



**ACREDITACIÓN
INSTITUCIONAL EN
ALTA CALIDAD**
Resolución 008607 de mayo 16 de 2022

**Las garantías convencionales en el proceso disciplinario contra servidores públicos de
elección popular: un análisis del principio de jurisdiccionalidad a partir de la
jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

Autor(es)

Luis Eduardo Rivas Buitrago

Gustavo Adolfo León Vasco

Monografía de investigación presentada para optar por el título de Magíster en Derecho
Administrativo

Asesor

Dúber Armando Celis Vela, Magíster en Derecho Administrativo

Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA)

Escuela de Posgrados

Maestría en Derecho Administrativo

Medellín, Antioquia, Colombia

2023

José Rodrigo Flórez Ruiz
Rector
Universidad Autónoma Latinoamericana

Hernán Darío Aguiar Garcés
Decano de Escuela de Posgrados

Nataly Vargas Ossa
Coordinadora de la Maestría en Derecho Administrativo

Diana Sofía Zuluaga Vivas
Cristhian Alexander Pereira Otero
Evaluadores

El trabajo de grado fue sustentado el 30 de junio de 2023 y obtuvo una aprobación unánime de conformidad con el Acuerdo 195 del Consejo Académico de 2016, lo cual quedó en el consignado en el acta de evaluación de trabajos de grado # 11 de 2023.

Resumen

Esta monografía plantea un análisis sobre el alcance del principio de jurisdiccionalidad en el régimen disciplinario previsto en la Ley 2094 de 2021 contra servidores públicos de elección popular debido a su carácter inconvencional. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Sentencia *Petro Urrego vs Colombia* (2020), fijó un estándar de protección para los derechos políticos. Sin embargo, las medidas adoptadas por el Estado colombiano no han permitido dar cumplimiento a tales estándares y, en consecuencia, mantiene las decisiones administrativas en cabeza de la Procuraduría General de la Nación bajo un aparente ejercicio jurisdiccional. En el texto se propone que la restricción de derechos políticos debe mantenerse en cabeza de una autoridad judicial con competencia penal respecto de servidores públicos elegidos democráticamente. En caso de que tal restricción no sea frente a esta categoría de servidores, la Procuraduría conserva plenamente la facultad de sancionar, según la tipología expuesta por el legislador.

Palabras Clave

Convencionalidad, derecho disciplinario, servidores públicos de elección popular, jurisdiccionalidad, derechos políticos.

Tabla de contenido

Introducción	5
1. Los límites y posibilidades para la restricción de derechos políticos en el ámbito colombiano del Sistema Interamericano de Derechos Humanos	9
<i>1.1. Características básicas del Sistema Interamericano de Derechos Humanos e incidencia en la configuración del derecho estatal</i>	10
<i>1.2. Los derechos políticos definidos en la Convención Americana de Derechos Humanos y en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos</i>	14
<i>1.3. El control de convencionalidad en materia de derechos políticos de servidores públicos de elección popular: una mirada desde el caso Petro Urrego vs Colombia</i>	18
2. El principio de jurisdiccionalidad en el marco del derecho administrativo disciplinario en el ordenamiento jurídico colombiano	25
<i>2.1. Alcance del principio de jurisdiccionalidad en autoridades con funciones administrativas</i>	28
<i>2.2. La adecuación del régimen disciplinario a las garantías convencionales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: modelo adoptado en la Ley 2094 de 2021</i>	34
<i>2.3. Análisis de convencionalidad en la Resolución del 25 de noviembre de 2021 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos</i>	39
3. La adecuación del ordenamiento disciplinario colombiano a la luz del estándar de protección de derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos	44
<i>3.1. La convencionalidad de las facultades jurisdiccionales atribuidas a autoridades administrativas para restringir derechos políticos de servidores públicos de elección popular</i>	44
<i>3.2. Las alternativas doctrinales que han sido formuladas para el cumplimiento de las garantías convencionales en procesos disciplinarios adelantados contra servidores públicos de elección popular</i>	49
<i>3.3. Modelo institucional para el cumplimiento de las garantías convencionales en procesos disciplinarios adelantados contra servidores públicos de elección popular</i>	53
Conclusiones	59
Bibliografía	63

Introducción

En el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos –en adelante Sistema IDH– se han adoptado decisiones que, aunque controversiales, limitan a los poderes públicos de los estados parte. La finalidad ha sido la garantía de los derechos contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos –en adelante Convención ADH– y demás normas de derechos humanos. Un asunto de debate está representado por las posibilidades sancionatorias de las autoridades administrativas para restringir derechos políticos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos –en adelante Corte IDH–, en el caso *Petro Urrego vs Colombia* (2020), declaró que la competencia un órgano administrativo como la Procuraduría General de la Nación para limitar derechos políticos de servidores públicos elegidos democráticamente es incompatible con el artículo 23.2 de la Convención ADH, cuyo tenor literal señala que estas sanciones solo pueden ser aplicadas por un juez penal.

En el caso en cuestión, la Corte IDH declaró la responsabilidad internacional del Estado colombiano en razón a las sanciones impuestas por la Procuraduría General de la Nación al ciudadano Gustavo Petro Urrego, quien, al momento de la sanción, se desempeñaba como alcalde mayor de Bogotá D.C. En efecto, ordenó al Estado modificar su ordenamiento jurídico para cumplir con estándares interamericanos en materia de derechos políticos. La facultad sancionatoria de la Procuraduría General de la Nación, concretada en la potestad de destituir o suspender a servidores públicos elegidos democráticamente, es inconvencional dada la naturaleza jurídica del órgano de control. En la doctrina y en la jurisprudencia hay dos posiciones sobre esta incompatibilidad. La primera afirma que no es posible que exista autoridad o juez diferente al penal con la competencia para restringir derechos políticos. La segunda sostiene que es imposible que una autoridad administrativa restrinja derechos políticos, pero un juez tendría el poder de limitar derechos políticos sin necesidad de tener competencias penales.

El Estado colombiano, en aras de dar cumplimiento a la Sentencia *Petro Urrego vs Colombia* (2020), proferida por la Corte IDH, modificó el régimen sancionatorio disciplinario mediante Ley 2094 de 2021. Así, trató de jurisdiccionalizar el procedimiento administrativo a fin de hacerlo compatible con el artículo 23.2 de la Convención ADH dotando de garantías de

imparcialidad al órgano de control e incorporando tanto el principio de doble instancia como el de doble conformidad. Sin embargo, mediante una Resolución del 25 de noviembre de 2021, la Corte IDH manifestó la continuidad de la inconventionalidad del régimen sancionatorio disciplinario colombiano debido a que se mantuvieron las competencias de la Procuraduría General de la Nación para restringir los derechos políticos de servidores públicos elegidos democráticamente. En resumen, el juez interamericano estima que estas competencias son contradictorias con el artículo 23.2 de la Convención ADH y la jurisprudencia de la Corte IDH.

En estos términos, el régimen disciplinario para servidores públicos elegidos democráticamente sigue siendo inconventional en Colombia. Aunque la Corte Constitucional, en la Sentencia C-030 de 2023, declaró la inconstitucionalidad de apartados de la Ley 2094 de 2021, consideró que un juez administrativo podía restringir derechos políticos de servidores públicos de elección popular. Sin embargo, aún quedan interrogantes. Una solución a este problema sigue siendo necesaria para conciliar el derecho sancionatorio disciplinario con la jurisprudencia de la Corte IDH. No solo se requiere brindar seguridad jurídica en los escenarios de responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos sino precaver la declaratoria de responsabilidad internacional del Estado colombiano. Así las cosas, de cara a la reforma planteada por el Congreso de la República en la Ley 2094 de 2021 conviene examinar el alcance de la adecuación que debe hacerse del derecho disciplinario colombiano para ajustarlo a las garantías sobre la restricción de derechos políticos a servidores públicos de elección popular contenidas en la Convención ADH.

El propósito de esta monografía es analizar el alcance del principio de jurisdiccionalidad en el régimen disciplinario previsto en la Ley 2094 de 2021 contra servidores públicos de elección popular como forma de cumplimiento de las garantías convencionales exigidas por la Corte IDH en la Sentencia Petro Urrego vs Colombia (2020) para la restricción de sus derechos políticos. En aras de alcanzar este objetivo, el texto se divide en tres partes. En la primera se analizan las reglas jurisprudenciales definidas por la Corte IDH frente a la restricción de derechos políticos de servidores públicos de elección popular por parte de autoridades estatales. En la segunda se determina el alcance del principio de jurisdiccionalidad en las modificaciones adoptadas mediante la Ley 2094 de 2021 que

atribuyó funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas. En la última, se evalúa la compatibilidad del diseño disciplinario de la Ley 2094 de 2021 con las garantías convencionales del Sistema IDH.

Este trabajo investigativo aplica un método de carácter dogmático porque busca analizar el alcance del derecho administrativo disciplinario frente a los servidores públicos elegidos democráticamente. La finalidad es establecer dogmáticamente la calificación deóntica que cabe para las potestades jurisdiccionales en cabeza de autoridades administrativas para restringir derechos políticos. La calificación deóntica que los estudiosos del derecho realizan centra su atención en tipos de acciones –casos genéricos– o en conductas concretas –casos individuales– a partir de un sistema jurídico (Núñez, 2014, p. 247), en este caso, los sistemas colombiano e interamericano. La diferencia con el derecho positivo radica en que no tiene efectos jurídicos. Por tanto, solo tiene un valor académico, es decir, no cambia el derecho, sino que influye en los órganos previstos para tomar decisiones válidamente.

El enfoque metodológico de la investigación resulta ser descriptivo-prescriptivo porque pretende descomponer, en diversos aspectos, una institución en el campo del derecho disciplinario. En este caso, se da cuenta de los estándares convencionales y de la facultad sancionatorio-disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación frente a servidores públicos elegidos democráticamente. Además, se evalúan las categorías planteadas para proponer soluciones legislativas al problema de investigación. Por lo anterior, la investigación tiene un componente de *lege ferenda* en tanto que se sugiere un cambio o modificación en el ordenamiento jurídico (Courtis, 2006). En este caso, se trata de una posible adecuación al sistema disciplinario sancionatorio para hacerlo compatible con las decisiones proferidas por la Corte IDH.

Con el alcance que tiene la investigación de una maestría modalidad profundización, la línea argumentativa que se desarrolla a lo largo de este trabajo gira en torno a la necesidad de adecuar el ordenamiento jurídico colombiano a los contenidos convencionales y a la jurisprudencia de la Corte IDH. La doctrina vigente y los trabajos de investigación recientes proponen tanto la judicialización de la función disciplinaria como su jurisdiccionalización. El Congreso de la República se inclinó por la jurisdiccionalización en la Ley 2094 de 2021. Sin embargo, no tuvo efectos positivos frente al cumplimiento de la Sentencia Petro vs

Colombia (2020), pues la Corte IDH, mediante una Resolución del 25 de noviembre de 2021, indicó que el Estado colombiano ha sido renuente al cumplimiento de la decisión.

En este trabajo argumentamos a favor de modificar las sanciones previstas en el actual ordenamiento jurídico a fin de compatibilizar el derecho administrativo disciplinario nacional con las garantías convencionales. La principal modificación residiría en la tipología de las medidas restrictivas a aplicar por parte del órgano de control. La inconvencionalidad de la potestad sancionatoria de la Procuraduría no reside en el procedimiento en sí mismo, sino en las medidas restrictivas a imponer. La propuesta que se presenta busca dar continuidad a las facultades disciplinarias sancionatorias en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, pero modulando las sanciones para los servidores públicos elegidos democráticamente. Estas sanciones no podrán restringir derechos políticos de esta clase de servidores públicos a fin de compatibilizar el ordenamiento jurídico nacional con el sistema interamericano de protección de derechos humanos y, a su vez, mantener las funciones delegadas por el poder constituyente al órgano de control.

Capítulo I

1. Los límites y posibilidades para la restricción de derechos políticos en el ámbito colombiano del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

El Sistema IDH contempla un ámbito de protección para los derechos convencionales, los cuales amplifican la protección de los derechos consagrados en el orden interno. En Colombia, la Convención ADH hace parte del bloque de constitucionalidad en virtud del artículo 93 de la Constitución Política de 1991 dada la necesidad de integrar el ordenamiento internacional de derechos humanos al texto constitucional a fin de brindar mayores márgenes de protección para los ciudadanos respecto de las actuaciones de los poderes públicos. La Corte Constitucional, en su jurisprudencia, ha desarrollado ampliamente la noción *bloque de constitucionalidad* y ha dado fuerza normativa a las normas de derecho internacional realizando, en diversas oportunidades, un control sobre el ordenamiento interno, lo cual no ha estado exento de conflictos normativos entre el derecho interno y el derecho internacional.

El propósito de las siguientes líneas es analizar las reglas jurisprudenciales definidas por la Corte IDH frente a la restricción de derechos políticos de servidores públicos de elección popular por parte de autoridades estatales. El capítulo se divide en tres partes: en la primera se revisan las principales características del Sistema IDH y su incidencia en el derecho interno para destacar las obligaciones de los estados que han suscrito la Convención ADH. En la segunda se describen los derechos políticos contenidos en la Convención ADH y su desarrollo en la jurisprudencia de la Corte IDH dada la necesidad de que los estados parte del tratado adecuen sus ordenamientos a fin de garantizar esta clase de derechos. Finalmente, se aborda el control de convencionalidad como medio para dar cumplimiento a la Convención ADH y su aplicación, en concreto, frente a los derechos de los servidores públicos elegidos de manera democrática.

El capítulo presenta una visión general de los derechos políticos de cara a los contenidos convencionales, su limitación y su integración mediante la figura del control de convencionalidad. Los estados deben ajustar sus ordenamientos jurídicos internos a partir de los principios del derecho internacional en el marco de un escenario de complementariedad entre las normas de derecho interno con el derecho internacional de protección de derechos

humanos. En el caso específico de los derechos políticos se amplifican sus garantías en el Sistema IDH. El caso *Petro Urrego vs Colombia* (2020) es un verdadero referente de cara a la protección de derechos humanos y los derechos políticos de los servidores públicos al tener como *ratio* de la decisión la imposibilidad para que una autoridad administrativa pueda coartar los derechos políticos de un ciudadano elegido democráticamente.

1.1. Características básicas del Sistema Interamericano de Derechos Humanos e incidencia en la configuración del derecho estatal

Ahora bien, el incumplimiento de las normas consagradas en la Convención ADH genera responsabilidad internacional por la realización de un hecho o la omisión en la garantía y cumplimiento de los preceptos de origen internacional. El Sistema IDH está sustentado en la aplicación de la Convención ADH –entre otros instrumentos– y tiene dos órganos para la protección de los derechos: en primer lugar, la Comisión Americana de Derechos Humanos –en adelante Comisión IDH– como órgano autónomo perteneciente a la Organización de Estados Americanos –en adelante OEA–. Su fin principal es la promoción y protección de los derechos humanos destacando la facultad que tiene de brindar medidas cautelares ante graves violaciones de derechos humanos en los estados parte de la Convención ADH. En segundo lugar, está la Corte IDH como órgano jurisdiccional y consultivo encargado de resolver los casos contenciosos entre el ciudadano y los estados parte de la Convención ADH ante las vulneraciones de derechos humanos por parte de los poderes públicos o absolver las consultas que se formulen.

A fin de brindar garantías para el cumplimiento de los preceptos y derechos convencionales, la Corte IDH ha desarrollado la doctrina del control de convencionalidad para verificar la compatibilidad de las normas de la Convención ADH con la normatividad interna de cada Estado (Ruiz-Morales, 2017, p. 133). El control de convencionalidad surgió oficialmente en el caso *Almonacid Arellano y otros vs Chile* (2006). La Corte IDH indicó que los jueces, en los ordenamientos internos, se encuentran sometidos al imperio de la ley. Sin embargo, cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional, dicho instrumento se vuelve vinculante para los jueces. Así, es necesario que estos apliquen sus disposiciones a fin de no contrariar la norma internacional. Las normas internas no pueden contradecir el contenido de las normas de derecho internacional, en este caso, la Convención ADH. Además, tampoco

pueden contrariar la jurisprudencia de la Corte IDH dado que esta funge como intérprete último y máximo de la misma (Corte IDH, caso Almonacid Arellano y otros vs Chile, 2006; Corte IDH, caso López Lone y otros vs Honduras, 2015). Esta doctrina encuentra sustento en los principios *pacta sunt servanda* y buena fe, regulados en los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena de 1969.

