



Convencionalidad vs constitucionalidad – Los retos derivados de la sentencia del caso Petro Urrego vs Colombia para adaptar el orden constitucional con los mandatos convencionales en materia de restricción de derechos políticos

Autor
Oderlei Núñez Castro

Tutora
María Camila Correa Flórez

Título a obtener
Magíster en Derecho Administrativo

Programa académico
Maestría en Derecho Administrativo

Institución
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario
Facultad de Jurisprudencia

FECHA
2026

Tabla de Contenido

Resumen.....	5
Introducción y contexto	5
1. Justificación	9
2. Objetivos.....	11
2.1. General.....	11
2.2. Específicos	11
3. Planteamiento del problema.....	11
4. Hipótesis	11
5. Delimitación del estudio	12
6. Metodología	12
7. Capítulo I: Eficacia de las normas convencionales – Supremacía convencional vs jerarquía constitucional	13
7.1. El carácter vinculante de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su interpretación en los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ...	14
7.2. Eficacia de las normas convencionales.....	17
7.2.1. Control de convencionalidad.....	17
7.2.2. Cláusula de prevalencia del estándar más favorable - principio pro persona	25
7.3. Jerarquía constitucional.....	27
7.3.1. Carácter vinculante de la jurisprudencia constitucional en Colombia.....	28
7.3.2. Bloque de constitucionalidad y jerarquía constitucional de los tratados sobre derechos humanos.....	29
7.3.3. La jerarquía de la Constitución frente a la Convención Americana de Derechos Humanos	32
7.4. Conclusiones del capítulo	36
8. Capítulo II: La restricción legítima de derechos políticos	38
8.1. Breves antecedentes de los derechos humanos	38
8.2. Los derechos políticos en la Convención Americana de Derechos Humanos.....	39
8.3. Los derechos políticos en el orden jurídico colombiano.....	41
8.4. Limitantes legítimas de los derechos políticos.....	42

8.4.1. Competencia para restringir derechos políticos según el sistema interamericano	45
8.4.2. Restricción de derechos políticos en el marco de la potestad disciplinaria en Colombia	52
8.5. Conclusiones del capítulo	72
9. Capítulo III: Las complejidades del diálogo integrador	73
9.1. El diálogo integrador entre las estructuras fundamentales constitucionales y las normas internacionales	74
9.2. Complejidades del diálogo integrador	78
9.2.1. Ineficacia del dialogo unilateral	79
9.2.2. Un sistema interamericano inflexible	82
9.2.3. Los retos de los tribunales nacionales	85
9.3. Conclusiones del capítulo	99
10. Capítulo IV: ¿Alternativas?	100
10.1. Construir sobre lo existente - Ejercicio de la función de vigilancia	100
10.1.1. Los insumos para acatar las normas convencionales	101
10.1.2. Ejercicio de las funciones de vigilancia, control e investigación disciplinaria	102
10.1.3. Etapa de juzgamiento – Justicia penal	103
10.2. Medidas de otro carácter	108
10.2.1. Estándar de protección más favorable	109
10.2.2. Garantías judiciales	111
10.3. Adaptación del ordenamiento jurídico - Reforma constitucional y legal	114
10.3.1. Ampliación de competencias de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las comisiones seccionales	114
10.4. Conclusiones del capítulo	118
11. Conclusiones generales	119
12. Referencias	123

Índice de Tablas

Tabla 1: Comparativo faltas disciplinarias gravísimas y delito equivalente.....	104
---------------------------------------------------------------------------------	-----

Resumen

A través de este texto, se analiza el conflicto entre el ordenamiento jurídico colombiano y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos respecto de la restricción de derechos políticos por sanciones disciplinarias impuestas por la Procuraduría a servidores de elección popular, destacando la oposición entre la exigencia convencional de que dichas restricciones solo provengan de un juez penal y la tradición constitucional colombiana que admite su imposición por autoridad administrativa; mediante un análisis jurisprudencial y doctrinal; identifica las tensiones entre la supremacía convencional defendida por la Corte IDH y la postura armonizadora de la Corte Constitucional colombiana, concluyendo que, aunque persisten inconsistencias y desafíos estructurales, el ordenamiento nacional puede satisfacer los estándares interamericanos mediante un diálogo integrador, ajustes interpretativos y reformas normativas que aseguren un control judicial efectivo sobre estas sanciones.

Palabras clave: convencionalidad, control de convencionalidad, bloque de constitucionalidad, supremacía convencional, jerarquía constitucional, derechos políticos, control judicial, estándares de protección, principio pro-persona, garantías judiciales.

Introducción y contexto

El 30 de octubre de 2011, Gustavo Francisco Petro Urrego fue elegido alcalde de Bogotá para el periodo 2012-2015 por el partido político Movimiento Progresistas, con un respaldo popular reflejado en 721.308 sufragios (La Silla Vacía, 2023). Con esta votación, superó a su inmediato contendor, Enrique Peñalosa, quien obtuvo 559.307.

El 9 de diciembre de 2013, durante el ejercicio del mandato popular, y previa investigación disciplinaria, la Procuraduría General de la Nación de Colombia, organismo concebido en la Constitución Política como autónomo de las ramas del poder público del Estado, y de naturaleza administrativa, declaró disciplinariamente responsable al entonces alcalde de Bogotá, Gustavo Francisco Petro Urrego, de la comisión de faltas gravísimas que, como consecuencia, implicaron que le fuera impuesta una sanción de destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos por el lapso de quince años.

El disciplinado presentó los recursos administrativos procedentes contra la sanción, resueltos desfavorablemente, por lo que la decisión administrativa quedó en firme y, en consecuencia, implicó que el alcalde de Bogotá, elegido por los ciudadanos, se separara del cargo.

La decisión del Ministerio Público dio lugar a cuestionamientos profundos, desde una perspectiva tanto política como jurídica, acerca de las atribuciones de un funcionario administrativo para desvincular de la función pública e inhabilitar a quien accedió al poder al amparo del respaldo popular logrado en los comicios.

Aspectos como la violación de los derechos políticos de los electores, y los del propio elegido, así como la aparente arbitrariedad en el enjuiciamiento de su conducta (Hernández

Galindo, 2014), colocaron en entredicho la magnitud y alcance del poder disciplinario en Colombia. En particular, porque la imposición de sanciones que conllevan la destitución e inhabilitación del funcionario electo supone, a su vez, el desconocimiento de las garantías fundamentales que asisten al ciudadano en un Estado democrático de derecho, entre ellas la participación, mediante el voto, en la conformación del poder político y a elegir libremente a sus representantes conforme a sus preferencias.

La sanción, bajo ese contexto, más allá de exaltar la potestad disciplinaria como una expresión legítima y eficaz para materializar los fines del Estado, se reveló como un instrumento lesivo de la voluntad popular mayoritaria manifestada en las urnas, que desdibujó la consolidación de los objetivos de la democracia.

Además de la carga política que conlleva el ejercicio de atribuciones por parte del Ministerio Público, la sanción disciplinaria evidenció complejos desafíos legales derivados de los desencuentros normativos entre el orden internacional de los derechos humanos —que vincula a Colombia como Estado parte del sistema interamericano de protección— y el ordenamiento jurídico interno.

Esta tensión se hizo visible cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en adelante Corte IDH, mediante la sentencia que resolvió el caso *Petro Urrego vs Colombia* del 28 de julio de 2020, precisó que la competencia para restringir derechos políticos está reservada a una autoridad judicial, y excluye por completo la posibilidad de que un organismo administrativo ejerza esta facultad¹.

En su decisión, el tribunal internacional se decantó por una interpretación literal y restrictiva del texto del artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos – Pacto de San José (CADH), sobre las limitantes admisibles para la restricción de derechos políticos, en el sentido de sostener que esta disposición no permite que un órgano administrativo, como la Procuraduría General de la Nación, pueda imponer una sanción restrictiva de garantías políticas de los servidores públicos de elección popular, comoquiera que la competencia para el efecto está reservada a la autoridad judicial en el respectivo proceso penal.

Ello en contraste con el régimen legal del Estado colombiano, que faculta al órgano de naturaleza administrativa para ejercer esta atribución. En efecto, la actuación de la Procuraduría, aunque controversial, estuvo respaldada por la Constitución Política de Colombia y las disposiciones de su régimen disciplinario, que facultan al Procurador General de la Nación para ejercer la vigilancia de la conducta de los servidores públicos, investigarlos y, según las circunstancias, imponerles sanciones consistentes en desvincularlos de sus cargos e inhabilitarlos,

¹ El señor Gustavo Petro agotó los mecanismos judiciales internos contra la decisión administrativa, entre acciones de tutela y el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que es la acción judicial prevista en la legislación colombiana para cuestionar la legalidad de las sanciones disciplinarias. Del mismo modo, presentó su caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El 18 de marzo de 2014, la comisión emitió una resolución de medidas cautelares, en la que solicitó al Estado colombiano suspender las decisiones de la Procuraduría General de la Nación. Luego, el 7 de agosto de 2018, dicho organismo sometió el caso a la jurisdicción de la Corte IDH por violaciones de derechos humanos acaecidas con ocasión del proceso disciplinario que culminó con la destitución e inhabilitación del burgomaestre.

aun tratándose de funcionarios elegidos por las vías democráticas. Esta es la posición que defiende la Corte Constitucional de Colombia.

Se configura así una profunda discrepancia entre la prohibición convencional —que impide a órganos administrativos restringir el ejercicio de derechos políticos— y la atribución que, con base en el derecho interno, ostenta el Ministerio Público colombiano.

Esta disparidad normativa, más allá de circunscribirse a la discusión sobre la competencia para restringir garantías de participación política, conduce a explorar escenarios más amplios, donde el debate se expande a reflexiones sobre el alcance de la jerarquía normativa de los instrumentos internacionales frente a las constituciones nacionales. En ese marco, surge preguntarse hasta qué punto es admisible que las autoridades internas se aparten de sus propias instituciones jurídicas para privilegiar el orden internacional, o, por el contrario, opten por salvaguardar la identidad constitucional como expresión de soberanía.

Desde la perspectiva internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido la primacía de los estándares contenidos en la Convención Americana, llegando incluso a emitir pronunciamientos orientados a revisar la compatibilidad de disposiciones constitucionales con dicho tratado.

En contraste, la Corte Constitucional de Colombia, corporación judicial a cargo de la defensa de la integridad de la Carta Política del Estado colombiano, se ha decantado por una postura jurídica que procura sostener la institucionalidad prevista en el ordenamiento superior, y a través de diversos pronunciamientos ha defendido la legitimidad de las atribuciones del Ministerio Público colombiano, oponiéndose con ello a la supremacía convencional.

Para esta corporación, la potestad disciplinaria del Procurador está respaldada por la Constitución, y es una función necesaria de cara al cumplimiento de los cometidos estatales; aunque reconoce que las normas de la Convención Americana integran el bloque de constitucionalidad, sostiene que ello no implica una jerarquía superior que obligue al Estado a acatar disposiciones internacionales en detrimento de sus propias instituciones.

En definitiva, la corporación constitucional contradice la dogmática del derecho de los tratados, que prohíbe a los Estados parte la invocación de su derecho interno como pretexto para desconocer un instrumento internacional, al tiempo que se aparta de la postura del tribunal interamericano que conmina a las autoridades de los Estados nacionales a cumplir el deber de garantizar la prevalencia de la norma convencional frente a disposiciones de derecho interno que sean contrarias a su contenido y finalidad, incluso si se trata de su propio ordenamiento superior.

Con todo, es importante tener en cuenta que la postura de la Corte Constitucional de Colombia no busca apartar al Estado del cumplimiento de las obligaciones derivadas de sus relaciones internacionales. Su disposición procura, más bien, un acercamiento entre ambos sistemas jurídicos mediante una interpretación integradora, orientada a superar las tensiones normativas y permitir la aplicación armónica de los dos regímenes sin sacrificar sus propósitos fundamentales, con el objetivo de lograr la interacción hermenéutica de ambos ordenamientos para

que las particularidades de cada uno, más allá de ser excluyentes, se complementen en pro de la protección del ciudadano.

Bajo esa iniciativa, la jurisprudencia constitucional optó por integrar el orden convencional sobre derechos políticos con las reglas del régimen legal del Estado, instituyendo la intervención jurisdiccional automática como mecanismo para controlar la legalidad de las decisiones de la Procuraduría General de la Nación, garantizando la inejecución de la sanción, hasta tanto se pronuncie la autoridad judicial competente.

Al decir de la Corte, esta técnica de interpretación integradora permite cumplir con el canon convencional que reserva al juez la facultad de separar definitivamente del cargo a un funcionario de elección popular, sin desconocer las atribuciones investigativas y sancionatorias que la Constitución confiere al Ministerio Público.

En suma, la Corte Constitucional ha asumido una postura que defiende la legitimidad de las atribuciones administrativas en materia disciplinaria, al tiempo que reconoce la necesidad de intervención judicial para la ejecución de sanciones que afecten derechos políticos.

Aunque este «diálogo armonizado» parece resolver los problemas de convencionalidad del orden jurídico colombiano, su implementación no está exenta de tensiones. La complementariedad normativa adoptada ha implicado el sacrificio de ciertas instituciones jurídicas tanto del sistema interamericano como del orden interno, lo que evidencia la complejidad de conciliar dos regímenes que, aunque orientados a la protección del ciudadano, responden a lógicas jurídicas distintas.

El presente estudio se ocupará de precisar los principales desencuentros entre el tribunal internacional de derechos humanos y la Corte Constitucional de Colombia, enfocándose en dos aspectos, a saber, i) el fundamento de las atribuciones de la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones restrictivas de los derechos políticos, y ii) la supremacía convencional; y se ocupará de identificar las dificultades derivadas del «diálogo integrador» que adoptó el alto tribunal colombiano en su cruzada por superar los problemas de convencionalidad del ordenamiento jurídico interno.

Con ese propósito, se realizará una breve, pero precisa exposición del régimen jurídico que rodea las limitantes de los derechos políticos desde una perspectiva tanto convencional como interna del Estado colombiano.

Decantados estos escenarios, se precisarán los puntos de desencuentro entre las posiciones de la Corte IDH y las Cortes colombianas, a partir del análisis del recorrido de la jurisprudencia de estas corporaciones.

Posteriormente, el estudio se referirá a los derroteros trazados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-030 (2023), e identificará las dificultades del diálogo armonizado propuesto en dicha providencia.

Finalmente, este estudio formulará propuestas provisionales, interpretativas y normativas. Las primeras se enfocarán en el uso de los insumos legales vigentes del ordenamiento jurídico colombiano, para cumplir lo estándares convencionales mientras el legislador se ocupa de las

adaptaciones normativas ordenadas por la Corte IDH. La propuesta interpretativa consistirá en demostrar que la formula integradora de la Corte Constitucional, aun cuando contradice la postura del tribunal de derechos humanos sobre la competencia para limitar derechos políticos, entre otras dificultades, contribuye con la obligación del Estado de adoptar medidas de otro carácter, necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades que protege la Convención, a partir de la cual se establecerá que el ordenamiento jurídico colombiano contiene un estándar de protección más favorable y cumple con las garantías judiciales para el control de decisiones administrativas restrictivas de derechos políticos.. Las propuestas normativas consistirán en establecer las fórmulas de adaptación del ordenamiento jurídico colombiano a los cánones convencionales.

1. Justificación

La discusión sobre la potestad disciplinaria del Estado para restringir derechos políticos ha adquirido una relevancia singular en el contexto colombiano, especialmente a partir de la destitución e inhabilidad impuesta por la Procuraduría General de la Nación al entonces alcalde de Bogotá, Gustavo Petro Urrego. Este caso evidenció una tensión estructural entre el ordenamiento jurídico interno y las obligaciones internacionales derivadas de la CADH, particularmente en lo relativo al alcance del artículo 23.2 y a la interpretación vinculante que de él realiza la Corte IDH. Mientras la Constitución Política y el Código General Disciplinario facultan al procurador para imponer sanciones que limitan el ejercicio de derechos políticos, incluso a funcionarios elegidos por voto popular, la Corte IDH ha sostenido de manera categórica que tales restricciones solo pueden provenir por sentencia del juez competente en un **proceso penal**.

Esta tendencia de la jurisprudencia internacional no es menor, dado que compromete la arquitectura institucional del Estado colombiano, la vigencia del principio democrático y la coherencia del sistema de protección de derechos humanos. La Corte Constitucional ha adoptado posiciones fluctuantes frente a este dilema, oscilando entre interpretaciones estrictas que privilegian la armonización con los tratados internacionales y posturas flexibles que reivindican la autonomía del diseño constitucional colombiano.

La persistencia de este “choque de trenes” entre la Corte IDH y la Corte Constitucional revela la necesidad urgente de un estudio sistemático que permita determinar si la interpretación convencional sobre la restricción de derechos políticos es compatible con la Constitución de 1991 y, en caso contrario, cómo armonizar ambos sistemas normativos sin desnaturalizar las competencias esenciales del Ministerio Público ni desconocer los compromisos internacionales del Estado colombiano. La problemática adquiere mayor relevancia si se considera que el bloque de constitucionalidad otorga jerarquía constitucional a los tratados de derechos humanos, pero no les confiere prevalencia automática sobre la Carta Política, lo que obliga a desarrollar criterios de interpretación integradora que eviten soluciones antagónicas.

Por estas razones, se justifica plenamente la realización de un estudio que examine de manera rigurosa el fundamento constitucional y convencional de la potestad disciplinaria, evalúe el alcance de los derechos políticos en el sistema interamericano, analice la jerarquía normativa

entre Constitución y tratados, y proponga criterios de armonización que permitan resolver las tensiones actuales. La investigación no solo contribuirá a clarificar un problema jurídico de alta complejidad, sino que ofrecerá herramientas para fortalecer la coherencia del ordenamiento interno, garantizar la seguridad jurídica y asegurar el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado colombiano en materia de derechos humanos.

En esa medida, el primer capítulo de este estudio se enfocará en introducir al lector en el contenido de los sistemas de eficacia de las normas convencionales, tanto del i) control de convencionalidad, construido desde la jurisprudencia de la Corte IDH, como del ii) bloque de constitucionalidad, institución prevista en la Constitución Política de Colombia para integrar los tratados internacionales sobre derechos humanos en el texto de la preceptiva superior y dotarle de jerarquía sobre el orden interno. El estudio de estos sistemas de eficacia permitirá advertir el surgimiento de posiciones jurisprudenciales opuestas sobre la jerarquía normativa que surge a partir de la orientación de la Corte IDH, protectora de la prevalencia convencional sobre cualquier norma interna, incluso constitucional, y la postura de la Corte Constitucional de Colombia, corporación que se ha decantado por defender la jerarquía de la Carta Política y su insubordinación frente a tratados internacionales.

En el capítulo segundo de este trabajo se estudiarán las restricciones legítimas de los derechos políticos autorizadas por la Convención, y en particular la que concierne a la autoridad competente para limitar su goce y ejercicio. Del resultado de este análisis emergerá el desencuentro entre la visión de la Corte IDH que, en definitiva, prohíbe que una autoridad administrativa tenga la facultad de imponer sanciones limitantes de prerrogativas políticas de funcionarios elegidos por voto popular, al margen del control judicial posterior; y la postura jurídica del Estado Colombiano, decantada en los pronunciamientos de la Corte Constitucional, que defiende el ejercicio de la potestad disciplinaria en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, como un rasgo distintivo de la identidad de la Carta Política, necesaria para el cumplimiento de los fines del estado.

El tercer capítulo abordará las dificultades para integrar los contenidos convencionales con el derecho interno del Estado colombiano, derivadas de los desencuentros entre la postura rígida del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y la defensa de la institucionalidad que pregona la Corte Constitucional de Colombia. El análisis que se plantea en este apartado del estudio advertirá sobre los problemas derivados de la hermenéutica poco flexible de las autoridades interamericanas, y el consecuente sacrificio de instituciones del derecho interno colombiano en el que incurre la Corte Constitucional de Colombia, en procura de integrar el ordenamiento nacional con los dictados convencionales.

En el capítulo cuatro se formularán propuestas provisionales, interpretativas y normativas de adaptación del ordenamiento jurídico nacional. La primera de ellas se relaciona con el uso de los insumos legales existentes, para cumplir de manera provisional los estándares convencionales. La propuesta interpretativa consistirá en demostrar que la fórmula integradora de la Corte Constitucional, aun cuando contradice la orientación de la jurisprudencia convencional, y algunas instituciones nacionales, contribuye con la obligación del Estado de adoptar medidas de otro carácter, necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades que protege la Convención. Las

propuestas normativas consistirán en establecer las fórmulas de adaptación del ordenamiento jurídico colombiano a los cánones convencionales.

2. Objetivos

2.1. General

Establecer criterios de interpretación jurídica que permitan armonizar las normas convencionales y el derecho nacional del Estado colombiano, en materia de restricción de derechos políticos, y proponer modificaciones del ordenamiento jurídico interno sin sacrificar la institucionalidad constitucional.

2.2. Específicos

- Examinar el fundamento normativo del carácter vinculante de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y analizar su jerarquía frente a las disposiciones constitucionales de los Estados nacionales.
- Explorar las limitantes legítimas de los derechos políticos, tanto desde la perspectiva convencional como la del Estado colombiano, y sus puntos de desencuentro.
- Identificar las complejidades del dialogo integrador y las dificultades de los tribunales nacionales para armonizar sus interpretaciones con el contenido convencional.

3. Planteamiento del problema

¿Es posible construir un modelo de diálogo integrador que permita cumplir las obligaciones internacionales sin desnaturalizar instituciones esenciales del orden constitucional colombiano, o si, por el contrario, la incompatibilidad entre ambos sistemas impide una integración coherente y sostenible?

4. Hipótesis

La investigación sostiene que la armonización adoptada por la Corte Constitucional de Colombia presenta dificultades argumentativas que generan contradicciones sustantivas, tanto en la relación entre el derecho internacional y nacional como en el debilitamiento de instituciones propias del orden jurídico interno. No obstante, la postura interpretativa del alto tribunal, analizada

desde la óptica de otras instituciones convencionales, conducirán a concluir que el ordenamiento jurídico nacional cumple estándares internacionales de protección de los derechos políticos.

5. Delimitación del estudio

El estudio se centrará en identificar una problemática general derivada de las tensiones estructurales entre la supremacía normativa de los tratados internacionales —en particular la Convención Americana sobre Derechos Humanos— y la jerarquía constitucional que rige el sistema jurídico nacional. A partir de este desencuentro, se abordará un eje específico de fricción entre el ordenamiento convencional y el derecho interno colombiano en lo que respecta a la autoridad con competencia para restringir derechos políticos. Este enfoque permitirá evidenciar cómo una controversia puntual revela contradicciones más profundas en la articulación entre ambos regímenes normativos.

6. Metodología

La sentencia del caso *Petro Urrego vs. Colombia* hizo aflorar las dificultades estructurales que enfrentan los Estados parte para cumplir el deber previsto en el artículo 2 de la Convención Americana, consistente en adoptar las medidas legislativas o de otro carácter necesarias para asegurar la efectividad de los derechos y libertades reconocidos en dicho instrumento. El fallo no solo visibilizó la complejidad de ese mandato, sino que evidenció la distancia que puede existir entre la normatividad convencional y las prácticas institucionales internas.

El pronunciamiento, como punto de partida del presente estudio, condensa las tensiones estructurales que la tesis pretende examinar: la supremacía convencional, la jerarquía constitucional, la competencia para restringir derechos políticos, el alcance del control de convencionalidad y los límites del diálogo entre sistemas jurídicos. Este pronunciamiento hizo emerger una tensión frontal con una institución constitucional esencial —la potestad disciplinaria— que condujo a la Corte Constitucional colombiana a la compleja labor de desarrollar fórmulas tendientes a integrar sistemas jurídicos en desencuentro, por lo que constituye un laboratorio hermenéutico excepcional para estudiar el contenido normativo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la interpretación de su contenido, y su interacción con el orden constitucional colombiano.

En consecuencia, el presente estudio se inscribe en la categoría de investigación jurídico-doctrinal, cuyo propósito es analizar críticamente el contenido y alcance de las normas y decisiones judiciales relevantes para el problema planteado, complementada con elementos hermenéuticos, en los términos desarrollados por Sánchez Zorrilla (2011) en su estudio sobre la metodología de la investigación jurídica. Como señala el autor, la investigación jurídica se orienta a la interpretación, sistematización y reconstrucción del derecho a partir de sus fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales, caracterización que coincide plenamente con el enfoque adoptado en este trabajo.

El análisis se desarrolla mediante un método hermenéutico, entendido como la interpretación sistemática de textos normativos y jurisprudenciales. Este enfoque permite reconstruir el sentido de las disposiciones convencionales y constitucionales, así como identificar las tensiones entre ambos sistemas normativos.

