”, no por una autoridad administrativa a la que se han otorgado funciones jurisdiccionales. (Resolución 25 de

noviembre de 2022 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Petro Urrego vs Colombia, párrafos 23 y 24).

Por esta razón, existen ya algunos ejemplos en el ordenamiento jurídico colombiano que buscan adecuarse a esta interpretación convencional restrictiva de la protección de los derechos políticos de funcionarios electos popularmente, como por ejemplo, el artículo 125 de la ley 2200 de 2022, según el cual la destitución de gobernadores procederá cuando se haya dictado sentencia condenatoria de carácter penal debidamente ejecutoriada.

Sobre este aspecto, valga reiterar que, aun cuando se aprecia como acertada la inconvencionalidad de las facultades jurisdiccionales otorgadas a la Procuraduría General de la Nación, no se comparte en su extensión la literalidad en la interpretación que aplicó la CIDH al caso del derecho disciplinario colombiano, pues si bien se está de acuerdo con la intervención del juez para limitar derechos políticos, resulta desproporcionado exigir que dicha intervención sea exclusivamente en el marco de un proceso penal. Esto desdibuja la naturaleza independiente del derecho disciplinario y desconoce el juez natural competente para controlar las actuaciones que dentro de su procedimiento se surtan, que no es otro que la autoridad correspondiente de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Así las cosas, bien se hubiere podido dar una interpretación del artículo 23 de la Convención ajustada a la evolución, rasgos y características propias del derecho disciplinario en Colombia, permitiendo que tal intervención pueda provenir de un juez distinto al penal, por demás, idóneo y versado para pronunciarse sobre esta temática y en consecuencia más garantista para el procesado.

Sobre el particular debe resaltarse que, incluso con anterioridad al fallo de la CIDH, algunos tratadistas ya habían planteado la necesidad de mutar el procedimiento administrativo hacia un modelo de corte acusatorio, llegando incluso a afirmar que se debería crear una jurisdicción disciplinaria encargada de juzgar y por ende de emitir las decisiones sancionatorias (en cualquier caso y por cualquier tipo de falta), bajo un modelo en el cual la Procuraduría General de la Nación funja como una autoridad meramente investigativa y de acusación ante el juez, de competencia exclusiva para ello, es decir, sin espacio incluso para las Personerías Municipales o las Oficinas de Control Interno Disciplinario (López, 2019, p.117-119).

Estas propuestas, a criterio de los autores de este documento, deben ser matizadas procurando que se ajusten a la naturaleza del derecho disciplinario, de tal manera que se rescate su aporte para la salvaguarda de la función pública. Por ello, resultaría más apropiado proponer que la intervención del juez corresponda a la jurisdicción contencioso-administrativa, exclusivamente respecto de las sanciones que implican la eventual violación de los derechos políticos, esto es, la destitución y la inhabilidad.

No obstante, si bien dicha intervención se limitaría a tales faltas, se debería predicar de todos los funcionarios indistintamente y no solo a aquellos de elección popular, pues el alcance de estas sanciones implica de igual manera la violación de derechos políticos a funcionarios vinculados por una relación legal y reglamentaria de la misma manera, al menos tratándose de la inhabilidad.

Así, podría plantearse un sistema mixto que respete la naturaleza del procedimiento administrativo disciplinario, en el marco del cual para las faltas que no atenten contra los derechos políticos, o los humanos en general, serán competentes las autoridades administrativas, mientras

que en los casos de las sanciones que así supongan tal violación, se siga un modelo acusatorio donde la jurisdicción contencioso-administrativa sea quien imponga esas sanciones, previa acusación de la Procuraduría General y las demás autoridades disciplinarias, incluso las internas, encargadas de la investigación.

Claro está, para efecto de seguir aplicando el procedimiento administrativo en el primer supuesto, deberá entonces cumplirse lo dilucidado por la CIDH en el entendido de que exista una separación material entre la función de instrucción y la de juzgamiento.