El Sistema IDH no se sustenta en la garantía única y exclusiva del principio democrático como lo pudiese ser la supremacía del texto constitucional a través de la voluntad creadora del poder constituyente (Canosa Usera, 2015, p. 248). Por el contrario, su fundamento resulta ser el cumplimiento de los principios de derecho internacional público denominados *pacta sunt servanda* y buena fe en tanto los operadores jurídicos deben velar por encontrar el efecto útil de las normas de derecho internacional que, de manera transversal, impiden que un Estado parte pueda desobedecer la normativa convencional. Por ello, los estados que ratifican los instrumentos de derecho internacional se encuentran obligados a dar cabal cumplimiento de las normas contenidas en estos y, por el contrario, no pueden anteponer una norma de derecho interno sobre la internacional.

El artículo 27 de la Convención de Viena señala: “Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho como justificación del incumplimiento de un tratado”. Como ya fue señalado, la doctrina del control de convencionalidad tiene como fundamento normativo directo una norma de derecho internacional como lo es el principio de buena fe. Este principio es esencial para el derecho internacional y su interpretación supone que existe una interconexión en el mundo jurídico que permite la efectividad de las disposiciones normativas que hacen posible su cumplimiento y garantía. Por ello, las interpretaciones que convierten en irrealizable un derecho no se encuentran acordes con el principio de buena fe, pues la interpretación bajo el principio de buena fe debe darse en un sentido positivo que haga que la misma surta efectos jurídicos y posibles en la realidad.

El control de convencionalidad implica que los jueces, en sus providencias, no solo respeten la Constitución como referente de validez de las demás normas del ordenamiento jurídico, sino que también realicen un control de convencionalidad que delimite la garantía del derecho internacional en el ámbito interno. Por ello, a los tribunales y jueces nacionales no solo les compete verificar la constitucionalidad de las normas internas sino verificar su

convencionalidad negándose la posibilidad de poner como óbice para el cumplimiento de la convención las normas de derecho interno (Corte IDH, caso Boyce y otros vs Barbados). La doctrina del control de convencionalidad no se limita a la protección de la convención ADH, sino a cualquier norma, tratado o convenio de derechos humanos que haya sido ratificado por los estados parte siendo necesaria su protección de manera oficiosa por todos los jueces del Estado (Corte IDH, caso Trabajadores Cesados del Congreso vs Perú, 2006).

El control de convencionalidad no solo debe ser desarrollado y aplicado por los jueces o miembros de la rama judicial del poder público. La jurisprudencia de la Corte IDH expone la necesidad de que todos los funcionarios públicos o autoridades, sin importar la rama a que pertenezcan, deben verificar la convencionalidad de las normas o actos que estos expidan. Los efectos del control de convencionalidad y la protección de los derechos contenidos en el Sistema IDH conllevan un control negativo sobre las prácticas jurídicas internas de cada Estado, esto es, anula, suprime o descarta la práctica que resulta ser contraria al contenido normativo de la Convención ADH. Sin embargo, para la Corte IDH, en virtud del artículo 27 de la Convención de Viena, los estados parte no solo deben respetar los derechos y garantías contenidos en la Convención ADH, sino que deben tomar medidas positivas o afirmativas para la plena garantía de los derechos allí contenidos. Esto implica la necesidad de adecuar la normativa interna al derecho convencional.

En el caso Omar Humberto Maldonado Vargas y otros vs Chile (2015), la Corte IDH hizo explícito el deber de los Estados parte que ratificaron la Convención ADH para adecuar el ordenamiento jurídico a los lineamientos del instrumento y de su jurisprudencia. La Corte IDH ha indicado que las actuaciones de los Estados parte pueden ir dirigidas en dos sentidos: i) la supresión, anulación o invalidez de la norma que resulta ser contraria a la Convención ADH o cualquier tratado de derechos humanos ratificado por el Estado parte y ii) la necesidad de expedir una nueva legislación que esté acorde a los contenidos convencionales buscando garantizar la efectividad de los derechos contenidos en la Convención ADH (Corte IDH, caso Castillo Petruzzi y otros vs Perú, 1999). Por eso, los estados parte tienen tanto obligaciones positivas como negativas para el cumplimiento de los derechos consignados en el Sistema IDH revalidando el papel que cumplen estos postulados en el orden interno. Es menester que no solo no se vulneren los derechos convencionales ratificados, sino que se adopten normas

que permitan desarrollar los derechos convencionales pues la omisión genera, en sí misma, una violación.

Ruiz-Morales (2017) ha destacado que la interpretación de los jueces en el control de convencionalidad debe ir dirigida a aplicar aquellas normas internas que sean compatibles con la Convención ADH y la jurisprudencia de la Corte IDH entendida como el contenido de sus decisiones (Sierra Sorockinas, 2016). La incompatibilidad de una norma local con las disposiciones de derechos humanos reconocidos en la Convención ADH justifica la responsabilidad internacional del Estado. Aunque la norma inconventional no haya tenido efectos en la realidad fáctica se pregona su inconventionalidad en abstracto por ser contraria al texto convencional. El control de convencionalidad se aplica en términos concretos y abstractos, es decir, ante actuaciones u omisiones de las autoridades que implican la vulneración de derechos humanos y por la expedición de normas contrarias a la Convención ADH que vulneran la normativa internacional no siendo necesaria su concreción en una vulneración de derechos humanos.

La responsabilidad internacional también se origina por la no adopción de medidas para la protección de los derechos humanos sin importar el grado de jerarquía normativa de la norma interna (Corte IDH, caso Suárez Rose vs Ecuador, 1997). No solamente la expedición de normas contrarias al contenido de la Convención ADH genera responsabilidad internacional, sino la ausencia de leyes que regulen o permitan la garantía de un derecho humano. La vulneración de los derechos humanos se presenta ante las actuaciones o injerencias de las autoridades públicas y ante la negativa de brindar garantías para el ejercicio de los derechos. La omisión en el desarrollo normativo de una norma de la Convención ADH constituye una verdadera vulneración de la norma internacional en tanto los estados parte deben brindar condiciones de efectividad para el ejercicio de los derechos humanos.

La jurisprudencia de la Corte IDH ha sido enfática en señalar que las obligaciones de los estados parte no se circunscriben a la protección en abstracto de las normas contenidas en la Convención ADH. Además, deberán adoptar mecanismos para hacer efectivos los derechos y garantías contenidos en el instrumento internacional. El Estado deberá adoptar en su ordenamiento interno medidas que permitan la prevención, investigación y sanción de las actuaciones vulneratorias a los derechos humanos (Corte IDH caso Mendoza y otros vs

Argentina, 2013). Los estados parte, ante el incumplimiento de las normas internacionales, ya sea por vía de acción u omisión, tienen la obligación de adecuar el ordenamiento jurídico, es decir, deben derogar aquellas normas contrarias al texto convencional o promover una nueva norma para el desarrollo adecuado del derecho humano teniendo en cuenta no solo el texto normativo internacional sino la jurisprudencia de la Corte IDH.

Los fallos y sentencias de la Corte IDH son de obligatorio cumplimiento para los estados partes que ratificaron la convención ADH. No solo tienen efectos *inter partes* sino *erga omnes*. Si bien el fallo tiene un efecto directo contra el Estado demandado en un caso particular, también la interpretación dada por el alto tribunal es vinculante para los demás estados parte fundándose su jerarquía normativa en las normas de derecho internacional. En el caso Gelman vs Uruguay (2011) se ha indicado que no solo la parte resolutive del fallo o la sentencia emitida por la Corte IDH es vinculante, además los fundamentos motivacionales de la sentencia y su *ratio decidendi* son obligatorios.

1.2. Los derechos políticos definidos en la Convención Americana de Derechos Humanos y en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte IDH ha señalado que, en cualquier sociedad democrática, es necesario contemplar tres elementos básicos: los derechos inherentes a las personas, sus garantías jurisdiccionales y el Estado de derecho. La Corte hace énfasis en que, cuando se trata de derechos políticos, el artículo 27 de la Convención ADH impide su suspensión y prescribe la necesidad de adoptar garantías jurisdiccionales para su defensa dado que su protección conduce a una sociedad más pluralista y facilita el ejercicio democrático (Corte IDH, caso Yatama vs Nicaragua, 2005). Los derechos políticos han sido entendidos, por parte de la Corte IDH, como aquellos derechos que permiten la intervención directa de los ciudadanos en las actuaciones del Estado teniendo la posibilidad de ser representados o representar a un grupo de personas (Corte IDH, caso Yatama vs Nicaragua, 2005).

Los derechos políticos reconocidos en la Convención ADH deben ser interpretados conforme a una serie de principios que ayudan a amplificar su espectro de aplicación, a saber: i) el principio democrático como medio que permite la garantía de otros derechos fundamentales; ii) el principio de igualdad y no discriminación que conlleva que todas las personas sean

iguales en los escenarios democráticos, de allí que el Estado deba brindar condiciones de igualdad para su ejercicio; iii) el principio de efectividad que implica que los estados no solo tengan obligaciones negativas o de no-injerencia respecto de los derechos políticos de las personas, sino que además deban tener obligaciones positivas para garantizar el goce efectivo de estos (Dalla Via, 2011, p. 21-35)

No puede olvidarse que los derechos políticos tienen una estrecha conexión con otros derechos consagrados en la Convención ADH como lo son la libertad de expresión, la libertad de asociación y la libertad de reunión (Corte IDH, caso Castañeda Gutman vs México, 2008)). Al respecto, conviene señalar que los estados americanos suscribieron la Carta Democrática Interamericana que establece como principales elementos de los derechos políticos

el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho, a celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos (OEA, Carta Democrática Interamericana).

Así, los derechos políticos encierran una amplia gama de derechos que permiten la intervención de los ciudadanos en las decisiones del Estado empleando mecanismos de democracia directa o representativa y constituyéndose en verdaderas obligaciones el respeto de estas garantías para el ejercicio de los derechos humanos.

La jurisprudencia de la Corte IDH ha establecido como derechos políticos de los ciudadanos de los estados que ratificaron la Convención ADH el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho al voto, el derecho a ser elegido y el acceso en condiciones de igualdad a la función pública, todo en el marco del respeto al derecho a la igualdad (Corte IDH, caso Yatama vs Nicaragua, 2005). En el caso de los derechos políticos no solo existen obligaciones negativas para el Estado respecto de la protección de esta clase de derechos, sino que se deben crear condiciones para que su ejercicio se dé en forma adecuada y efectiva. Se trata de obligaciones positivas a cargo del Estado ya que debe crear oportunidades en condiciones de igualdad (Corte IDH, caso San Miguel Sosa y otras vs Venezuela).

El artículo 23 de la Convención ADH establece como principales derechos políticos: i) el derecho a participar en los asuntos públicos ya sea de forma mediada o directa; ii) el derecho al voto en condiciones de igualdad, mediante elecciones periódicas y de manera secreta; iii) el derecho a acceder a funciones públicas. La Corte IDH sintetiza las obligaciones de los estados en materia de derechos políticos en la garantía del derecho a la igualdad que permitan su ejercicio en condiciones de no discriminación como de plena efectividad ante los poderes públicos (Corte IDH, caso Yatama vs Nicaragua, 2005).

El derecho a la participación política implica que los ciudadanos tienen la facultad de intervenir en las decisiones de quienes gobiernan en un Estado y gozan de la posibilidad de influir en las decisiones de los órganos del gobierno. Por ello, la participación política se consolida mediante mecanismos de democracia directa, es decir, son los ciudadanos quienes toman, mediante reglas de mayoría, ciertas decisiones frente a determinado asunto de interés para la comunidad política. Además, supone la existencia de mecanismos de democracia representativa donde los ciudadanos eligen a sus representantes para que sean ellos quienes tomen las decisiones de interés para la Nación. El Estado debe brindar los medios para que el ciudadano participe en el ejercicio democrático (Aden, 2012, p. 401).

El artículo 23 de la Convención ADH no establece una modalidad específica de sistema electoral. Sin embargo, sí establece una serie de estándares dentro de los cuales los ordenamientos internos deben regular los derechos políticos a fin de garantizar el principio democrático. El derecho al voto tiene la connotación de ser un derecho con múltiples garantías como la necesidad de que el mismo sea libre de cualquier coacción, secreto y periódico para evitar la concentración del poder que afecte los contenidos normativos en materia de derechos humanos. Por ello, el sistema democrático, en sí mismo, protege la carta de derechos dado que la concentración de poder tiende a desconocer de manera arbitraria los derechos defendidos por todos (Canton, 2005, p. 87).

El derecho a elegir y ser elegido implica que los ciudadanos de los estados parte tienen el derecho a participar en condiciones de igualdad en las elecciones para cargos públicos. El Estado debe prever condiciones efectivas y reales para que los ciudadanos puedan participar de manera activa en las elecciones de sus dignatarios impidiendo aquellos requisitos que no son proporcionales para el ejercicio democrático. Por ello, no solo las elecciones son

importantes a fin hacer efectivos los derechos convencionales, sino que la estructura normativa electoral provea un amplio margen de configuración.

La Corte IDH ha indicado que, en virtud del artículo 23.2 de la Convención ADH, solo es posible la restricción de derechos políticos cuando se dicte una sentencia condenatoria proferida por un juez penal. Si se trata de otra autoridad, se vulneran las garantías judiciales del ciudadano (Corte IDH, caso López Mendoza vs Venezuela, 2011). Así las cosas, la Corte IDH acoge un criterio literal de interpretación del texto convencional haciendo énfasis en que la única autoridad que tiene competencia para restringir derechos políticos es un juez penal. Por tanto, imposibilita que un juez diferente pueda tener esta atribución. Esto equivale a un refuerzo para los derechos políticos de los ciudadanos al generar una situación taxativa que impide que, desde los poderes públicos, se generen amplios márgenes de competencia para su restricción.

Las restricciones políticas de los ciudadanos en el marco de las garantías convencionales implican el establecimiento de una competencia en un juez penal que, además, debe respetar los principios de legalidad y proporcionalidad para estar acorde al Sistema IDH. Sobre estos dos principios, en la jurisprudencia internacional se imponen dos obligaciones: i) cumplir con el requisito de legalidad dado que la restricción de un derecho humano debe estar delimitada de forma clara y expresa en la legislación interna y ii) acreditar una finalidad con la medida restrictiva, esto es, la medida debe ser legítima. En el último de los límites, el Estado debe realizar un ejercicio de proporcionalidad debiendo valorar si la medida restrictiva satisface una necesidad social importante para el interés público. La medida debe restringir en menor grado el derecho protegido y, finalmente, ajustarse al logro del objetivo legítimo (Corte IDH, caso Castañeda Gutman vs México, 2008).

Ahora bien, frente a la posibilidad de acceder y mantenerse en el cargo, la Corte IDH ha establecido que los ordenamientos jurídicos internos deben contemplar garantías para que las personas puedan acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad. Sin embargo, además de esta garantía, se hace necesaria la existencia de mecanismos que permitan la protección efectiva de la permanencia en el cargo público considerando imperioso el establecimiento de criterios de razonabilidad y proporcionalidad (Corte IDH, caso Reverón Trujillo vs Venezuela, 2009).

En síntesis, el artículo 23 de la Convención ADH establece que los estados pueden regular y limitar el ejercicio de derechos políticos teniendo en cuenta criterios como edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena por un juez competente. Al respecto, para la Comisión IDH, la Convención ADH entrega un listado taxativo y restrictivo de los elementos que permiten restringir derechos políticos en los estados parte. De allí que toda limitación por fuera de las razones enunciadas en el texto internacional resulta ser inconvencional y vulneratoria de las obligaciones internacionales (Comisión IDH, informe 137/19 del 6 de septiembre de 2019).

1.3. El control de convencionalidad en materia de derechos políticos de servidores públicos de elección popular: una mirada desde el caso Petro Urrego vs Colombia

El caso Petro Urrego vs Colombia (2020) tiene origen en un proceso disciplinario adelantado al entonces alcalde mayor de Bogotá D.C. por parte de la Procuraduría General de la Nación, procedimiento administrativo que terminaría con la destitución e inhabilidad del funcionario público afectando los derechos políticos del ciudadano por parte de una autoridad administrativa como lo es el órgano de control señalado. Así las cosas, el ciudadano Petro Urrego solicitaría medidas cautelares a la Comisión IDH a fin de salvaguardar transitoriamente sus derechos políticos, siendo concedida, de manera preventiva, la continuidad en el ejercicio del cargo. En este contexto, se activarían los mecanismos de protección de los derechos políticos en el Sistema IDH. Tal respuesta institucional evidencia la existencia de límites materiales en el ejercicio de poderes constituidos que resultan funcionales a la protección de valores humanos y democráticos. “Estos aspectos generales explican el cambio de actitudes de los participantes de la cultura jurídica frente a la creación, modificación, interpretación y aplicación del derecho” (Celis Vela, 2022, p. 751).