Sánchez Zorrilla (2011) destaca que la metodología jurídica debe partir de la actitud crítica propia de la investigación científica, cuyo objetivo es hacernos dudar, de forma meditada y razonada, del conocimiento disponible. Esta actitud crítica guía el análisis de las posturas de la Corte IDH y la Corte Constitucional, permitiendo evaluar sus fundamentos y coherencia interna.

La investigación recurre a la construcción de categorías analíticas, tales como supremacía convencional, jerarquía constitucional, control de convencionalidad, control judicial efectivo y diálogo integrador. Estas categorías permiten organizar el análisis, estructurar el debate y formular propuestas interpretativas y normativas orientadas a la adaptación del ordenamiento jurídico colombiano a los estándares interamericanos, sin sacrificar la coherencia interna del diseño constitucional.

7. Capítulo I: Eficacia de las normas convencionales – Supremacía convencional vs jerarquía constitucional

La incorporación de tratados internacionales de derechos humanos en los ordenamientos jurídicos nacionales ha generado un profundo debate sobre su jerarquía normativa. En particular, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos han planteado desafíos a la supremacía constitucional tradicional.

Los desencuentros sobre la jerarquía del orden internacional emergen, principalmente, desde el contenido y alcance de los sistemas de eficacia de las disposiciones internacionales de derechos humanos. La jurisprudencia convencional se ha ocupado de implementar el «control de convencionalidad» como una forma de hacer efectivos los derechos consagrados en la Convención, con la imposición del deber a cargo de las autoridades de los Estados suscriptores, de interpretar las normas internas, incluso las constitucionales, de manera compatible con la Convención, lo que eventualmente desemboca en la inaplicación del ordenamiento interno en el caso de resultar contrario a los reglamentos internacionales.

A su turno, la Corte Constitucional colombiana, al definir el alcance de la norma constitucional que consagra la prevalencia en el orden interno de los tratados internacionales sobre derechos humanos, concibió la figura del «bloque de constitucionalidad», entendida como un parámetro de integración de los enunciados normativos foráneos al texto del ordenamiento superior. Con todo, la Corte se ha encargado de ajustar el alcance de esta disposición constitucional que prioriza la jerarquía de los tratados sobre derechos humanos, resaltando que, en todo caso, la carta constitucional no está subordinada al derecho internacional.

En este capítulo, se ilustrará el contenido y alcance de los mecanismos previstos para garantizar los efectos de los tratados internacionales, tanto a partir de los derroteros del sistema

interamericano (control de convencionalidad), como del ordenamiento interno colombiano (bloque de constitucionalidad), buscando resaltar el contraste entre la supremacía convencional que defiende la Corte IDH en sus pronunciamientos, con la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia, cuyos dictados, lejos de admitir el rango supraconstitucional del derecho internacional, se ha afianzado en la defensa de la jerarquía de la Carta Política.

7.1. El carácter vinculante de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su interpretación en los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La obligación de un Estado de acatar el derecho internacional se cimenta en el principio general *Pacta sunt servanda* dispuesto en el artículo 26 de la Parte III de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969)², de acuerdo con el cual «[t]odo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe» (Unión Europea, 1969), de tal manera que los Estados que optaron, a través de una decisión soberana y unilateral, por vincularse con un tratado de derecho internacional adquieren, por ese hecho, la obligación de someterse y hacer cumplir sus preceptos.

No se trata de un compromiso meramente formal. El derecho de los tratados prohíbe a un Estado suscriptor ampararse en sus normas internas como justificante para incumplir lo pactado, tal como se desprende del artículo del artículo 27 del referido instrumento.

Las reglas aludidas constituyen los cimientos del sistema jurídico internacional, en tanto garantizan que los tratados no sean meras declaraciones simbólicas, sino instrumentos vinculantes que deben ser respetados por los Estados, incluso cuando ello implique reformas internas o ajustes constitucionales.

La Convención Americana de Derechos Humanos (1978), también conocida como el Pacto de San José de Costa Rica o CADH, debidamente suscrita y ratificada por el Estado colombiano³, es el principal tratado del sistema interamericano para la protección de los derechos humanos, que consagra las garantías inherentes al ser humano y el deber de los Estados parte de respetar tales prerrogativas (OEA, 1978).

El deber de respeto por los derechos y libertades reconocidos en la CADH, consagrado en el artículo 1° del tratado, trasciende el acatamiento formal de sus enunciados normativos. Este mandato impone a los Estados parte la obligación de configurar un sistema interno de protección que no se agota en la abstención frente a actos lesivos, sino que exige la adopción de medidas positivas orientadas a prevenir el menoscabo de los derechos, investigar las violaciones, establecer responsabilidades e imponer las sanciones correspondientes. A ello se suma el deber, derivado del artículo 2°, de adoptar disposiciones legislativas o **de otro carácter** que resulten necesarias para

² Aprobada por el Congreso de la República de Colombia mediante la Ley 32 de 1985.

³ El Congreso de la República de Colombia aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos a través de la Ley 16 de 1972. «Colombia es Estado Parte de la Convención desde el 31 de julio de 1973 y reconoció la competencia contenciosa de este Tribunal el 21 de junio de 1985». Sentencia del caso Petro Urrego vs Colombia (2020, 8 de julio).

hacer efectivos los derechos consagrados en la Convención. Esta exigencia implica no solo la promulgación de normas protectoras, sino también la adecuación del ordenamiento jurídico interno a la dinámica convencional, lo que conlleva la derogación de disposiciones incompatibles para dictar normas acordes con los derechos reconocidos en el pacto (Núñez Poblete, 2008).

Según el artículo 33 de la Convención, los órganos competentes «para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes en esta Convención» (OEA, 1978) son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El primero detenta funciones de promoción y defensa de los derechos humanos en los Estados miembros (artículo 41), por virtud de la cual puede solicitarles informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos (artículo 41.d), y recibir, analizar, admitir y tramitar, de ser procedente, las peticiones individuales que aleguen violaciones de derechos humanos (artículos 44 a 48).

Por su parte, la Corte Interamericana de Derecho Humanos (Corte IDH), es el organismo judicial que tiene a su cargo decidir los casos sobre violaciones de los derechos humanos que le someta la Comisión, es el intérprete autorizado de esta carta de derechos, y cuenta con facultades para ordenar a los Estados parte adoptar los actos tendientes a garantizar al lesionado el goce de sus garantías conculcadas, la reparación e indemnización de las consecuencias derivadas del menoscabo, y ordenar la adecuación de normas del ordenamiento jurídico de los Estados, o las medidas de otro carácter, para que el derecho nacional sea acorde con la Convención.

El alcance de estas competencias puede entenderse, en algunos casos, como atribuciones invasivas de la soberanía y la jurisdicción de las instituciones de los Estados parte, sobre todo cuando las decisiones del tribunal internacional se dictan en un sentido tendiente a despojar de valor jurídico los cánones del derecho interno, como consecuencia de su inconventionalidad.

Sin embargo, la soberanía de un Estado difícilmente podrá ser un argumento admisible para desconocer los instrumentos convencionales, por una parte, como ya se dijo, porque el derecho de los tratados prohíbe la invocación del orden jurídico interno como pretexto para apartarse de sus compromisos internacionales, y de otra, porque la suscripción del Pacto de San José trae consigo la aceptación del enunciado del artículo 68 convencional, de acuerdo con el cual «[l]os Estados partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes» (OEA, 1978).

En ese orden, la aceptación de las obligaciones convencionales, y por ende la competencia y jurisdicción de sus autoridades, surge del acto soberano de cada Estado cuando dispone la suscripción y ratificación de la Convención, por lo que en ese momento admite la competencia jurisdiccional de los órganos del sistema interamericano, a ser partícipe de sus procedimientos y acatar las obligaciones derivadas de estos, tal como advirtió la Corte IDH al Estado peruano en la sentencia de excepciones preliminares del caso Castillo Petrucci y otros vs Perú (1999).

Aunque la Corte IDH ha reconocido que los jueces y tribunales nacionales están sometidos por el imperio del orden jurídico interno, también ha mostrado una postura rígida en favor de la prevalencia de la preceptiva convencional, como se refleja en el pronunciamiento del caso Almonacid Arellano vs Chile (2006, 26 de septiembre), cuando indicó que la aceptación de la

Convención obliga a los Estados «a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos» (CIDH, 2006, pág. 53).

El poder vinculante de este instrumento no se limita a su contenido normativo, pues se extiende a la interpretación sobre el alcance de sus normas, vertida en los pronunciamientos de la Corte IDH. Este atributo vinculante se deriva de los textos de los artículos 62.3 y 68.1 convencionales, que consagran la competencia de dicho tribunal para conocer de los asuntos relacionados con la aplicación e interpretación del contenido de la Convención e impone a los Estados suscriptores el compromiso de cumplir lo resuelto por el tribunal internacional, respectivamente.

Según el criterio de la Corte IDH, vertido en el caso *Almonacid Arellano vs Chile*, las autoridades de los Estados parte de la Convención deben tener en cuenta, además del tratado, «también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana» (CIDH, 2006), por lo que el acatamiento de las providencias de esa autoridad es obligatorio, tanto como lo es la observancia de las normas convencionales.

Las atribuciones de este colegiado judicial internacional se extienden a otras actividades más allá de las sentencias de fondo en los asuntos contenciosos, como la función consultiva que le confiere el artículo 64 para emitir opiniones, a solicitud de los Estados parte, sobre la correspondencia de sus leyes con el tratado, y la facultad de supervisión de cumplimiento de sus sentencias prevista en el artículo 65.

La Corte IDH se ha ocupado en reafirmar y fortalecer el carácter vinculante de sus sentencias con fundamento en los parámetros del derecho de los tratados y la propia convención, citados con anterioridad, y ha señalado que las obligaciones convencionales vinculan a todos los órganos del Estado:

«es decir, que todos los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, u otras ramas del poder público) y otras autoridades públicas o estatales, de cualquier nivel, incluyendo a los más altos tribunales de justicia de los mismos, tienen el deber de cumplir de buena fe con el derecho internacional» (CIDH, 2011)

A partir de estas disposiciones, se tiene que la Corte IDH es el órgano de derecho internacional competente para conocer de los casos relacionados con la interpretación y aplicación de las normas de la CADH y, por ende, es el intérprete autorizado del contenido de los preceptos de la convención. Los Estados parte de la Convención están comprometidos con el cumplimiento de las referidas decisiones, de ahí que los fallos de este colegiado estén revestidos del carácter vinculante que impone a los Estados su acatamiento irrestricto.

7.2. Eficacia de las normas convencionales

Las autoridades de los Estados nacionales, más allá de su deber de acatar las normas, las decisiones de la Corte IDH y sus opiniones consultivas, tienen el deber de garantizar que los cánones protectores de derechos humanos prevalezcan sobre normas de derecho interno que resulten contrarias al propósito de la Convención. Para el efecto, las autoridades nacionales, en los asuntos de su conocimiento, deben realizar un control de convencionalidad de la preceptiva que rige el asunto, buscando evitar que su aplicación conduzca al menoscabo de garantías sobre derechos humanos que ampara la Convención.

7.2.1. *Control de convencionalidad*

El control de convencionalidad consiste en la actividad de los jueces y autoridades de los Estados parte de la CADH, de interpretar y aplicar el derecho interno conforme a la Convención, y hacer prevalecer en contenido de las disposiciones convencionales sobre el orden jurídico de los Estados, cuando este es contrario o incompatible con aquellas.

Se trata de una herramienta jurídica desarrollada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que impone a los jueces nacionales el deber de verificar que las normas internas que aplican en un caso concreto sean compatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y con la jurisprudencia de la Corte IDH.

El tribunal interamericano, en la sentencia del caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. (2006, 26 de septiembre), definió el hilo de este concepto al sostener que los jueces de un Estado tienen el deber de defender la prevalencia de la norma convencional frente a disposiciones de derecho interno que le sean contrarias:

La Corte es consciente de que **los jueces** y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero **cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin**, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, **el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos**. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana. (CIDH, 2006, pág. 53)

De acuerdo con lo expuesto por este tribunal internacional, las autoridades de los Estados parte de la CADH, tanto administrativas como judiciales, tienen el deber de velar por la aplicación efectiva de las disposiciones de la Convención, cuando las leyes internas de cada Estado sean contrarias a aquellas. En síntesis, ante la incompatibilidad de una disposición de derecho interno

con el contenido y alcance de las normas convencionales, las autoridades tienen el deber de hacer prevalecer estas últimas.

Para Gil Botero (2024) la verificación de los estándares convencionales es el:

...conjunto de valores, principios y reglas que se derivan del principio *pacta sunt servanda*, y para darle eficacia a ese conjunto de normas, que bien puede calificarse como un sistema jurídico, origina unos instrumentos de carácter procesal para garantizar su aplicación (Gil Botero, 2024, pág. 25)

Según Vio Grossi (2015), el Estado que es parte de un tratado internacional debe interpretarlo y aplicarlo con el fin de que tenga un efecto útil, y le está vedado imponer su derecho nacional, y aclara que la CADH no está dotada de una jerarquía superior a toda norma de derecho nacional del Estado, «[s]implemente afirma que todos los órganos de este deben “velar” por que (sic) aquella se cumpla, vale decir, observar atentamente o cuidar solícitamente que ello acontezca» (Vio Grossi, 2015, pág. 98).

En síntesis, el control de convencionalidad consiste en la labor de los jueces y de las autoridades públicas de verificar que las normas del Estado nacional sean compatibles con los preceptos de la convención, «y en caso de observar que alguna disposición del ordenamiento jurídico interno sea contraria (sic) a estos instrumentos, arbitrar los medios para disponer su inconvencionalidad» (Mensa, 2016, pág. 206).

En el escenario judicial, este control tiene lugar según las competencias de los jueces para i) sustraer normas del ordenamiento jurídico en ejercicio de un control abstracto, o ii) para inaplicar un dictado legal, en casos particulares, si estima que es contrario a una norma internacional, esto es, realizar un control concreto (Rojas, 2015).

El control es i) concentrado, cuando la Corte IDH ejerce su competencia como guardián garante de los contenidos normativos de la CADH, y obliga a los Estados a adecuar su orden jurídico interno a los postulados convencionales, y ii) difuso, cuando los jueces de los Estados nacionales realizan un examen de compatibilidad entre las disposiciones de derecho interno que debe aplicar en un caso concreto, con los tratados internacionales y la jurisprudencia de la Corte IDH (Gil Botero, 2024).

Hay quienes sostienen que la aplicación del control de convencionalidad, más que una opción, es una obligación derivada de la dimensión normativa del derecho internacional, que instituyó este examen para la defensa de los derechos humanos, específicamente en los artículos 1.1. y 2 de la Convención, que establecen deberes de respeto y garantía y adopción de disposiciones de derecho interno (Quinche Ramírez, 2019).

Lo anterior pone de presente que las autoridades del Estado colombiano, como parte suscriptora de la CADH, están obligadas a acatar sus preceptos y, por lo tanto, abogar por su efectividad ante disposiciones del derecho interno que resulten contrarias a sus postulados normativos. De ahí que las autoridades del Estado nacional cuenten con una atribución derivada del derecho internacional, para abstenerse de aplicar normas del ordenamiento doméstico que resulten lesivas de los cánones convencionales.

7.2.1.1. Jerarquía convencional - control de convencionalidad sobre normas constitucionales

Es pacífico en la doctrina y la jurisprudencia que, por virtud del control de convencionalidad, las normas legales del ordenamiento jurídico interno, al encontrarse subordinadas a la Convención Americana, pueden ser inaplicadas por jueces y demás autoridades nacionales cuando su contenido contraviene los postulados convencionales. No obstante, esta certeza se torna menos diáfana al examinar si dicha subordinación resulta igualmente exigible respecto de las normas de rango constitucional.

Aunque, para Vio Grossi, la jurisprudencia de la Corte IDH no ha prohiado la tesis de prevalencia convencional, ante la eventual discrepancia, divergencia o contradicción entre la constitución y la convención (Vio Grossi, 2018), lo cierto es que para la doctrina del control de convencionalidad desarrollada por la Corte IDH, todos los órganos del poder público están obligados a interpretar y aplicar el derecho interno conforme a la Convención y a la jurisprudencia interamericana, incluso si ello implica dejar sin efecto normas constitucionales contrarias a los estándares internacionales.

Así se refleja en varios pronunciamientos del tribunal interamericano que suelen favorecer la jerarquía superior de la CADH, al punto de haber ejercido el control de convencionalidad sobre disposiciones constitucionales, en algunos casos advirtiendo su inconvencionalidad y ordenando a los Estados parte adecuar estos preceptos, o bien condicionando su interpretación en términos acordes con la norma interamericana.

Según la definición vertida en la Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986 del tribunal interamericano de derechos humanos, el alcance de la expresión «leyes» empleada por el artículo 30 de la Convención⁴, «significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes» (CIDH, 1986, pág. 10).

Con ello, al decir de la Corte, el vocablo «ley» no se limita a normas formales aprobadas por el legislador, sino que debe entenderse en sentido material, más amplio, es decir, deben ser normas generales, democráticamente adoptadas, compatibles con los derechos humanos y sujetas a control judicial. De ahí que, en un contexto interamericano de derechos humanos, la terminología relacionada con la ley se refiere, en general, al ordenamiento jurídico que, desde luego, contempla la constitución de los Estados.

Hay quienes se han referido a la dificultad teórica y política para establecer una jerarquía entre las normas internacionales y las constituciones de los Estados, principalmente porque la

⁴ Artículo 30.- Alcance de las Restricciones Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

incorporación del derecho internacional, al ser el producto de un acuerdo entre Estados soberanos, lleva implícito un estatus de primacía sobre las normas nacionales que lo contradicen. Por ende, la prohibición para un Estado parte, de invocar disposiciones de derecho interno para evadir los deberes surgidos de sus compromisos internacionales, supone entender que con ello se consagró expresamente la supremacía sobre cualquier dictado legal interno, aún si es constitucional (Seiller, 2024).

El control de convencionalidad constitucional cumple distintos roles o papeles, según la posibilidad de que la interpretación de los preceptos locales sea o no admisible con el contenido y alcance de los cánones convencionales, los cuales se han identificado y definido por la doctrina especializada como i) represivo que «procura la inaplicación de las reglas nacionales (incluyendo las constitucionales) opuestas a aquellos dos parámetros (La Convención Americana y la doctrina de la Corte Interamericana)», y ii) constructivo que aboga por rescatar una norma contraria a la convención «mediate una interpretación mutativa del precepto del caso» (Sagúes , 2014, págs. 222-223).

El papel represivo del control de convencionalidad supone, entonces, la inaplicación, y consecuente modificación, de una norma constitucional porque no es posible obtener de ella una interpretación conforme a la Convención, lo que en este trabajo se denominará como inconventionalidad constitucional. Por su parte, el rol constructivo persigue cimentar una interpretación del canon constitucional de una manera que sea compatible con el precepto convencional, logrando lo que se puede definir como convencionalidad condicionada.

Inconventionalidad constitucional

La tendencia de la Corte IDH que procura hacer prevalecer la jerarquía de la Convención, se ha revelado en múltiples providencias de ese órgano judicial, donde ha asumido el control de convencionalidad sobre disposiciones constitucionales, amparando, con ello, la subordinación de estas a los dictados internacionales.

En sentencia del caso «**[l]a Última Tentación de Cristo» (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile** (2001, 5 de febrero), se resolvió un asunto por violación de, entre otros, el artículo 13 de la CADH, sobre libertad de pensamiento y expresión (CIDH, 2001).

Según la demanda, la violación de estas normas se produjo en perjuicio de la sociedad chilena, por la censura judicial impuesta a la película *La Última Tentación de Cristo*. Esta limitación estuvo amparada en el texto del artículo 19 de la Constitución Política de Chile de 1980, que establece un esquema de censura para exhibición y publicidad de la producción cinematográfica.

En el fallo, la Corte IDH advirtió que el Estado chileno violó el derecho de libertad de pensamiento y expresión consagrado en el artículo 13 de la convención, advirtiendo que tal lesión tuvo lugar porque la norma constitucional establece la censura previa de la producción cinematográfica, y reprochó que, por esta razón, el Estado Chileno incumpliera su obligación de

adaptar el ordenamiento interno a los estándares convencionales, por lo que también le endilgó la violación del artículo 2.º de ese instrumento.

Por consiguiente, la Corte consideró que «Chile debió tomar las medidas necesarias para **dictar las normas constitucionales** y legales **pertinentes a fin de revocar el sistema de censura** previa sobre las producciones cinematográficas y su publicidad **y así adecuar su legislación interna a la Convención**» (CIDH, 2001, pág. 32) (Negrillas fuera de texto). Como bien se observa, la Corte IDH desplegó un análisis de convencionalidad sobre el artículo 19.12 de la constitución chilena, y advirtió su incompatibilidad con la convención.

En el **Caso Boyce y otros vs Barbados (2007)**, la Corte IDH conoció de la condena de cuatro personas, por homicidio, y sentenciadas automáticamente a la pena de muerte, conforme al artículo 2 de la Ley de Delitos contra las Personas. Se cuestionaba que esta ley imponía de manera indiscriminada la pena de muerte por homicidio, sin permitir al juez la valoración de circunstancias individuales del caso. Frente a esta disposición, la Corte IDH concluyó que la imposición arbitraria de la pena de muerte, sin considerar las particularidades de los hechos, desconoció los artículos 4.1 y 4.2 de la Convención.

Lo llamativo para este estudio, radica en que el artículo 26 de la Constitución de Barbados contiene una cláusula de exclusión (*savings clause*) que exceptúa el control de constitucionalidad de leyes promulgadas antes de la entrada en vigor de esa Carta Política, es decir, antes del 30 de noviembre de 1966, como es el caso de la Ley de Delitos contra las Personas, que entró en vigor en 1868.

El tribunal de derechos humanos se pronunció en el siguiente tenor:

80. En este sentido, a la luz de la jurisprudencia de la Corte y en tanto que el artículo 26 de la Constitución de Barbados impide el escrutinio judicial sobre el artículo 2 de la Ley de Delitos contra la Persona, que a su vez es violatoria del derecho a no ser privado, arbitrariamente, de la vida, la Corte considera que el Estado no ha cumplido con el deber establecido en el artículo 2 de la Convención en relación con los artículos 1.1, 4.1, 4.2 y 25.1 de dicho instrumento (CIDH, 2007, pág. 23).

En consecuencia, como garantía de no repetición, la Corte IDH dispuso que el Estado de Barbados debía adoptar medidas legislativas o de otra índole necesarias para que la Constitución y la ley de Barbados sean compatibles con la Convención y, específicamente, «eliminar el efecto del artículo 26 de la Constitución de Barbados con respecto a la inimpugnabilidad de las “leyes existentes”» (CIDH, 2007, pág. 35).

En este caso, se evidencia cómo la Corte IDH ordenó de manera expresa el ajuste de un precepto de rango constitucional, despejando cualquier cuestionamiento frente a la prevalencia de la Convención sobre las constituciones de los estados.

En el **Caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs México (2022)** la Corte IDH abordó el caso de la detención arbitraria de tres ciudadanos, con ocasión de una requisita policial, que condujo a una medida de arraigo que implicó que fueran confinados en una casa de la Procuraduría por más de tres meses hasta que se dictara el auto formal de prisión, con el que se decretó la apertura del

proceso penal, lo que implicó que permanecieran en prisión preventiva por más de dos años, hasta que fueron absueltos de la violación a la ley federal contra la delincuencia organizada en la modalidad de terrorismo (CIDH, 2022).

El tribunal analizó las figuras del arraigo, contemplada en el Código Federal Procesal Penal de 1999 y en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada de 1996, y la prisión preventiva prevista en el Código Federal Procesal Penal de 1999. El arraigo se incorporó en la Constitución Política de México desde el año 2008⁵, en tanto la prisión preventiva corrió igual suerte desde el año 2011⁶.

La Corte IDH concluyó que estas figuras se apartan de los estándares internacionales relacionados con la proporcionalidad y control judicial efectivo, implican una **privación arbitraria de la libertad**, violan derechos como la libertad personal, la presunción de inocencia y el debido proceso. En consecuencia, advirtió que el Estado mexicano vulneró su obligación de adoptar disposiciones de derecho interno en relación con la libertad personal, y a la presunción de inocencia previstos en la Convención.

De este pronunciamiento se debe destacar que la Corte IDH advirtió que las problemáticas de incompatibilidad convencional del arraigo y la prisión preventiva se reiteraron en la redacción de los artículos 16 y 19 de la Constitución Federal. De ahí que se hubiera ordenado «dejar sin efecto en su ordenamiento interno las disposiciones relativas al arraigo de naturaleza pre – procesal» y «adecuar su ordenamiento jurídico para que sea compatible con la Convención Americana» (CIDH, 2022, pág. 54).