Todo ello sin duda no se predicaría de los procesos disciplinarios judiciales, que no fueron objeto de investigación, los cuales están a cargo de verdaderas autoridades de la rama judicial y en los que, bajo nuestro criterio, ya se cumplen las exigencias del orden convencional, salvo la inconveniente literalidad de la exclusividad del juez penal.

Dicho todo lo anterior, una reflexión final que resulta valiosa a partir del tema objeto estudio, será apreciar el fallo del CIDH en el caso Petro Urrego vs Colombia como un punto de inflexión a partir del cual resulta necesario revisar, o cuando menos conveniente llevar al debate, aspectos sustanciales del derecho administrativo de carácter sancionatorio en general.

Esto debido a que el desconocimiento del fallo de la CIDH comprende tanto lo relacionado con la protección de derechos políticos de funcionarios públicos por efecto de sanciones como la destitución o la inhabilidad impuestas en el marco de un proceso disciplinario, así como otras manifestaciones del ius puniendi del Estado, como por ejemplo, los efectos jurídicos que puedan derivarse de un proceso de responsabilidad de fiscal.

En efecto, recuérdese que la CIDH también concluyó que existe una violación de los derechos políticos por efecto de la aplicación del artículo 60 de la ley 610 de 2000, según el cual

no podrá darse posesión a quienes se encuentren registrados en el boletín de responsables fiscales y no hayan satisfecho las obligaciones contenidas en él, norma que la CIDH valoró en concordancia con en el numeral 4 del artículo 38 del Código Disciplinario Único, cuya causal de inhabilidad lamentablemente se reprodujo en el numeral 4 del artículo 42 del Código General Disciplinario.

Así las cosas, sigue pendiente la obligación del Estado colombiano de adecuar su ordenamiento interno en cuanto los efectos de los fallos responsabilidad fiscal, al menos en lo que corresponde a la inhabilidad que en virtud de este se deriva para el ejercicio de cargos públicos.

Esto inclusive ha empezado a decantarse en el propio control de convencionalidad que actualmente están aplicando las autoridades judiciales colombianas en la materia, como los casos analizados en los autos del 28 de abril y 13 de mayo de 2021, con ponencia del magistrado Martín Bermúdez del Consejo de Estado o la propia sentencia C-091 de 2022 de la Corte Constitucional, ya referenciados previamente.

Esta clara tendencia de la jurisprudencia nacional, fortalecida por la postura de la CIDH, pone de presente la necesidad de revisar si los procedimientos administrativos sancionatorios, tanto el regulado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo como los contenidos en leyes especiales, deben ser evaluados a luz de la Convención Americana de Derechos Humanos, de tal manera que se garanticen no solo derechos políticos, sino también las garantías judiciales que dicho instrumento internacional predica.

## Referencias

Avellana, P., Fiscalía General de la Nación y Escuela de Estudios e Investigaciones Criminalísticas y Ciencias Forenses. (2007). *Estructura del Proceso Penal Acusatorio*. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.

Asociación Colombiana de ciudades Capitales, *La Corte Constitucional declara inexecutable el control automático e integral de los fallos de responsabilidad fiscal, 2022*.  
<https://www.asocapitales.co/nueva/2022/03/18/la-corte-constitucional-declara-inexecutable-el-control-automatico-e-integral-de-los-fallos-de-responsabilidad-fiscal/#:~:text=A1%20respecto%2C%20la%20Corte%20Constitucional,justicia%20en%20condiciones%20de%20igualdad>.

Carcamo, M., y Jiménez, D. (2016). *Limitaciones a derechos políticos y electorales en la convención americana de derechos humanos y en Colombia*. Cartagena de Indias, Colombia: Universidad de Cartagena. Recuperado de <https://repositorio.unicartagena.edu.co/bitstream/handle/11227/2859/LIMITACIONES%20A%20DERECHOS%20POLITICOS%20Y%20ELECTORALES%20EN%20LA%20CADH%20Y%20EN%20COLOMBIA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

CIDH. (08 de julio de 2020). *Sentencia 08 de julio de 2020. Caso Petro Urrego VS Colombia*. Recuperado de [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_406\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_406_esp.pdf)

CIDH. (1 de septiembre de 2011). *Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Caso López Mendoza contra Venezuela*. Recuperado de [https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_233\\_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf)

CIDH. (2008). *Informe Anual 2008. Venezuela*. Recuperado de <http://www.cidh.org/annualrep/2008sp/cap4.Venezuela.sp.htm>.