El caso Petro Urrego vs Colombia (2020) terminaría de consolidar toda una línea jurisprudencial en defensa de los derechos políticos de los ciudadanos de los estados parte. Con base en lo indicado en López Mendoza vs Venezuela, la Corte IDH ratificó una interpretación del artículo 23.2 de la convención que está profundamente anclada en la defensa de la democracia. El ejercicio de los derechos políticos es el medio y el fin que tienen las sociedades democráticas para asegurar los demás derechos previstos en la Convención ADH. La garantía de los derechos políticos implica oportunidades reales para su ejercicio, lo

cual no se satisface cuando órganos administrativos, de manera expedita, tienen facultades para restringirlos. Por tanto, la Corte IDH, en su interpretación, se muestra comprometida con la remoción de barreras para que, en una democracia representativa, el ejercicio de la oposición se pueda ejercer “sin restricciones indebidas” (Caso Petro Urrego vs Colombia, 2020). Así, la autoridad se podría ejercer de cualquier forma aunque existan canales institucionales para tal fin.

El alcance de los derechos políticos no es una cuestión pacífica. “En la mayoría de sociedades contemporáneas, una de las circunstancias de la política más recurrentes son los desacuerdos sobre el contenido y el alcance de los derechos constitucionales” (Buriticá-Arango, 2019, p. 888). Los derechos convencionales no son la excepción. Así, la Corte IDH ha establecido que, al aplicar el control de convencionalidad, el poder judicial debe tener en cuenta no solo el tratado en sí, sino también su interpretación autorizada (Caso Almonacid Arellano vs. Chile, 2006). La protección a los derechos políticos se da desde el ejercicio del control de convencionalidad como un modelo que permite no solo la aplicación de la Convención ADH sino de su jurisprudencia y de las demás normas que versan sobre derechos humanos ratificadas por los estados. En este contexto, las autoridades locales deben efectuar “el control de convencionalidad de forma concurrente y complementaria” (Durango Álvarez y Garay Herazo, 2015, p. 112).

Vale advertir que antes de proferirse la decisión por parte de la Corte IDH, el Consejo de Estado, como máxima autoridad de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y juez competente para conocer de la sanción impuesta al ciudadano Gustavo Petro Urrego, declaró la nulidad del acto administrativo sancionatorio aplicando la doctrina del control de convencionalidad. Así, advirtió que el artículo 44.1 de la Ley 734 de 2002 resultaba incompatible con el artículo 23.2 de la Convención ADH dado que la Procuraduría General de la Nación no tenía competencia para sancionar al entonces alcalde mayor de Bogotá D.C., pues la suspensión no fue adoptada por un juez penal. Esta interpretación está a tono con la jurisprudencia interamericana. La Corte IDH ha señalado que la sanción impuesta no contempla únicamente una afectación a los derechos políticos del funcionario público sancionado sino a los derechos de sus electores (Caso Petro Urrego vs Colombia, 2020).

En el caso citado, el Consejo de Estado enfatizó que la Procuraduría General de la Nación sigue teniendo facultades de investigación y sanción en contra de servidores públicos elegidos de manera democrática. Sin embargo, le queda vedado destituir, inhabilitar o suspender a esta clase de servidores dado que solo un juez penal puede restringir esta clase de derechos (Consejo de Estado, Sentencia del 15 de noviembre de 2017). Esta posición iría en una dirección distinta a lo dispuesto por la Corte Constitucional al establecer que la facultad sancionatoria en cabeza de la Procuraduría General de la Nación cuenta con aval del constituyente en virtud de lo señalado por el artículo 278.1 de la Constitución Política de 1991. Además, la Corte Constitucional considera que no sería vulneratoria de las garantías convencionales dado que, en todo caso, la decisión administrativa sería recurrible ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Así, la facultad sancionatoria de la Procuraduría armonizaría con el artículo 23.2 de la Convención ADH y con los tratados e instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción (Corte Constitucional, Sentencia C-500 de 2014; Sentencia SU-712 de 2013).

En el caso *Petro Urrego vs Colombia* (2020), la Corte IDH realizó el estudio de la compatibilidad entre la Convención ADH, la Constitución Política de 1991 y la legislación frente a las competencias sancionatorias en cabeza de la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República como órganos de control. Respecto de la norma constitucional, la Corte IDH indica que los artículos 277 y 278 constitucionales son convencionales si se admite una interpretación según la cual la Procuraduría General de la Nación solo tiene una competencia de investigación cuando se trata de funcionarios públicos elegidos de forma democrática. Así, el artículo 277 numeral 6 constitucional se compatibiliza con el artículo 23.2 de la Convención ADH en el entendido de que es imposible la restricción de los derechos políticos sin que medie sentencia condenatoria por parte de juez penal (Corte IDH, caso *Petro Urrego vs Colombia*, 2020).

La Corte IDH señala que las normas concernientes a los artículos 44 y 45 de la Ley 734 de 2003 sí resultan incompatibles con el artículo 23.2 de la Convención ADH dado que prevén la facultad de suspender, inhabilitar o destituir a funcionarios públicos elegidos de manera democrática. En igual sentido, se pronunció frente al artículo 60 de la Ley 610 de 2000 en

tanto imposibilita el ejercicio de derechos políticos contrariando el artículo 23 de la Convención ADH. Al respecto, señala la Corte IDH:

En consecuencia, es necesario que la interpretación y aplicación de las facultades disciplinarias se encuentren ajustadas al mismo fin que persigue el artículo 2 de la Convención. En términos prácticos, la Corte recuerda que la interpretación de las normas que disponen las facultades de la Procuraduría o la Contraloría por parte de la Corte Constitucional, y de las demás autoridades del Estado colombiano, deben ser coherentes con los principios convencionales en materia de derechos políticos previstos en el artículo 23 de la Convención y que han sido reiterados en el presente caso (Corte IDH, caso Petro vs Colombia, 2020).

Más allá del tenor literal de la norma en cuestión y de la imposibilidad de que los derechos políticos de un servidor público elegido democráticamente puedan ser restringidos a menos que medie sentencia de juez penal, el alto tribunal internacional analizó el cumplimiento de la garantía del derecho al debido proceso, esto es, si a Petro Urrego se le garantizó el principio de imparcialidad de la autoridad jurisdiccional, la presunción de inocencia y el derecho de defensa (Corte IDH, caso Petro vs Colombia, 2020). Sobre el principio de imparcialidad, destaca que el juez u operador debe actuar de la manera más objetiva posible impidiendo que quienes toman la decisión tengan un interés, beneficio o provecho en la decisión reflejando una preferencia por alguna de las partes. La Corte IDH evidencia que las facultades sancionatorias, en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, presentan una especial concentración de poder dado que la misma autoridad investiga y, a su vez, sanciona. Esto es incompatible con el artículo 8.1 de la Convención ADH.

En el caso Petro Urrego vs Colombia (2020), el carácter convencional del principio de jurisdiccionalidad de las sanciones es afectado dado que la Procuraduría General de la Nación no es un órgano de carácter judicial. En este contexto, la Corte IDH agrega

el proceso disciplinario seguido contra el señor Petro no respetó la garantía de la imparcialidad ni el principio de presunción de inocencia, pues el diseño del proceso implicó que la Sala Disciplinaria fuera la encargada de emitir el pliego de cargos y al mismo tiempo juzgar sobre la procedencia de los mismos, concentrando así las facultades investigativas, acusatorias y sancionatorias. La Corte estima que la falta de

imparcialidad objetiva afectó transversalmente el proceso, tornando en ilusorio el derecho de defensa del señor Petro. Además, el Tribunal advirtió que en el caso existió una violación al principio de jurisdiccionalidad puesto que la sanción contra el señor Petro fue ordenada por una autoridad de naturaleza administrativa (Corte IDH, caso Petro Urrego vs Colombia, 2020).

En este sentido, el poder disciplinario en cabeza de la Procuraduría General de la Nación no solo es inconvencional por la ausencia de competencia en manos del órgano de control para restringir derechos políticos. Además, el mismo procedimiento administrativo resulta ser contradictorio con las garantías procesales propias del derecho al debido proceso.

El control de convencionalidad exige una irradiación en el derecho administrativo y, en consecuencia, en los órganos administrativos, los cuales tienen el deber de aplicar las disposiciones convencionales para la protección de los derechos humanos y deben preferir la aplicación del derecho internacional sobre el derecho interno en un caso específico (Alianak, 2016, pp. 32-33). Ante la incompatibilidad detectada por la Corte IDH, no solo son los jueces administrativos los encargados de aplicar el derecho convencional, sino que, en sus decisiones de naturaleza administrativa, también deben hacerlo la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, las cuales están obligadas a emitir decisiones en armonía con la jurisprudencia de la Corte IDH. A los servidores públicos les corresponde “en caso de existencia de convenios o tratados internacionales que rijan la materia, determinar si los mismos prevalecen o no sobre las normas internas, conforme a las técnicas interpretativas que ofrece el bloque de legalidad” (Brewer-Carías, 2017, p.142)

El control de convencionalidad resulta aplicable a través de los artículos 93 y 94 de la Constitución Política de 1991 que integran el derecho convencional e internacional bajo la figura del bloque de constitucionalidad, lo cual tiene como efectos prácticos la equiparación de las normas que versan sobre derechos humanos al mismo nivel jerárquico de la constitución vigente (Yajara y otros, 2016). La integración del derecho internacional de los derechos humanos bajo la figura del bloque de constitucionalidad denota una suerte de complementariedad que supera las visiones dualistas del derecho internacional y ocasiona una amplificación de los derechos en el ordenamiento nacional (Cabrera-Suárez, 2014).

Brewer-Carías (2018) ha entendido el control de convencionalidad desde dos vertientes que ayudan a explicar su integración en los ordenamientos jurídicos nacionales, a saber, el control de convencionalidad que realiza la Corte IDH a nivel internacional y, en un segundo nivel, aquel que realizan los tribunales internos de cada país. En el primer caso se trata de un control concentrado mientras que, en el segundo caso, existe un control difuso. Así, frente al control realizado por los tribunales nacionales cabe destacar que los jueces

le dan prevalencia a las previsiones de la Convención Americana cuando aquellas normas nacionales le sean contrarias, llegando incluso en muchos casos a declarar la nulidad de estas conforme a sus respectivas competencias cuando violan la Convención. Este control ocurre, igualmente cuando los jueces nacionales aplican en el ámbito interno, para determinar el alcance de las normas de la Convención, las sentencias vinculantes de la Corte Interamericana (Brewer-Carías, 2018, pp. 13- 14).

El control de convencionalidad es ejercido mediante las figuras propias del derecho interno destacando que no en todos los países los tratados internacionales tienen la misma categoría o jerarquía de norma constitucional. En algunos casos tienen el nivel jerárquico de una ley siendo aplicados bajo la figura del bloque de constitucionalidad o el bloque de legalidad. En cualquier caso, en el orden interno se dan tres situaciones: en primer término, el control de convencionalidad se ejerce mediante el control concentrado de constitucionalidad cuando existe esta figura en el derecho local. En segundo lugar, el control de convencionalidad le corresponde a todos los jueces y tribunales que ejercen control difuso de constitucionalidad. En tercer lugar, a todos los jueces de los estados parte cuando, incluso, no tengan competencia de control de constitucionalidad, ello en razón de los principios de *pacta sunt servanda* y de buena fe. Por esta razón, el control de constitucionalidad no se equipara al control de convencionalidad (Brewer-Carías, 2018, pp. 16-17).

En resumen, el ejercicio del control de convencionalidad en el derecho interno denota una visión de complementariedad que busca proteger los derechos políticos de los ciudadanos haciendo extensible las garantías convencionales al plano interno. Como regla de la Corte IDH, los derechos políticos solo pueden ser restringidos por un juez penal bajo las garantías procesales propias del derecho al debido proceso. De esta manera, el ordenamiento jurídico colombiano, teniendo como base el caso *Petro Urrego vs Colombia* (2020), refleja una

contradicción entre el sistema interno y el sistema internacional de derechos humanos que se vio más acentuada ante las decisiones tomadas por los órganos jurisdiccionales de carácter nacional e internacional.

Capítulo II

2. El principio de jurisdiccionalidad en el marco del derecho administrativo disciplinario en el ordenamiento jurídico colombiano

El Estado colombiano, una vez proferida la Sentencia Petro Urrego vs Colombia (2020), tomó acciones para adecuar el ordenamiento jurídico a la jurisprudencia del tribunal internacional. La finalidad era hacer compatible el ordenamiento sancionatorio disciplinario de los servidores públicos de elección popular con los postulados formulados tanto en la Convención ADH como en las sentencias de la Corte IDH, intérprete de las disposiciones convencionales. Las garantías invocadas se adoptaron en el ejercicio del control de convencionalidad sobre los ordenamientos internos de los Estados parte del Sistema IDH para proteger los derechos políticos y la democracia.

A fin de armonizar el ordenamiento jurídico colombiano con el Sistema IDH se han enunciado, de manera principal, cuatro propuestas, a saber: la primera, mediante un ejercicio deliberativo, se sugiere eliminar las incongruencias entre el Sistema IDH y el ordenamiento nacional compatibilizando las garantías propias de la jurisdicción al procedimiento administrativo disciplinario con base en un diálogo judicial entre el órgano supranacional y autoridades del orden jurídico interno. Lo anterior, a fin de no eliminar la función del control disciplinario en cabeza de la Procuraduría General de la Nación como competencia atribuida expresamente por el constituyente de 1991 (Roa Roa, 2018).

La segunda propuesta sugiere una reforma al sistema jurídico administrativo disciplinario a través de la judicialización del procedimiento administrativo delegando la función de investigación y acusación a la Procuraduría General de la Nación como órgano de control. La facultad de juzgamiento se encontraría en cabeza de un juez administrativo, es decir, la sanción disciplinaria terminaría siendo impuesta por una autoridad judicial, no administrativa. Esto haría compatible, de manera parcial, el ordenamiento jurídico interno con la Convención ADH y la jurisprudencia de la Corte IDH. Esta solución podría compatibilizar con la postura particular del juez Diego García-Sayán, integrante del tribunal internacional, pero que de cualquier manera es contradictoria con el tenor literal del artículo

23 de la Convención ADH (Mondragón Duarte, 2020; Aristizábal Martínez, Giraldo Ramírez y Pineda Betancur, 2020; Girón Rivas y Córdoba Palacios, 2022).

La tercera postura propone la jurisdiccionalización del derecho administrativo disciplinario, pero con mayores márgenes de independencia y autonomía para la Procuraduría General de la Nación. Así se evitaría la politización de las decisiones sancionatorias. Por ello, considera necesario que mediante reformas constitucionales se modifique la estructura orgánica y de elección del órgano de control evitando que las sanciones administrativas tengan una especial incidencia política y, por el contrario, se dé aplicación al principio de imparcialidad (Durán Zapata, 2021).

Finalmente, la cuarta postura doctrinal promueve la necesidad de una reforma constitucional a la Procuraduría General de la Nación en aras de convertirla en un órgano judicial que profiere verdaderos actos jurisdiccionales. Por esta razón, sus decisiones serían fallos judiciales que harían parcialmente compatibles el sistema administrativo disciplinario con los estándares convencionales esbozados por la Corte IDH. Sin embargo, se estaría incumpliendo lo previsto por el artículo 23 de la Convención ADH ya que la sanción no sería proferida por un juez penal (León Suárez, Sierra Cotes y Torres Camejo, 2021).

El Estado colombiano adoptó la primera de estas propuestas como aquella que promueve la jurisdiccionalización del derecho administrativo disciplinario en tanto contiene las garantías de un proceso judicial, pero sin perder su carácter eminentemente administrativo. El ordenamiento jurídico disciplinario, vigente en su momento en la Ley 734 de 2002, que sería derogada por la Ley 1952 de 2019, vendría a ser modificado nuevamente mediante la Ley 2094 de 2021 a fin de imponer el principio de jurisdiccionalidad en el ejercicio de las funciones administrativas sancionatorias. Pese a la modificación del ordenamiento administrativo disciplinario de la Ley 2094 de 2021, la Corte IDH aseveró, en la Resolución de Cumplimiento del 25 de noviembre de 2021, derivada del fallo del 08 de julio de 2020 en el caso de Petro Urrego vs. Colombia, la continuidad de la inconvencionalidad de las facultades sancionatorias en cabeza de la Procuraduría General de la Nación dado el carácter administrativo de la sanción y la naturaleza jurídica de la autoridad sancionatoria. La Corte Constitucional, en la Sentencia C- 030 de 2023, declaró la inexecutable del artículo 1 de la Ley 2094 de 2021 que otorgó facultades jurisdiccionales a la Procuraduría General de la

Nación para investigar y sancionar disciplinariamente a los servidores públicos, incluidos los de elección popular, tomando como referencia la jurisprudencia interamericana en materia de derechos humanos.