Como ocurrió en el asunto anterior, en la sentencia del **Caso García Rodríguez y otro vs. México (2023)** la Corte IDH analizó un caso de la detención de dos ciudadanos, a quienes se les aplicó la figura del arraigo y, luego, permanecieron en prisión preventiva por más de diecisiete años. La Corte sostuvo su postura en cuanto a que tales medidas privativas de la libertad son contrarias a la Convención.

⁵ Artículo 16: [...] La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días. [...].

⁶ Artículo 19: Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud. [...].

Llama la atención que la Corte, al estudiar la figura de la prisión preventiva oficiosa prevista en el artículo 19 de la Constitución mexicana, advirtió que dicho instituto contiene cláusulas contrarias a varios derechos que protege la CADH, como a no ser privado arbitrariamente de la libertad, al control judicial y la presunción de inocencia. De ahí que haya concluido que esta disposición superior es contraria a la Convención y, por ende, el Estado desconoció su deber de adoptar disposiciones de derecho interno compatibles con la carta interamericana de derechos humanos.

En ese sentido, es plausible colegir que, para la Corte IDH, las normas de la CADH prevalecen sobre los textos de las constituciones de los Estados nacionales, al punto que la contrariedad de estas con aquellas genera responsabilidad de los Estados parte por no adoptar medidas para que su ordenamiento jurídico interno sea acorde con los dictados normativos internacionales.

Convencionalidad constitucional condicionada. La única interpretación convencionalmente admisible

Ahora bien, es necesario anotar que la Corte IDH se ha ocupado de instituir lo que podemos denominar convencionalidad constitucional condicionada, es decir, interpretar el contenido de una norma constitucional de un Estado nacional y definir el único sentido posible para que resulte conforme a la Convención, descartando las demás lecturas del precepto que sean contrarias.

Un caso de convencionalidad condicionada se desprende de la motivación expuesta por la Corte IDH en la sentencia del caso *Petro Urrego Vs. Colombia* (2020, 8 de julio). En el párrafo 110, la Corte analizó las facultades del Ministerio Público colombiano, tomando en cuenta, entre otros, que los artículos 277.6⁷ y 278⁸ de la Constitución Política de Colombia prevén funciones sancionatorias que cobijan a los servidores públicos de elección popular, como ejercer la vigilancia de la conducta de los servidores públicos, inclusive las de elección popular, investigarlos, sancionarlos, y desvincularlos del cargo.

En el párrafo 112 de las consideraciones, el tribunal internacional se pronunció sobre el deber de los Estados parte consistente en adecuar su derecho interno a las normas de la convención

⁷ «ARTICULO 277. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

(...)

6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la Ley».

⁸ «ARTICULO 278. El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones:

1. Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo».

para garantizar los derechos en ella previstos. De este modo, la Corte se pronunció en el siguiente sentido:

112. En el presente caso, el Tribunal constata que **el artículo 277.6 de la Constitución Política de Colombia** faculta al Procurador para “ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley”. Por su parte, el artículo 278 del texto constitucional establece que el Procurador ejercerá directamente la función de “1. Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas [...]”. **La Corte observa que el primer período del inciso 6° del artículo 277 y el numeral primero del artículo 278 de la Constitución de Colombia admiten la posibilidad de ser interpretados de modo compatible con la Convención Americana y con el modelo de Estado de derecho establecido por el artículo 1° de la propia Constitución, a condición de entender que la referencia a los funcionarios de elección popular está limitada únicamente a la potestad de vigilancia del Procurador.** Conforme a la regla de que no debe declararse una norma violatoria de la Convención en tanto admita una interpretación compatible con ésta, la Corte encuentra que **el inciso 6° del artículo 277, y el numeral primero del artículo 278 de la Constitución Política de Colombia, no son incompatibles con el artículo 23 de la Convención Americana.** (Negritas fuera de texto) (CIDH, 2020, pág. 44).

En esta consideración, se observa que la Corte IDH realizó un control de convencionalidad sobre los artículos 277.6 y 278 de la Constitución Política de Colombia, condicionando su convencionalidad a que, en su interpretación, se entienda que la labor del Ministerio Público se limita exclusivamente a la vigilancia de la conducta del elegido, esto es, sin contemplar la etapa de juzgamiento para destituirlo e inhabilitarlo.

Esta forma de convencionalidad decantada en el pronunciamiento bajo análisis resulta complicada en la práctica, pues sugiere que una norma constitucional será conforme con la Convención con base en una lectura parcial del texto, extrayendo conceptos inconvenientes. Así, para la Corte IDH, la disposición constitucional que permite al procurador vigilar, investigar, sancionar y desvincular de un cargo al servidor electo, será compatible con la convención si se interpreta que dichas atribuciones se restringen exclusivamente a la función de vigilancia, como si las demás competencias se tuvieran por inexistentes.

Bajo ese contexto, la Corte IDH plantea una dinámica interpretativa que consiste en ajustar la lectura de un canon constitucional ignorando la existencia de contenidos incompatibles con la Convención. Esta exegesis pierde de vista que la interpretación conforme debe contemplar el enunciado normativo en su integridad, pues lo contrario equivale a pasar por alto el contexto que motivó la intención del constituyente de un Estado nacional al concebir el precepto.

Con todo, la intención de este acápite consiste en destacar que los antagonismos convencionales y constitucionales no necesariamente se resuelven acudiendo al poder de reforma

de las autoridades competentes del Estado nacional. La Corte, como quedó visto, admite la posibilidad de realizar la lectura de un precepto constitucional de tal forma que sea compatible con la Convención, condicionando la exegesis de su contenido y alcance para hacerlo compatible con el derecho internacional.

7.2.2. *Cláusula de prevalencia del estándar más favorable - principio pro persona*

Excepcionalmente, es posible hacer prevalecer un enunciado normativo local, siempre que su órbita de protección del derecho sea más amplia que la brindada por la Convención. Esta posibilidad se fundamenta en el principio *pro persona*, entendido como un criterio de interpretación que parte por apreciar la finalidad de los tratados de derechos humanos, que no es otra que la protección de las personas, por lo que su hermenéutica no se debe apartar de ese propósito (Núñez, 2017).

La regla en mención se desarrolla en el artículo 29.b) de la CADH, al establecer que «[n]inguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: (...) b) Limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados», norma que impone al operador jurídico preferir la interpretación que, con mayor fuerza, desarrolle la eficacia jurídica de los derechos y, del mismo modo aplicar de manera prioritaria la disposición que mejor los protege o los garantiza con mayor amplitud «no importando si la mayor garantía se encuentra en la norma interna del Estado o en la norma de derecho internacional de los derechos humanos incorporada al derecho interno» (Aguilar & Nogueira, 2016, pág. 17).

Como se observa, en eventos en que concurren varios enunciados normativos sobre derechos humanos que rigen una situación concreta, el intérprete deberá evaluar el estándar o margen de protección que ofrece cada norma, observando el principio *pro-persona* como criterio para preferir la aplicación de la disposición que resulte más favorable, al margen de su jerarquía, y abstenerse de considerar cualquier otra que restrinja el goce y ejercicio de tales prerrogativas fundamentales.

Desde la perspectiva de la Corte IDH, expuesta en la Opinión Consultiva OC-5 de 1985 (1985), la prevalencia del estándar más favorable conduce a rechazar las disposiciones de otros tratados que contengan pautas más restrictivas de las que consagra la Convención, comoquiera que:

«...debe prevalecer la norma más favorable a la persona humana. Si la propia Convención establece que sus regulaciones no tienen efecto restrictivo sobre otros instrumentos internacionales, menos aún podrán traerse restricciones presentes en esos otros instrumentos, pero no en la Convención, para limitar el ejercicio de los derechos y libertades que ésta reconoce». (CIDH, 1985, pág. 16)

Se distinguen dos escenarios en los que se podría presentar un conflicto entre dispositivos protectores de derechos humanos, el primero entre dos o más dictados jurídicos previstos en distintas fuentes nacionales, con estándares diferenciados de protección frente al mismo supuesto y, el segundo, cuando la disparidad proviene del contenido de una disposición internacional, por una parte, y una norma constitucional por la otra (Medellín, 2019).

En esa medida, la estipulación bajo cita no se limita al escenario de las relaciones entre instrumentos internacionales, también se extiende al vínculo con el derecho reconocido en las leyes de los Estados nacionales. Bien dice Mac-Gregor, cuando señala que la protección de los derechos humanos no se concibe como la imposición de una norma internacional sobre el derecho interno, «sino de un proceso interpretativo de armonización, que implica, incluso, en algunas ocasiones, dejar de aplicar la primera, al resultar de mayor alcance protector la norma nacional, conforme al principio pro persona» (Ferrer Mc-Gregor, 2011, pág. 550).

En tal sentido, cuando la norma nacional consagra un estándar más amplio de protección, deberá prevalecer su aplicación si su margen de protección trae consigo mayores bondades que las que ofrece la Convención, de tal suerte que la interpretación bajo este principio:

«...permite desplazar la tradicional discusión del conflicto entre las normas de origen nacional e interno, pues teniendo como fin último la protección de los derechos de las personas, “lo que importa es la aplicación de la norma que mejor dé vigencia a los derechos humanos, sin importar la posición que ocupe en el entramado jurídico”» (Núñez, 2017, pág. 9).

Interesante resulta el planteamiento de Mata Quintero (2018) sobre la construcción estructural del principio pro-persona, a partir de dos sentidos, i) el positivo, que se identifica con la exigencia de acudir a una formulación normativa o a una interpretación más amplia, cuando se trata de reconocer, respetar o garantizar un derecho, y ii) el negativo, que demanda preferir la disposición legal o la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones al ejercicio de los derechos y libertades individuales. Desde esta óptica, surgen dos vertientes de preferencia, ii) la interpretativa, ante la existencia de dos o más lecturas jurídicamente válidas de un enunciado legal, para preferir aquella que favorezca en mayor medida la protección del derecho, sea en sentido positivo o negativo, y ii) la normativa, que se despliega cuando existen dos o más normas jurídicas aplicables al mismo supuesto fáctico, pero incompatibles en sus significados, de tal modo que se prefiera la que confiere un espectro más amplio de protección.

Ahora bien, desde la lectura que propone Medellín Urquiaga (2019), la conceptualización de este principio debe observar la dinámica del sistema normativo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que prefiere una interpretación armónica de las disposiciones normativas relevantes, antes que un ejercicio tradicional de selección. En ese orden, la escogencia de una norma que se podría entender más favorable de cara a la protección de una garantía inherente al ser humano es insuficiente para plantear soluciones concretas a la problemática que surge de la operación de preceptos sobre derechos humanos, pues difícilmente es concebible sostener que una garantía de esta naturaleza corresponda normativamente a una disposición única o aislada. Por

consiguiente, la conceptualización del principio *pro-persona* parte por reconocer que su contenido solo se puede definir mediante la interacción de distintas disposiciones.

Los lineamientos descritos nos conducen a definir el principio *pro-persona* abarcando múltiples connotaciones, a saber, como una regla hermenéutica que i) privilegia la aplicación de la norma o la interpretación más amplia de protección de la persona que, por lo tanto, ii) se erige como la excepción a la regla general de supremacía convencional, desplazando la primacía formal del tratado en favor del dispositivo interno cuanto garantiza con mayor amplitud los derechos humanos, iii) compuesto por una estructura que contempla una dimensión positiva que implica acoger el enunciado o lectura más amplia cuando se trata de proteger un derecho, o negativa cuando se debe preferir la comprensión más restrictiva al momento de aplicar una limitante legítima, y que iv) contempla un enfoque de armonización de disposiciones normativas antes que la selección de alguna de ellas.

7.3. Jerarquía constitucional

La supremacía convencional que profesa la Corte IDH encuentra un contrapeso significativo en el valor jurídico que los Estados atribuyen a sus respectivas constituciones nacionales. Esta tensión ha derivado en respuestas institucionales divergentes, algunas de las cuales han implicado una abierta desatención por las decisiones del órgano internacional, como lo evidencian los casos de Venezuela y República Dominicana, que han adoptado decisiones judiciales claramente discordantes con los compromisos interamericanos, llegando incluso a promover la denuncia de la Convención Americana para sustraerse de la jurisdicción de sus autoridades (Brewer-Carías, 2014).

Si bien, Colombia no siguió ese rumbo extremo, la postura jurisprudencial de la Corte Constitucional se ha orientado por hacer prevalecer el rol que le impone la propia Constitución como guardiana y garante de la jerarquía de la Carta Política y, por ende, asumiendo la defensa de sus contenidos. Aunque el tribunal constitucional no desconoce el contexto vinculante de la Convención, así como su interpretación por la Corte IDH, su postura jurídica le ha llevado a la adopción de una hermenéutica tendiente a precisar el entendimiento de los preceptos internacionales sobre derechos humanos, como criterio relevante para el control de constitucionalidad de las leyes, que en manera alguna admite reconocer un rango supraconstitucional de la norma convencional.

Durante las primeras décadas de vigencia de la Constitución de 1991, la Corte Constitucional colombiana dejó ver en algunos pronunciamientos su favorecimiento por la supremacía convencional, especialmente en lo relativo a los tratados internacionales de derechos humanos. Sin embargo, el alto tribunal comenzó a matizar esta postura, transitando hacia una visión integradora que reafirma la primacía de la Constitución en el orden jurídico interno, sin desconocer el valor normativo del derecho internacional.

7.3.1. *Carácter vinculante de la jurisprudencia constitucional en Colombia*

Conforme la visión de Kelsen, el rol de la sentencia judicial, dentro de la estructura del orden jurídico, consiste en individualizar un supuesto normativo, determinado en abstracto, para que este tenga sentido, lo que precisa establecer «si es dado o no *in concreto* un hecho que la norma general ha determinado *in abstracto*» (2021, pág. 51). De este modo, en sentir del autor, el tribunal hace algo más que constatar o declarar el derecho contenido en la norma; su labor es más bien constitutiva, la creación de derecho, a partir de determinar la existencia de un hecho concreto, la consecuencia jurídica que debe enlazarse a él, y verifica dicho enlace, por lo que el pronunciamiento judicial es la «continuación del proceso de creación jurídica» (2021, pág. 52).

En Colombia, la jurisprudencia es considerada como una fuente formal de derecho que vincula a todos los jueces. Aunque el artículo 230 de la Carta Política de Colombia dispone que «Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley» (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991), y que la jurisprudencia es un criterio auxiliar de la actividad judicial, lo cierto es que el alcance de esta disposición se ha interpretado en un sentido mucho más amplio del texto de la norma superior, para conferirle al precedente de los órganos judiciales de cierre un carácter vinculante.

La Corte Constitucional de antaño, instituida con ocasión de la promulgación de la Constitución Política de 1991, dejó entrever en sus pronunciamientos primigenios su inclinación por acoger el contenido de la sentencia judicial como fuente creadora de derecho, más allá de la mera resolución de un asunto concreto.

Por aquel entonces, el alto tribunal sostenía que la función de revisión de las sentencias de tutela⁹, a cargo de esa corte, sirve como instrumento de fijación del sentido de los textos, cuyo alcance no se limita a la solución definitiva del caso, sino que se amplía para ser pauta para la interpretación y aplicación de los derechos, confiriéndole, de este modo, un valor pedagógico, incluso *normativo-general* (Corte Constitucional de Colombia, 1992).

Más tarde, en la sentencia C-131/93, se pronunció en un sentido más contundente al expresar que la jurisprudencia constitucional es, para los jueces, fuente obligatoria, con lo que dejó atrás la timidez decantada al inicio cuando concebía su jurisprudencia como valor pedagógico normativo. En esta providencia, el alto tribunal precisó que los dictados vertidos en sus decisiones, con alcance *obiter dicta*, tienen vocación como criterio auxiliar, pero los fundamentos que se relacionan directamente con el sentido de la parte resolutive son presupuestos obligatorios que deben observar las autoridades (Corte Constitucional de Colombia, 1993).

Aun bajo el entendido de que la propia Corte concebía su jurisprudencia como parte del sistema de fuentes del derecho, la sentencia C-083/95 trajo consigo una postura más conservadora al contemplar la doctrina constitucional como una «valiosa pauta auxiliar», pero en modo alguno

⁹ Procedimiento preferente y sumario que en el argot judicial puede entenderse como un recurso de amparo, que procede ante la inexistencia de un mecanismo judicial concreto y eficaz para la salvaguarda de garantías fundamentales.

criterio obligatorio, de conformidad con el artículo 230 de la Carta Política (Corte Constitucional de Colombia, 1995).

En todo caso, en la sentencia C-836/01, el alto tribunal retomó el sendero interpretativo en favor de la función creadora del juez, en su rol de agente racionalizador e integrador del derecho en procura de la seguridad jurídica como valor de certeza sobre el contenido material de las prerrogativas legales. Eso sí, aclaró que la motivación judicial que resulta obligatoria esta determinada por la *ratio decidendi*, por ser el parámetro ligado al sentido de la parte resolutive de las providencias, en tanto los *obiter dicta*, entendidos como afirmaciones escindibles de la decisión final, constituyen criterios auxiliares de la actividad judicial, sin perjuicio de su relevancia para resolver casos posteriores (Corte Constitucional de Colombia, 2001).

En la Sentencia C-816/11, el tribunal constitucional sostuvo que la jurisprudencia, por definición constitucional, es criterio auxiliar de interpretación de la actividad judicial, no obstante, aclaró que las decisiones de los órganos de cierre de las correspondientes jurisdicciones, entre ellas la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, ostentan valor vinculante por provenir de los órganos constitucionalmente instituidos para la unificación de la jurisprudencia, a fin de garantizar la uniformidad y, por ende, la igualdad de los ciudadanos ante la ley (Corte Constitucional de Colombia, 2011).

La Corte Constitucional de Colombia es el órgano judicial que, por disposición del artículo 241 de la Carta Política, tiene a su cargo la guarda de la integridad de la Constitución, función que reviste importancia trascendental para efectos de este estudio, puesto que sus decisiones, bajo el escenario del control de constitucionalidad, establecen el precedente vinculante para los jueces colombianos al momento de interpretar el contenido y alcance de la norma superior del ordenamiento jurídico.

De ahí la importancia, para este análisis, de revisar el contenido de la jurisprudencia de este organismo de cierre judicial respecto del bloque de constitucionalidad como sistema de eficacia de las normas convencionales, en la medida que los jueces, en sus decisiones, tienen el deber de acatar la interpretación vertida en las providencias de esta corporación.

7.3.2. Bloque de constitucionalidad y jerarquía constitucional de los tratados sobre derechos humanos

La apertura constitucional hacia la integración de los tratados internacionales de derechos humanos se puede apreciar en el texto del artículo 93 de la Constitución Política de Colombia, en cuanto consagra que:

[L]os tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. (...) Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991).

La redacción de esta norma superior, además de integrar los tratados internacionales sobre derechos humanos, les concede un estatus de prevalencia sobre el orden jurídico interno. Además, dichos instrumentos se erigen como insumos hermenéuticos obligatorios para la interpretación de los derechos y deberes consagrados en la propia Carta Fundamental.

En su momento, esta disposición parecía configurar una antinomia con el texto del artículo 4.º de la Carta Política colombiana que señala que «[l]a Constitución es norma de normas», y que «[e]n todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales» (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991). El contenido de este precepto supuso un conflicto entre la prevalencia de los tratados internacionales sobre el orden interno, y su capacidad de orientar la exegesis constitucional, y la supremacía de la Carta Política sobre cualquier otra norma jurídica.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-225/95, resolvió la antinomia que presentaban los textos transcritos y, para el efecto, introdujo la noción de «bloque de constitucionalidad» como una estructura jurídica compuesta por las normas y principios que, aun cuando no se encuentran en el texto constitucional, se usan como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, al estar integrados a la Carta Política por su propia disposición (Corte Constitucional de Colombia, 1995).

El mismo tribunal precisó que el control de constitucionalidad de una ley «deberá verificarse no sólo frente al texto formal de la Carta, sino también a partir de su comparación con otras disposiciones con carácter "supralegal" que tienen relevancia constitucional» (Corte Constitucional de Colombia, 1999).

En la sentencia C-067/03 (2003, 4 de febrero), la Corte explicó que:

[e]l Estatuto Superior está compuesto por un grupo más amplio de principios, reglas y normas de derecho positivo que conforman el denominado “bloque de constitucionalidad” y que comparten con los artículos de texto de la Carta la mayor jerarquía normativa en el orden interno. En este sentido, la noción “bloque de constitucionalidad” pretende transmitir la idea de que **la constitución de un Estado es mucho más amplia que su texto constitucional, dado que existen otras disposiciones, contenidas en otros instrumentos o recopilaciones, que también son normas constitucionales.** (Negrillas fuera de texto) (Corte Constitucional de Colombia, 2003).

Al tenor de esta comprensión «las normas materialmente constitucionales -esto es, con fuerza constitucional- son más numerosas que aquellas que son formalmente constitucionales -esto es, aquellas que son expresamente mencionadas por el articulado constitucional» razón por la que «es por imperio de la propia constitución que normas ajenas a su articulado comparten su misma fuerza normativa, puesto que la propia Carta, como fuente suprema del ordenamiento, así lo ha estatuido» (Uprimny, 2014, pág. 118).

En armonía con esta concepción, el bloque de constitucionalidad consiste en una estructura compuesta por un conjunto de preceptos y disposiciones integradas al orden normativo de la preceptiva superior, por disposición de la propia Constitución, y comparte su jerarquía aun cuando no figura expresamente en ella. (Gil Botero, 2024).

Sobre la base de las precisiones anteriores, se tiene que los tratados internacionales sobre derechos humanos, al compartir con la Constitución Política una jerarquía superior sobre los preceptos de rango legal, constituyen un factor del control de constitucionalidad, por lo que las leyes internas deberán ser acordes, no solo con las disposiciones del ordenamiento superior previsto en la Carta de 1991, sino con los textos de los tratados de derechos humanos ratificados por el Estado colombiano. Por ende, las fuentes normativas para el control de constitucionalidad de las leyes resultan ser más amplias que las previstas en la propia norma superior, porque contemplan otros preceptos, entre ellos los de derecho internacional (Suelt-Cock, 2016).

Según Gutiérrez Beltrán (2023), existe una lectura original del bloque de constitucionalidad, que atribuye a las normas que lo componen las mismas cualidades de las disposiciones constitucionales, valga decir, i) se ubican en el peldaño más alto de la jerarquía legal, ii) la interpretación de las leyes debe acompasarse con sus dictados y, iii) de ser contrarias a estos, serán inexequibles, entre otras consecuencias. Dicha lectura, sostiene el autor, conllevó a un replanteamiento de lo que habitualmente se entendía por Constitución, que pasó de ser un texto cerrado, para convertirse en un documento vivo con participación del derecho internacional.

A esta lectura original se contraponen la lectura dualista, derivada de la sentencia C-146/21 de la Corte Constitucional, de la cual se infiere que, si bien los tratados sobre derechos humanos integran la Constitución, podrían entrar en colisión con el texto constitucional, por lo que las normas del referido bloque disputarían, con la carta, la prevalencia que le corresponde a esta por virtud del sistema de fuentes del ordenamiento interno colombiano. Este planteamiento conllevó a que la sentencia analizara el valor normativo de la Convención en el control de constitucionalidad de las leyes, para concluir que las disposiciones convencionales no ostentan una jerarquía superior a la Constitución Política. Por ende, la lectura dualista se traduce en una actitud hostil por parte de la Corte Constitucional frente a la aplicación de los estándares internacionales (Gutiérrez Beltrán, 2023).

Interesante resulta, por ende, la fórmula del autor para resolver el conflicto derivado de la lectura dualista. A su juicio, esta orientación propone una disyuntiva equivocada que obliga a escoger entre Constitución y Convención, por lo que el tribunal constitucional, en su función de guardiana de la integridad de la Carta Política, tendría que acoger esta última, con el consecuente distanciamiento de los dictados de la Corte IDH y del propio texto del artículo 93 constitucional, que atribuye a los tratados de derechos humanos la máxima jerarquía normativa en el orden interno. Bajo esos términos, la sentencia C-146/21 propuso un falso dilema, pues la Corte Constitucional no está llamada a elegir entre dos ordenamientos independientes, por el contrario, dado que tales cuerpos normativos se funden en el bloque de constitucionalidad, el tribunal colombiano está llamado a armonizarlos para garantizar i) el ejercicio más amplio de libertad de las personas y ii) el cumplimiento de los deberes constitucionales e internacionales. De ahí que sea nuestra propia constitución, y no un cuerpo extraño, la que prescribe que el orden jurídico colombiano deba ajustarse a los preceptos interamericanos (Gutiérrez Beltrán, 2023).