CIDH. (23 de junio de 2005) *Sentencia de 23 de Junio de 2005. Caso Yatama Vs. Nicaragua*.

CIDH. (31 de agosto de 2004). *Sentencia 31 de agosto de 2004. Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*. Recuperado de [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_406\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_406_esp.pdf)

CIDH. (5 de octubre de 2015). *Sentencia de 5 de octubre de 2015. Caso López Lone y otros Vs. Honduras*. Recuperado de [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_302\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_302_esp.pdf)

CIDH. (6 de agosto de 2008). *Sentencia de 6 de agosto de 2008. Caso Castañeda Gutman Vs. México*. Recuperado de [https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nId\\_Ficha=298#:~:text=M%C3%A9xico&text=Sumilla%3A,a%20la%20Presidencia%20de%20M%C3%A9xico](https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=298#:~:text=M%C3%A9xico&text=Sumilla%3A,a%20la%20Presidencia%20de%20M%C3%A9xico).

Collazos, M. (19 de agosto de 2020). *Fallo Corte IDH permitirá impunidad para funcionarios de elección popular: Camilo Gómez*. RCN radio. Recuperado de <https://www.rcnradio.com/politica/fallo-de-corte-idh-permitiria-impunidad-para-funcionarios-de-eleccion-popular-camilo-gomez>

Concha, M. (1994). *Los derechos políticos como derechos humanos, la jornada ediciones, centro de investigaciones interdisciplinarios de humanidades*. Primera edición. Ciudad de México, México: UNAM.

Congreso de la Republica de Colombia. (5 de febrero de 2002). *Código Disciplinario Único*. [Ley 734 de 2002].

Congreso de la Republica. (2021). *Documento de Proyecto Ley 321, presentado el 25 de marzo de 2021 ante el Congreso de la República por la Procuradora General de la Nación, Margarita Cabello Blanco y el Ministro del Interior, Daniel Andrés Palacios Martínez*. Bogotá, Colombia: Gaceta 234/2021.

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (15 de noviembre de 2017) *Sentencia del 15 de noviembre de 2017* [MP César Palomino Cortés]

Consejo de Estado, Auto del 28 de abril del 2021 [MP Martín Bermúdez Muñoz]

Consejo de Estado, Auto de 13 de mayo del 2021 [MP Martín Bermúdez Muñoz]

Constitución política de Colombia [Const.] (1991) 2da Ed. Legis

Corte Constitucional, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (15 de noviembre de 2017) *Sentencia de 15 de noviembre de 2017*. [MP César Palomino Cortés]

Corte Constitucional, Sala Plena, (18 de abril de 2018) *Sentencia C-027*. [MP José Fernando Reyes Cuartas]

Corte Constitucional, Sala Plena, (18 de marzo de 2005) *Sentencia C-095*. [MP María Victoria Calle Correa]

Corte Constitucional, Sala Plena, (18 de marzo de 2005) *Sentencia C-095*. [MP María Victoria Calle Correa]

Corte Constitucional, Sala Plena, (18 de marzo de 2018) *Sentencia T-369*. [MP Alberto Rojas Ríos]

Corte Constitucional, Sala Plena, (18 de marzo de 2018) *Sentencia T-369*. [MP Alberto Rojas Ríos]

Corte Constitucional, Sala Plena, (2 de mayo de 2012) *Sentencia C - 315*. [MP María Victoria Calle Correa]

Corte Constitucional, Sala Plena, (2 de mayo de 2012) *Sentencia C-095*. [MP María Victoria Calle Correa]

Corte Constitucional, Sala Plena, (4 de marzo de 2016) *Sentencia T-117*. [MP Alberto Rojas Ríos]