El propósito de este capítulo es revisar el principio de jurisdiccionalidad en las modificaciones adoptadas mediante la Ley 2094 de 2021 que atribuyó funciones jurisdiccionales a una autoridad administrativa intentando conciliar las facultades sancionatorias disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación con los estándares internacionales señalados por la Convención ADH en lo que respecta a garantías jurisdiccionales y el derecho al debido proceso. Con el fin de satisfacer este objetivo, el capítulo se divide en tres partes: en la primera se aborda el principio de jurisdiccionalidad en autoridades con funciones administrativas. En la segunda se revisa la adecuación del régimen disciplinario adoptado en la Ley 2094 de 2021 a fin de hacerlo compatible con las garantías convencionales del Sistema IDH. Finalmente, se analiza la Resolución del 25 de noviembre de 2021, en la cual la Corte IDH mantuvo el carácter inconvencional del derecho administrativo sancionatorio.

Este análisis permitirá entender los diferentes estadios por los cuales ha cursado el derecho administrativo disciplinario con posterioridad a la Sentencia Petro Urrego vs Colombia y evidenciará los distintos esfuerzos del Estado colombiano para el cumplimiento de los estándares internacionales. No obstante, tales esfuerzos han sido infructuosos dada la desatención al tenor literal del artículo 23.2 de la Convención ADH. En la revisión de las medidas legislativas adoptadas por el Estado colombiano frente a la Sentencia Petro Urrego vs Colombia se mantendría la inconvencionalidad como lo indica a Resolución del 25 de noviembre de 2021 dado que se desconoce el tenor literal del artículo 23.2 de la Convención ADH.

Según la jurisprudencia internacional, solo un juez penal puede restringir derechos políticos. Por tanto, la jurisdiccionalización del ordenamiento administrativo disciplinario no sería compatible con la jurisprudencia del alto tribunal internacional y con la literalidad de la Convención ADH. El Estado colombiano se encuentra en mora respecto del cumplimiento de los estándares internacionales en materia de derechos humanos generando un escenario propicio para la declaratoria de responsabilidad internacional por incumplimiento de la

Convención ADH. Así las cosas, la aplicación del principio de jurisdiccionalidad y la asignación de funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación han sido insuficientes para cumplir con lo preceptuado por la Corte IDH respecto de la limitación de derechos políticos de funcionarios públicos elegidos democráticamente.

2.1. Alcance del principio de jurisdiccionalidad en autoridades con funciones administrativas

La potestad sancionatoria disciplinaria se caracteriza por la facultad de corregir las fallas de los servidores públicos a fin de evitar actuaciones arbitrarias que no estén en consonancia con el ordenamiento jurídico. El actuar de los servidores públicos siempre deberá estar dirigido al interés general en las actuaciones estatales. A la luz del ordenamiento jurídico colombiano, el ejercicio de las funciones públicas no es un derecho de carácter absoluto y, por el contrario, puede ser limitado a fin de buscar la prevalencia del interés general y el cumplimiento de las obligaciones propias de la función pública (Corte Constitucional, Sentencia C-028 de 2006). Por esta razón, el derecho administrativo disciplinario se presenta como un límite al ejercicio de la función pública que busca satisfacción de los intereses generales bajo mecanismos coercitivos que buscan dirigir la conducta de los servidores públicos hacia los fines del Estado.

Como fundamento de la atribución de funciones o facultades jurisdiccionales a autoridades administrativas el constituyente de 1991 previó, en el artículo 116, una serie de requisitos dirigidos al legislador para salvaguardar el principio democrático y la separación de poderes. Estos exigen la aplicación del principio de excepcionalidad que implica reserva de ley. Solo se pueden atribuir facultades jurisdiccionales a determinadas autoridades administrativas con la precisa definición de las facultades o competencias otorgadas. Además, exigen dar aplicación a los principios que regulan la administración de justicia, esto es, la autonomía e independencia judicial; la imparcialidad del juzgador y un sistema de acceso a carrera que permita la estabilidad laboral de los funcionarios. Finalmente, presupone una mínima conexión entre las facultades jurisdiccionales atribuidas y la naturaleza misma de la entidad administrativa (Corte Constitucional, Sentencia C-156 de 2013).

La atribución de facultades jurisdiccionales a autoridades administrativas no solo debe respetar los requisitos formales señalados por el artículo 116 constitucional, sino que debe tener en cuenta principios materiales propios de la función judicial como los principios de imparcialidad, independencia judicial, buena fe y debido proceso (Amarocho Mart et al., 2009). Así, debe plantearse una distinción entre la administración y la jurisdicción dado que, desde un punto de vista formal, la administración ejerce sus actividades de forma subordinada mientras que la jurisdicción las desarrolla de manera independiente garantizando la imparcialidad y el debido proceso del justiciable (Arenas Rave y Jaramillo Ocampo, 2010). La administración no es un órgano imparcial dado que *prima facie* actúa a favor del Estado y sus decisiones tienen un control por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Por esta razón, el artículo 116 constitucional buscó la posibilidad de que las autoridades administrativas pudiesen ejercer verdaderas funciones jurisdiccionales.

El ordenamiento administrativo disciplinario ha tenido diferentes etapas respecto de la atribución de facultades jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación. La Ley 734 de 2002 señalaba competencias jurisdiccionales específicas cuando se trataba de determinados funcionarios del Estado. La regla general era que los fallos emitidos por el órgano de control, como actos administrativos, estaban sujetos a un control judicial. La Ley 1952 de 2019, pese a que introdujo múltiples cambios en el procedimiento administrativo disciplinario, no otorgó facultades jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación. Sus fallos tendrían la connotación de actos administrativos sujetos a control judicial. A fin de compatibilizar el procedimiento sancionatorio a los estándares internacionales en materia de derechos humanos, la Ley 2094 de 2021 atribuyó facultades jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación.

Veamos los textos normativos de cada una de las normas para entender su diferencia:

Ley 1952 de 2019	Ley 2094 de 2021
“Artículo 2. Titularidad de la potestad disciplinaria y autonomía de la acción. El	“Titularidad de la potestad disciplinaria, funciones jurisdiccionales de la Procuraduría General de la Nación e

<p>Estado es el titular de la potestad disciplinaria.</p> <p>Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las Personerías Distritales y Municipales, corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias.</p> <p>El titular de la acción disciplinaria en los eventos de los funcionarios y empleados judiciales, los particulares y demás autoridades que administran justicia de manera temporal o permanente es la jurisdicción disciplinaria.</p> <p>La acción disciplinaria es independiente de cualquiera otra que pueda surgir de la comisión de la falta”.</p>	<p>independencia de la acción. El Estado es el titular de la potestad disciplinaria.</p> <p>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.</p> <p>Las decisiones sancionatorias que pongan fin a la actuación disciplinaria y producto de las funciones jurisdiccionales que se le reconocen a la Procuraduría General de la Nación serán susceptibles de ser revisadas ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, en los términos establecidos en esta Ley.</p> <p>Para los servidores públicos de elección popular, la ejecución de la sanción se supeditará a lo que decida la autoridad judicial.</p> <p>Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las personerías distritales y municipales, corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de</p>
--	---

	<p>las ramas, órganos y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias.</p> <p>A la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial les corresponde ejercer la acción disciplinaria contra los funcionarios y empleados judiciales, incluidos los de la Fiscalía General de la Nación, así como contra los particulares disciplinables conforme a esta ley y demás autoridades que administran justicia de manera temporal permanente.</p> <p>La competencia de la Procuraduría General de la Nación es privativa para conocer de los procesos disciplinarios contra los servidores públicos de elección popular y de sus propios servidores, salvo los que, tengan fuero especial y el régimen ético disciplinario en el ejercicio de la función de conformidad con el artículo 185 de la Constitución Política. La acción disciplinaria es independiente de cualquiera otra que pueda surgir de la comisión de la falta”.</p>
--	--

Pese a la atribución de funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación, el legislador mantuvo la facultad de revisión y anulación de los fallos del órgano de control en

la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Lo anterior, implica que las decisiones del órgano de control no hacen tránsito a cosa juzgada y son los jueces quienes tienen la última palabra. Por tanto, la aplicación del principio de jurisdiccionalidad en las decisiones proferidas por la Procuraduría General de la Nación no resulta en verdaderas sentencias judiciales, sino de actos que, en últimas, podrán ser recurridos ante la jurisdicción de lo contencioso. Así, se trata de una atribución de facultades jurisdiccionales, en apariencia, con el fin de salvaguardar las facultades sancionatorias en cabeza del órgano de control; sin embargo, de facto, el sistema administrativo disciplinario seguirá intacto por cuanto las decisiones de la Procuraduría no harían tránsito a cosa juzgada, perdiendo la condición de decisiones jurisdiccionales.

A modo de recuento, la discusión sobre las facultades sancionatorias en cabeza de la Procuraduría General de la Nación fue propuesta con antelación al caso Petro Urrego vs Colombia ante el Sistema IDH. La Corte Constitucional señaló, a partir de una interpretación sistemática de los instrumentos pertenecientes al bloque de constitucionalidad y del artículo 23 de la Convención ADH, que las facultades sancionatorias de una autoridad administrativa respecto de derechos políticos eran constitucionales en el ordenamiento jurídico colombiano por expreso mandato del constituyente de 1991 (Corte Constitucional, Sentencia C-028 de 2006).

En todo caso, el principio de jurisdiccionalidad y su aplicación al derecho administrativo disciplinario tiene como principal sustento la posición jurisprudencial asumida por el juez García-Sayán en la Sentencia López Mendoza vs Venezuela (2011). Para el juez interamericano, en su voto particular, es convencionalmente plausible que en los ordenamientos internos existan mecanismos de control administrativo para los funcionarios públicos. Sin embargo, estos controles tienen que asegurar la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos a fin de evitar restricciones desproporcionadas e irrazonables de los mismos. En esta perspectiva, García Sayán señala:

Sin embargo, desde mi punto de vista y más allá de este caso, este tipo de restricción no tendría que estar reservada exclusivamente a un juez penal, sino a cualquier autoridad judicial previamente determinada por el ordenamiento jurídico respectivo

y que cumpla con respetar y asegurar las garantías establecidas en esta materia (Corte IDH, sentencia López Mendoza vs Venezuela, Voto concurrente, García-Sayán).

A partir de esta posición, las restricciones de derechos políticos no solo pueden provenir de un juez penal sino también de cualquier autoridad judicial siempre que se respeten unas mínimas garantías propias de un procedimiento judicial a fin de evitar decisiones arbitrarias respecto de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Por lo anterior, el principio de jurisdiccionalidad y su aplicación al procedimiento administrativo disciplinario exige la aplicación directa de todas y cada una de las garantías procedimentales señaladas en el artículo 8 de la Convención ADH. Pese a los esfuerzos realizados en este sentido, la Corte IDH hace énfasis en que el Estado colombiano no garantizó el principio de jurisdiccionalidad al vulnerar las garantías procedimentales señaladas por el instrumento internacional de protección de derechos humanos.

La aplicación del principio de jurisdiccionalidad implica que se puedan atribuir facultades jurisdiccionales a funcionarios públicos o autoridades administrativas que no son propiamente jueces siempre y cuando se brinden las garantías procedimentales propias del debido proceso (Orrego, Ortega y Rúa, 2021). Así, el principio de jurisdiccionalidad, desde un punto de vista material, implica la garantía del principio de imparcialidad objetiva como separación de las etapas de instrucción y juzgamiento en el procedimiento administrativo y la garantía del principio de doble instancia y doble conformidad (Salazar Ochoa, 2021). La Constitución Política de 1991 avala, de forma directa, el ejercicio de las facultades sancionatorias en cabeza de la Procuraduría General de la Nación. Esta función debe ser articulada con garantías propias del principio de jurisdiccionalidad, esto es, la existencia de un juez o tribunal competente, independiente e imparcial y con el aseguramiento de las garantías procesales en cualquier área del derecho.

En el caso del derecho administrativo disciplinario se presentan algunos vacíos frente a la garantía del principio de jurisdiccionalidad. El margen de autonomía e independencia de la decisión proferida por el órgano de control es susceptible de ser revocada o modificada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues la decisión o fallo de la Procuraduría es un acto administrativo sujeto de control por parte de los jueces. La naturaleza jurídica de la Procuraduría General de la Nación, como órgano de control, no es judicial, pues no

pertenece a la rama judicial del poder público. La controversia de sus actos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo desdibuja el principio de juez natural dado que, en caso de ser recurrida la decisión ante los jueces, la decisión administrativa no haría tránsito a cosa juzgada material (Mondragón Duarte, 2020).

Usuga (2021) señala que la función administrativa disciplinaria solo es compatible con una visión formal del principio de jurisdiccionalidad por las siguientes razones: (1) la Procuraduría General de la Nación no puede fungir como un tercero imparcial al juzgamiento dado que constitucionalmente ejerce vigilancia sobre las conductas de los servidores públicos; (2) la delegación de facultades jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación no se encuentra acorde con lo señalado en la Ley 270 de 1996, pues no se trata de asuntos o conflictos entre particulares sino referentes a funcionarios públicos; (3) la posibilidad de que el Procurador General de la Nación asuma el conocimiento del asunto disciplinario desconoce el principio de juez natural; además, la estructura interna del órgano de control impide la independencia del funcionario que decide el asunto; (4) muchos cargos de la Procuraduría General de la Nación son de libre nombramiento y remoción impidiendo la garantía del principio de estabilidad e inamovilidad para los servidores públicos de la función jurisdiccional.

Con todo, el principio de jurisdiccionalidad tiene una doble connotación: goza de una visión material que busca la garantía del derecho al debido proceso dentro de cualquier trámite administrativo o judicial que permita la imparcialidad objetiva del funcionario. Además, supone una visión formal sustentada en el artículo 116 constitucional que implica analizar estructuralmente las funciones y competencias de la autoridad a fin de verificar la garantía de los principios de independencia e imparcialidad de las decisiones que se toman. En estricto sentido, el principio de jurisdiccionalidad no se agota únicamente en el ejercicio de las garantías propias del debido proceso en el trámite administrativo. Los límites a los procesos sancionatorios deben ser impuestos por un juez quien limita los excesos de la administración (Aristizábal Martínez, Giraldo Ramírez y Pineda Betancur, 2020, p. 101).

2.2. La adecuación del régimen disciplinario a las garantías convencionales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: modelo adoptado en la Ley 2094 de 2021

La finalidad de la promulgación de la Ley 2094 de 2021 fue actualizar y adecuar el ordenamiento administrativo disciplinario a la jurisprudencia de la Corte IDH. Así se buscó compatibilizar el ordenamiento interno con las disposiciones internacionales en materia de derechos humanos. La legislación se encaminó a mejorar las condiciones y garantías de los destinatarios de la potestad disciplinaria en cabeza del Estado y a asegurar la garantía plena del derecho al debido proceso en los procedimientos que se adelanten contra servidores públicos, sin importar si son elegidos de forma democrática o no. El eje principal de la reforma fue la aplicación del principio de imparcialidad incorporando como elementos del procedimiento la diferenciación entre la etapa de instrucción y la de juzgamiento, así como la garantía de doble instancia y conformidad (Salazar Ochoa, 2021).

En todo caso, la normatividad en mención no modificó las facultades sancionatorias en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, pues trató de articular el modelo previsto en las leyes 734 de 2002 y 1952 de 2019 con la interpretación convencional de la Corte IDH. Por ello, se refuerzan las garantías de los derechos fundamentales que se encuentran inmersos dentro del procedimiento administrativo haciendo necesario distinguir y diferenciar la etapa de instrucción de la de juzgamiento a fin de guardar la imparcialidad objetiva del fallo administrativo. El artículo 12 de la Ley 2094 de 2021 hace explícita la garantía del funcionario para que sea investigado y juzgado por una autoridad diferente, imparcial, independiente y autónoma que sea competente (Rodríguez Rodríguez y Ramírez Bustos, 2021).

En el trámite administrativo disciplinario es diferente el funcionario que conoce de la investigación disciplinaria y formula pliego de cargos de quien escucha los alegatos, decreta, practica pruebas y decide el asunto. De esta manera, el trámite es dado en una primera fase por el funcionario instructor que va hasta la formulación de pliego de cargos. A partir de allí, la competencia se traslada a otro funcionario que conoce del procedimiento hasta su final (Salazar Ochoa, 2021). En el fallo *Petro Urrego vs Colombia* (2020) se aceptó la posibilidad de que las funciones de instrucción y juzgamiento estuviese en cabeza de una misma entidad pero que fueran desarrolladas por diferentes funcionarios entre los cuales no existiera subordinación.