En suma, los desencuentros entre enunciados normativos externos sobre derechos humanos y las disposiciones constitucionales no deben conducir al intérprete a optar por alguno de ellos, en detrimento del valor del otro, comoquiera que la constitución colombiana consagra el bloque de

constitucionalidad como fórmula integradora entre el derecho internacional y la Carta Política, por lo que, más allá de acoger uno u otro marco normativo, la hermenéutica que procede parte por considerar y armonizar el contenido y alcance de ambos como parámetro de control de constitucionalidad y, por qué no decirlo, de convencionalidad.

Sin embargo, como se destacará en los acápites siguientes, aunque la Corte Constitucional de Colombia se ha decantado por una postura integradora, no deja de sostener sus precauciones frente al valor normativo de los dictados internacionales sobre derechos humanos, tesis bajo la cual fundamenta su moderación frente al alcance del bloque de constitucionalidad, así como del deber de control de convencionalidad.

En este sentido, el tribunal constitucional colombiano se ha orientado por una formulación milimétrica del contenido de tales conceptos, para especificar que los ordenamientos internacionales no se erigen como un parámetro invariable de control constitucional, que den lugar a la inexequibilidad, *per se*, de las normas del ordenamiento jurídico interno cuando estas son contrarias a los instrumentos de derecho internacional, pues sus contenidos deben interpretarse en punto a armonizarlos con las particularidades de cada Estado.

7.3.3. La jerarquía de la Constitución frente a la Convención Americana de Derechos Humanos

Para la Corte Constitucional de Colombia, las normas de derecho internacional no ostentan la jerarquía superior que predica la Corte IDH, precisamente porque, en el escenario del bloque de constitucionalidad, los preceptos internacionales, y la jurisprudencia que define su contenido y alcance pasan a integrar el ordenamiento constitucional interno, y se erigen como parámetros para interpretar la Constitución Política.

La lectura de la jerarquía constitucional ha experimentado cambios significativos. En los inicios de la Corte Constitucional de Colombia, algunos de sus pronunciamientos parecían prohiñar una postura favorable a la supremacía convencional, en los que reconocía de cierto modo la prevalencia de los tratados internacionales de derechos humanos, al punto que llegó a sostener que la soberanía nacional debía ceder ante las normas internacionales para efectos de facilitar la protección de los derechos humanos.

La orientación de esta corporación en el sentido indicado se puede apreciar en la sentencia C-574 de 1992. Por ese entonces la Corte predicaba la idea de que la propia carta «limita expresamente la competencia de las instancias creadoras y aplicadoras del derecho, en beneficio de la obligatoriedad plena de los principios del derecho internacional humanitario», y aun cuando consideró que los defensores de la teoría dualista en materia de relaciones entre derecho interno e internacional no aceptaban limitantes al primero, aclaró que «la idea de soberanía nacional no puede ser entendida hoy bajo los estrictos y precisos límites concebidos por la teoría constitucional clásica». De ahí la necesidad de «adoptar una concepción más flexible y más adecuada a los tiempos que corren, que proteja el núcleo de libertad estatal propio de la autodeterminación, sin

que ello implique un desconocimiento de reglas y de principios de aceptación universal» (Corte Constitucional de Colombia, 1992).

De este modo, las primeras interpretaciones de la Corte Constitucional solían aceptar la prevalencia de las disposiciones internacionales bajo el entendido de que ese era el único camino para alcanzar el respeto por la iniciativa internacional tendiente a fortalecer la convivencia y el futuro común de la humanidad y la paz mundial (Corte Constitucional de Colombia, 1992).

Esta noción sería reiterada en la sentencia C-408/96, cuando sostuvo que la internacionalización de la protección de los derechos humanos respondía a la insuficiencia de los mecanismos del Estado en este campo, lo que, en su sentir, explicaba que «jurídicamente los derechos humanos sean normas imperativas de derecho internacional o de *Ius Cogens*, que limitan la soberanía estatal, ya que los Estados no pueden transgredirlas, ni en el plano interno, ni en sus relaciones internacionales» (Corte Constitucional de Colombia, 1996).

Sin embargo, el tribunal constitucional comenzó a modular su interpretación del bloque de constitucionalidad. En lugar de asumir una postura de subordinación constitucional frente al derecho internacional, la Corte adoptó una visión integradora, en la que la Constitución conserva su supremacía como norma cúspide del orden jurídico interno.

Esta postura comenzó a implementarse desde la sentencia C-028/06, en la cual comenzó a introducir el método de armonización de los tratados internacionales con las disposiciones de la Constitución Política, para atender la dificultad presentada por las particularidades de los textos de aquellos que, si bien podrían presentar semejanzas con esta última, también podrían mostrar «ciertas especificidades» (Corte Constitucional de Colombia, 2006).

Al decir de este proveído, la norma internacional, con todo y que su contenido tiene rango superior, en manera alguna le da un estatus de prevalencia sobre la Carta Política en tanto que:

...la pertenencia de una determinada norma internacional al llamado bloque de constitucionalidad, de manera alguna puede ser interpretada en términos de que esta última prevalezca sobre el Texto Fundamental; por el contrario, dicha inclusión conlleva necesariamente a adelantar interpretaciones armónicas y sistemáticas entre disposiciones jurídicas de diverso origen (Negrillas fuera de texto) (Corte Constitucional de Colombia, 2006).

En el mismo pronunciamiento se refirió a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y aun cuando admitió que dicho instrumento internacional integra el bloque de constitucionalidad y, en consecuencia, funge como referente para el control de las leyes colombianas, advirtió que ello no implica conferir a sus disposiciones un carácter supraconstitucional. Por ello, la confrontación entre una ley y un tratado no produce, por sí sola, un juicio automático de validez o invalidez, pues su análisis exige una interpretación sistemática junto con el texto constitucional (Corte Constitucional de Colombia, 2006).

A partir de estas consideraciones, la Corte Constitucional consolidó una postura que reafirma la centralidad de la Carta Política como parámetro rector en el control de constitucionalidad de las normas internas. Si bien, reconoce el valor interpretativo de los instrumentos internacionales que integran el bloque de constitucionalidad, aclaró que la

exequibilidad de las disposiciones legales no depende de una concordancia automática con dichos tratados, sino de una interpretación sistemática y armónica con el texto constitucional.

Sobre la interpretación autorizada de los cánones convencionales, dicho tribunal, en la sentencia C-442 de 2011, llegó a sostener que la jurisprudencia de una autoridad con jurisdicción internacional «no puede ser trasplantada automáticamente al caso colombiano en ejercicio de un control de convencionalidad que no tenga en cuenta las particularidades del ordenamiento jurídico interno, (...)» (Corte Constitucional de Colombia, 2011, pág. 62).

Así, la Corte Constitucional destacó que la CADH no prevalece sobre la Carta de 1991, pues constituye un criterio de interpretación de la propia Constitución Política, tal como lo expuso en la Sentencia C-327/16, cuando indicó que los pronunciamientos de la Corte IDH se han utilizado como un referente interpretativo significativo para determinar el alcance de la garantía de los derechos fundamentales (Corte Constitucional de Colombia, 2016).

Además, en la misma sentencia dejó claro que la interpretación vertida en los fallos de la Corte IDH deben considerarse para fijar el alcance y contenido de los derechos constitucionales «sin que eso signifique que la Corte no pueda apartarse del precedente o interpretar de manera diferente las normas internacionales que le sirven de fundamento al fallo» (Corte Constitucional de Colombia, 2016, pág. 35), lo que supone un llamado a modular la hermenéutica del tribunal internacional al punto de admitir la posibilidad de inobservar sus postulados interpretativos.

Esta orientación jurisprudencial se reafirmó en la sentencia C-146/21 (Corte Constitucional de Colombia, 2021), en el contexto de una demanda de inconstitucionalidad contra las normas que establecen el régimen de inhabilidades para aspirar a cargos de elección popular, entre otras causales, por la pérdida de investidura. El fundamento de la demanda advertía que tales normas eran contrarias al artículo 23.2 de la CADH, pues el trámite de la pérdida de investidura no está a cargo de una autoridad judicial en un proceso penal, sino en cabeza del juez administrativo.

En este proveído, la Corte Constitucional expuso que las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), si bien están incorporadas al bloque de constitucionalidad, sirven como insumo para interpretar la Constitución, sin que por ello constituyan un parámetro autosuficiente para analizar la validez constitucional de las leyes nacionales. Frente a las decisiones de la Corte IDH, reiteró que las mismas son relevantes, aunque sus estándares no van más allá de una interpretación sistemática y armónica con la Constitución Política de Colombia, puesto que sus tesis sobre el contenido y alcance de un derecho convencional bien pueden tenerse en cuenta por ser su intérprete autorizado, aunque no para adoptarlas de forma automática o sin un examen crítico (Corte Constitucional de Colombia, 2021).

Por lo tanto, concluyó que la noción del control de convencionalidad como aceptación de la existencia de normas supraconstitucionales «es incompatible con el ordenamiento jurídico colombiano, por cuanto desconoce la supremacía constitucional y transmuta la naturaleza de la Corte Constitucional, que pasaría de ser juez constitucional a ser juez convencional» (Corte Constitucional de Colombia, 2021).

En oportunidad reciente, en la Sentencia C-030/23 (Corte Constitucional de Colombia, 2023), y a propósito del control de constitucionalidad sobre las funciones jurisdiccionales conferidas a la Procuraduría General de la Nación a través de la Ley 2094 de 2021, se pronunció de manera definitiva acerca de su deber de ejercer el control de convencionalidad, aclarando que dicho control no se realiza de forma autónoma, por fuera del control de constitucionalidad, toda vez que la incorporación de la legislación internacional se fundamenta en el bloque de constitucionalidad.

A partir de esta postura, el alto tribunal colombiano advirtió que «las relaciones entre el DIDH y la Constitución no se rigen por el principio de jerarquía», esto es, «no se le puede atribuir una prevalencia previa y automática a una norma por el mero hecho de pertenecer al derecho internacional o al derecho constitucional» (Corte Constitucional de Colombia, 2023, pág. 39).

Por consiguiente, la aplicación del bloque de constitucionalidad debe armonizarse con la Constitución con miras a conciliar las reglas de los tratados internacionales sobre derechos humanos con las disposiciones superiores del Estado colombiano. En esa medida, en sentir de la Corte, el desencuentro entre una ley y un tratado internacional no conlleva automáticamente a la inconstitucionalidad de aquella, puesto que las normas supranacionales solamente se utilizan para interpretar el contenido y alcance de los dictados constitucionales, y así armonizarlos con los textos que integran el bloque de constitucionalidad (Corte Constitucional de Colombia, 2023).

En esas condiciones, el alto tribunal aclaró que «la Corte Constitucional no realiza, en ningún caso, control de convencionalidad directo y autónomo porque ello supondría aceptar, en contra del texto constitucional, la existencia de normas supraconstitucionales, así como transmutar la naturaleza de la misma Corte Constitucional» (Corte Constitucional de Colombia, 2023, pág. 38).

De manera aún más reciente, esta vez en la sentencia SU-368/25, el alto tribunal constitucional reiteró que el control de convencionalidad no procede de manera directa, toda vez que el mecanismo dispuesto en la Constitución Política para su armonización con los tratados internacionales es el bloque de constitucionalidad, por lo que ni las normas de la CADH ni las voces de su interprete autorizado (la Corte IDH), tienen carácter supraconstitucional (Corte Constitucional de Colombia, 2025).

De acuerdo con los parámetros del alto tribunal, aunque el régimen constitucional colombiano otorga a los instrumentos internacionales un rango constitucional y, por lo tanto, prevalentes sobre las leyes de menor jerarquía de los Estados nacionales, ello no implica, *per se*, que tales disposiciones se erijan como la única fuente de interpretación de los derechos humanos, pues estos se deben analizar de cara a los contenidos de la carta de derechos de 1991. De ahí que las normas internacionales sobre derechos humanos, y su interpretación, no revistan un carácter autónomo y supraconstitucional que obligue al Estado a acogerlas sin ambages al momento de ejercer el control constitucional de las leyes. Por consiguiente, el control de convencionalidad no es autónomo, esto es, no se limita al texto de la convención y al alcance de ella decantado por la Corte IDH, sino que tal texto, así como su contenido y alcance, se erige como un criterio de interpretación de la Constitución Política.

De acuerdo con las consideraciones expuestas, aunque el alto tribunal colombiano reconoce la relevancia de la integración normativa del derecho internacional con la Carta Política, lo cierto es que se opone a su aplicación automática y a cualquier pretensión de supremacía normativa frente a la Constitución, privilegiando el contenido de esta última en el control de constitucionalidad.

7.4. Conclusiones del capítulo

La supremacía convencional encuentra fundamento en el compromiso voluntario asumido por los Estados parte al ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos y reconocer la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Conforme al artículo 1.1 de la Convención, los Estados se obligan a respetar y garantizar los derechos reconocidos en ella, lo que implica la adecuación de sus ordenamientos jurídicos internos — incluso en el plano constitucional— para asegurar su cumplimiento efectivo.

El análisis de la jurisprudencia de la Corte IDH permite concluir que el sistema interamericano de protección de derechos humanos ha transformado sustancialmente la relación entre el derecho internacional y los sistemas jurídicos nacionales. En este marco, la Corte ha desarrollado la doctrina del control de convencionalidad, mediante la cual somete al escrutinio de la CADH no solo las normas legales, sino también aquellas de rango constitucional, cuando resultan incompatibles con los estándares internacionales.

Esta práctica reafirma la relevancia del control de convencionalidad como herramienta para garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la Convención, y subraya la obligación de los Estados parte de ajustar sus normas internas —incluidas las constitucionales— a fin de cumplir con sus compromisos internacionales.

En contraste, la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia no admite la jerarquía convencional. A partir del reconocimiento de la norma internacional como parte integrante del esquema constitucional, por virtud del bloque de constitucionalidad, esta corporación refleja una postura integradora que busca armonizar el derecho supranacional con la Constitución Política de 1991. Inicialmente, la Corte parecía favorecer la supremacía de los tratados internacionales de derechos humanos, reconociendo su prevalencia sobre el orden jurídico interno. Sin embargo, con el tiempo, la Corte ha matizado esta postura, reafirmando la primacía de la Constitución sin desconocer el valor normativo del derecho internacional.

La Corte ha sostenido que, aunque los tratados internacionales ratificados por Colombia forman parte del bloque de constitucionalidad y deben ser utilizados como parámetros interpretativos, no adquieren un rango supraconstitucional. Esto implica que las normas internacionales no pueden ser aplicadas de manera automática y deben ser interpretadas de manera sistemática y armónica con la Constitución. La Corte ha enfatizado que el control de convencionalidad no puede realizarse de forma autónoma, sino que debe integrarse con el control de constitucionalidad, respetando las particularidades del ordenamiento jurídico interno.

De este modo, la Corte Constitucional de Colombia ha adoptado una postura que privilegia la Constitución como norma suprema, mientras reconoce la importancia de los tratados internacionales en la interpretación de los derechos y deberes consagrados en la Carta. Esta visión integradora busca equilibrar la soberanía nacional con el cumplimiento de las obligaciones internacionales, evitando una subordinación automática al derecho internacional y promoviendo una interpretación coherente y contextualizada de las normas jurídicas.

La supremacía convencional que profesa la Corte IDH garantiza una protección más robusta de los derechos humanos al asegurar que las normas nacionales no contravengan los estándares internacionales y promueve la uniformidad en su interpretación. Sin embargo, esta postura impositiva puede generar malestar entre las autoridades de los Estados nacionales, llegando a provocar reacciones contra las limitantes de la soberanía estatal y los desajustes normativos que genera la aplicación, sin filtro, de las normas internacionales, derivados de los conflictos entre el contenido de los preceptos foráneos y las particularidades de los ordenamientos nacionales.

Por otro lado, la postura de la Corte Constitucional de Colombia reafirma la soberanía jurídica nacional al mantener la primacía de su Constitución, permitiendo que las normas internas se adapten a las particularidades del contexto internacional. Esta flexibilidad interpretativa permite una integración más armónica de las normas internacionales con el derecho interno. No obstante, la falta de reconocimiento de la supremacía de las normas internacionales puede llevar a incumplimientos de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado.

En conclusión, mientras que la postura de la Corte IDH fortalece la protección de los derechos humanos a nivel internacional, puede generar tensiones con la soberanía estatal. En contraste, la postura de la Corte Constitucional de Colombia promueve la soberanía y flexibilidad interpretativa, pero corre el riesgo de incumplir obligaciones internacionales y ofrecer una protección desigual de los derechos.

La Corte Constitucional viene promoviendo un diálogo integrador entre los tratados internacionales y el derecho interno, buscando armonizar ambos regímenes jurídicos para acatar los derroteros convencionales en materia de protección de derechos políticos, sin desatender los mandatos de la Carta Política cuya defensa le fue encomendada por el constituyente derivado del pueblo colombiano. Sin embargo, este diálogo normativo no es lejano de las dificultades propias de su comprensión y aplicación, precisamente por los desajustes normativos que se derivan de la pretensión de armonizar contenidos foráneos cuyas interpretaciones autorizadas no necesariamente responden a las particularidades institucionales de los Estados nacionales.

8. Capítulo II: La restricción legítima de derechos políticos

En la introducción de este trabajo se indicó la intención de analizar los conflictos del derecho interno con el orden internacional, bajo dos circunstancias, a saber: i) un contexto general, donde se expone el conflicto derivado de la jerarquía del orden jurídico convencional frente al ordenamiento constitucional de los Estados nacionales, revisado en el capítulo precedente, y ii) un panorama legal específico, que plantea el estudio particular del caso colombiano, a partir del desencuentro de su ordenamiento jurídico, que confiere a una autoridad administrativa disciplinaria la potestad de imponer restricciones a las garantías políticas de los servidores elegidos por voto popular, mediante la imposición de sanciones como la destitución e inhabilidad, en evidente contraste con los estándares interamericanos que restringen esta atribución, de manera exclusiva, a una autoridad judicial componente, desencuentro del cual nos ocuparemos en este capítulo.

Por consiguiente, es necesario revisar la posición convencional sobre las limitantes legítimas permisibles sobre este particular y confrontar esta orientación con la posición jurídica de los tribunales colombianos.

En las próximas líneas se expondrán los fundamentos de la Corte IDH en su orientación de restringir la atribución para limitar los derechos políticos en una autoridad judicial, y se resaltarán, en contraste, con la importancia de la potestad disciplinaria administrativa en el andamiaje constitucional del Estado colombiano, el procedimiento sancionatorio y la forma como se ejerce el control de legalidad sobre las decisiones del ente administrativo.

8.1. Breves antecedentes de los derechos humanos

La Segunda Guerra Mundial, con su estela de horror y devastación, marcó un punto de inflexión que tocó las fibras más profundas de la conciencia internacional. El sufrimiento colectivo provocado por el ejercicio desmedido y violento del poder del Estado reveló que el desprecio por la vida y la dignidad humana no conoce límites, cuando se institucionaliza bajo el amparo de la soberanía. Fue entonces cuando se hizo ineludible que los Estados «se unieran para emitir documentos internacionales donde reconocieran derechos humanos a manera de un estándar internacional y se establecieran órganos de supervisión y control» (Ferrer Mc-Gregor, 2011, pág. 537).

Los eventos nefastos de ese periodo oscuro de la historia humana despertaron una voluntad común de no repetir la barbarie, y fue la antesala para que se emitiera la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1948, instrumento con el cual «la comunidad internacional se comprometió a no permitir nunca más atrocidades como las sucedidas en ese conflicto» (Organización de las Naciones Unidas, s.f.).

Este objetivo se refleja en el preámbulo de la declaración al considerar que:

...el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad; y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias (Organización de las Naciones Unidas, 1948).

Entre otras garantías inherentes a la persona, la Declaración Universal de los Derechos Humanos consagró, en su artículo 21, el contenido esencial de los derechos políticos por virtud de los cuales a toda persona se le garantiza «participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos» (Organización de las Naciones Unidas, 1948), al acceso, en condiciones de igualdad «a las funciones públicas de su país», y a la expresión de la voluntad popular como base de la autoridad del poder público.

En el caso de América Latina, la necesidad de garantizar los derechos humanos surgió en el contexto de una siniestra presencia de las dictaduras (Medina, 2009), principalmente durante la década de 1970, cuando distintas fuerzas cívico-militares tomaron el poder en países como Paraguay, Bolivia, Brasil, Perú, Uruguay, Chile y Argentina, lo que favoreció el surgimiento de regímenes autoritarios que, respaldados por las fuerzas militares, instauraron Estados de excepción —formales o de facto— orientados a vulnerar derechos fundamentales con una finalidad represiva y eliminadora (Serrano & Robles, 2024), lo que condujo a una profunda crisis democrática y extensas vulneraciones de derechos humanos desde inicios de los años setenta, agravada por la actuación de actores con notable capacidad de incidencia y presión sobre las instituciones democráticas (Gargarella, 2013).

De ese contexto dictatorial «es posible advertir las secuelas de un pasado autoritario o totalitario, del cual los Estados han intentado alejarse asimilándose a aquellas comunidades políticas con regímenes democráticos y constitucionales consolidados» (Nuñez Poblete, 2008).

En conclusión, los antecedentes expuestos muestran que los derechos humanos son fruto de una dialéctica entre memoria del horror y aspiración emancipadora. Su consolidación requiere no solo de declaraciones solemnes, sino de una praxis política que reconozca las lecciones del pasado y que, en contextos como el latinoamericano, enfrente las secuelas de regímenes autoritarios con un compromiso renovado hacia la democracia constitucional y la justicia internacional.

8.2. Los derechos políticos en la Convención Americana de Derechos Humanos

La democracia representativa constituye un pilar del sistema interamericano y exige, junto con ella, promover y garantizar el pluralismo político bajo criterios de igualdad y no discriminación en la participación democrática, lo que implica respetar la disidencia y abstenerse de excluir actores políticos mediante sanciones ajenas a los cauces convencionales (Serrano & Robles, 2024).

El artículo 23 de la CADH consagra los derechos políticos de los ciudadanos de los Estados parte de la convención, así como los parámetros bajo los cuales la ley puede limitarlos. En concreto dispone lo siguiente:

Artículo 23. Derechos políticos

Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) **de votar y ser elegidos** en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal. (Negrillas fuera de texto) (OEA, 1978).

La norma consagra el catálogo de prerrogativas políticas que los Estados parte deben garantizar a sus ciudadanos, y las circunstancias bajo las cuales pueden ser limitadas.

La Corte IDH, en la sentencia del caso Yatama vs Nicaragua , precisó que esta disposición configura uno de los requisitos fundamentales de la democracia participativa que se materializa en la garantía de la libre expresión de la voluntad de los electores, razón por la que «sin el cumplimiento de este ingrediente fundamental, se debilitarían otras formas de participación que no encontrarían en el sufragio una forma de construir fuentes democráticas para la asunción y el ejercicio de la función pública» (CIDH, 2005).

Este pronunciamiento fue preciso en sostener que las garantías democráticas deben estar respaldadas por el principio de efectividad, por lo que no basta su mero reconocimiento formal. Al decir de la Corte IDH, la obligación de garantizar los derechos políticos no se satisface únicamente con normas que los reconozcan en abstracto, sino que exige al Estado adoptar medidas que aseguren su ejercicio real, atendiendo la especial vulnerabilidad de determinados grupos sociales (CIDH, 2005).

En el caso Castañeda Gutman vs México, el colegiado internacional indicó que estas libertades de participación «propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político», cuyo ejercicio efectivo «constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención» (CIDH, 2008).

Esta providencia precisó que el artículo 23 consagra un conjunto de disposiciones relativas a los derechos que corresponden a la persona en su condición de ciudadano, es decir, como sujeto activo en la toma de decisiones públicas, bien sea como elector mediante el sufragio o como servidor estatal por elección popular. Además de su carácter distintivo, dirigido a los ciudadanos, esta norma no solo exige que sus titulares gocen de tales derechos, sino que incorpora la noción de oportunidades, lo cual impone al Estado la obligación de adoptar medidas positivas que

garanticen que quienes poseen derechos políticos cuenten con condiciones reales y efectivas para ejercerlos (CIDH, 2008).

A su turno, reiteró la necesidad de adoptar medidas tendientes a garantizar la eficacia de las prerrogativas de la democracia:

Los derechos políticos y también otros previstos en la Convención como el derecho a la protección judicial, son derechos que no pueden tener eficacia simplemente en virtud de las normas que los consagran, porque son por su misma naturaleza inoperantes sin toda una detallada regulación normativa e, incluso, sin un complejo aparato institucional, económico y humano que les dé la eficacia que reclaman, como derechos de la propia Convención (CIDH, 2008, pág. 46).