Corte Constitucional. (17 de octubre de 2013) *Sentencia SU del 17 de octubre de 2013*. [MP Jorge Iván Palacio Palacio]

Corte Constitucional. (18 de mayo de 1995) *Sentencia de constitucionalidad del 18 de mayo de 1995*. [MP Alejandro Martínez Caballero]

Corte Constitucional. (26 de enero de 2006) *Sentencia C-028*. [MP Humberto Antonio Sierra Porto]

Corte Constitucional. (30 de junio de 2010) *Sentencia C-541*. [MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo]

Corte Constitucional. (5 de junio de 1992) *Sentencia T-406*. [MP Ciro Angarita Barón]

Corte Constitucional. (9 de julio de 2003) *Sentencia C-551*. [MP Eduardo Montealegre Lynett]

Corte Interamericana de Derechos Humanos, (8 de julio de 2020) *Sentencia Caso Petro Urrego vs. Colombia* [MP María Victoria Calle Correa]

El Nuevo Siglo. (21 de Agosto de 2020). *Las consecuencias del fallo de la corte IDH en el caso Petro*. El Nuevo Siglo. Recuperado de <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/08-2020-fallo-de-la-corte-idh-sobre-petro-consecuencias>

El tiempo. (20 de agosto 2020). *Las graves repercusiones del fallo de la corte IDH en caso de Petro*. El tiempo. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/implicaciones-de-fallo-de-la-corte-idh-en-caso-de-gustavo-petro-530676>

Laverde, J. (2018). *Manual de Procedimiento Administrativo Sancionatorio*. Segunda Edición. Bogotá D.C., Colombia: Editorial Legis.

Laverde, J. (2020). *La Sanción Administrativa Perspectivas Contemporáneas*. Segunda Edición. Bogotá D.C., Colombia: Editorial Legis.

López, A., Gallo, J., y Robledo, M. (2021). *Informe de Ponencia Negativa para primer debate presentado el 31 de mayo de 2021*. Bogotá, Colombia.

López, J. (2019). *Aspectos generales del derecho disciplinario en Colombia, El debido proceso en el procedimiento disciplinario, Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario*. Bogotá, Colombia: Grupo editorial Ibáñez.

Mejía, J. (2019). *Derecho Disciplinario Sustancial*. Segunda Edición. Bogotá D.C., Colombia: Ediciones Doctrina y Ley Ltda.

Organización de Estados Americanos. (1948). *Convención Americana de Derechos Humanos*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

Organización de Estados Americanos. (1969). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre*. Recuperado de [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)

Pérez Niño, W., Zambrano, L., y Cepeda, E. (2015). El impacto del control de convencionalidad en la jurisprudencia del Consejo de Estado colombiano en la reparación a víctimas de graves violaciones a derechos humanos. *Eunomía, Revista en Cultura de la Legalidad*, (9).

Presidencia de la República De Colombia. (2 de enero de 1984). *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)*. [Decreto 01 de 1984].

Procuraduría General de la Nación. (2013). *Fallo del 09 de septiembre de 2013*. Recuperado de [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/portal\\_doc\\_interes/149\\_FALLO%20%C3%9ANICA%209%20dic%202013%20GUSTAVO%20PETRO%20URREGO.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/portal_doc_interes/149_FALLO%20%C3%9ANICA%209%20dic%202013%20GUSTAVO%20PETRO%20URREGO.pdf)

Procuraduría General de la Nación. (2013). *Ley 734 de 2002. Código disciplinario único*. Recuperado de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/CDU.pdf>

Procuraduría General de la Nación. (2021). *Proyecto de ley del 06 de enero 2021*.

Thea, F. (2013). “Artículo 8 Garantías Judiciales.” En Enrique Alonso Regueira (Coord.). *Convención Americana de Derechos Humanos y su proyección en el derecho argentino*. Buenos Aires, Argentina: Universidad de Buenos Aires. Recuperado de <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/libros/pdf/la-cadh-y-su-proyeccion-en-el-derecho-argentino/008-thea-garantias-judiciales-la-cadh-y-su-proyeccion-en-el-da.pdf>