La Ley 2094 de 2021, a fin de garantizar la autonomía, imparcialidad e independencia de los funcionarios que toman la decisión sancionatoria, creó tres salas disciplinarias encargadas de conocer sobre las etapas de instrucción y juzgamiento a fin de velar por el debido proceso en la actuación. Estas salas disciplinarias especiales están conformadas por tres integrantes del órgano de control, inicialmente previstas para el conocimiento de procedimientos disciplinarios en contra de ciertas autoridades administrativas. Del mismo modo, conocen de las decisiones de las procuradurías delegadas como de la doble instancia y doble conformidad en procedimientos de asignación especial.

En ese mismo sentido, la Ley 2094 de 2021 dispuso una sala disciplinaria especial para el juzgamiento de funcionarios públicos elegidos democráticamente. Esta sala está conformada por tres miembros del órgano de control siendo escogidos mediante concurso de méritos y teniendo un periodo fijo de cuatro años. No obstante, el procurador general de la Nación es la segunda instancia tanto de las salas de decisión disciplinarias como de la doble conformidad de las decisiones sancionatorias de las salas. Continúan, en cabeza del procurador general, las amplias facultades en materia sancionatoria. En todo caso, mediante la Resolución 207 de 2021 la Procuraduría señaló que, dentro de su estructura, se adoptara una sala de instrucción encargada de asumir la investigación de las faltas disciplinarias de los servidores públicos, inclusive aquellos de elección popular, como la adopción de salas especializadas de instrucción.

La Ley 2094 de 2021 hace énfasis en el ejercicio de funciones jurisdiccionales en cabeza de la Procuraduría General de la Nación. Sin embargo, las mismas son sujetas de control jurisdiccional ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo que, además para el caso de los funcionarios públicos elegidos democráticamente, quedarán supeditadas obligatoriamente a la decisión de la autoridad judicial. Esto termina traduciendo en un control automático a las decisiones de la Procuraduría General de la Nación, lo que de una u otra manera se traduce en que es un juez administrativo quien decide sobre la sanción o no de la autoridad judicial. Por eso las decisiones sancionatorias del órgano de control carecerían de una connotación jurisdiccional en tanto no harían tránsito a cosa juzgada, supeditando la sanción a la decisión judicial.

La reforma legislativa también garantiza la doble instancia dentro del procedimiento administrativo, la cual debe ser adelantada por funcionario diferente y se provee la garantía del principio de doble conformidad que, como bien señala Hernández Velásquez (2020), se diferencia del principio de doble instancia en que el primero busca una revisión sustancial del fallo condenatorio. Por ello, no se puede revisar de manera formal la condena, sino debe ser una revisión integral de todos los aspectos sustanciales. El principio de doble conformidad se convierte en un medio de impugnación especial que es independiente al control de legalidad de la decisión ante la jurisdicción (Barrera y Chica, 2022).

El poder preferente en cabeza de la Procuraduría General de la Nación sigue siendo una constante en el ordenamiento jurídico disciplinario. Lo anterior, conforme a lo preceptuado en el artículo 13 de la Ley 2094 de 2021 que, para el caso de los servidores públicos elegidos popularmente, serán de su competencia exclusiva. Así, el citado artículo destaca la necesidad de que los órganos sancionatorios disciplinarios cuenten con una estructura administrativa que permita todas las garantías del debido proceso como la separación de la instrucción del juzgamiento. Por eso, el principal fin de la Ley 2094 de 2021 es la garantía del derecho al debido proceso mediante la asimilación del trámite administrativo-jurisdiccional del órgano de control al trámite judicial, la separación, en distintos funcionarios, de las etapas de instrucción y juzgamiento y dejando un mayor margen de independencia y autonomía para la decisión disciplinaria. En estos términos, el Congreso de la República buscó adecuar el ordenamiento jurídico disciplinario colombiano a los referentes y cánones de la Convención ADH.

En el marco de la Ley 2094 de 2021 se expidieron una serie de actos administrativos a fin de desarrollar la norma en cuestión y adecuar el orden interno a los estándares internacionales. Así las cosas, se expidió la Resolución 207 de 2021 de la Procuraduría General de la Nación que delegó y distribuyó las funciones para garantizar la independencia entre la fase de instrucción y la de juzgamiento en las oficinas de control interno disciplinario que no cuentan con la estructura para reorganizarse. Esto constituyó un avance para garantizar el principio del juez natural en materia disciplinaria y la independencia e imparcialidad de las autoridades disciplinarias. La Procuraduría fue consciente de la ausencia de recursos para que algunos

entes territoriales desarrollen a cabalidad lo dispuesto en la Ley 2094 de 2021 y reforzó el carácter preferente del órgano de control en materia disciplinaria.

Sin embargo, la división de roles presenta limitaciones que pueden cuestionar el uso de la figura actual, por ejemplo, tanto la autoridad que instruye como la que juzga están vinculadas a la misma entidad y dependen jerárquicamente del mismo superior. Esto lleva a que los entes con funciones disciplinarias no cumplan con su función de manera transparente porque la autoridad que adelanta la instrucción puede estar viciada por la autoridad que realiza el juzgamiento, o viceversa. Lo anterior, desconocería las garantías convencionales de autonomía, independencia e imparcialidad, propias del juez natural, en el marco ideal que se espera de un sistema adversarial y no inquisitivo, como sí acaece en los procesos penales acusatorios.

De lo expuesto se puede evidenciar que el Estado colombiano intentó adecuar su ordenamiento jurídico bajo el prisma formal del principio de jurisdiccionalidad a fin de preservar la competencia disciplinaria sancionatoria en cabeza de la Procuraduría General de la Nación. Además, incorporó mayores garantías dentro del procedimiento disciplinario y atribuyó, de manera directa, funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas disciplinarias. De este modo, el Congreso de la República apeló al carácter formal, material y estructural del principio de jurisdiccionalidad. En términos formales da traslado de funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación; sin embargo, tales funciones fungen como un remedio aparente porque de cualquier forma está en cabeza de la rama judicial la última palabra en torno a una decisión sancionatoria, situación que se ve acentuada en servidores públicos elegidos democráticamente, pues la jurisdicción de lo contencioso debe adelantar un control oficioso a la decisión del órgano de control.

En un sentido material, el Congreso intentó asimilar el procedimiento sancionatorio administrativo a un procedimiento jurisdiccional separando las competencias de instrucción de las de juzgamiento a fin de brindar verdaderas garantías jurisdiccionales al servidor público, fortaleciendo los presupuestos del derecho al debido proceso en este tipo de actuaciones y amplificando el margen de independencia y autonomía de las decisiones. Estructuralmente, el legislador previó la designación de los funcionarios de juzgamiento a través de un concurso público de méritos evitando su estricta nominación por parte del

Procurador General de la Nación y dotándolos de mayores márgenes de independencia y autonomía para tomar la decisión.

A pesar de lo buscado por el Estado colombiano con la expedición de la Ley 2094 de 2021, la Corte Constitucional declararía la exequibilidad condicionada de las facultades jurisdiccionales atribuidas a la Procuraduría General de la Nación en el entendido que las decisiones proferidas por el órgano de control tienen un carácter administrativo y no judicial, teniendo en cuenta que este órgano no puede limitar derechos políticos sin contar con el aval de un juez de la república. Por esta razón, las sanciones limitativas en materia de derechos solo pueden ser impuestas por un juez de la república, debiendo ser refrendadas las decisiones de la Procuraduría por un juez competente. Así las cosas, para la Corte Constitucional la Ley 2094 de 2021 no se encuentra acorde a los estándares impuestos por la Corte IDH en la sentencia *Petro Urrego vs Colombia* y la Resolución del 25 de noviembre de 2021.

La Corte Constitucional de esta manera, reitera la necesidad de que las medidas limitativas en derechos políticos deban ser tomadas por los jueces de la república como única autoridad investida para ello, de conformidad con los referentes constitucionales y convencionales. De esta forma, toda medida limitativa de derechos políticos de funcionarios públicos elegidos democráticamente deberá ser refrendada por la autoridad judicial competente.

2.3. Análisis de convencionalidad en la Resolución del 25 de noviembre de 2021 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte IDH, mediante una Resolución del 25 de noviembre de 2021, procedió a estudiar el cumplimiento de la Sentencia *Petro Urrego vs Colombia* y de las medidas legislativas adoptadas por el Estado a fin de adecuar su ordenamiento jurídico a los postulados señalados en su jurisprudencia y en la Convención ADH respecto de las facultades sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación frente a servidores públicos elegidos democráticamente. La Corte IDH indicó los puntos que debía el Estado colombiano adecuar en su ordenamiento jurídico interno a fin de evitar la repetición en la violación de derechos humanos.

En lo que respecta al tema objeto de estudio, el tribunal internacional señaló la inconvencionalidad de las funciones de la Procuraduría General de la Nación en la

imposición de medidas de destitución e inhabilidad de servidores públicos elegidos democráticamente. En este sentido, señaló que tales facultades, frente a los derechos políticos, corresponden a los jueces penales una vez opere la sentencia condenatoria en virtud de lo consagrado por el artículo 23.2 de la Convención ADH. Por eso, reiteró que, desde un plano literal del artículo 23.2 del instrumento internacional, sólo un juez penal puede imponer medidas que restrinjan los derechos políticos de los ciudadanos, quedándole vedado a cualquier autoridad administrativa o judicial de índole no penal, aplicar sanciones que impliquen limitaciones a los derechos políticos.

Ante la Resolución de Cumplimiento del fallo Petro Urrego vs Colombia, por parte de la Corte IDH, el Estado colombiano expuso que, mediante la Ley 2094 de 2021, se dio efectividad y garantía al principio de jurisdiccionalidad en los procedimientos administrativos disciplinarios adelantados por la Procuraduría General de la Nación, pues se atribuyeron competencias jurisdiccionales al órgano de control precitado y, además, se estableció un procedimiento jurisdiccional con el pleno de las garantías judiciales que observan el cumplimiento de los postulados del derecho al debido proceso, reconocido en los artículos 8, 9 y 25 de la Convención ADH. Así las cosas, con la reforma del procedimiento disciplinario, la decisión del órgano de control, por el hecho de ser recurrible ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo tendría una naturaleza jurídica no exenta de dificultades en su identificación. Además, en el caso de los funcionarios públicos elegidos democráticamente deberá confirmarse la sanción por un juez administrativo.

Pese a la explicación previamente esbozada, la Corte IDH consideró que la Ley 2094 continúa con un claro desconocimiento de la Convención ADH y de la jurisprudencia de la Corte IDH en tanto perpetúa la restricción de derechos políticos en cabeza de una autoridad diferente de un juez penal contrariando el tenor literal del artículo 23 del instrumento internacional. Así mismo, considera que la normativa en cuestión vulnera el principio de jurisdiccionalidad dado que la delegación de funciones sancionatorias a una autoridad que no es judicial sino administrativa desconoce la preceptiva internacional de los derechos humanos. Reitera también que no se cumple con el principio de jurisdiccionalidad dado que quienes fungen como “jueces naturales” pueden ser removidos en cualquier momento por el Procurador General de la Nación, pues se trata de funcionarios de libre nombramiento y

remoción. A pesar de que el Estado colombiano quiso equiparar el procedimiento disciplinario a un procedimiento penal debido a las garantías propias de este último, en la realidad práctica, ello no fue así.

En este sentido, la Corte IDH reitera el tenor literal del artículo 23 de la Convención ADH que señala la imposibilidad de que cualquier órgano administrativo imponga restricciones a los derechos políticos. Esta facultad, por mandato convencional, solo puede ser ejercida por un juez penal bajo las ritualidades propias de este tipo de actuaciones. Por ello, la destitución e inhabilidad para ejercer funciones públicas son restricciones de los derechos políticos no sólo del funcionario público que es elegido popularmente sino de sus electores. Así las cosas, para la Corte IDH toda sanción que restrinja o limite derechos políticos de servidores públicos elegidos democráticamente que sea proferida por autoridad diferente a una penal es inconvencional. A pesar de los esfuerzos del legislador por adecuar formal, material y estructuralmente el ordenamiento disciplinario a los cánones internacionales, no es posible admitir una interpretación que concilie facultades sancionatorias de derechos políticos en autoridades diferentes a la de un juez penal.

La Corte IDH concluye, *prima facie*, que la reforma introducida por el Estado colombiano al régimen disciplinario sancionatorio sigue permitiendo y posibilitando que una autoridad diferente a un juez penal pueda restringir derechos políticos de funcionarios públicos elegidos democráticamente. Esto es incompatible con el tenor literal del artículo 23.2 de la Convención ADH. La Corte IDH también advierte que el Estado colombiano no reformó los artículos 44 y 45 de la Ley 1952 de 2019 en lo que se refiere a las sanciones que puede imponer la Procuraduría frente a funcionarios públicos elegidos democráticamente.

En la Resolución del 25 de noviembre de 2021 se recuerda que las potestades sancionatorias en cabeza de la Procuraduría General de la Nación *per se* no son inconvencionales. Las mismas pueden operar frente a funcionarios cuya elección no se adelante mediante los cauces democráticos, pero su procedimiento debe ser rituado bajo las más estrictas garantías procedimentales según lo dispuesto en los artículos 8, 9 y 25 de la Convención ADH. Por esto, la Corte IDH resalta la labor del Estado colombiano al brindar óptimas garantías procedimentales a los sujetos del control disciplinario, pero advierte que el cumplimiento de

ese plexo de garantías no se equipara a una decisión de tipo penal que haga posible la restricción de derechos de servidores públicos de origen popular. Así termina concluyendo:

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 (Corte IDH, Resolución del 25 de noviembre de 2021).

El Estado colombiano, a través de una posición deliberativa, busca generar un diálogo entre el derecho internacional y el derecho interno a fin de compatibilizar el ordenamiento sancionatorio disciplinario. Sin embargo, es menester recordar que, ante los pronunciamientos de la Corte Constitucional frente a la inaplicación del tenor literal del artículo 23 de la Convención ADH dando prevalencia a un criterio hermenéutico sistemático que conlleva el análisis de otras normas de derecho internacional, el único intérpreta auténtico de la Convención es la Corte IDH. Este órgano establece el criterio definitivo de interpretación de este instrumento (Velandia, 2017, p. 104). Con todo, pese a las diferentes interpretaciones dadas al artículo 23.2 de la Convención ADH, el único órgano autorizado para interpretar la Convención ADH es la Corte IDH cuya hermenéutica es prevalente sobre las demás interpretaciones de los tribunales internos de los Estados parte (León Suárez, Sierra Cotes y Torres Camejo, 2021).

Las funciones jurisdiccionales atribuidas a un órgano administrativo dado el incumplimiento de los principios de independencia e inamovilidad que exige el carácter jurisdiccional de sus decisiones ha desencadenado muchas críticas (Romero Sáez y Martínez Castiblanco, 2021). Sin embargo, con la expedición de la Ley 2094 de 2021 se cumplió, de manera parcial, la Sentencia Petro Urrego vs Colombia dado que brindó garantías y protección judicial en el trámite del procedimiento sancionatorio disciplinario de conformidad con el artículo 8 de la Convención ADH. En lo relativo a la protección de los derechos políticos de los servidores públicos elegidos democráticamente podemos señalar, a ciencia cierta, que se da un incumplimiento de lo dispuesto por el tribunal internacional. No se ha dado aplicación a la interpretación exegética de lo preceptuado en el Sistema IDH.

También queda un óbice de duda sobre la convencionalidad de las medidas de inhabilidad impuestas por autoridades administrativas sobre aquellos servidores que no son elegidos democráticamente, lo cual se constituiría en una restricción de derechos políticos (Romero Sáez y Martínez Castiblanco, 2021). En síntesis, la aplicación formal del principio de jurisdiccionalidad es incompatible con la interpretación literal del artículo 23.2 de la Convención ADH que impide que autoridad diferente a un juez penal pueda imponer medidas restrictivas de los derechos políticos de los servidores públicos elegidos democráticamente. De manera que tanto la competencia sancionatoria de la Procuraduría General de la Nación sobre funcionarios públicos elegidos de manera democrática como las medidas sancionatorias desarrolladas por estas resultan ser inconvencionales conforme a la Sentencia *Petro Urrego vs Colombia* (2020).

Capítulo III

3. La adecuación del ordenamiento disciplinario colombiano a la luz del estándar de protección de derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

El objetivo de este capítulo es dar cuenta de las alternativas propuestas para convencionalizar el ordenamiento disciplinario colombiano a partir de diversas estructuras jurídicas que promueven sistemas jurisdiccionales con esquemas o figuras de autoridades disciplinarias que podrían restringir derechos políticos a servidores públicos de elección popular. Además, evalúa la compatibilidad del diseño disciplinario de la Ley 2094 de 2021 con las garantías convencionales del Sistema IDH y analiza el principio de jurisdiccionalidad en el marco de la función disciplinaria en Colombia para sugerir un modelo institucional que dé cumplimiento a las garantías convencionales en procesos disciplinarios adelantados contra servidores públicos de elección popular.