Los Estados, al hacerse parte de la convención, asumen el deber de garantizar a sus ciudadanos la posibilidad de participar en la conformación y ejercicio del poder político de su nación, a través de los distintos mecanismos democráticos para el efecto. Este deber no se limita a la consagración de normas que reconozcan los derechos políticos a sus ciudadanos, también se obligan a garantizar su eficacia al disponer de una estructura institucional sólida que se ocupe de materializar las necesidades políticas de los ciudadanos.

8.3. Los derechos políticos en el orden jurídico colombiano

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 1º, concibió la orientación ideológica e institucional del Estado colombiano como una república «democrática, participativa y pluralista» (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991).

La defensa de los principios de la democracia y la participación, en tanto pilares fundantes del Estado Social de Derecho, constituye parte de sus fines esenciales, tal cual fue previsto en el artículo 2º *ibidem* al establecer entre otros el de «facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación».

De manera concordante con los postulados sobre derechos humanos, el ordenamiento interno colombiano adoptó los derechos políticos como prerrogativa fundamental en el artículo 40 de la Constitución Política, que dispone que «[t]odo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político», y para hacer efectivo este derecho puede, entre otras posibilidades, «1. Elegir y ser elegido. 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática».

La Corte Constitucional de Colombia se refirió a las dimensiones de las garantías para el ejercicio democrático, precisando como característica esencial la de reconocer que todo ciudadano no solo participa en la conformación del poder, sino que también tiene la facultad de ejercerlo y supervisarlos, conforme lo dispone el artículo 40 de la Constitución (Corte Constitucional de Colombia, 2002).

El referido tribunal, al describir el contenido de esta prerrogativa ciudadana en la sentencia T-510/06, indicó que el derecho a elegir y ser elegido se erige como la manifestación de la calidad

de ciudadano, y conforma el conjunto de derechos y deberes de las personas en su vínculo con el poder político, como actores de la organización estatal a través de los mecanismos electorales, y lo sitúa dentro de la noción de democracia participativa, más extensa y actual que la propia democracia representativa (Corte Constitucional de Colombia, 2006).

La misma corporación, de antaño, en la sentencia C-089/94, explicó que el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos representa la transferencia de extensas facultades a los individuos de cara a permitirles una participación más amplia en la configuración y operación de las instituciones estatales (Corte Constitucional de Colombia, 1994).

En cuanto al núcleo esencial de la participación política, en la modalidad de sufragio, el tribunal constitucional (sentencia C-224/04) ha sostenido que comprende i) la actividad del sujeto para ejercer libremente el voto, ii) su carácter de derecho función por cuanto contribuye a la formación de la voluntad política y al adecuado funcionamiento del sistema democrático, y iii) la obligación del Estado de crear las condiciones para que su ejercicio se materialice en forma efectiva (Corte Constitucional de Colombia, 2004).

Ahora bien, una de las manifestaciones del principio de participación democrática es el acceso al ejercicio de funciones públicas, que en criterio del tribunal constitucional permite la materialización del derecho a conformar, ejercer y controlar el poder político (Corte Constitucional de Colombia, 2023), y tratándose del sufragio pasivo, lo ha descrito como la garantía que permite a los ciudadanos presentar su candidatura ante el electorado con miras a ser escogidos y, así, participar directamente en el ejercicio del poder político (Corte Constitucional de Colombia, 2021).

En los términos anteriores, para el Estado colombiano es de trascendental importancia que sus ciudadanos participen en la actividad política de la nación, lo que se refleja en la institucionalización constitucional de los derechos a participar en la conformación del poder político, hasta el punto de que las garantías para su ejercicio constituyen parte de los fines esenciales del Estado.

8.4. Limitantes legítimas de los derechos políticos

Los derechos políticos admiten restricciones para su goce y ejercicio, aunque bajo derroteros específicos concebidos en la preceptiva convencional, particularmente en el artículo 23, que establece pautas muy puntuales bajo las cuales los Estados pueden reglamentar las limitantes de las garantías políticas. La norma en mención consagra el derecho de toda persona a participar en la vida política de su país, reconociendo que dicho ejercicio puede estar sujeto a limitaciones legítimas.

Dicho enunciado trae consigo un listado de excepciones admisibles bajo las cuales los Estados pueden reglamentar el ejercicio de las libertades democráticas y, por contera, restringirlas o limitarlas, en los siguientes términos: «[1]a ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad,

residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal» (OEA, 1978).

La Corte IDH, en la sentencia del caso *Yatama vs Nicaragua*, explicó que los derechos políticos no son absolutos, por lo que pueden estar sujetos a reglamentaciones, siempre que se observen los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad (CIDH, 2005).

En el caso *Castañeda Gutman vs México*, el colegiado precisó que las legislaciones electorales nacionales deben basarse en los criterios de la norma convencional siempre que resulten proporcionales y razonables. Se trata de límites que los Estados pueden legítimamente fijar para regular el ejercicio de los derechos políticos, mediante requisitos que sus titulares deben cumplir para hacerlos efectivos (CIDH, 2008).

En la sentencia del caso *Petro Urrego vs Colombia*, el tribunal internacional reiteró el carácter condicionado del ejercicio de los derechos políticos, aunque bajo la advertencia de que el alcance de sus restricciones está limitado por el derecho internacional, de tal suerte que el contenido de una condición para el ejercicio de los derechos de la democracia se torna ilegítimo cuando se aparta de los derroteros que para el efecto consagra la Convención:

...los derechos políticos no son absolutos, de forma tal que su ejercicio puede estar sujeto a regulaciones o restricciones. Sin embargo, la facultad de regular o restringir los derechos no es discrecional, sino que está limitada por el derecho internacional, el cual requiere el cumplimiento de determinadas exigencias que, de no ser respetadas, transforman la restricción en ilegítima y contraria a la Convención Americana. En este sentido, el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención establece que la ley puede reglamentar el ejercicio y las oportunidades a los derechos reconocidos en el párrafo 1 de dicho artículo, “exclusivamente” en razón de la “(...) condena, por juez competente, en proceso penal” (CIDH, 2020).

De acuerdo con estos razonamientos, los derechos políticos pueden ser objeto de limitaciones por parte de los Estados nacionales, siempre que tales restricciones se enmarquen en los parámetros de la convención. De no ser así, la restricción carecerá de legitimidad.

De ahí que las limitaciones de las garantías políticas proceden bajo dos situaciones que deben contemplarse en la ley, a saber: i) las condiciones personales del individuo, en tanto la convención autoriza que las normas nacionales puedan consagrar restricciones para su ejercicio por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental y, para efectos de lo que corresponde a este estudio, ii) la actividad judicial, a través de una condena impartida por el juez competente **en proceso penal**.

Valdría tener presente que el alcance de las restricciones políticas no se contrae al texto del artículo 23.2. Aunque la norma utiliza el vocablo «exclusivamente», para advertir que las limitantes del ejercicio democrático se circunscriben a las que expresamente se disponen en su texto, no hay que pasar por alto que el artículo 30 *ibidem*, dispone que las limitaciones que permite la Convención, como las de los derechos políticos, «no pueden ser aplicadas sino con forme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas», norma cuya lectura debe ser concordante con el precepto del artículo 32.2 en cuanto advierte que las garantías que reconoce la Convención «están limitados por los derechos de los demás, por la

seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática» (OEA, 1978).

Válidamente se puede colegir que las garantías políticas también encuentran límites en los derechos de los demás y en la seguridad y el bien común, por lo que su goce no debe traer como efecto el detrimento o mengua de otros derechos o del interés general, puesto que prevalece el fin esencial de una sociedad democrática.

Sobre el alcance de la noción del bien común, se puede revisar la opinión consultiva OC-5/85 (1985, 13 de noviembre), donde la Corte señaló que este alude a las condiciones de convivencia que permiten a los miembros de la sociedad desarrollar plenamente sus capacidades y asegurar la vigencia de los valores democráticos. Por ello, constituye un mandato de bien común para estructurar la vida social de manera que se robustezca el funcionamiento de las instituciones democráticas y se garantice la protección y realización integral de los derechos humanos (CIDH, 1985).

Se observa que la Corte intenta decantarse por una fórmula de equilibrio para impedir que, so pretexto de salvaguardar el bien común, se justifique una limitante de los derechos que proteja la convención en favor de los bienes colectivos. Atendiendo esta dificultad, la Corte puntualizó que los conceptos orden público y bien común, de invocarse como fundamento para limitar los derechos humanos, se deben interpretar con sujeción estricta «a las "justas exigencias" de "una sociedad democrática" que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención» (CIDH, 1985, pág. 20).

Por consiguiente, de acuerdo con la opinión consultiva en cita, el contexto bajo el cual deben interpretarse las restricciones de los derechos convencionales, en el marco de los límites del bien común, «tiene que vincularse con las necesidades legítimas de las sociedades e instituciones democráticas» (CIDH, 1985, pág. 12).

Por otra parte, la reserva legal constituye un parámetro imprescindible de cara al establecimiento de las restricciones convencionalmente admisibles. Desde la opinión consultiva OC-6/86 (1986, del 9 de mayo), la Corte viene sosteniendo que la protección de los derechos humanos no debe quedar al arbitrio del poder público, por lo que la rama legislativa de cada Estado debe encargarse de establecer los parámetros de sus limitaciones.

En ese orden, los actos estatales que afecten de manera sustancial los derechos deben estar rodeados de garantías que impidan la vulneración de la dignidad humana, siendo central que cualquier limitación provenga de una ley expedida por el órgano legislativo conforme a la Constitución. Asimismo, la exigencia de reserva legal para toda intervención en el ámbito de la libertad es un componente esencial del constitucionalismo democrático, pues asegura la protección jurídica y la vigencia real de los derechos humanos. Para que los principios de legalidad y reserva de ley operen como garantías efectivas, no basta su reconocimiento formal; es necesario un sistema que garantice su aplicación y un control adecuado sobre el ejercicio de las competencias estatales (CIDH, 1986).

Bajo esa línea, en la sentencia del caso *Yatama vs Nicaragua*, la Corte precisó que la restricción debe estar prevista en una ley, carecer de efectos discriminatorios, fundarse en criterios razonables, responder a un fin legítimo e imperioso de interés público y guardar proporcionalidad con dicho propósito (CIDH, 2005).

Por lo tanto, las restricciones convencionales de los derechos políticos se deben implementar en un marco taxativo bajo el cual la ley del Estado parte prevea con precisión los límites para su ejercicio. Se trata de directrices específicas que deben dirigirse a evitar el ejercicio arbitrario del poder y evitar restricciones desmedidas que cercenen las garantías que protege la CADH. Estas prerrogativas esenciales de la democracia también encuentran límites en los derechos de los demás y en el bien común, lo que reafirma la razón por la que los derechos políticos no son, y no pueden serlo, absolutos.

8.4.1. Competencia para restringir derechos políticos según el sistema interamericano

La convención, y su intérprete autorizado, se ocuparon de salvaguardar, con recelo, las garantías políticas con miras a prevenir el ejercicio arbitrario del poder por parte de las autoridades, que a la postre desemboquen en graves violaciones de las virtudes de la democracia. Por ende, no es cualquier autoridad quien debe ostentar la potestad de restringir los derechos políticos.

8.4.1.1. Incompetencia de la autoridad administrativa

Para efectos de lo que interesa a este estudio, se analizarán los criterios convencionales bajo los cuales la Carta Interamericana de Derechos Humanos permite que la ley se ocupe de establecer cuál es la autoridad con competencia para imponer limitantes legítimas de derechos políticos.

El numeral 2º del artículo 23 de la CADH establece que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos políticos exclusivamente por, entre otras circunstancias, «condena, por juez competente, en proceso penal» (OEA, 1978). La interpretación autorizada del precepto indica que la ley del Estado nacional debe autorizar, exclusivamente, a un funcionario judicial para imponer restricciones de los derechos políticos, por lo que le está vedado a los órganos administrativos aplicar este tipo de restricciones.

Este entendimiento se deriva del pronunciamiento de la Corte IDH, en el caso *López Mendoza vs Venezuela*, donde puntualizó que la Contraloría General de la República de ese país, órgano administrativo que impuso sanciones inhabilitantes al señor Leopoldo López Mendoza y que le impidieron presentarse a las elecciones a la alcaldía de Caracas¹⁰, «no era un “juez

¹⁰ Según los hechos del caso, el señor Leopoldo López pretendió presentarse como candidato a la alcaldía de Caracas, Venezuela, pero su aspiración se vio limitada con ocasión de dos sanciones de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas, impuestas por el contralor general de la República, en el marco de procesos administrativos de control fiscal. El señor López Mendoza presentó

competente”, no hubo “condena” y las sanciones no se aplicaron como resultado de un “proceso penal”, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana» (CIDH, 2011, pág. 45).

En el caso *Petro Urrego vs Colombia*, por su parte, este tribunal se pronunció en idéntico sentido al poner de presente que el artículo 23.2 de la Convención no permite que un órgano administrativo pueda aplicar una sanción que implique una restricción en el ejercicio de derechos políticos a elegir y ser elegido, comoquiera que dicha limitación sólo puede provenir de una autoridad jurisdiccional mediante sentencia proferida en un proceso penal:

La Corte reitera que el artículo 23.2 de la Convención Americana es claro en el sentido de que dicho instrumento **no permite que órgano administrativo alguno pueda aplicar una sanción que implique una restricción** (por ejemplo, imponer una pena de **inhabilitación o destitución**) a una persona por su conducta social (en el ejercicio de la función pública o fuera de ella) **para el ejercicio de los derechos políticos a elegir y ser elegido: sólo puede serlo por acto jurisdiccional (sentencia) del juez competente en el correspondiente proceso penal**. El Tribunal considera que la interpretación literal de este precepto permite arribar a esta conclusión, pues tanto la destitución como la inhabilitación son restricciones a los derechos políticos, no sólo de aquellos funcionarios públicos elegidos popularmente, sino también de sus electores (Negrillas fuera de texto) (CIDH, 2020, pág. 35).

Al referirse al caso concreto, la Corte advirtió que en el marco del cuestionamiento disciplinario contra el señor Petro no se cumplieron los requisitos para que proceda la restricción de derechos políticos reconocidos en el artículo 23.2 convencional, pues el órgano que impuso la sanción disciplinaria no era un juez competente, no hubo condena, y las sanciones no fueron el resultado de un proceso penal:

...del artículo 23.2 de la Convención se desprenden los requisitos para que proceda la restricción de los derechos políticos reconocidos en el artículo 23.1 como consecuencia de una sanción de destitución e inhabilitación de un funcionario público democráticamente electo. En el caso de la sanción impuesta al señor Petro, ninguno de esos requisitos se cumplió, pues el órgano que impuso dicha sanción no era un “juez competente”, no hubo “condena” y las sanciones no se aplicaron como resultado de un “proceso penal”, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana. Además, la sanción de destitución –aun cuando esta haya ocurrido por un período de un mes- constituyó una restricción a los derechos políticos tanto del funcionario democráticamente electo, que no pudo continuar ejerciendo su cargo, como una afectación a los derechos de aquellas personas que lo eligieron, y en general afecta la dinámica del juego democrático al constituir una alteración de la voluntad de los electores (CIDH, 2020, pág. 37).

Sobre la base de estas consideraciones, se tiene que, al tenor de las disposiciones de la CADH, y en concreto del artículo 23.2, le está vedado a cualquier autoridad administrativa imponer sanciones consistentes en destitución e inhabilitación de servidores públicos que accedieron al cargo por voto popular, comoquiera que estas sanciones implican limitaciones de

los respectivos recursos contenciosos de nulidad ante el Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, sin embargo, dicha autoridad decidió declararlos «sin lugar» y, en consecuencia, dejó en firme las sanciones inhabilitantes. De ahí que, por consiguiente, cuando el aspirante pretendió inscribir su candidatura a través del sistema de postulaciones del Consejo Nacional Electoral de Venezuela, no fue posible debido a que figuraba la referida inhabilitación.

sus derechos políticos, las cuales solo proceden por conducto de una sentencia dictada por el juez competente en un proceso penal.

La censura de la Corte surgió de las normas bajo las cuales se adelantó el proceso sancionatorio, en concreto los artículos 44 y 45 de la entonces vigente Ley 734 de 2002, que permitían al operador administrativo disciplinario desvincular e inhabilitar al servidor público electo (Congreso de la República de Colombia, 2002).

En consecuencia, la Corte IDH encontró que el Estado colombiano incumplió el artículo 2 convencional¹¹ «por la existencia y aplicación de las normas del Código Disciplinario Único que facultan a la Procuraduría a imponer dichas sanciones a funcionarios públicos democráticamente electos (CIDH, 2020, pág. 44).

Por consiguiente, en criterio de la Corte IDH, las normas que permiten la posibilidad de que este órgano autónomo administrativo destituya e inhabilite al funcionario elegido democráticamente, son contrarias a la convención.

8.4.1.2. Competencia exclusiva de autoridad judicial

Como se destacó en acápites anteriores, la Corte IDH en el fallo del caso Petro Urrego vs Colombia, puntualizó que la restricción de los derechos políticos, mediante castigos como la destitución e inhabilitación del funcionario elegido, solo proceden cuando provienen de una condena impuesta por el juez competente en proceso penal (CIDH, 2020).

De lo que podría entenderse que la conducta que conlleva marginar de la función pública al elegido debe corresponder con cualquiera de las que la ley penal describe como delitos. Esta tesis corresponde con la teoría de interpretación literal del artículo 23.2 de la CADH.

Sin embargo, otras interpretaciones concluyen que la restricción de los derechos políticos de los funcionarios elegidos democráticamente, si bien debe provenir de una autoridad judicial, esta puede ser cualquier juez, al margen de su especialidad, por lo que concluyen, para el caso colombiano, que al juez administrativo también compete impartir la restricción en cuestión. Esta tesis corresponde con la teoría de interpretación teleológica del artículo 23.2 de la CADH.

A continuación, se estudiarán ambas tendencias.

¹¹ Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Competencia exclusiva del juez penal - Interpretación literal

Es admisible sostener que, según la tesis de la Corte IDH sobre el alcance texto del artículo 23.2 convencional, el concepto de juez competente está circunscrito al funcionario judicial encargado del juzgamiento de la comisión de una conducta punible, postura que se desprende de las consideraciones de la sentencia del caso Petro Urrego vs Colombia, donde expuso que «...la interpretación literal de este precepto permite arribar a esta conclusión, pues tanto la destitución como la inhabilitación son restricciones a los derechos políticos, no sólo de aquellos funcionarios públicos elegidos popularmente, sino también de sus electores» (CIDH, 2020, pág. 35).

Se debe tener en cuenta que la Corte IDH insistió en que «[e]sta interpretación literal resulta corroborada si se acude al objeto y fin de la Convención para comprender los alcances del artículo 23.2 del mismo instrumento» (CIDH, 2020, pág. 35), es decir, acudió a la finalidad intrínseca del precepto para sustentar la necesidad de interpretar literalmente su contenido y alcance:

La interpretación teleológica permite resaltar que, en las restricciones a los derechos reconocidos por la Convención, debe existir un estricto respeto de las debidas garantías convencionales. La Corte considera que **el artículo 23.2 de la Convención**, al establecer un listado de posibles causales para la limitación o reglamentación de los derechos políticos, **tiene como objeto determinar criterios claros y regímenes específicos bajo los cuales dichos derechos pueden ser limitados**. Lo anterior busca que la limitación de los derechos políticos no quede al arbitrio o voluntad del gobernante de turno, con el fin de proteger que la oposición política pueda ejercer su posición sin restricciones indebidas (Negrillas fuera de texto) (CIDH, 2020, págs. 35-36)

A partir de esta consideración, se desprende que, para la Corte IDH, el artículo 23.2 permite la limitación de derechos políticos bajo dos aspectos esenciales, a saber, i) criterios claros y ii) regímenes específicos bajo los cuales procede la referida limitación.

Al referirse a la claridad de los criterios, es viable inferir que el tribunal de derechos humanos no admite parámetros legales que puedan prestarse a interpretaciones disímiles o flexibles, o al menos que permitan margen alguno de subjetividad sobre el alcance de las disposiciones convencionales. Un criterio claro será, en consecuencia, aquel que atiende el sentido literal y obvio de los vocablos de la norma. Por lo tanto, el aspecto relacionado con el régimen específico tendrá que ser el que expresamente disponga el precepto.

Se puede colegir, entonces, que para la Corte IDH es trascendental acudir a una interpretación literal de la regla, porque ese tipo de valoración jurídica es el que se acompasa con la finalidad del precepto que establece las limitaciones para la restricción de los derechos políticos.

De esta forma, es posible entender que la interpretación literal a la que se refiere la Corte IDH proviene de consultar el objeto y finalidad de la Convención, *ergo*, esta interpretación literal es el resultado del alcance teleológico del instrumento internacional que aboga por un régimen jurídico específico bajo el cual es posible restringir derechos políticos de los funcionarios democráticamente electos.

En la resolución de verificación de cumplimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 25 de noviembre de 2021, se valoró la reforma realizada al Código General

Disciplinario colombiano, trayendo a colación que ese Tribunal Internacional fue enfático en señalar que la restricción de derechos políticos por destitución e inhabilitación de funcionarios de elección popular debe provenir de una condena impuesta por juez competente en proceso penal.

A partir de esa precisión, la Corte puntualizó:

Cuando un funcionario público de elección popular **cometa una conducta ilícita que pueda culminar con la imposición de una sanción** consistente en su **destitución y/o inhabilitación**, ésta **deberá ser impuesta por sentencia de “un juez competente en el correspondiente proceso penal”**, no por una autoridad administrativa a la que se han otorgado funciones jurisdiccionales» (Negrillas fuera de texto) (CIDH, 2021, pág. 8).

De ahí que deba inferirse que para ese tribunal la potestad de destituir e inhabilitar a un funcionario democráticamente electo implica el concurso de dos factores: i) la comisión de una conducta ilícita, y ii) su sanción a través de una condena impuesta en el marco de un proceso penal.

Llama la atención que, para la Corte IDH, las funciones jurisdiccionales en cabeza de una autoridad administrativa no subsanan las inconsistencias de inconventionalidad advertidas por ese tribunal porque, incluso bajo la toga judicial, aún permite que una autoridad distinta de un juez penal imponga restricciones a los derechos políticos de funcionarios elegidos democráticamente, en contradicción con el tenor literal del artículo 23.2 de la Convención Americana (CIDH, 2021).

Se observa, de este modo, que las instituciones del sistema interamericano de derechos humanos, además de insistir en que a la autoridad administrativa le está vedado restringir los derechos políticos de los funcionarios de elección popular, persiste en la interpretación literal del precepto del artículo 23.2 de la CADH y, por ende, solo es admisible tal restricción cuando proviene de condena impuesta por el juez competente en un proceso penal.

Sectores de la doctrina se inclinan por favorecer la interpretación literal. Según Caballero et al. (2019), los parámetros de regulación para la restricción de derechos políticos son taxativos, de tal manera que, precisamente, el margen de interpretación debe ser limitado porque la norma incorpora un conjunto de condiciones estrictas para su regulación, formuladas mediante un adverbio que limita las restricciones a siete causales específicas, tales como la edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena impuesta por juez competente en proceso penal, por lo que «se reduce considerablemente el marco de interpretación, al tratarse de una regla prescriptiva y no de un principio, como es propio de las normas sobre derechos humanos» (2019, pág. 679).

De acuerdo con lo expuesto, el orden convencional interamericano no admite interpretaciones flexibles de los preceptos convencionales, sino que su análisis debe contemplar el tenor literal normativo.

Ahora bien, no es descabellado pensar que la comisión de una conducta punible, no desde el punto de vista del ilícito disciplinario sino de la lesión del bien jurídico que protege el derecho penal, es la única circunstancia por la que opere la restricción de los derechos políticos.

Algunos sectores de la doctrina distinguen el proceso penal punitivo propiamente dicho de las demás manifestaciones del *ius puniendi*¹² estatal, por lo que, aun bajo la misma categoría, es en el marco del proceso de juzgamiento de delitos donde procede la restricción de derechos políticos mediante la destitución e inhabilidad para el ejercicio de cargos públicos.

En efecto, algunos autores distinguen entre la sanción disciplinaria y la condena penal, aun cuando las dos son categorías del poder sancionador del Estado, lo que permitiría colegir que la consecuencia jurídica de destitución e inhabilidad de un funcionario elegido por el pueblo solo puede provenir mediante la condena resultante de la comisión de un delito.

Será útil destacar la reflexión de Restrepo Medina (2022), quien al descender al análisis de las funciones jurisdiccionales en su momento conferidas por la ley a la Procuraduría General de la Nación¹³, consideró que si en gracia de discusión se estimara que la asignación de tales funciones satisface los requerimientos convencionales, quedaría pendiente por acatar el mandato convencional que exige que las limitaciones de derechos políticos «no solamente sea impuesta por un juez, sino que sea en un proceso penal, así como la norma constitucional que impide que una autoridad administrativa investida de funciones jurisdiccionales pueda instruir sumarios o juzgar delitos» (Restrepo, 2022, pág. 81).

Bajo ese escenario, advirtió que las faltas disciplinarias no son jurídica ni ontológicamente equivalentes a los delitos. Por ello, no se cumple íntegramente la exigencia del artículo 23.2 de la CADH. Además, incluso si se aceptara tal equivalencia, la Constitución impide que autoridades administrativas con funciones jurisdiccionales excepcionales adelanten investigaciones o juzguen conductas delictivas, lo que tornaría inconstitucional la competencia de la Procuraduría para ese fin (Restrepo, 2022).

De ahí que, a partir de esta la postura, la conducta definida en la ley penal como punible, no así la falta disciplinaria, sea la que habilite ala imposición de la pena como la limitante legítima de los derechos políticos.

En ese orden, la conducta reprochable que desemboque en una condena que restrinja los referidos derechos, no puede ser la falta disciplinaria, sino el delito, por lo que el proceso penal es la única vía judicial bajo la cual procede la restricción de que se trata.

Esta prohibición también se extiende al juez contencioso administrativo, comoquiera que a esta autoridad, aún judicial, tampoco le corresponde la instrucción de sumarios ni el juzgamiento de delitos, de ahí que tampoco sea competente para restringir los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular.

En conclusión, se puede sostener que la Corte IDH, y un sector de la doctrina, entienden que, por virtud de la interpretación literal del artículo 23.2 de la CADH, la restricción de derechos políticos de servidores públicos de elección popular solo es posible por virtud de condena impuesta por el juez competente en el marco de un proceso penal, entendido como el trámite judicial en el

¹² Para efectos de este escrito, se entiende por *ius puniendi* toda manifestación del poder punitivo del Estado, caracterizada por su facultad de describir determinadas conductas como lesivas de bienes jurídicos, y establecer sanciones por su comisión.

¹³ Posteriormente declaradas inexecutable.

que se juzgan únicamente delitos y se imponen penas, descartando otras categorías del *ius puniendi* estatal como la imposición de sanciones disciplinarias.

Competencia de cualquier autoridad judicial, al margen de su especialidad - Interpretación teleológica

En contraste con la postura anterior, algunos sectores asumen que el fallo de la Corte IDH aboga por la reserva judicial, al margen de la especialidad, y consideran que el juez administrativo debe ser la autoridad que decida sobre la destitución e inhabilidad del servidor público democráticamente elegido.

La interpretación según la cual, cualquier juez, independiente de su especialidad, es el competente para sancionar a los funcionarios electos por voto popular deviene del voto disidente del juez de la Corte IDH, Diego García Sayán, expuesto en el fallo del caso López Mendoza vs Venezuela, donde explicó que la expresión condena por juez competente en proceso penal no implica que ese sea el único procedimiento válido para imponer restricciones; otros órganos de naturaleza judicial —como la jurisdicción electoral— pueden tener legitimidad para hacerlo. Desde una lectura evolutiva y sistemática del artículo 23.2, acorde con el carácter dinámico de la Convención, lo determinante es que la decisión provenga de una autoridad judicial en sentido amplio, y no exclusivamente de un juez penal (CIDH, 2011).

Autores como Hormaza Calvache (2023), sostienen que el estándar previsto en el artículo 23.2 de la CADH no puede aplicarse en forma literal porque, entre otras razones, i) se generaría confusión entre el derecho penal y disciplinario, pues los jueces penales se encargan de la persecución y juzgamiento de delitos, no de temas disciplinarios; ii) encargar a los jueces penales no atiende la literalidad del artículo 23.2 de la CADH, que se refiere a condena dentro del proceso penal y no a la sanción disciplinaria, por lo que no puede trasladarse al derecho disciplinario sin atender a la finalidad de la norma; y iii) la decisión de la Corte IDH estableció que la limitación de los derechos políticos no podía darse por una autoridad administrativa, pero no necesariamente encargó a los jueces penales.

Por lo tanto, acogió la interpretación teleológica del artículo 23.2 de la CADH, acudiendo al objeto y fin del precepto, bajo el entendido de que la convención encargó al poder judicial, al margen de su especialidad, la imposición de las restricciones de los derechos políticos.

La autora en mención propuso un modelo acusatorio en el que la Procuraduría General de la Nación adelanta la etapa instructiva disciplinaria, y que el juzgamiento opere en sede judicial, a cargo del juez contencioso administrativo.

En favor de esta postura, vale señalar que la interpretación literal del artículo 23.2 de la CADH, podría referirse al ejercicio del *ius puniendi* estatal, esto es, el poder punitivo general del Estado, que abarca las distintas especies del derecho sancionador que según Gómez Pavajeau (2020) comprende a) el derecho penal, b) el derecho sancionador administrativo o contravencional

administrativo, c) el derecho correccional o de orden procesal interno, d) el *Impeachment*¹⁴, y e) el derecho disciplinario.

Otros autores, como Alfonso Hernández (2018), definen el *ius puniendi* como la potestad legítima que le asiste al Estado para imponer penas o sanciones a los infractores del ordenamiento jurídico, y abarca, dentro de sus expresiones, i) el derecho disciplinario, ii) el derecho contravencional o derecho administrativo sancionador, iii) el derecho penal delictivo, y iv) el derecho correccional.

Por lo tanto, el proceso penal propiamente dicho bien puede entenderse como el juicio bajo el cual el Estado ejerce su potestad sancionadora en general, bien sea cuando censura y castiga la conducta de un servidor público por la comisión de una conducta típica descrita en la ley disciplinaria, o bien cuando cualquier persona incurre en una conducta descrita como delito en el Código Penal.

En esa tesitura, el proceso penal será la puesta en marcha de la respuesta del Estado a una conducta ilegal, bien sea por la comisión de un delito, o bien por el incumplimiento de un deber funcional a cargo de un servidor público.

8.4.2. Restricción de derechos políticos en el marco de la potestad disciplinaria en Colombia

Anteriormente analizamos la naturaleza de la autoridad competente para dictar decisiones restrictivas de garantías políticas, todo ello en el marco del contenido y alcance del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. A continuación, el estudio se referirá al marco normativo que regula la restricción de los derechos políticos en el orden interno colombiano que, a diferencia del orden convencional, concibe la posibilidad de que una autoridad administrativa juzgue la comisión de una falta disciplinaria de un servidor público de elección popular, y permite la imposición de sanciones restrictivas de derechos políticos, como la destitución del cargo y la inhabilidad para su ejercicio en un periodo determinado.

De cara a los objetivos de este trabajo, es importante comenzar por resaltar la importancia de la potestad disciplinaria en Colombia, como instrumento esencial para asegurar que la función pública se oriente al cumplimiento de las finalidades superiores del orden constitucional del Estado. Como se verá a continuación, la potestad disciplinaria en Colombia no solo responde a una necesidad estructural del Estado moderno, sino que constituye una herramienta vital para la consolidación de un orden institucional justo, transparente y orientado al cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho.

¹⁴ La connotación jurídica de esta figura, en Colombia, se refiere a los juicios políticos de altos funcionarios del estado, particularmente de quienes tienen fuero constitucional.

8.4.2.1. *Fundamento de la potestad disciplinaria en Colombia - Objetivos del Estado y la actividad de sus autoridades en la Constitución Política de Colombia*

La Constitución Política de Colombia adoptó el modelo de Estado Social de Derecho que, a diferencia del Estado clásico o liberal, concibe una función administrativa moderna orientada al cumplimiento de cometidos y finalidades estatales que «se edifica a partir del respeto al orden jurídico y en la acción efectiva en procura del bienestar y el bien común» (Santofimio, 2008, pág. 213).

Al decir de la Corte Constitucional de Colombia, la fórmula de Estado Social de Derecho, persigue la realización de la justicia social y la dignidad humana por medio de «la sujeción de las autoridades a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional» por lo que exige «la vinculación jurídica de las autoridades a unos principios tendientes a asegurar la efectividad de los derechos y deberes de todos» (Corte Constitucional de Colombia, 2001).

La concepción del Estado Social exige, de este modo, que la función pública se ejerza con transparencia, responsabilidad y eficiencia, en aras de garantizar los fines del Estado que el constituyente colombiano consagró, en el artículo 2° de la Constitución Política de Colombia, que consisten en servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes estipulados en ella, además de facilitar la participación de los ciudadanos en escenarios como la economía, la política, la administración, la cultura, defender la independencia mantener la integridad del territorio y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia del orden justo.

Las actividades tendientes a la realización de estas finalidades esenciales están a cargo de las autoridades de la República, instituidas en la referida norma para «proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para **asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado** y de los particulares» (Negrillas fuera de texto). En criterio de la Corte Constitucional de Colombia, las autoridades se erigen, en esencia, «como personificación jurídica de la nación» (Corte Constitucional de Colombia, 2003), y sobre ellas pesa el deber de materializar las finalidades sociales propuestas en la Carta de 1991.

El ejercicio de esta actividad se encuentra sujeto a los parámetros jurídicos del principio de legalidad de que trata el artículo 6° de la Carta Política, en tanto impone a los agentes estatales una cláusula de responsabilidad por infringir la constitución y las leyes y, además, «por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones», disposición cuyo contenido y alcance debe, necesariamente, valorarse en concordancia con el texto del artículo 123 *ibidem*, que consagra que los servidores públicos «están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento» (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991).

Bajo el anterior contexto, la Constitución Política de 1991 consagra un modelo de Estado Social que redefine la relación entre el poder público y la ciudadanía. la conversión hacia este modelo de Estado implica una ruptura con el paradigma liberal clásico, al incorporar una función administrativa orientada no solo al respeto formal del orden jurídico, sino a la realización material

de fines esenciales del Estado como el bienestar general, la justicia social, la dignidad humana, y la participación democrática.

De esta forma, se define un nuevo rol del servidor público, dejando de ser un simple ejecutor de normas para convertirse en un agente activo en la realización de los valores superiores del orden constitucional, por lo que deja de limitarse al mero ejercicio del poder para asumir un papel activo en procura de lograr los cometidos estatales, como cláusula teleológica que orienta toda la actividad estatal.

De ahí que la actuación de los funcionarios públicos se oriente hacia el cumplimiento efectivo de las finalidades esenciales que persigue el Estado colombiano, y se encuentre delimitada por un compromiso con la legalidad como principio básico del ejercicio de la actividad de sus funcionarios.

La relación especial de sujeción

Como se indicó en el acápite anterior, el artículo 6° de la Carta Política de Colombia establece un vínculo especial de responsabilidad de los servidores públicos, que va más allá de la sujeción general de los particulares con la constitución y la ley, pues además de la infracción de tales preceptivas, les responsabiliza por la «omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones», es decir, la infracción de deberes públicos derivados del ejercicio de una conducta oficial vinculada con un cargo en función pública.

Es a partir de estos deberes especiales que surge una «relación especial de sujeción», entendida como los «vínculos jurídicos o deberes y obligaciones intensificadas o incrementadas por encima de la “relación general de sujeción”» (Gómez Pavajeau, 2021, pág. 21), y se enmarca en una situación jurídica especial del funcionario frente al Estado de la que «surgen obligaciones y deberes reforzados de exigencias en el resorte de la conducta oficial, en búsqueda de su configuración y encauzamiento en el ámbito de una ética de lo público» (Gómez & Molano, 2007, pág. 185).

Se trata, de este modo, de una categoría que describe la situación jurídica de quienes, por virtud de una relación legal y reglamentaria con el Estado, están sometidos a un régimen jurídico especial que justifica la imposición de deberes adicionales, en comparación con los ciudadanos comunes, con el fin de garantizar el adecuado funcionamiento de la administración pública.

Esta relación especial de sujeción constituye el fundamento constitucional del derecho disciplinario, puesto que «no sólo sirve para legitimar la existencia, funciones y fines del derecho disciplinario, sino también para marcar los parámetros y derroteros sobre los cuales deben construirse las prohibiciones y mandatos disciplinarios» (Gómez & Molano, 2007).

La Constitución Política de Colombia, al establecer en su artículo 124 que «[l]a ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva»,

concreta los parámetros de la relación especial de sujeción y, sobre todo, el régimen de responsabilidad derivado de ésta, con base en los preceptos legales que defina el legislador.

La relación especial de sujeción constituye el núcleo conceptual del derecho disciplinario colombiano. A través de ella, se reconoce que los servidores públicos, por su posición jurídica particular, están sometidos a un régimen de deberes reforzados que exige una conducta ejemplar y ética.

Esta relación justifica que el Estado pueda ejercer un control disciplinario sobre sus funcionarios, dado que no solo legitima la existencia de un sistema diferenciado, sino que también lo vincula directamente con sus fines esenciales, al garantizar el adecuado funcionamiento de la administración pública y la protección del interés general. En consecuencia, como se profundizará a continuación, el derecho disciplinario debe ser entendido como una herramienta fundamental para la consolidación de un Estado Social de Derecho comprometido con la transparencia, la legalidad y la justicia.

En suma, el servidor público no solo representa al Estado, lo encarna. Y en esa encarnación, la ética de lo público deja de ser una aspiración abstracta para convertirse en exigencia normativa concreta. El derecho disciplinario, sustentado en la relación especial de sujeción, es el cauce jurídico que permite traducir esa exigencia en responsabilidad efectiva, en coherencia con los valores superiores del orden constitucional colombiano.

Finalidad de la potestad disciplinaria

Desde la perspectiva de Restrepo Medina y Nieto Rodríguez (2017), la potestad sancionadora, en general, se constituye como instrumento para asegurar la materialización de los fines estatales, que se concreta en la asignación de competencias a la administración para imponer, a sus propios funcionarios y a los ciudadanos, la observancia y respeto por el orden jurídico a través de mecanismos coactivos o de orden sancionatorio, incorporando, de esta manera, un valor educativo y ejemplarizante, esto es, no solo reprueba sino que previene la realización de conductas contrarias al ordenamiento jurídico.

En este escenario, los principios del debido proceso operan de forma más flexible que en el ámbito del derecho penal, considerando que el contexto punitivo protege el orden social en abstracto, mientras que la potestad sancionadora de la administración tiene como objetivo la protección de su propia marcha, en función del interés público (Restrepo Medina M. A., 2017).

En línea con esta comprensión, Quintero Navas afirma que el derecho disciplinario es una herramienta esencial para asegurar el adecuado funcionamiento de la administración pública, por cuanto orienta la conducta de los servidores del Estado dentro de los cauces, principios y deberes de los entes públicos, y es en el cumplimiento de tales cometidos donde se justifica la actuación disciplinaria. Además, la adopción del Estado Social de Derecho como estructura definitoria de la administración, exige que la prestación de los servicios públicos se desarrolle bajo estándares de calidad en procura de un funcionamiento eficaz y eficiente (Quintero Navas, 2012).

El mismo autor profundiza esta línea cuando sostiene que el ordenamiento jurídico colombiano contempla un conjunto de normas que ciñen a la administración pública a los postulados del buen gobierno, a la protección de los derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos y al interés general por lo que, dada la naturaleza de estas funciones, y debido a que es a través de ellas que la administración torna eficaces los derechos, es que sobre el personal que sirve al Estado reposa una carga de probidad cuyo cumplimiento está respaldado por un régimen de responsabilidad por infracción de la constitución y las leyes y, en particular, por la omisión o extralimitación de sus funciones (Quintero Navas, 2012).

En el escenario jurisprudencial, la Corte Constitucional, en la sentencia C-280/96, definió el fundamento de la atribución de la administración para llamar al orden a sus propios funcionarios, resaltando la importancia del derecho disciplinario por ser «consustancial a la organización política y absolutamente necesario en un Estado de Derecho (CP art. 1°), por cuanto de esa manera se busca garantizar la buena marcha y buen nombre de la administración pública», ello en favor de la comunidad y para la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos (Corte Constitucional de Colombia, 1996).

Para el alto tribunal, según se pronunció en la sentencia C-417/93, el Estado no podría alcanzar sus fines y objetivos «si careciera de un sistema jurídico enderezado a regular el comportamiento disciplinario de su personal, fijando los deberes y obligaciones de quienes lo integran, las faltas, las sanciones correspondientes y los procedimientos para aplicarlas» (Corte Constitucional de Colombia, 1993).

Por consiguiente, el régimen disciplinario configura uno de los pilares dentro del sistema jurídico, manteniendo un rol central en el ejercicio de la función pública «hasta el punto que su vigencia en el orden interno comporta ante todo un deber del Estado» (Corte Constitucional de Colombia, 2004).

En la Sentencia C-028/06 (2006), la Corte precisó que la potestad disciplinaria constituye una de las principales manifestaciones del *ius puniendi* cuyo objeto se enmarca en la prevención y sanción de las conductas de los funcionarios públicos que sean contrarias al cabal desempeño de la función estatal. Para la Corte, la potestad disciplinaria encuentra su fundamento en el desarrollo de los cometidos estatales, por lo que se requiere de instrumentos idóneos, como la referida potestad disciplinaria, que garanticen el funcionamiento correcto de la labor encaminada al cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho.

Esta potestad, al decir del alto tribunal, reviste una naturaleza constitucional que responde a la inquietud del constituyente de poder edificar los estamentos para que la administración sea apta y eficiente para poder cumplir los objetivos trazados por el Estado colombiano, lo cual resultaría vacío e inofensivo «sin el establecimiento de un andamiaje propio que le permita al Estado verificar que dichos lineamientos están siendo cumplidos de manera efectiva, elemento que le da razón de ser a la función disciplinaria» (Corte Constitucional de Colombia, 2006).

En definitiva, para el alto tribunal constitucional colombiano el derecho disciplinario se instituye como el conjunto de principios y normas «que persiguen el cumplimiento eficiente de las políticas, funciones y fines del Estado, así como aquellos que contemplan medidas para prevenir

y corregir las infracciones que interfieren en la buena marcha de la organización estatal» (Corte Constitucional de Colombia, 2023).

De este modo, considerando que los fines del Estado trazados en la Constitución Política de Colombia marcan la esencia y razón de ser de la organización estatal, y por consiguiente orientan todas las acciones de las instituciones públicas, la potestad disciplinaria desempeña un rol esencial de cara a la realización de tales objetivos, al ser el contrapeso de las conductas públicas que socaban la legitimidad del Estado. Asimismo, la potestad disciplinaria contribuye a la realización del principio de moralidad administrativa, consagrado en el artículo 209 de la Constitución. La moralidad no es un valor abstracto, sino un principio operativo que exige que los actos de la administración pública se ajusten a estándares éticos y jurídicos. La vigilancia disciplinaria asegura que quienes ejercen funciones públicas lo hagan con integridad, lo cual es indispensable para promover la prosperidad general y asegurar un orden justo.

Por consiguiente, el régimen disciplinario en Colombia es fundamental para garantizar la integridad, eficacia y legitimidad del Estado Social de Derecho. Fundamentado en la Constitución Política, este régimen no solo responde a la necesidad de controlar y sancionar las conductas indebidas de los servidores públicos, sino que también busca asegurar que el ejercicio de la función pública se oriente hacia el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Todo lo cual confirma que la potestad disciplinaria no se limita a la mera función punitiva. Se revela como la principal herramienta preventiva y correctiva que permite al Estado verificar el cumplimiento efectivo de sus objetivos constitucionales.

La naturaleza administrativa de la potestad disciplinaria

La Procuraduría General de la Nación es el organismo encargado del ejercicio de la potestad disciplinaria. Su naturaleza jurídica concibe esta institución como un ente de raigambre administrativa, separada de las demás ramas del poder público de Colombia.

A partir del texto del artículo 113 de la carta constitucional colombiana, la estructura del poder público se compone de las ramas legislativa, ejecutiva y judicial¹⁵. Sin embargo, la norma en mención contempla en esta estructura la existencia de otros organismos «autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado» (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991).

Entre los órganos autónomos que cumplen funciones públicas, tenemos los que integran la institución del Ministerio Público, en los términos del artículo 118 *ibidem*, cuyas autoridades principales son el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo. Al Ministerio Público

¹⁵ A la primera, en cabeza del Congreso de la República, le corresponde «reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración», según lo dispone el artículo 114 superior; la segunda está en cabeza del presidente de la República como «Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa» (artículo 115); y la tercera se refiere a los órganos del Estado que tienen a su cargo la administración de justicia, a saber, «La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia (...)» (artículo 116).

le corresponde la función de guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y «la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas» (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991).

De acuerdo con la Carta Política de Colombia, la naturaleza jurídica de la Procuraduría General de la Nación corresponde a un organismo de control que no hace parte de las ramas del poder público previstas como tales en la Constitución. Además, según lo precisó la Corte Constitucional en la sentencia C-244 (1996), «La Procuraduría General de la Nación, a pesar de ser un organismo de control, independiente y autónomo, es de carácter administrativo, (...)».

La Corte Constitucional de Colombia, en la sentencia C-030/23, expuso el concepto de la potestad administrativa disciplinaria conforme a la cual el órgano de control avoca el conocimiento de los procesos disciplinarios contra los funcionarios públicos, incluidos los de elección popular, y los particulares que ejercen funciones públicas. La potestad disciplinaria, por ende, es de naturaleza administrativa. y este fue el principal argumento que sostuvo, en el marco del control constitucionalidad, para desestimar el ejercicio de esta facultad como función jurisdiccional, en tanto precisó que «la potestad disciplinaria está sujeta a los principios de orden constitucional que rigen la función administrativa y se somete al interés general» (Corte Constitucional de Colombia, 2023).

Bajo las condiciones expuestas, la Procuraduría General de la Nación, como órgano autónomo e independiente del Ministerio Público, ejerce la potestad disciplinaria en Colombia dentro del marco de la función administrativa del Estado. Su naturaleza jurídica, reconocida tanto por la Constitución como por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la define como un ente de control de carácter administrativo. En consecuencia, la potestad disciplinaria que ejerce no reviste naturaleza jurisdiccional, sino que se enmarca en los principios que rigen la función administrativa, orientada siempre al interés general.

Potestad disciplinaria restrictiva de derechos políticos

El punto álgido de desencuentro entre la normativa convencional y la del Estado colombiano se concentra en la autoridad competente para restringir derechos políticos, comoquiera que el orden legal del Estado nacional permite que la autoridad administrativa disciplinaria separe del cargo e inhabilite de la función pública al servidor de elección popular.

El numeral 6° del artículo 277 de la Constitución Política de Colombia radica en cabeza del Procurador General de la Nación y de sus delegados y agentes, entre otras, la función de «[e]jercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, **inclusive las de elección popular**; (...) adelantar las investigaciones correspondientes, e **imponer las respectivas sanciones conforme a la Ley.**» (Negritas fuera de texto) (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991).

Hay quienes entienden que la norma constitucional no establece de manera explícita la facultad del Ministerio Público para limitar derechos políticos, pues «[s]i bien la potestad

disciplinaria está consagrada en la carta, la misma no admite ni comprende restricciones del derecho político a elegir bajo ningún presupuesto» (Isaza, 2020), y aun cuando para la Corte Constitucional de Colombia podría ser evidente esta atribución constitucional, lo cierto es que «la norma fundamental no detalla explícitamente el alcance de la facultad sancionatoria de la Procuraduría» (Navas, 2020).

No obstante, la misma constitución consagra expresamente la posibilidad de separar del cargo a quien detenta un empleo público, al establecer que el procurador general de la Nación ejerce directamente, entre otras funciones, la de desvincular de cargo al servidor estatal que incurra en las faltas enlistadas en el numeral 1° del artículo 278¹⁶, norma que al interpretarse en concordancia con las atribuciones del órgano del Ministerio Público previstas el artículo 277, respalda la posibilidad de apartar del cargo a quien fue elegido para desempeñarlo.

Con todo, el desarrollo legal de la magnitud de la sanción disciplinaria se definió en el entonces vigente Código Disciplinario Único, Ley 734 de 2002, que facultaba a la Procuraduría General de la Nación para desvincular e inhabilitar a los servidores públicos, aun tratándose de funcionarios elegidos por voto popular, tal cual lo disponía el artículo 45, que consagraba que la destitución e inhabilitación general implicaba «a) La terminación de la relación del servidor público con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o elección, (...)» (Congreso de la República de Colombia, 2002).

Vale la pena no perder de vista que la Corte Constitucional de la época solía sostener un enfoque convencionalista y literal en materia de restricciones de derechos políticos, como se ve en el pronunciamiento de la Sentencia C-551 de 2003, donde advirtió que, conforme el artículo 23.2 de la CADH, «la privación, de los derechos políticos, no puede hacerse por una condena en un proceso que no sea de naturaleza penal» (Corte Constitucional de Colombia, 2003).