En general, el contenido de este apartado alude al diseño de múltiples propuestas generadas con la finalidad de garantizar la convencionalidad del ordenamiento disciplinario colombiano. De esta manera, se indaga si la estructura disciplinaria jurisdiccional vigente, propuesta por la Ley 2094 de 2021, satisface las exigencias contenidas en la Sentencia Petro Urrego vs. Colombia del 8 de julio de 2020, o si, por el contrario, es necesario recurrir a la creación de un nuevo modelo institucional que asegure el cumplimiento real y efectivo de garantías convencionales en los procesos disciplinarios promovidos contra servidores públicos de elección popular.

3.1. La convencionalidad de las facultades jurisdiccionales atribuidas a autoridades administrativas para restringir derechos políticos de servidores públicos de elección popular

El Estado colombiano, en aras de compatibilizar las normas relativas al procedimiento sancionatorio disciplinario y las facultades sancionatorias en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, optó por la jurisdiccionalización de la función ejercida por el órgano de control. Por ello, como ya se indicó, el legislador apeló al artículo 116 de la Constitución Política de 1991 para permitir que la Procuraduría, como órgano administrativo, realizara

funciones jurisdiccionales. No obstante, la naturaleza de la decisión adoptada, ésta seguirá siendo recurrible ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En el caso de servidores públicos elegidos democráticamente, la sanción deberá ser revisada y ratificada por un juez administrativo convirtiendo, *de facto*, en un control automático a la decisión de la Procuraduría General de la Nación.

Roa Roa (2018) señala que la complementariedad recíproca entre el derecho nacional y el internacional hace necesario un diálogo judicial que permita la compatibilidad entre la regla dictada por la Corte IDH, con ocasión de la aplicación del artículo 23.2 de la Convención ADH, y las competencias atribuidas por el constituyente colombiano a la Procuraduría General de la Nación. Desde esta perspectiva, este modelo busca la convencionalidad entre las facultades sancionatorias en cabeza del Ministerio Público fortaleciendo las garantías jurisdiccionales del procedimiento administrativo y las garantías de imparcialidad del trámite a los más estrictos estándares internacionales con sujeción al artículo 8 de la Convención ADH.

Ferrajoli (2009) considera que el principio de jurisdiccionalidad se divide en garantías orgánicas y garantías procesales. Las orgánicas son aquellas que revisan la institucionalidad de la función judicial y su relación con las demás ramas de los poderes públicos; mientras que las garantías procesales son aquellas propias del juicio. Las garantías procesales se destacan como un modelo que permite una actividad jurisdiccional con separación entre acusación y juzgamiento, pues se trata de una condición básica para garantizar la imparcialidad de la decisión judicial. Así, la jurisdiccionalización de una actividad implica dotarla de las garantías propias de una actuación judicial, aunque no se trate formalmente de una diligencia judicial. Por ello, la actuación disciplinaria podrá continuar siendo administrativa; sin embargo, contará con todas las garantías propias de un proceso judicial.

El constituyente de 1991 estableció varios mecanismos de restricción para los derechos políticos como son la acción de pérdida de investidura, medidas de tipo correccional y controles de carácter administrativo (Corte Constitucional, Sentencia SU-712 de 2013). A la luz de la posición del juez García-Sayán en el voto particular de la Sentencia López vs Venezuela, en los ordenamientos jurídicos internos pueden existir mecanismos de restricción de derechos distintos a los preceptuados en el artículo 23.2 de la Convención ADH. Por ello,

serían posibles controles administrativos a los derechos políticos siempre que se cuenten con las garantías jurisdiccionales suficientes que impidan que las medidas restrictivas de derechos sean desproporcionadas e irrazonables. De este modo, cualquier autoridad judicial, con competencia previamente establecida, podría restringir derechos políticos siempre que se establezcan condiciones que garanticen la imparcialidad de la decisión y el debido proceso. La jurisdiccionalización de la función sancionatoria disciplinaria sobre servidores públicos se alejaría de la literalidad interpretativa del órgano supranacional.

Los derechos en juego en un trámite disciplinario administrativo hacen necesario que se tomen medidas de tipo procedimental que impidan la arbitrariedad del operador disciplinario cuando toma una decisión restrictiva en materia de derechos políticos. Por eso, este enfoque no tiene como eje de análisis el funcionario competente para imponer la restricción de derechos, sino que trata de centrar su atención en el procedimiento. Así las cosas, desde la aplicación del principio de jurisdiccionalidad hubiese bastado con adoptar una serie de medidas procedimentales que permitieran la garantía del artículo 8 de la Convención ADH siendo la atribución de competencias jurisdiccionales, en virtud del artículo 116 constitucional, una redundancia en el diseño institucional, pues en cualquier caso el funcionario sancionado podría recurrir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

La jurisdicción de lo contencioso-administrativo es la competente para conocer de la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad de la decisión adoptada por parte de una autoridad administrativa. En efecto, se trata de una instancia de revisión de un trámite ya realizado por el órgano de control, al punto que se deberá dar trámite a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho bajo sus causales precisas. En este sentido, el control de convencionalidad, como referente de validez de las decisiones judiciales, presenta una dificultad para el juez administrativo, dada la contrariedad entre la doctrina internacional y nacional respecto de la limitación de derechos políticos por parte de una autoridad judicial no penal. De cualquier modo, con los cambios introducidos por la Ley 2094 de 2021, en la realidad práctica, no ha modificado el control judicial a las decisiones de la Procuraduría General de la Nación, pues solo se ha tratado de dotar de un manto de legitimidad jurisdiccional que, en últimas, termina por ser resuelto por un juez administrativo. Por ello,

la competencia del juez administrativo para conocer de la decisión terminara ratificando la calidad de acto administrativo de la decisión del órgano de control.

El principio de jurisdiccionalidad supone dos características: en primer lugar, desde un punto de vista formal, implica la atribución de competencias jurisdiccionales a las autoridades administrativas, es decir, atribuir competencias judiciales a autoridades que no tienen esa connotación (Úsuga, 2021). En segundo lugar, el principio de jurisdiccionalidad, desde un punto de vista material, supone medidas para la garantía de la imparcialidad a partir de la separación de las etapas de instrucción y juzgamiento del procedimiento administrativo y la garantía del principio de doble instancia y conformidad (Salazar, 2021). De esta manera, el resultado de la aplicación de este principio, en materia disciplinaria, consiste en la asunción y revestimiento de competencias judiciales por parte de una autoridad administrativa que, a su vez, obliga a la incorporación de elementos propios del principio de juez natural en dicha autoridad, pues la preexistencia, la autonomía, la independencia y la imparcialidad son criterios exigibles a las autoridades judiciales o de naturaleza administrativa con atribución de competencias jurisdiccionales.

Por ello, el principio de jurisdiccionalidad se configura desde un plano formal que busca revestir las decisiones de la Procuraduría General de la Nación bajo un manto de legitimidad judicial, como también desde un plano material que permea el procedimiento de imposición de la limitación de derechos políticos. De esta manera, es necesario indagar por los elementos sustanciales del derecho disciplinario a fin de comprender desde un espectro más amplio el principio de jurisdiccionalidad.

Así las cosas, se aprecia que Mondragón Duarte (2020) destaca que el interés del derecho disciplinario es sancionar las conductas que son contrarias al buen ejercicio de la función pública para asegurar el cumplimiento de los deberes funcionales asignados por el ordenamiento jurídico al servidor público. Por esta razón, el órgano de control deberá motivar de manera razonada la decisión administrativa para evitar la adopción de medidas arbitrarias en contra de los servidores públicos sometidos a esta clase de procedimientos.

La Constitución Política de 1991 avala, de forma directa, el ejercicio de las facultades sancionatorias en cabeza de la Procuraduría. Sin embargo, sus actuaciones deben reflejar la

existencia de una autoridad independiente e imparcial que esté limitada por las garantías propias de un proceso judicial. En Colombia, el procedimiento administrativo disciplinario presenta múltiples vacíos jurídicos referentes al margen de autonomía e independencia del órgano de control, pues se trata de una decisión sujeta al control de los jueces. Del mismo modo, la naturaleza administrativa de la decisión del órgano de control desdibuja el principio de juez natural, por cuanto su posibilidad de ser recurrida ante los jueces desconoce e impide que se haga tránsito a cosa juzgada (Mondragón Duarte, 2020).

El principio de jurisdiccionalidad supone que la decisión sancionatoria deba ser tomada por un juez de la República con autoridad y competencia para la misma, pero sometido a unas reglas procesales de naturaleza judicial que limitan su margen de actuación (Aristizábal, 2020, p. 101). En todo caso, Úsuga (2021) señala que la facultad sancionatoria disciplinaria solo es articulable con una visión reduccionista del principio de jurisdiccionalidad, pues puede ser compatible con la aplicación de garantías procedimentales. No se garantizaría el principio desde un punto de vista orgánico por cuanto: 1) el órgano de control no puede decidir en materia sancionatoria sobre estos funcionarios porque constitucionalmente deberá vigilar sus actuaciones; 2) la atribución de funciones jurisdiccionales, por parte del legislador, no se encuentra acorde a la Ley 270 de 1996, por cuanto no se trata de un conflicto entre particulares; 3) la facultad preferente del procurador para conocer de determinado asunto, sin importar la etapa del proceso, desconoce el principio de juez natural como la independencia y autonomía del funcionario que inició la actuación; 4) la forma de vinculación de los funcionarios de la Procuraduría no goza de estabilidad laboral, impidiendo la autonomía e independencia de la autoridad.

La Resolución del 25 de noviembre de 2021 denota que las medidas adoptadas por el Estado colombiano han sido insuficientes y solo recogen, de manera parcial, las reglas predispuestas por la Corte IDH. Como ya se vio anteriormente, el alto tribunal destacó la necesidad de dar aplicación literal al artículo 23.2 de la Convención ADH imposibilitando, de tajo, la opción según la cual autoridades administrativas, investidas de funciones jurisdiccionales, puedan sancionar servidores públicos elegidos democráticamente.

Ahora bien, con posterioridad a lo señalado por la Corte IDH, la Corte Constitucional conocerá de la acción pública de inconstitucionalidad en contra de la Ley 2094 de 2021,

declarando la inexecutable de las facultades jurisdiccionales en cabeza de la Procuraduría General de la Nación como del principio de cosa juzgada de la decisión administrativa tomada por el órgano de control. Así mismo, declara la exequibilidad condicionada del artículo 2 en el entendido que cuando se trate de sanciones limitativas de derechos políticos de servidores públicos elegidos democráticamente, la decisión deberá ser refrendada por un juez de la República. La solución planteada por el Estado colombiano para dar cumplimiento a los estándares internacionales en materia de derechos humanos se quedó sin sustento jurídico al punto de que sería la misma Corte Constitucional la encargada de exhortar al Congreso de la República a adoptar un estatuto específico para servidores públicos de elección popular que se adapte a las reglas y normas en materia de derechos humanos que permitan la garantía de los derechos políticos y electorales (Corte Constitucional, Sentencia C-030 de 2023).

3.2. Las alternativas doctrinales que han sido formuladas para el cumplimiento de las garantías convencionales en procesos disciplinarios adelantados contra servidores públicos de elección popular

Mondragón Duarte (2020) propone que la Procuraduría General de la Nación, sin perder su carácter de autoridad administrativa, desarrolle la etapa de investigación de las conductas que pudiesen afectar el servicio público. Así, una vez se encuentren méritos para formular pliego de cargos, el órgano de control asumiría la competencia de acusación del funcionario público debiéndose tramitar un proceso judicial ante juez administrativo para la restricción de los derechos políticos. De esta forma, la competencia eminentemente sancionatoria se radicaría en cabeza de una autoridad judicial y no administrativa, como lo es el órgano de control. Por ello, a diferencia de lo planteado por el Estado en la Ley 2094 de 2021, el autor desliga la competencia sancionatoria del órgano de control y la traslada a una autoridad judicial, evitando que investigación, instrucción y decisión sean tramitadas por una misma autoridad, aun cuando sean realizadas por funcionarios diferentes.

La judicialización de la función administrativa disciplinaria ya no solo trata de dotar al procedimiento administrativo de las condiciones materiales y procesales para el disciplinable, tesis que pregona la jurisdiccionalización, sino que deberá ser una actividad asumida por una autoridad judicial en sentido formal, para lo cual deberá separarse la función

decisional de las demás actividades. Gómez (2020) avala la idea de desligar la función de investigación y acusación de la de juzgamiento. Esta propuesta permitiría asimilar el sistema penal al derecho disciplinario bajo un conjunto de reglas procesales que evitarían los actos discrecionales del órgano de control. Además, convertiría la decisión en una de carácter judicial.

La separación funcional entre la etapa de investigación de aquella que tiene una connotación decisoria permitirá la asunción de un sistema garantista para servidores públicos elegidos o no democráticamente (Aristizábal Martínez, Giraldo Ramírez y Pineda Betancur, 2021). De este modo, la separación de funciones garantiza la imparcialidad en la decisión de la autoridad. La decisión que toma el juez administrativo sería una verdadera decisión judicial que tendría la connotación de cosa juzgada ya que goza de los recursos judiciales que confiera el legislador, pero de ninguna manera podrá ser recurrida ante autoridad distinta. Por eso, la actuación dejaría de ser administrativo-jurisdiccional para convertirse en una actuación jurisdiccional que goza de los elementos propios de una decisión judicial. A su vez, garantiza los principios de juez natural, imparcialidad e independencia de su decisión.

Mondragón Duarte (2020) propone dos líneas de análisis respecto de la convencionalidad del derecho disciplinario en Colombia: 1) la reforma de la Constitución para que la Procuraduría General de la Nación ostente la naturaleza de autoridad judicial, garantizando la autonomía e independencia del órgano desde la misma elección de sus funcionarios; 2) la separación de la función de investigación-actuación del juzgamiento. La primera sería una función en cabeza de la Procuraduría; mientras que el juzgamiento lo desarrollaría la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto implicaría la adopción de un sistema de tendencia acusatoria, pues la función administrativa disciplinaria se integra con la función jurisdiccional disciplinaria, garantizando la autonomía de la Procuraduría General de la Nación. Una reforma constitucional permite que el órgano de control sea convertido en un órgano judicial. Sus funcionarios deben gozar de la estabilidad laboral con que cuentan los funcionarios judiciales.

En estos términos, se plantean tres tipos de judicialización de la función administrativa disciplinaria: 1) una judicialización parcial de la función administrativa disciplinaria con repartición de funciones entre la autoridad administrativa en cabeza de la Procuraduría y otra

con funciones sancionatorias en cabeza de la jurisdicción de lo contencioso administrativo; 2) la judicialización moderada de la función administrativa bajo la repartición de competencias investigativas y sancionatorias, donde la Procuraduría adelanta la investigación y la comisión de disciplina judicial la etapa sancionatoria; 3) la judicialización plena de la función administrativa disciplinaria que sería atribuida a autoridades judiciales. Así, el nivel de judicialización dependerá de la continuidad de funciones o competencias sancionatorias en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, entendiendo que las competencias del órgano de control a partir de la Constitución Política de 1991 han sido catalogadas como funciones administrativas que desde un punto de vista estructural y funcional han estado alejadas de la judicatura. Sin embargo, el juez de lo contencioso administrativo siempre ha conservado la competencia para el conocimiento judicial de las sanciones impuestas por el órgano de control, catalogándose a sus decisiones como meros actos administrativos.

A pesar de las soluciones planteadas, se puede vislumbrar que, en la reforma de la Ley 2094 de 2021, de una u otra forma, se acogieron propuestas como las sugeridas por Mondragón Duarte (2020), ello sí, con algunas variaciones técnicas. Por ejemplo, en el caso de promover la reforma constitucional para cambiar la naturaleza administrativa a judicial de la Procuraduría, la reforma trajo consigo la asignación de funciones jurisdiccionales, con lo cual, evidentemente no resulta imperiosamente necesario tramitar una reforma constitucional para asignar este tipo de funciones, ya que el mismo constituyente previó que éstas podrían ser asignadas mediante ley bajo el cumplimiento de unos requisitos propios.

La lectura del salvamento de voto del magistrado Palacio Palacio en la Sentencia SU-712 de 2013 de la Corte Constitucional indica que el artículo 277 constitucional prevé la facultad y el deber de la Procuraduría de investigar las actuaciones de los servidores públicos, incluso elegidos democráticamente. Por tanto, una reforma constitucional para convertir al órgano de control en un órgano judicial desconocería este mandato constitucional y se constituiría en una redundancia normativa, por cuanto es deber del órgano de control investigar a los funcionarios públicos y, además, es posible que se atribuyan facultades jurisdiccionales a un órgano administrativo por medio de la ley. En términos prácticos, la propuesta fue acogida por un medio diferente y menos invasivo respecto de la estructura constitucional con los mismos efectos. La reforma en cuestión separó las funciones de investigación y acusación de

las de juzgamiento. Una posición intermedia entre la regla convencional y la regla constitucional conciliaría ambos razonamientos bajo la jurisdiccionalización del procedimiento administrativo desde la naturaleza de la autoridad sancionatoria y respecto del procedimiento.