Esta orientación se adoptó en el marco de la revisión de un proyecto de ley por el cual se convocaba a un referendo, que incluía una pregunta relacionada con la pérdida de derechos políticos¹⁷ y proponía a la ciudadanía aprobar un texto de reforma constitucional que restringía la

¹⁶ ARTICULO 278. El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones:

1. **Desvincular del cargo**, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo.

(...) (Negrillas fuera de texto)

¹⁷ «1. PERDIDA DE DERECHOS POLITICOS

PREGUNTA: CON EL FIN DE PRECISAR Y AMPLIAR LAS INHABILIDADES PARA EJERCER CARGOS PUBLICOS O CONTRATAR CON EL ESTADO, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE ARTICULO?

El quinto inciso del artículo 122 de la Constitución Política quedará así:

Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado. Tampoco quien haya dado lugar, como servidor público, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia judicial ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño».

posibilidad de que una persona fuera inscrita como candidato a un cargo de elección popular, o elegido, cuando diera lugar, como servidor público, a que el Estado fuera condenado a una reparación patrimonial, con ocasión de una conducta dolosa o gravemente culpable.

La Corte advirtió que esta propuesta podría ser contraria a la CADH, porque no parecía referirse a condenas penales por la comisión de conductas punibles, sino a las impartidas en procesos de otra naturaleza. Sin embargo, el alto tribunal consideró que es posible entender que esta parte de la norma hace referencia a otros hechos punibles por los que el Estado puede ser condenado a una reparación patrimonial, producto de la conducta delictiva de un servidor público. En ese orden, la Corte consideró que la expresión de la propuesta normativa podía conciliarse con la Convención Interamericana si se entiende que alude igualmente a decisiones proferidas en procesos de índole penal (Corte Constitucional de Colombia, 2003).

Sin embargo, con el tiempo, la jurisprudencia constitucional rectificó esta postura al enfrentarse a cuestionamientos directos de convencionalidad contra la potestad disciplinaria, y el camino interpretativo sobre la competencia para disponer la restricción de derechos políticos se ha enfocado en respaldar las atribuciones del órgano de control disciplinario para ese efecto.

A partir de la Sentencia C-028/06, el tribunal constitucional comenzó a fomentar el diálogo entre los tratados internacionales de derechos humanos y las disposiciones de la Constitución Política, para atender la dificultad presentada por las particularidades de los textos legales foráneos que, si bien podrían presentar semejanzas con esta última, también podrían mostrar «ciertas especificidades» (Corte Constitucional de Colombia, 2006).

Desde este punto de partida, la Corte Constitucional consideró que la interpretación de un dictado internacional sobre derechos humanos debe abordarse desde una perspectiva sistemática y teleológica que permita adecuar el contenido de las normas internacionales a las transformaciones históricas, de tal suerte que el contexto para interpretar el precepto foráneo no se limita al tratado que lo contiene, sino que es posible valorarlo en conjunto con otros instrumentos internacionales relevantes que, aunque no consagran derechos humanos, permiten actualizar la Convención frente a los desafíos contemporáneos de la comunidad internacional (Corte Constitucional de Colombia, 2006).

De este modo, el tribunal constitucional precisó que el contenido y alcance del artículo 23 de la CADH puede ser revisado en conjunto con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, cuyo artículo 8.6. consagra que «Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, medidas disciplinarias o de otra índole contra todo funcionario público que transgreda los códigos o normas establecidos de conformidad con el presente artículo» (Organización de las Naciones Unidas, 1996).

Así pues, en criterio de la Corte, el artículo 23 de la CADH, al interpretarlo en conjunto con otros tratados en materia de lucha contra la corrupción, no se opone a que los Estados parte adopten otras medidas sancionatorias no privativas de la libertad para contrarrestar este flagelo, por lo que la Constitución Política tampoco se opone a la existencia de las sanciones disciplinarias

de destitución e inhabilidad siempre que la inhabilidad se imponga únicamente cuando la conducta corresponda a un delito que afecte el patrimonio estatal (Corte Constitucional de Colombia, 2006).

Posteriormente, la misma corporación de cierre, en la Sentencia SU 712/13, consideró que los congresistas, al ostentar la condición de servidores públicos de elección popular, son sujetos disciplinables por el procurador General de la Nación, advirtiendo que la Carta de 1991 no exige una sentencia judicial para que procedan las inhabilidades, descartando, por demás, la lectura literal del precepto del artículo 23.2 convencional que promovió la Corte IDH en el caso López Mendoza vs Venezuela, por cuanto asumir tal postura «conduciría al extremo de sostener que en ningún caso el Procurador puede imponer sanciones que impliquen la restricción de derechos políticos como el sufragio pasivo» por no tratarse de una sanción impuesta por un juez penal (Corte Constitucional de Colombia, 2013, pág. 82).

Por su parte, el Consejo de Estado colombiano tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre esta atribución de la Procuraduría General de la Nación, al resolver la demanda que presentó el otrora alcalde de Bogotá, Gustavo Francisco Petro Urrego, contra el fallo disciplinario que le destituyó e inhabilitó para el ejercicio de funciones públicas por quince años.

El alto tribunal, a través de la sentencia de unificación que resolvió el asunto (Consejo de Estado de Colombia, 2017), realizó un control de convencionalidad de las atribuciones de la Procuraduría General de la Nación, a partir del cual concluyó que el ente de control es competente para sancionar servidores públicos de elección popular, únicamente cuando estos incurren en actos de corrupción, como son las conductas señaladas en el artículo 1° de la Ley 412 de 1997 (Congreso de la República de Colombia, 1997) «Por la cual se aprueba la «Convención Interamericana contra la Corrupción».

En consecuencia, el alto tribunal administrativo concluyó que la Procuraduría General de la Nación, en ese específico asunto, no tenía competencia para sancionar con destitución e inhabilidad al alcalde de Bogotá, por cuanto su conducta no se enmarcó en un proceder corrupto. Entre otras reglas, precisó que en el evento en que la falta no tuviera esta connotación, la autoridad administrativa tendría el deber de «poner en conocimiento de la justicia penal, para que en un debido proceso se imponga una condena, si el hecho amerita ser sancionado penalmente por la actuación del servidor» (Consejo de Estado de Colombia, 2017).

En ese orden, el alto tribunal administrativo buscó un balance entre el orden jurídico interno y los cánones convencionales, en el que admitió una competencia parcial de la Procuraduría General de la Nación para restringir derechos políticos, a partir de la naturaleza o connotación de la conducta, de tal suerte que, si esta no se enmarca en un proceder corrupto, el investigado no será sujeto disciplinable.

Con posterioridad, el Congreso de Colombia aprobó el nuevo Código General Disciplinario, mediante la Ley 1952 de 2019, donde ratificó esta facultad de la Procuraduría General de la Nación, al definir la sanción de destitución e inhabilidad general en el artículo 49, que consiste en «[l]a terminación de la relación del servidor público o del particular con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o elección; (...)» (Congreso de la República de Colombia, 2019).

En esa medida, el nuevo Código General Disciplinario conservó la facultad para limitar el ejercicio de los derechos políticos de los servidores públicos elegidos por las vías de la democracia, pues al definir la sanción de destitución e inhabilidad general, estableció que esta implica apartar al funcionario del cargo, al margen de si se trata de un servidor público elegido por voto popular.

Luego, la Corte IDH dictaría la sentencia del caso *Petro Urrego vs Colombia*, en la que reiteró que el orden convencional no permite que una autoridad administrativa pueda destituir e inhabilitar a un servidor público de elección popular por cuanto esta facultad restrictiva de derechos políticos incumbe únicamente al juez competente en el marco de un **proceso penal**. Por esta razón, ordenó adecuar el ordenamiento jurídico colombiano a los derroteros convencionales.

Con el propósito de cumplir la sentencia, el legislador colombiano expidió la Ley 2094 de 2021 mediante la cual modificó el artículo 2° del Código General Disciplinario, en el sentido de atribuir funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación, «para la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive los de elección popular y adelantar las investigaciones disciplinarias e imponer las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad y las demás establecidas en la ley» (Congreso de la República de Colombia, 2021).

Con ello, el Estado colombiano reiteró la competencia del Ministerio Público como autoridad habilitada para restringir derechos políticos de funcionarios elegidos mediante el sufragio, aunque esta vez bajo la toga de la actividad jurisdiccional.

Empero, este intento de adaptación resultó fallido. La Corte IDH, a través de la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de noviembre de 2021, valoró la reforma en mención y advirtió que ese tribunal fue enfático en señalar que la restricción de derechos políticos por destitución e inhabilitación de funcionarios de elección popular debe provenir de una condena impuesta por juez competente en proceso penal (CIDH, 2021).

Adicionalmente, la Corte Constitucional en la Sentencia C-030/23 (2023), consideró que la asignación de estas funciones jurisdiccionales son contrarias al ordenamiento jurídico superior, por cuanto no cumplió los requisitos constitucionales para atribuir la función judicial a una autoridad de naturaleza administrativa, y además confirmó la competencia de la Procuraduría General de la Nación para investigar y sancionar las faltas disciplinarias cometidas por funcionarios de elección popular.

Con base en lo expuesto, el orden jurídico colombiano ha ratificado y fortalecido la función de vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos, incluso los de elección, lo que evidencia el compromiso de los establecimientos jurídicos nacionales con la integridad institucional y la responsabilidad de todos los servidores públicos, sin excepción.

Estructura del proceso disciplinario

La potestad disciplinaria que autoriza la Constitución Política de Colombia se materializa a través de un procedimiento administrativo de estructura acusatoria.

La ordenación actual de este trámite administrativo reviste gran relevancia para los objetivos de este trabajo, en la medida que, como se destacará en capítulos posteriores, consagra un andamiaje acusatorio robusto que separa la etapa instructiva de la del juzgamiento y, con ello, garantiza la independencia e imparcialidad del funcionario juzgador y, de la mano con el control judicial posterior del fallo disciplinario, contribuye a robustecer un estándar de protección de los derechos políticos más amplio que el que ofrece el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En este punto, es necesario recordar que una de las observaciones de la Corte IDH, en la sentencia del caso *Petro Urrego vs Colombia*, se dirigió a cuestionar la estructura inquisitiva del proceso disciplinario ya que, en cabeza de la misma autoridad, la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, estaba la función de instruir el proceso, formular el pliego de cargos y, posteriormente, proferir el fallo, lo que comprometía la imparcialidad del funcionario juzgador (CIDH, 2020).

Para conjurar esta situación, el legislador colombiano promulgó la Ley 2094 de 2021, cuyo artículo 3.º dispuso que el disciplinado debe ser investigado, y luego juzgado, por funcionario diferente, independiente, imparcial y autónomo, plasmando la garantía de que el instructor no sea el mismo que adelante el juzgamiento (Congreso de la República de Colombia, 2021).

La separación funcional entre las etapas de investigación y juzgamiento constituye una garantía estructural del debido proceso, en tanto fortalece la independencia e imparcialidad del juzgador. Esta distribución de competencias evita que quien decide se vea condicionado por su propia actividad investigativa y, en esa medida, neutraliza el «sesgo cognitivo» derivado del juicio nublado propio del funcionario que participó en la instrucción del proceso (Restrepo Medina M. A., 2025, págs. 20-21).

Así, se observa que, a diferencia de la estructura inquisitiva primigenia del proceso disciplinario prevista en la Ley 734 de 2002, la autoridad encargada de la instrucción ya no será la misma a la que corresponda proferir el fallo, y si eventualmente la decisión de fondo en primera instancia corresponde al Procurador General de la Nación¹⁸, existe la posibilidad de la doble conformidad.

A continuación, se realizará una breve exposición acerca de las autoridades que tienen a su cargo la puesta en marcha del proceso disciplinario, así como su estructura.

Acerca de las autoridades que adelantan el proceso, la Ley 2094 de 2021 dispuso, en su artículo 16, la creación de tres Salas Disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación encargadas de conocer «según sus competencias» de la etapa de instrucción y juzgamiento (Congreso de la República de Colombia, 2021).

Por su parte, el artículo 22 del Decreto Ley 262 de 2000¹⁹ precisó la competencia de las salas disciplinarias para conocer de las faltas cometidas por los servidores de que trata el artículo 101 de la Ley 1952 de 2019²⁰ y dispuso la siguiente composición:

Sala Disciplinaria de instrucción, encargada de i) conocer de las actuaciones disciplinarias hasta la notificación del pliego de cargos o la decisión de archivo, contra los referidos servidores públicos, inclusive los de elección popular; ii) conocer de los recursos de apelación y queja, impedimentos, recusaciones y conflictos de competencia; y iii) del grado de consulta del auto de suspensión provisional, así como sus prórrogas, todas las anteriores en los procesos de competencia de las procuradurías delegadas de instrucción.

Sala Disciplinaria Ordinaria de Juzgamiento, que conoce, principalmente, i) del juzgamiento de procesos disciplinarios cuya instrucción esté a cargo de la Sala Disciplinaria de Juzgamiento, excepto las actuaciones contra servidores públicos de elección popular, entre otras.

Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular, que se ocupa de i) conocer del juzgamiento de los servidores públicos de elección popular, cuya dirección esté a cargo de la Sala Disciplinaria de Instrucción o del Viceprocurador; ii) conocer de los recursos de apelación y queja, impedimentos, recusaciones, y conflictos de competencia que se presenten, en etapa de juzgamiento, en los procesos de conocimiento de los procuradores delegados, regionales, distritales y provinciales en actuaciones contra servidores públicos de elección popular; y iii) conocer y resolver los impedimentos de los funcionarios de su despacho y las recusaciones contra estos (Presidencia de la República de Colombia, 2000).

Dicho lo anterior, se evidencia una división del proceso disciplinario en dos etapas a saber: i) instrucción, donde el funcionario competente adelanta las actuaciones del proceso disciplinario hasta notificar el pliego de cargos, si hay lugar a ello; y ii) juzgamiento, en donde se adelantan las actuaciones dirigidas a la decisión disciplinaria de fondo (fallo disciplinario).

Hecha la precisión anterior, conviene destacar las actividades que tienen lugar en las etapas antes descritas.

Etapa de instrucción

El Código General Disciplinario, tal como fue modificado por la Ley 2094 de 2021, consagra las siguientes actuaciones instructivas: **i) Indagación previa** (artículo 208 y ss), que procede en los casos en que existe duda sobre la identificación e individualización del posible autor de la falta disciplinaria, y culmina con el archivo, si no se logra establecer el autor de la conducta; de lo contrario, habrá lugar a la **ii) apertura de investigación disciplinaria** (artículo 211 y ss), que bien puede proceder autónomamente, es decir, sin que requiera de indagación previa, si se

¹⁹ Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos.

²⁰ El precepto bajo cita dispone que estas salas se ocupan de conocer de los procedimientos disciplinarios contra, entre otros, el vicepresidente de la República y el alcalde mayor de Bogotá.

El párrafo 1° de la disposición en mención señala que estas salas conocen de la consulta de la suspensión provisional (del servidor público disciplinado), y de los recursos de apelación y queja contra las decisiones de primera instancia de las procuradurías delegadas, así como de la doble conformidad en procesos con asignación especial.

tiene certeza de la identificación del autor de la falta. La investigación tendrá como finalidad verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de falta disciplinaria o si se ha actuado al amparo de una causal de exclusión de la responsabilidad.

Durante la investigación, el funcionario competente podrá utilizar todos los medios de prueba y oír en versión libre al vinculado. Esta etapa culmina con el archivo definitivo o la notificación del **iii) pliego de cargos** (artículos 223 y ss), que contiene, entre otros aspectos, «[l]a descripción y determinación de la conducta investigada (...) [l]as normas presuntamente violadas y el concepto de la violación, concretando la modalidad específica de la conducta», y «[l]a exposición fundada de los criterios tenidos en cuenta para determinar la gravedad o levedad de la falta, (...)» (Congreso de la República de Colombia, 2019).

Etapa de juzgamiento

Posterior a esta etapa de instrucción, el proceso continúa con la **etapa de juzgamiento**, a cargo de la Sala Disciplinaria de Juzgamiento, (artículo 225 y ss), que inicia cuando se notifica el pliego de cargos. Según el artículo 225A del Código General Disciplinario, adicionado por el artículo 40 de la Ley 2094 de (2021), «[r]ecibido el expediente por el funcionario a quien corresponda el juzgamiento, por auto de sustanciación motivado, decidirá, de conformidad con los requisitos establecidos en este artículo, si el juzgamiento se adelanta por el juicio ordinario o por el verbal» (Congreso de la República de Colombia, 2019).

De ahí que pueda concluirse que el funcionario que adelanta la etapa de instrucción no es el mismo que se ocupa del juzgamiento, ya que a este se le remite el expediente contentivo de la investigación con el pliego de cargos.

El juzgamiento, a su turno, consta de la **i) etapa de descargos** (artículo 225B), en la que el disciplinado podrá aportar y solicitar pruebas, el **ii) periodo probatorio** (artículo 225C), donde se ordena la práctica de las pruebas a que haya lugar, según su conducencia, pertinencia y necesidad, y se dispone de oficio las que el juzgador considere necesarias, y si no hubiere que practicar medio de convicción alguno o realizada su práctica, el funcionario de conocimiento ordenará correr traslado para que los sujetos procesales presenten sus **iii) alegatos de conclusión** (artículo 225E), para que se pronuncien al respecto y, agotada esta etapa, el referido funcionario procederá a dictar el **iv) fallo** (artículo 225F) (Congreso de la República de Colombia, 2019).

Recursos

Al tenor de lo previsto en el artículo 134 del Código General Disciplinario (2019), contra el fallo de primera instancia procede el recurso de apelación, en el efecto suspensivo, sin posibilidad de que el superior pueda agravar la situación del apelante único.

Según el artículo 102 de la obra bajo análisis, el procurador general de la Nación conoce, en segunda instancia, de las decisiones de las salas disciplinarias de juzgamiento, y de la doble conformidad de las decisiones sancionatorias de dichas salas. Tratándose de la doble conformidad que debe resolver este funcionario, su conocimiento corresponde a una Sala compuesta por tres personas que deben ser sorteadas de una lista que elabora la Comisión Nacional del Servicio Civil.

La segunda instancia consta de una etapa probatoria excepcional, en la que el funcionario de conocimiento deberá decretar las pruebas que puedan modificar sustancial y favorablemente la situación jurídica del disciplinado.

Podemos concluir que la normativa que consagra el proceso disciplinario se ocupó de asignar a un funcionario la instrucción del proceso, y a otro la función del juzgamiento, desconcentrando, de esta forma, las facultades investigativas y sancionatorias que antes radicaban en cabeza de la misma autoridad.

8.4.2.2. El control judicial de las sanciones disciplinarias

La sanción disciplinaria es pasible de control judicial. Según la ley colombiana, el sancionado cuenta con la posibilidad de controvertir la legalidad de la sanción disciplinaria presentando una demanda contra el acto administrativo que la impone, con la posibilidad de obtener del juez la suspensión provisional de sus efectos hasta tanto emita el pronunciamiento de fondo en la sentencia. Dicho control de legalidad corresponde a los jueces administrativos de Colombia.

El examen del control judicial del acto sancionatorio reviste especial utilidad para el presente estudio, en la medida en que dicho control, articulado con el procedimiento administrativo sancionatorio, integra una arquitectura normativa compleja orientada a garantizar un estándar de protección reforzado. Esta configuración institucional, en efecto, ofrece un nivel de tutela más robusto que aquel previsto en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, al incorporar mecanismos de revisión y verificación que amplían las garantías del administrado frente al ejercicio del *ius puniendi* estatal.

Así pues, el sancionado puede solicitar que se declare la nulidad del fallo disciplinario, lo que acarrea como consecuencia, ante una eventual sentencia favorable, su expulsión del ordenamiento jurídico y, por ende, la cesación definitiva de sus efectos, además de las reparaciones que correspondan por el daño derivado de la sanción.

En Colombia, la fuente del control judicial de los actos administrativos proviene de su Constitución Política, en cuyo artículo 89, establece que «[a]demás de los consagrados en los artículos anteriores, la ley establecerá los demás recursos, las acciones, y los procedimientos necesarios para que puedan propugnar por la integridad del orden jurídico, y por la protección de sus derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas» (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991).

La Ley 1437 de 2011²¹ se ocupó de materializar el postulado superior antes expuesto al señalar, en el artículo 103, que: «[l]os procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley y la preservación del orden jurídico», y según lo previsto en el artículo 104, dicha jurisdicción:

...está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa (Congreso de la República de Colombia, 2011).

En consecuencia, el sistema disciplinario colombiano no opera en un vacío autorreferencial, sino que está sujeto a límites y controles que garantizan su legitimidad, racionalidad y proporcionalidad. Esta articulación entre el poder disciplinario y el control judicial fortalece la confianza ciudadana en las instituciones y reafirma el compromiso del Estado con la justicia, la transparencia y el respeto por el debido proceso.

A continuación se analizarán las acciones judiciales previstas en el ordenamiento jurídico colombiano para el control de los actos administrativos particulares y concretos.

Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

En materia de protección de derechos individuales, la ley colombiana consagra el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de naturaleza subjetiva, individual y concreta, concebido como un mecanismo que persigue «la protección directa de los derechos subjetivos de la persona amparados en una norma jurídica y desconocidos por el acto administrativo» (Santofimio, 2023, pág. 125).

El artículo 138 de la Ley 1437 de 2011²² (Congreso de la República de Colombia, 2011), consagra el referido mecanismo judicial como la posibilidad que tiene toda persona de controvertir la legalidad de un acto administrativo particular, si considera que lesiona un derecho subjetivo

²¹ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

²² «ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior».

amparado en una disposición jurídica, solicitar su anulación, y que se le restablezca ese derecho y se repare el daño.

Al tenor de esta norma, la nulidad de un acto administrativo es procedente por las causales previstas en el artículo 137 *ibidem* que, entre otras, consagra que la nulidad procederá cuando el acto se haya expedido con infracción de las normas en que deberían sustentarse, o sin competencia, esto es, cuando implica «transgredir la norma que atribuye la toma de la decisión a un órgano, entidad o dependencia pública diferente» (Arboleda, 2021, pág. 138); o en forma irregular por inobservar las formas procesales esenciales; o con desconocimiento del derecho a concurrir al proceso y ejercer la defensa y contradicción, o mediante falsa motivación, derivada de la inexistencia de las circunstancias que motivaron su adopción, o su distorsión; o con desviación de poder, es decir, cuando el funcionario, so pretexto del ejercicio de sus atribuciones, usa su competencia para fines distintos de los previstos en la ley o persigue un fin lejano al interés público.

Al decir de Santella, se trata de un mecanismo judicial de naturaleza puramente subjetiva, ligado a pretensiones plurales y complejas: de una parte, la pretensión anulatoria, pero, además, «la protección de los derechos subjetivos y la reparación de daños» (Santella, 2022, págs. 277-278).

En sentido estricto, consiste en formular dos pretensiones ante el juez administrativo, «la que persigue la declaratoria de nulidad del acto que se acusa de ilegal y la que busca que se condene a la entidad pública autora del acto a responder por los efectos dañinos de la ilegalidad» (Arboleda, 2021, pág. 139)

En el régimen legal colombiano las sanciones disciplinarias tienen la naturaleza de actos administrativos, en la medida en que resuelven de manera definitiva una situación jurídica disciplinaria particular y concreta, y su control judicial corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (Hernández, 2022).

En el contexto de la sanción disciplinaria, la controversia judicial se orientará a que el juez administrativo anule el acto sancionatorio, esto es, lo expulse definitivamente del ordenamiento jurídico para que, por consecuencia, deje de producir efectos, se restablezca el derecho del disciplinado restituyéndole en el cargo, y a título de reparación se paguen los emolumentos que dejó de percibir mientras estuvo separado del empleo, además de perjuicios adicionales como el daño moral.

Según lo decantado por el Consejo de Estado (Consejo de Estado de Colombia, 2016) el control judicial de los actos administrativos disciplinarios es integral y reviste, entre otras características: i) la competencia plena del juez administrativo, sin deferencia respecto de las decisiones adelantadas por la autoridad disciplinaria, ii) la presunción de legalidad del acto sancionatorio es similar a la de cualquier acto administrativo, y iii) la interpretación normativa y la valoración probatoria hecha en sede disciplinaria, es controlable judicialmente en el marco que impone la Constitución y la ley.

Esta posición del Consejo de Estado constituye la excepción a la regla general sobre el carácter rogado de la justicia contenciosa, que impone al juez administrativo limitar el análisis del asunto a los cargos y planteamientos de la demanda (Correa, 2007). Por lo tanto, en materia disciplinaria, el juez puede realizar un control de legalidad integral más allá del que se haya invocado en el libelo.