De la propuesta analizada, se puede colegir que tales modalidades de adecuación no son compatibles con la interpretación planteada por la Corte IDH. Las soluciones seguirían desconociendo el tenor literal de la regla jurisprudencial del caso *Petro Urrego vs Colombia*, corroborada mediante Resolución del 25 de noviembre de 2021. Por ello, a pesar de lo loable de la propuesta, no deja de ser un eufemismo para consolidar la supremacía del derecho interno sobre el derecho internacional, denotándose una fuerte renuencia de los poderes políticos a reformar la competencia sancionatoria de la Procuraduría bajo las reglas y estándares del derecho internacional.

Así las cosas, la estructura dual al interior de la Procuraduría no desdibuja su naturaleza de función administrativa, inclusive cuando el órgano de control cuenta con facultades jurisdiccionales conforme lo preceptuado por la Ley 2094 de 2021. Al respecto, se indica:

Por esta razón se reitera e insiste en que la autoridad que debe sancionar a todos los servidores públicos, incluidos los de elección popular, debe ser de carácter judicial, con todas las garantías convencionales y el rigor que impone, amerita o demanda la autonomía judicial, lo cual sería viable a través de una jurisdicción disciplinaria especializada en estos asuntos, con división de roles, así como ocurre en el proceso penal, cuando se diferencia el papel que cumple la fiscalía General de la Nación, como ente acusador; y los jueces penales, tribunales en sala penal y la Corte Suprema de justicia sala penal, quienes cumplen el rol de condena (Mondragón Duarte, 2022, p. 288).

No obstante, Mondragón Duarte se equivoca en tratar de asimilar el mandato convencional que es claro en delegar la función de restricción de derechos políticos en una autoridad judicial de naturaleza penal con las condiciones propias del proceso penal. Así las cosas, aun cuando se presente un modelo procesal de naturaleza acusatoria, la competencia del funcionario daría continuidad a la inconvencionalidad señalada por la Corte IDH. La Corte IDH no analizó las distintas opciones que hay en el ordenamiento colombiano para limitar

derechos políticos sin contar con la decisión de un juez penal como lo es el caso de la pérdida de investidura y la nulidad electoral (Uprimny, 2020). Sin embargo, ha sido reiterativa la posición de la Corte IDH al señalar que la restricción de derechos políticos no podrá devenir de cualquier juez, sino que solo podrá ser impuesta por un juez de índole penal.

3.3. Modelo institucional para el cumplimiento de las garantías convencionales en procesos disciplinarios adelantados contra servidores públicos de elección popular

No caben dudas de que de las soluciones propuestas por la doctrina ninguna presenta un marco de completa compatibilidad entre las facultades sancionatorias en cabeza de la Procuraduría General de la Nación y los estándares convencionales. Ninguna acata el tenor literal de la regla jurisprudencial creada por la Corte IDH. De este modo, quedaría, de manera aparente, una única solución que permitiría compatibilizar la regla convencional frente a las facultades sancionatorias en cabeza de la Procuraduría, a saber, la sustracción de este tipo de competencia disciplinaria del órgano de control.

El tenor literal de la regla jurisprudencial interamericana permite inferir que las facultades sancionatorias en cabeza de la Procuraduría General de la Nación que no son convencionales serían aquellas que restringen derechos políticos de los ciudadanos. Por ello, al tenor de lo dispuesto en el salvamento de voto de la Sentencia SU-712 de 2013 ya comentado, las facultades sancionatorias en cabeza del órgano de control no son *prima facie* inconvencionales. Lo que resulta inconvencional es determinado tipo de sanciones, más precisamente, aquellas que restringen derechos políticos. Por tal razón, el órgano de control podrá seguir conservando su competencia sancionatoria respecto de servidores públicos elegidos democráticamente y de aquellos que no son de elección popular; sin embargo, el tipo de sanciones deberá ser matizada según se trate de uno u otro tipo de vinculación.

En un primer momento, la Ley 2094 de 2021 fortalece el marco de garantías orgánicas y procedimentales de los sujetos disciplinables pretendiendo que las actuaciones de la Procuraduría sean decisiones jurisdiccionales; además, asegura que las decisiones estén investidas de la garantía del derecho al debido proceso como la garantía del principio de imparcialidad, por lo menos en términos formales. No obstante, es menester poner de

presente que de conformidad con la Sentencia C-030 de 2023, las facultades jurisdiccionales atribuidas a la Procuraduría General de la Nación serían declaradas inexecutable parcialmente dado que no se cumplen los presupuestos señalados por el artículo 116 de la Constitución Política otorgándose amplias competencias al órgano de control para la imposición de cualquier tipo de sanción contra servidores públicos elegidos democráticamente, entendiendo que, de una u otra manera, la competencia de los jueces de lo contencioso administrativo quedaría vedada. Por eso, el alto tribunal constitucional, sobre los artículos 13, 16 y 17, procedió a declarar su exequibilidad condicionada, en tanto se entienda que la naturaleza de las decisiones de la Procuraduría son de carácter administrativo y no jurisdiccional. De esta forma, para el alto tribunal constitucional, las sanciones de inhabilidad, suspensión y destitución de las funciones públicas solo pueden ser proferidas por un juez de la república de conformidad con la aplicación del artículo 23.2 de la Convención ADH, situación que permite la armonización del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho interno (Corte Constitucional, Sentencia C-030 de 2023).

En todo caso, la Corte Constitucional preceptúa, a partir de una interpretación sistemática, armónica y ponderada de la Constitución Política y de la Convención ADH, que las sanciones limitativas de derechos políticos sólo pueden ser impuestas por un juez de la República a través de sentencia judicial. Así las cosas, la Corte Constitucional modula los efectos de la Ley 2094 de 2021 al disponer: 1) la procedencia de una revisión automática e inmediata de las decisiones sancionatorias proferidas por la Procuraduría General de la Nación, estableciendo, a su vez, la posibilidad para que el ciudadano disciplinado ejerza todas las actividades procesales pertinentes para su defensa a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho; 2) en caso de sanciones limitativas de derechos políticos, la decisión del órgano de control quedará suspendida hasta tanto no se profiera fallo por parte del juez administrativo; 3) en cualquier caso, la decisión final quedará supeditada a lo dispuesto por el juez administrativo (Corte Constitucional, Sentencia C-030 de 2023).

Así, la Corte Constitucional mantiene el control disciplinario de los funcionarios públicos elegidos democráticamente en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, quedando supeditada la decisión limitativa de derechos políticos a la revisión de ésta por parte del juez administrativo. No obstante, en el salvamento de voto de la sentencia de constitucionalidad

es evidente que el fallo, de una u otra manera, anima a la institucionalidad al no cumplimiento del tenor literal de la Sentencia Petro Urrego vs Colombia, proferida por la Corte IDH. Para la minoría disidente, la Procuraduría no puede imponer sanciones restrictivas de derechos políticos en tanto una interpretación correcta del derecho internacional de los derechos humanos pregona que, las medidas limitativas de derechos políticos, solo pueden ser impuestas directamente por un juez, lo que conlleva a que la decisión mayoritaria vulnere el principio de juez natural y reserva judicial de que goza la materia. Esta posición disidente se encuentra estrechamente ligada a lo propuesto por Mondragón Duarte (2022), por cuanto encuentra, como única solución correcta, la necesidad de que sea el juez administrativo quien imponga la sanción limitativa de derechos políticos.

De cualquier forma, la decisión mayoritaria y la solución planteada por la minoría en la Sentencia C-030 de 2023 adopta una solución más de grado que de fondo. Para la mayoría, la Procuraduría tendrá capacidad de imponer la sanción limitativa de derechos políticos, pero ésta deberá ser refrendada por el juez administrativo. Mientras que para la minoría la decisión debe ser tomada directamente por el juez administrativo. En todo caso, la posición minoritaria guarda mayor consonancia con la jurisprudencia internacional, pero continúa en un margen de incumplimiento respecto del tenor literal de la misma, al no prever que sea un juez penal quien impone dichas sanciones.

Ahora bien, encontramos que la postura mayoritaria y minoritaria de la Corte Constitucional frente a la compatibilización de las facultades sancionatorias en cabeza de la Procuraduría con el estándar de convencionalidad de la Corte IDH no responde al tenor literal de la Sentencia Petro Urrego vs Colombia y la Resolución del 25 de noviembre de 2021. Por esta razón, la propuesta de este trabajo se encuentra dirigida a abordar el problema desde las tipologías de sanciones predispuestas en el régimen disciplinario. En todo caso, se puede observar que la jurisprudencia del alto tribunal constitucional colombiano, en ningún momento, niega la capacidad del órgano de control de sancionar conductas en contra de la función pública, inclusive siendo reiterada mediante Sentencia C-030 de 2023, eso sí, modulando las disposiciones de la Ley 2094 de 2021 a un recurso extraordinario de revisión en cabeza de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pero, a su vez, omitiendo el

mandato convencional de restringir derechos políticos, a menos que medie orden de juez penal.

En todo caso, revisado el ordenamiento sancionatorio se evidencia que no toda sanción emitida por la Procuraduría restringe derechos políticos. Así, el régimen disciplinario colombiano acoge una amplia variedad de sanciones disciplinarias, a saber: 1) la destitución como terminación del vínculo entre la administración y el servidor público sin importar el tipo de vinculación; 2) la inhabilidad como restricción a las personas para entablar relaciones con el Estado, lo que les impide prestar sus servicios para él; 3) la suspensión del ejercicio del cargo como separación temporal del disciplinado de sus funciones; 4) la multa como sanción pecuniaria en cabeza del disciplinable y 5) la amonestación escrita.

De la clasificación adoptada por el legislador podemos tener dos tipos de sanciones cuando se trata de funcionarios públicos elegidos democráticamente: 1) aquellas que son restrictivas de derechos políticos, como la destitución, la inhabilidad y la suspensión; 2) aquellas que no son restrictivas de derechos políticos como la multa y la amonestación. De este modo, según la jurisprudencia de la Corte IDH, cuando se trate de sanciones que restrinjan derechos políticos solo podrá el juez penal imponer dichas limitaciones, mientras que la Procuraduría podrá continuar desempeñando los mandatos establecidos en los artículos 277 y 278 constitucionales respecto de aquellas sanciones que no impliquen la vulneración de derechos políticos. Esto conlleva un ejercicio hermenéutico menos restrictivo sobre los derechos políticos de los servidores públicos elegidos democráticamente como a la vez a su electorado. De este modo, el órgano de control continuaría detentando sus facultades sancionatorias, pero limitadas según el sujeto disciplinable y el tipo de sanción. De una u otra forma, el alto tribunal internacional realiza un ejercicio de ponderación donde privilegia los derechos políticos sobre las facultades sancionatorias en cabeza de la Procuraduría General de la Nación.

Las modificaciones introducidas por el legislador en la Ley 2094 de 2021 guardarían coherencia con las disposiciones convencionales desde dos aristas: 1) garantizan la aplicación del artículo 8 de la Convención ADH respecto de servidores públicos no elegidos democráticamente, ofreciendo garantías procedimentales para los sujetos disciplinables que se pueden ver sometidos a cualquiera de las sanciones dispuestas por el legislador y 2)

garantizan la aplicación del artículo 8 de la Convención ADH respecto de servidores públicos elegidos democráticamente, pero solo de aquellas sanciones que no implican restricciones de derechos políticos, ello es, la multa o la amonestación.

A título de propuesta *lege ferenda*, sí se hace necesario que el legislador realice una separación entre las sanciones aplicables a los funcionarios públicos elegidos democráticamente y aquellos que no son elegidos por el pueblo. En cuanto al tipo de sanción, variaría según la forma de vinculación del funcionario. Con ello, se evitaría contradecir la regla jurisprudencial de la Corte IDH, pero, a su vez, se conservaría la capacidad de investigación y sanción de las conductas que atentan contra el servicio público a cargo de la Procuraduría General de la Nación. No puede olvidarse que la pérdida transitoria de los derechos a elegir y ser elegido supone una restricción severa de derechos fundamentales en una sociedad democrática. Esta no puede ser impuesta sin las garantías judiciales pertinentes. Recordemos cómo la restricción de los derechos políticos implica una afectación a la condición de ciudadanos. Por eso, dicha restricción solo puede hacerla una autoridad judicial.

En síntesis:

No tendría sentido, y sería injustificable, limitar la reserva judicial a las sanciones que nominalmente sean una suspensión de la calidad de ciudadano en ejercicio, y no una inhabilitación parcialmente igual en sus efectos, aunque en el fondo sus implicaciones en términos de derechos políticos sean constitucionalmente equiparables. Debería ser innecesario resaltar que la garantía de los derechos políticos a ser elegido y a conformar y ejercer el poder público, es condición indispensable para que una sociedad pueda considerarse democrática. La pérdida transitoria de los derechos a ser elegido o a desempeñar cargos y funciones públicas es una restricción tan severa dentro de una sociedad que aspira a ser democrática, que sólo debe aceptarse cuando se ofrezcan las mismas garantías exigidas para imponer una pena, en un proceso judicial, pues su intensidad es equiparable; es decir, cuando menos, debe imponerse sólo cuando exista previo pronunciamiento de autoridad judicial competente (Corte Constitucional, sentencia SU-712 de 2013).

De este modo, el órgano de control se encontraría habilitado para disciplinar a servidores públicos a través de aquel tipo de sanción que no suponga restricción de derechos políticos.

Esta posición es coherente con el sistema IDH y con la Constitución Política de 1991. Se reitera la necesidad de que la restricción de derechos políticos se dé sólo por juez penal respecto de servidores públicos elegidos democráticamente, pero, a su vez, implica otro tipo de sanciones para este tipo de empleados. Si se trata de un servidor público no elegido democráticamente la Procuraduría conserva plenamente la facultad de sancionar, según la tipología expuesta por el legislador. Esta interpretación evitará el desplazamiento de la norma interna a costa del derecho internacional y viceversa, por el contrario, permitirá la compatibilidad de ambas posiciones; además, la amplificación de los derechos constitucionales consagrados por el mismo constituyente.

De la misma manera, el derecho disciplinario conservaría su capacidad para proteger el buen ejercicio de las funciones públicas a fin de salvaguardar el cumplimiento de los fines del Estado. De este modo, la continuidad de las facultades sancionatorias en cabeza de la Procuraduría permite que los funcionarios públicos elegidos democráticamente se vean compelidos al buen desarrollo del ejercicio de funciones públicas, entre tanto las sanciones no limitativas de derechos políticos continúan ejerciendo un papel coactivo y retributivo que restringe el accionar de los representantes públicos. No obstante, el tipo de medidas sancionatorias no serán contradictorias con la normatividad internacional, posibilitando una conciliación entre el tenor literal de la Convención ADH y las competencias sancionatorias en cabeza de la Procuraduría General de la Nación estipuladas por expreso mandato popular.

Conclusiones

El Sistema IDH y la Convención ADH juegan un papel fundamental en la protección de los derechos políticos de los servidores públicos en Colombia. El control de convencionalidad y la jurisprudencia de la Corte IDH son herramientas importantes para garantizar el cumplimiento de estas obligaciones internacionales y brindar una mayor protección a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos. No cabe duda de que la Corte IDH cuenta con una amplia jurisprudencia y reglas que sirven de referencia normativa para ampliar los márgenes de protección de los derechos políticos en los Estados parte de la Convención ADH. Así las cosas, el tribunal internacional ha puesto en evidencia el carácter inconvencional de algunas normas en materia de derechos políticos por ser contrarias al artículo 23.2 del instrumento internacional como sucedió con el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal de Venezuela que restringe los derechos políticos de sancionados fiscalmente (Corte IDH, caso López Mendoza vs. Venezuela, 2011), entre otros. Esto ha llevado a que algunos Estados deban tomar acciones encaminadas a brindar altos estándares en protección de derechos humanos para la garantía de la participación política.

Los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular no pueden ser limitados por parte de autoridades administrativas a la luz del Sistema IDH y de la jurisprudencia de la Corte IDH. Si la Convención ADH forma parte del bloque de constitucionalidad, “la particularidad normativa de la constitución” (Celis Vela, 2021, p. 1269) permite hacer una integración de contenidos interpretativos para brindar una mayor protección a los ciudadanos frente a las actuaciones de los poderes públicos. La Corte Constitucional ha desarrollado la noción del bloque de constitucionalidad para darle fuerza normativa a las normas de derecho internacional. Sin embargo, esta institución no evita completamente la existencia de “desacuerdos razonables” (Buriticá-Arango, 2019) en la interpretación de normas del derecho interno y del derecho internacional. Los derechos políticos son fundamentales en un Estado democrático y deben ser protegidos y garantizados por los estados parte en la Convención ADH. La jurisprudencia de la Corte IDH ha establecido estándares claros para la protección y restricción de estos derechos, y los estados tienen la responsabilidad de

adoptar las medidas necesarias para asegurar su pleno ejercicio en condiciones de igualdad y no discriminación.

La Corte IDH ha declarado la inconvencionalidad de algunos aspectos del derecho sancionatorio disciplinario de los servidores públicos en Colombia debido a que, según el artículo 23.2 de la Convención ADH, sólo un juez penal puede tomar medidas limitativas de los derechos políticos. Así las cosas, la Sentencia *Petro Urrego vs Colombia* (2020) resulta dicente y específica al declarar la inconvencionalidad de las facultades sancionatorias en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, pues no se trata de un juez penal sino de una autoridad de naturaleza administrativa. La jurisprudencia internacional es contraria a la jurisprudencia constitucional interna que ha privilegiado las facultades constitucionales del órgano de control con un aparente sustento constitucional sobre las normas pertenecientes al bloque de constitucionalidad. No obstante, la Corte IDH ha subrayado la inconvencionalidad de las decisiones proferidas por la Procuraduría General de la Nación que limita los derechos políticos de los servidores públicos elegidos democráticamente.

Así, en la Resolución del 25 de noviembre de 2021, la Corte IDH dispuso que las medidas adoptadas por el Estado colombiano no han sido suficientes para atender a los estándares de protección de los derechos humanos consagrados en la Convención ADH. El tribunal internacional ha privilegiado una interpretación literal del artículo 23.2 del instrumento convencional a fin de brindar un espectro más amplio de protección para los derechos políticos, al punto de señalar que, inclusive, la restricción de derechos políticos por parte de una autoridad judicial es inconvencional si no se trata de un juez penal. Por esta razón, se han presentado contradicciones entre la Corte IDH y la Corte Constitucional sobre el criterio hermenéutico que debe primar en el caso particular. Para el tribunal internacional debe primar la norma convencional por ser aquella que, en mayor medida, amplifica los derechos políticos de los ciudadanos y permite la estabilidad de un sistema democrático. Mientras que, a criterio de la Corte Constitucional, se debe conciliar un criterio que permita acoplar el derecho internacional y las normas contenidas en la Constitución Política de 1991.

Los remedios locales a la inconvencionalidad del régimen disciplinario de servidores públicos elegidos democráticamente, entre ellos la Ley 2094 de 2021, han sido problemáticos. No solo por la resolución de seguimiento de la Corte IDH, sino porque la

Corte Constitucional declaró inexecutable disposiciones de la Ley 2094 de 2021 en tanto se reafirmaría el carácter administrativo de las decisiones proferidas por la Procuraduría General de la Nación, no el carácter jurisdiccional que el Congreso de la República le quiso dar. La Corte Constitucional reafirmó que toda decisión limitativa de derechos políticos deberá ser refrendada por un juez administrativo a fin de guardar coherencia con las decisiones proferidas por la Corte IDH. No obstante, revisados los pronunciamientos jurisprudenciales de la Corte IDH se reitera que sólo un juez penal puede restringir derechos políticos de conformidad con lo previsto por el artículo 23.2 de la Convención ADH.

Las reformas planteadas por el Estado colombiano han centrado su esfuerzo en la modificación del procedimiento y en la competencia para sancionar, sin enfocarse en las medidas limitativas de los derechos políticos. Las múltiples soluciones aportadas por la academia colombiana han sido contrarias al tenor literal del criterio hermenéutico emanado de la Corte IDH. Por eso, propuestas como la jurisdiccionalización o la judicialización del derecho sancionatorio disciplinario de servidores públicos caería nuevamente en un supuesto de inconventionalidad al no ser un juez penal quien impone la medida limitativa de derechos políticos. En efecto, se insiste en que la solución más viable para lograr la convencionalización del ordenamiento disciplinario colombiano es permitir la restricción de derechos políticos de servidores electos popularmente solo por parte de jueces de naturaleza penal.

La jurisdiccionalización de la función sancionatoria disciplinaria en Colombia busca compatibilizar las normas nacionales e internacionales, fortaleciendo las garantías jurisdiccionales y de imparcialidad. Sin embargo, se requiere una revisión más profunda para garantizar la plena conformidad con los estándares internacionales y superar los desafíos y problemas planteados por este enfoque. Más allá de generar modificaciones al procedimiento disciplinario o atribuir aparentes facultades jurisdiccionales a un órgano administrativo como lo es la Procuraduría General de la Nación, el derecho disciplinario frente a servidores públicos deberá modificarse respecto de las sanciones que este plantea. Si se quieren mantener las facultades sancionatorias en cabeza del órgano de control, se deberán eliminar aquellas sanciones que impliquen restricciones de derechos políticos, compatibilizando las facultades del órgano de control con los altos estándares en materia de protección de derechos

humanos. Así, se avanza hacia la convencionalización del ordenamiento jurídico colombiano en materia disciplinaria.

Bibliografía

- Aden, C. (2012). Artículo 23. Derechos políticos. En: Alonso Regueira. *La Convención Americana de Derechos Humanos y su proyección en el derecho argentino* (pp. 389- 412). La Ley.
- Alianak, R. (2015). “El renovado derecho administrativo, a la luz del control de convencionalidad. *Revista de Direito administrativo y Constitucional*, 15(59), 283- 300. <http://dx.doi.org/10.21056/aec.v15i59.62>
- Amoroch Mart, F., Ferm, E., Villamizar Molina, I. A., & Trespalacios, B. (2009). La función jurisdiccional ejercida por las autoridades administrativas en el ordenamiento jurídico colombiano. *Revista Justicia*, 14(15), 94- 101. <https://revistas.unisimon.edu.co/index.php/justicia/article/view/969>
- Arenas Rave, N. y Jaramillo Ocampo, K. (2010). *La función jurisdiccional de las superintendencias*. [Tesis de grado, Universidad Eafit]. <http://hdl.handle.net/10784/12246>
- Aristizábal Martínez, J.M., Giraldo Ramírez, M.J. y Pineda Betancur, J.J. (2020). *Judicialización de la función administrativa disciplinaria en el ordenamiento jurídico colombiano con fundamento en el derecho comparado realizado con España*. [Tesis de maestría, Universidad Autónoma Latinoamericana]. <http://repository.unaula.edu.co:8080/jspui/handle/123456789/1590>
- Barrera, K. y Chica, W. (2022). El principio de la doble conformidad de los derechos del condenado en un proceso penal Colombiano. [Trabajo de especialización, Universidad Libre de Colombia]. <https://hdl.handle.net/10901/22990>
- Brewer-Carías, A. (2017). Derecho administrativo y el control de convencionalidad. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 67 (268), 108- 144. <http://dx.doi.org/10.22201/fder.24488933e.2017.268.60983>
- Brewer-Carías, A. (2018). Sobre el control de convencionalidad ejercido por los tribunales nacionales y el derecho administrativo. En V. Hernández y J. Villegas, J. (Coords). *Hacia un derecho administrativo para retornar a la democracia. Libro amnicorum al profesor José Araujo Juárez* (pp. 295-318). Centro para la Integración y el Derecho Público.

- Buriticá-Arango, E. (2019). Interpretación constitucional, control judicial de la ley y desacuerdos. *Revista Chilena de Derecho*, 46(3), 869-891. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372019000300869>
- Cabrera-Suárez, L. (2014). El control de convencionalidad y la protección de los derechos humanos en Colombia. *DIXI*, 16(19), 53- 70. <https://doi.org/10.16925/di.v16i19.732>
- Canosa Usera, R. (2009). La interpretación evolutiva del Convenio Europeo de Derechos Humanos. En F. J. García y P. Fernández (coords.). *Integración europea a través de derechos fundamentales: de un sistema binario a otro integrado* (pp.79-112). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Canton, S.A. (2005). La experiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos políticos y democracia. *Revista IIDH*, 42, 87-104. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-instituto-interamericano-dh/article/view/34134/31093>
- Celis Vela, D. (2021). La tesis sobre la especificidad de la interpretación constitucional. *International Journal of Constitutional Law*, 19(4), 1261-1290. <https://doi.org/10.1093/icon/moab104>.
- Celis Vela, D.A. (2022). Las propiedades de la constitución y la justificación de su interpretación especial en el Estado constitucional. *El Ágora USB*, 22(2), 748–767. <https://doi.org/10.21500/16578031.6266>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe No. 137/19 del 6 de septiembre de 2019. Caso 12.233. Solución amistosa Víctor Améstica Moreno y otros contra Chile.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 5 de noviembre de 2017. Radicación 1131-2014 [MP. César Palomino Cortes]
- Corte Constitucional, Sentencia C- 030 de 2023 [MP Juan Carlos Cortes González y José Fernando Reyes Cuartas]
- Corte Constitucional, Sentencia C- 1016 de 2021 [MP Jorge Iván Palacio Palacio]

Corte Constitucional, sentencia C-028 de 2006 [MP. Humberto Sierra Porto]

Corte Constitucional, Sentencia C-033 de 2021 [MP Alejandro Linares]

Corte Constitucional, Sentencia C-1212 de 2001 [MP Jaime Araujo Rentería]

Corte Constitucional, sentencia C-156 de 2013 [MP. Luis Ernesto Vargas Silva]

Corte Constitucional, Sentencia C-500 de 2014 [MP. Mauricio González Cuervo].

Corte Constitucional, Sentencia SU-712 de 2013 [MP. Jorge Iván Palacio Palacio].

Corte Interamericana de Derechos Humanos (01 de septiembre de 2011). Resolución de fondo, reparaciones y costas. Caso López Mendoza vs. Venezuela.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (25 de noviembre de 2021). Resolución de Supervisión del Cumplimiento del Fallo del 8 de julio de 2020 en el Caso Petro Urrego vs. Colombia. Caso Petro Urrego vs. Colombia.

Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Boyce y otros vs Barbados. Sentencia del 20 de noviembre de 2007. (Fondo, reparaciones y costas).

Corte Interamericana de Derechos Humanos; caso Petro Urrego vs Colombia. Resolución del 25 de noviembre de 2021.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Mendoza y otros vs Argentina. Sentencia del 14 de mayo de 2013. (Fondo, reparaciones y costas).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Almonacid Arellano vs Chile. Sentencia del 26 de septiembre de 2006. (Fondo, reparaciones y costas).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Castillo Petruzzi vs Perú. Sentencia del 30 de mayo de 1999. (Fondo, reparaciones y costas).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gutman vs México. Sentencia del 28 de agosto de 2013 (Fondo, reparaciones y costas).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso López Lone vs Honduras. Sentencia del 05 de octubre de 2015. (Fondo, reparaciones y costas).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso López Mendoza vs Venezuela. Sentencia del 1 de septiembre de 2011. (Resolución de fondo, reparaciones y costas).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Maldonado Vargas vs Chile. Sentencia del 02 de septiembre de 2015. (Fondo, reparaciones y costas).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Reveron Trujillo vs Venezuela. Sentencia del 30 de junio de 2009. (Fondo, reparaciones y costas).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso San Miguel y Otras vs Venezuela. Sentencia del 08 de febrero de 2018. (Fondo, reparaciones y costas).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Suárez Rose vs Ecuador. Sentencia del 12 de noviembre de 1997 (Fondo, reparaciones y costas).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Trabajadores Cesados vs Perú. Sentencia del 24 de noviembre de 2006. (Fondo, reparaciones y costas).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Yatama vs Nicaragua. Sentencia del 23 de junio de 2005. (Fondo, reparaciones y costas).

Courtis, C. (2006). El juego de los juristas. Ensayo de caracterización de la investigación dogmática. En C. Courtis (Ed.). *Observar la Ley. Ensayos sobre metodología de la investigación jurídica*. Editorial Trotta.

Dalla Via, A.R. (2011). Los derechos políticos en el sistema interamericano de derechos humanos. *Revista Electoral del poder judicial de la Federación*, 1(8), 15-79. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r30080.pdf>

Durán Zapata, E.A. (2021). *Recomendaciones de la Comisión Interamericana de derechos humanos como límite a la potestad disciplinaria ejercida contra servidores públicos de elección*

popular en Colombia. [Trabajo de grado, Universidad Pontificia Bolivariana]. <http://hdl.handle.net/20.500.11912/8323>.

Durango, G. y Garay, K. (2015). El control de constitucionalidad y convencionalidad en Colombia. *Revista Prolegómenos Derechos y Valores*, 18, 36, 99-116. <http://dx.doi.org/10.18359/dere.936>.

Girón Rivas, A y Palacios, J. (2022). *La protección de derechos políticos en el régimen disciplinario colombiano a la luz de la Convención Americana de Derechos Humanos: análisis del carácter convencional de la Ley 2094 de 2021*. [Trabajo de grado, Universidad Autónoma Latinoamericana]. <http://repository.unaula.edu.co:8080/jspui/handle/123456789/2517>.

Gómez, C. (2020). Jurisdicción convencional. Grupo de derecho disciplinario-Colegio de abogados disciplinaristas de Colombia.

Hernández Velásquez, B. (2019). *El principio de independencia e imparcialidad en el procedimiento administrativo sancionador de los servidores públicos: estudio comparado entre el sistema español y el sistema ecuatoriano*. [Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid]. <http://hdl.handle.net/10486/688870>.

León Suárez, J.J., Sierra Cotes, J.A. y Torres Camejo, A.C. (2021). *Inconvencionalidad de la potestad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación para restringir derechos políticos*. [Tesis de grado, Universidad Cooperativa de Colombia]. <http://hdl.handle.net/20.500.12494/35933>.

Mondragón Duarte, S. (2020). El derecho administrativo disciplinario y su control judicial a la luz de la función pública. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, 50(132), 100–122. <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v50n132.a05>

Mondragón Duarte, S. (2022). *La judicialización de la actividad administrativa disciplinaria en el ordenamiento jurídico colombiano a partir del derecho comparado con España*. [Tesis de doctorado en seguridad humana y derecho global. Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona].

- Núñez, A. (2014). Dogmática jurídica. *Eunomía. Revista en Cultura de Legalidad*, (6), 245- 260. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2213>
- Orrego, E, Ortega, P y Rúa, J. (2023). Facultad disciplinaria frente a los funcionarios de elección popular. *Gestionar. Revista de empresa y gobierno*, 3 (1), 7- 21.
- Roa Roa, J. (2018). La protección de los derechos políticos frente a las funciones disciplinarias de las autoridades administrativas: subsidiariedad y deferencia en el sistema interamericano de derechos humanos. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, (8)2, 800-823. <https://doi.org/10.5102/rbpp.v8i2.5643>
- Rodríguez Rodríguez, L.D. y Ramírez Bustos, R.A. (2021). *Convencionalidad de la Potestad disciplinaria del Estado Colombiano frente a los servidores públicos elegidos popularmente*. [Trabajo de grado, Universidad Libre de Colombia]. <https://hdl.handle.net/10901/19886>
- Romero Sáez, N. y Martínez Castiblanco, A.L. (2022). *Desafíos para procedimiento disciplinario colombiano: un análisis del caso Petro Urrego vs Colombia, el control de convencionalidad, las garantías judiciales y la protección de los derechos políticos*. [Trabajo de grado, Pontificia Universidad Javeriana]. <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/60427>
- Ruiz-Morales, M. (2017). El control de convencionalidad y los sistemas de protección de los derechos humanos americano y europeo. Su recepción en el caos argentino y español, en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 21, 129- 160. <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.21.06>
- Salazar Ochoa, D. (2021). Aplicación del nuevo código general disciplinario en el sector central del Distrito capital. Principales modificaciones introducidas por las leyes 1952 de 2019 y 2094 de 2021. Secretaría Jurídica Distrital de Bogotá.
- Sierra Sorockinas, D. (2016). El precedente: un concepto. *Revista Derecho del Estado*, (36), 249- 269. <http://dx.doi.org/10.18601/01229893.n36.09>.
- Uprimny, R. (2020). Entrevista sobre debate de convencionalidad y constitucionalidad en la sentencia Petro vs Colombia. Universidad Externado de Colombia.

Úsuga, L. (2021). EL principio de jurisdiccionalidad como garantía de los derechos políticos”, en Blog del Colegio de abogados disciplinaristas. <https://ccad.com.co/el-principio-de-jurisdiccionalidad-como-garantia-de-los-derechos-politicos/>

Yajara, B., Romero, M.L. y Vergel, F. (2018). Implicaciones jurídicas del control de convencionalidad en el ámbito jurisdiccional en Colombia. *Hipótesis Libre*, (11), 1-12. https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/hipotesis_libre/article/view/3739