El texto de la ley que regula el control judicial del acto administrativo conservó el carácter rogado del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho al sostener que toda persona que se crea lesionada en sus derechos «podrá» pedir que se declare la nulidad del acto particular. Es decir, el control judicial del acto administrativo sancionatorio dependerá del interés del afectado en demandarlo, so pena de que conserve su presunción de legalidad y, por consiguiente, su carácter ejecutorio que permitirá a la administración adoptar las providencias correspondientes para su cumplimiento.

Suspensión provisional de los efectos del acto administrativo sancionatorio

Es importante tener en cuenta que la legislación colombiana también establece la posibilidad de suspender los efectos de los actos administrativos, de manera provisional, mientras cursa el proceso contencioso de enjuiciamiento, esto es, consiste en evitar que dicho acto produzca el efecto en él previsto, mientras se dicta la sentencia definitiva. La suspensión provisional es una forma de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos presuntamente vulnerados por los actos de las autoridades públicas.

La potestad de suspender los efectos de un acto administrativo se origina desde la propia Constitución Política de Colombia, tal como se desprende del artículo 238 superior, que dispone que «[l]a jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial» (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991). De ahí que el único funcionario competente para suspender los efectos de una sanción disciplinaria sea el juez contencioso administrativo.

El artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 radicó en el juez administrativo la competencia para decretar, mediante providencia motivada, «las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia», sin que dicha decisión implique prejuzgamiento. Por su parte, el artículo 230 *ibidem* explica que las medidas cautelares pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o, para lo que interesa a nuestro estudio, de suspensión, esto es, según el numeral 3° de la norma, «[s]uspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo» (Congreso de la República de Colombia, 2011). La suspensión provisional «implica quitarle fuerza ejecutoria, es decir, obligatoriedad a un acto administrativo de manera transitoria, mientras se decide su legalidad o ilegalidad en la sentencia» (Guechá, 2015, pág. 7).

En ese orden, la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos tiene como propósito principal «evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad» (Consejo de Estado de Colombia, 2021).

A su turno, el artículo 231 de la codificación bajo cita establece los requisitos para decretar las medidas cautelares, y tratándose de una controversia judicial contra un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos, por violación de las disposiciones legales invocadas en la demanda, o en la solicitud en escrito separado, procede «cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud» (Congreso de la República de Colombia, 2011).

El requisito de procedencia bajo análisis conduce a un juicio **transitorio**, de legalidad que conmina al juez administrativo a revisar si las pretensiones de la demanda están respaldadas por una apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*), que conlleve a disponer la suspensión de los efectos «cuando la autoridad judicial advierte, **con suficiente certeza, que las normas superiores invocadas como violadas fueron transgredidas**. luego de comparar ambos preceptos normativos o de analizar el acervo probatorio» (negritas del texto original) (Consejo de Estado de Colombia, 2021).

De acuerdo con lo expuesto, el análisis que debe abordar el juez administrativo, aun cuando recae en las normas invocadas como vulneradas y las pruebas aportadas, no es un juicio definitivo de fondo, su propósito se orienta a evitar que el acto continúe produciendo efectos mientras se decide su legalidad, ante la apariencia de invalidez que adolece.

Este precepto resulta concordante con el artículo 233 *ibidem* en cuanto dispone que «[l]a medida cautelar podrá ser solicitada desde la presentación de la demanda y en cualquier estado del proceso», (Congreso de la República de Colombia, 2011), y de dicha solicitud se debe correr traslado a la entidad demandada para que se pronuncie sobre ella, excepto si se trata de la medida de urgencia de que trata el artículo 234, caso en el cual el juez podrá adoptarla sin previa notificación a la otra parte.

De ahí que la ley imponga al demandante la carga de solicitar de manera expresa que se decrete la suspensión del acto administrativo enjuiciado, bien sea en un escrito separado, o con fundamento en las normas invocadas en la demanda, lo que significa que, como ocurre con el control judicial del acto, la solicitud de cautela también reviste carácter rogado, es decir, se promueve a instancia de la parte interesada en la suspensión provisional.

A manera de conclusión, es pertinente señalar que el fallo disciplinario sancionatorio, como acto administrativo, es pasible de control judicial por parte del juez de lo contencioso administrativo, a condición de que el disciplinado destituido presente una demanda con la que pretenda su anulación (expulsión del ordenamiento jurídico), el restablecimiento de sus derechos (reintegro al cargo) y la reparación del daño (pago de los emolumentos dejados de percibir mientras estuvo separado del cargo).

El funcionario disciplinado, al demandar el acto sancionatorio, puede solicitar la suspensión provisional de la sanción de destitución e inhabilidad, que para el caso consistirá en que no se le desvincule del cargo, hasta tanto el juez administrativo decida de fondo, en la sentencia, sobre la legalidad de la sanción y la pertinencia de las pretensiones de restablecimiento y reparación del daño.

Hasta este punto, se tiene que las sanciones disciplinarias pueden ser sometidas a control de legalidad ante la justicia contenciosa administrativa, mediante la presentación de una demanda que en la ley colombiana se denominó medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Este mecanismo judicial es de carácter rogado, y el acto demandado puede ser suspendido en sus efectos, también a solicitud de parte.

Recurso extraordinario de revisión

En líneas anteriores se indicó que la sanción disciplinaria es de naturaleza administrativa, y puede ser cuestionada en su legalidad a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante el juez contencioso administrativo, quien podrá definir si la sanción se ajustó o no a los dictados legales y, según el caso, disponer su anulación.

Sin embargo, la Corte Constitucional, en la sentencia C-030/23 (2023), asumiendo que el ordenamiento convencional interamericano no permite que las autoridades administrativas adopten decisiones restrictivas de derechos políticos de funcionarios de elección popular, por ser una competencia reservada a una autoridad judicial, propuso una interpretación armonizadora entre tales disposiciones y la potestad disciplinaria nacional para, de esta forma, contrarrestar el desacuerdo normativo entre estos regímenes jurídicos respecto de la competencia para imponer limitantes de garantías políticas.

En ese orden, dispuso que el fallo disciplinario que impone sanciones restrictivas de derechos políticos a servidores públicos elegidos en democracia, como la destitución e inhabilidad, no tiene carácter definitivo, y facultó al juez administrativo para pronunciarse de manera decisiva y concluyente sobre el particular.

Para el efecto, estableció el recurso extraordinario de revisión, instituido en el artículo 54 de la Ley 2094 de 2021, como el mecanismo judicial por medio del cual se define si la sanción disciplinaria sobre un servidor público de elección popular es o no definitiva. Con ello, se busca garantizar la intervención de una autoridad judicial, como lo exige la Corte IDH, sin despojar a la Procuraduría General de la Nación de su competencia sancionatoria.

A diferencia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la Corte consideró que el recurso extraordinario de revisión consistirá en un control automático de legalidad, es decir, no será rogado o promovido a instancia de la parte interesada, y las decisiones de la Procuraduría General de la Nación «no podrán, en ningún caso, ser impuestas de manera definitiva sin la intervención del juez de lo contencioso administrativo» (Corte Constitucional de

Colombia, 2023, pág. 77), de lo que se concluye que la suspensión de sus efectos también opera de forma automática.

De esta forma, la Corte Constitucional de Colombia dispuso un control de legalidad especial frente a los actos administrativos disciplinarios, cuando involucran a un funcionario de elección popular, por lo que, en la actualidad, el recurso extraordinario de revisión es el mecanismo judicial procedente para el control de legalidad del fallo disciplinario.

8.5. Conclusiones del capítulo

El sistema interamericano prohíbe que una autoridad administrativa imponga restricciones de los derechos políticos a los funcionarios elegidos por voto popular. La exigencia convencional limita esta atribución a las autoridades con jurisdicción, por lo que el proceso judicial se contempla como el único escenario posible para debatir la responsabilidad pública del funcionario elegido.

La Corte IDH, al pronunciarse en el caso *Petro Urrego vs Colombia*, advirtió que la función que radica en la Procuraduría General de la Nación, consistente en la posibilidad de restringir los derechos políticos de los funcionarios de elección popular, mediante la imposición de sanciones de destitución e inhabilidad, es contraria al contenido literal del artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, comoquiera que dicha disposición, si bien permite que la ley regule el ejercicio y goce de las prerrogativas de participación, ello debe corresponder, exclusivamente, y entre otras limitantes, a una condena impuesta por un juez competente en un proceso penal.

Esta postura pugna directamente con las instituciones democráticas del Estado Social de Derecho colombiano, que ha concebido la potestad administrativa disciplinaria como un componente fundamental para el logro de sus cometidos.

En ese contexto, la responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos no es un fin en sí mismo, sino un medio para asegurar la realización de los fines esenciales del Estado. De esta manera, el régimen disciplinario contribuye a consolidar una administración pública legítima, eficiente y comprometida con los valores democráticos. Esta potestad disciplinaria tiene fundamento en la relación especial de sujeción que configura un vínculo jurídico intensificado entre el servidor público y el Estado, que impone deberes reforzados en el ejercicio de la función pública.

La Procuraduría General de la Nación, como órgano autónomo del Ministerio Público, ejerce la potestad disciplinaria dentro del marco de la función administrativa del Estado. Esta facultad procede sobre funcionarios de elección popular, lo cual ha sido objeto de debate constitucional e internacional, pero el ordenamiento jurídico colombiano ha ratificado su validez como mecanismo para garantizar la integridad y la responsabilidad en el ejercicio de la función pública.

Aunque el legislador intentó conferir funciones jurisdiccionales al órgano del Ministerio Público, para así cumplir con estándares internacionales, dicho intento fue rechazado tanto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como por la Corte Constitucional, la primera reafirmando que la restricción de derechos políticos solo puede ser impuesta por una autoridad judicial en un proceso penal, mientras que el tribunal doméstico advirtió que la atribución de jurisdicción al órgano del Ministerio Público es contraria a la Constitución Política.

En consecuencia, la potestad disciplinaria en Colombia, aun tratándose de servidores públicos de elección popular, conserva su carácter administrativo, y su ejercicio debe respetar los límites constitucionales e internacionales, especialmente en lo que respecta a la protección de los derechos políticos de los funcionarios elegidos por los mecanismos democráticos.

Las sanciones disciplinarias están sujetas al control judicial que asegura la protección de los derechos fundamentales y la preservación del orden jurídico frente a posibles excesos o errores de la administración disciplinaria. Este control es de carácter rogado, y admite la posibilidad de suspender los efectos del fallo disciplinario.

Sin embargo, a partir de la sentencia C-030 de 2023, la Corte Constitucional estableció que las sanciones disciplinarias que restringen derechos políticos a servidores públicos de elección popular no adquieren carácter definitivo sin la intervención judicial. En ese escenario, el recurso extraordinario de revisión se configura como un mecanismo de control automático de legalidad, que no requiere ser promovido por el afectado y cuya activación suspende automáticamente los efectos de la sanción. Esta intervención judicial obligatoria refuerza las garantías procesales y protege los derechos políticos, asegurando que las decisiones disciplinarias más gravosas sean sometidas a un control judicial previo a su ejecución definitiva.

9. Capítulo III: Las complejidades del diálogo integrador

Como se destacó en los acápites anteriores, la Corte Constitucional de Colombia, en su rol de guardiana de la Constitución de 1991, se ha decantado por sostener que las normas convencionales no ostentan una jerarquía superior a la constitución, sino que, al ser instrumentos integrados a ella, el contraste entre sus disposiciones puede resolverse a través de una interpretación armónica de sus contenidos.

La tendencia armonizadora del alto tribunal se concretó en el pronunciamiento de la Sentencia C-30/23, con una propuesta integradora de dictados legales en materia de restricción de derechos políticos, que parte por una premisa no negociable de respeto por las competencias constitucionales de la Procuraduría General de la Nación para investigar y sancionar servidores de elección popular, pero sin dejar de considerar la exigencia convencional que radica en una autoridad judicial tales atribuciones.

Por ende, en criterio de la Corte Constitucional, la atribución de la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos

de elección popular, no desconoce la constitución ni los artículos 8.º y 23.2 de la CADH, «siempre que se entienda que la imposición definitiva de las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular corresponderá al juez contencioso administrativo» (Corte Constitucional de Colombia, 2023, pág. 65).

Sin embargo, este diálogo normativo también se enfrenta a conflictos complejos derivados de las especificidades de los contenidos legales, y el alcance de las interpretaciones de la Corte IDH y los tribunales internos.

En el presente capítulo se presenta un enfoque en el análisis de: i) el fundamento que apadrina la defensa de las características esenciales del ordenamiento constitucional, ii) la necesidad de integrarlo con los dictados internacionales y iii) el resultado de esta armonización y los tropiezos hermenéuticos que trae consigo.

9.1. El diálogo integrador entre las estructuras fundamentales constitucionales y las normas internacionales

La tendencia integradora del tribunal constitucional colombiano comenzaba a asomarse desde su pronunciamiento en la Sentencia C-028/06, cuando se ocupó por atender la dificultad proveniente del contraste entre las particularidades del derecho internacional y el contenido de los textos de la Carta Política, a propósito de la competencia sancionatoria de la Procuraduría General de la Nación. Más tarde, en la sentencia SU-712/13, la Corte hizo referencia a un deber de respeto por las instituciones nacionales cuando advirtió que la aplicación de la normatividad convencional «debe tener en cuenta la arquitectura institucional de cada Estado, esto es, del contexto en el que se inserta» (Corte Constitucional de Colombia, 2013).

La postura del alto tribunal colombiano refleja la importancia de apreciar el trasfondo histórico que motivó el surgimiento de las instituciones constitucionales, y su valor dentro del sistema jurídico del Estado, algo parecido a lo que en Europa se conoce como el respeto de la «identidad constitucional».

El contexto internacional del viejo continente se ha encargado de proveer insumos jurídicos expresos que implementan una función integradora de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros de la Unión Europea, en el marco de la «identidad constitucional» que garantiza el Tratado de la Unión Europea.

El artículo 4.2²³ del tratado consolidado de la Unión Europea dispone que la Unión debe respetar la igualdad de los Estados miembros «así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos» (Unión Europea, 2016). De allí se

²³ *Artículo 4 (...) 2.* La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro.

deriva la noción de «identidad constitucional», concebida como un mecanismo que articula ambos sistemas jurídicos, actuando como bisagra entre el derecho interno y el de la Unión. Esta categoría cumple, además, dos funciones: fijar límites al ejercicio del poder frente a eventuales transformaciones constitucionales derivadas de la primacía del Derecho de la UE, e incorporar las concepciones constitucionales nacionales dentro del propio Derecho de la Unión (Roca, 2022).

Como era de esperarse, la integración europea trajo consigo una serie de dificultades con efectos en los ordenamientos jurídicos de los Estados, «transformando sus concepciones tradicionales sobre la soberanía, la democracia y el Estado de Derecho y, por tanto, sus estructuras político-constitucionales» (Martínez, 2019).

El respeto por la identidad constitucional es visto, inclusive, como un principio fundacional de la unión, que «hace necesaria una interacción judicial constante (comúnmente conocida como «diálogo judicial» entre los tribunales nacionales —incluidos los tribunales constitucionales— y el TJUE)» (Martínez, 2019).

Bajo esta óptica, la integración de la comunidad europea consagró el principio de la autonomía institucional de los Estados miembros que procura el respeto por los elementos esenciales del constitucionalismo interno, escenario que, por supuesto, es proclive a espacios para diálogos entre tribunales de justicia «para resolver conflictos entre la aplicación del ordenamiento jurídico europeo frente al suyo propio» (Martínez, 2019).

Por ende, en el escenario europeo es posible procurar una integración resguardada de los Estados al derecho de la Unión, mediante el control de la identidad constitucional «bajo la tutela permanente de los órganos constitucionales nacionales y, consecuentemente, bajo la tutela del Tribunal alemán» (Cantaro, 2010).

El contexto interamericano de derechos humanos no contempla herramientas integradoras del derecho. En efecto, el Pacto de San José no prevé cláusulas de respeto por los principios fundacionales que los Estados parte hayan plasmado en sus constituciones. Por el contrario, como se analizó con anterioridad, las normas constitucionales están subordinadas al sistema interamericano, al punto de que el control de convencionalidad procede sobre los enunciados normativos constitucionales, y de no superar tal control, la Corte IDH puede ordenar su adaptación.

Bajo esas condiciones, en principio pareciera que el escenario interamericano no es proclive a las dinámicas integradoras propias del ámbito de la comunidad europea, aunque, valga decir, admite la adopción de medidas de otro carácter para adaptar el ordenamiento interno de los Estados, por lo que tales medidas no se concentran necesariamente en la actividad del legislador, sino que se extienden al ejercicio hermenéutico de los tribunales nacionales.

A manera de ejemplo, como se destacó, en la sentencia del caso *Boyce y otros vs. Barbados* (CIDH, 2007), la Corte IDH censuró que el texto del artículo 26 de la Constitución de Barbados exceptuara el control de constitucionalidad de leyes anteriores a su promulgación, por lo que ordenó la eliminación del efecto de esa norma.

Si bien, en principio, esta orden de adaptación normativa suponía la derogación o modificación de la norma constitucional, el Estado de Barbados optó por medidas de otro carácter,

en tanto la Corte de Justicia del Caribe interpretó la cláusula de exclusión del precepto problemático como contraria a la esencia de la propia Carta Política, que garantiza un cúmulo de derechos y libertades fundamentales de los cuales se privarían los ciudadanos, so pretexto de una ley preexistente.

A partir de la decisión del tribunal, la Corte IDH, en el marco de la supervisión de cumplimiento de la sentencia, dictó la Resolución del 9 de marzo de 2020, en la que consideró que el Estado de Barbados cumplió las medidas legislativas y de otra índole para evitar que la pena de muerte se imponga en contravención de la Convención, en particular mediante sentencias de carácter obligatorio, y para asegurar que la Constitución y las leyes de Barbados se ajusten a la Convención Americana (CIDH, 2020).

De acuerdo con lo anterior, la interpretación de las autoridades judiciales debe entenderse como un insumo legítimo de adecuación normativa del orden interno a la preceptiva convencional, lo que autoriza a los tribunales de los Estados a desplegar un ejercicio hermenéutico para acompañar el ordenamiento interno con los cánones de la Convención y, en ese escenario, abordar el alcance del valor de las instituciones constitucionales de cara a su compaginación con los estándares interamericanos. De este modo, la hermenéutica judicial se revela como el escenario propicio para la labor integradora del derecho.

En el contexto interamericano, la identidad constitucional se ha visto como un parámetro para la integración del derecho, y se le atribuye la función de «delimitar los ámbitos de aplicación, y por lo tanto de interrelación, entre el ordenamiento constitucional interno y los ordenamientos constitucionales extranjeros, los supranacionales y los internacionales de los derechos de la persona» (Núñez Poblete, 2008, pág. 344), cuyo fundamento reposa en la doctrina del margen de apreciación, como un intento de «impulsar un equilibrio entre las visiones nacionales de los derechos humanos y la aplicación uniforme de los valores de la Convención» (Núñez Poblete, 2008, pág. 351).

En ese orden, el control de convencionalidad «encontraría entonces un límite en el compromiso de la identidad constitucional de los Estados parte», por virtud del cual el juez nacional «podría decidir en favor de la norma constitucional interna», opción que es válida «si el juez nacional se esfuerza por conciliar el sentido de las normas internas con el significado de las normas internacionales» (Núñez Poblete, 2008, pág. 360). En consecuencia, la defensa de la identidad constitucional opera de manera residual, esto es, «sólo una vez que fracasa el intento del juez nacional por conciliar, en el caso concreto, la norma constitucional y la internacional» (Núñez Poblete, 2008, pág. 364).

En otros espacios se ha acudido a la «cláusula de interpretación conforme» como una fórmula para integrar el derecho nacional, a través de una labor hermenéutica donde los dictados constitucionales «son armonizados con los valores, principios y normas contenidas en los tratados internacionales sobre derechos humanos signados por los Estados, así como por la jurisprudencia de los tribunales internacionales (...), para lograr su mayor eficacia y protección» (Ferrer McGregor, 2011, pág. 549).

Esta tendencia de interpretación conforme, como técnica integradora del derecho, se ha hecho espacio en el escenario colombiano. En este punto, conviene reiterar, esta vez con mayor detenimiento, la postura de Gutiérrez Beltrán cuando sostiene que la Corte Constitucional colombiana no está obligada a elegir entre dos ordenamientos que se disputan la supremacía en el ámbito interno, toda vez que los dos órdenes normativos, el de la CIDH y la Constitución Política, hacen parte del bloque de constitucionalidad, por lo que «el tribunal doméstico se encuentra llamado a armonizar los dictados de estos textos, de modo que se garanticen dos resultados: el más amplio ejercicio de la libertad de las personas y el fiel cumplimiento de las obligaciones, constitucionales e internacionales» (Gutiérrez Beltrán, 2023, pág. 170).

Así, la garantía de respeto por los dictados convencionales y las órdenes judiciales de la Corte IDH, son actuaciones congruentes con el principio de supremacía constitucional, de tal suerte que «es nuestra propia Constitución, y no un texto extraño a nuestro ordenamiento jurídico colombiano, la que prescribe que el ordenamiento ha de ajustarse a los preceptos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos» (Gutiérrez Beltrán, 2023, pág. 170).

En ese orden, la interpretación conforme no representa una cesión de la soberanía del Estado, ni una subordinación normativa al derecho internacional, sino una expresión del constitucionalismo contemporáneo en el que la apertura al derecho internacional debe articularse con la defensa de los principios fundantes del orden interno.

Incluso, otras voces han llegado a considerar que la armonización del ordenamiento jurídico con la Convención es una obligación de los Estados, la cual no se fundamenta en una aproximación injustificada ni en la prevalencia de la Convención sobre las constituciones, más bien, persigue «evitar que posibles tensiones entre el tratado y el derecho interno pongan en riesgo la eficacia de los derechos humanos» (Serrano S. , 2024, pág. 185).

En criterio de Gil Botero, el derecho de los Estados es dinámico y, además, «contrastable con el orden jurídico interamericano, específicamente con el artículo 23.2 de la CADH» (Gil Botero, 2024, pág. 218). De ahí que:

...la interpretación armónica de la Convención Americana de Derechos Humanos, frente a los textos constitucionales de los estados, debe basarse en un diálogo horizontal que respete las pautas básicas de los instrumentos internacionales, y no en una decisión vertical que ignore la realidad normativa exógena. (...) La idea subyacente es armonizar el derecho supranacional con el nacional propio de cada Estado en un ejercicio dialéctico de armonización conforme a la racionalidad y finalidad propia de la Convención (Gil Botero, 2024, pág. 226).

A manera de ilustración, y a propósito de las funciones de la Procuraduría General de la Nación, dicho autor considera que es plausible que este órgano administrativo ejerza su función disciplinaria frente a servidores públicos de elección popular, y que el control efectivo de la eficacia de su inhabilitación y/o destitución:

...quede diferida a entorno y competencia del Juez Administrativo, así se logra compatibilizar lo aparentemente incompatible, salvaguardando el espíritu de la normativa interamericana y el derecho interno de los estados, de forma que coadyuva y contribuya a ese diálogo del *ius commune*

iberoamericano, en un ejercicio armónico de integración de la normativa internacional y la nacional» (Gil Botero, 2024, pág. 227).

A partir de lo expuesto, el criterio integrador de las disposiciones convencionales y las de los Estados nacionales en materia de restricción de derechos políticos, supone tener en cuenta que, aunque la norma internacional prohíbe que una autoridad administrativa limite estas prerrogativas a los funcionarios elegidos en el marco de la democracia, la normatividad que confiere estas atribuciones debe aplicarse, a condición de que la decisión definitiva sea objeto de intervención judicial. Con ello, si bien un órgano administrativo continuaría con la potestad que reprocha la Convención, lo cierto es que la decisión restrictiva debe ser objeto de control por parte de una autoridad judicial, con lo cual se integra con la garantía del juez competente que demanda el precepto convencional.

En definitiva, el diálogo integrador representa una herramienta valiosa para fortalecer la relación de los dictados legales internos con el derecho internacional y garantizar el respeto efectivo de las garantías inherentes al ser humano. Este proceso, aunque complejo y tenso, abre la puerta a una mayor protección de los individuos frente a posibles excesos del poder estatal, al tiempo que permite, en principio, que Colombia cumpla sus compromisos internacionales sin perder de vista su soberanía y particularidades jurídicas.

No obstante, esta búsqueda de armonización conlleva tanto riesgos como oportunidades. Por un lado, existe el desafío de evitar que la integración normativa se traduzca en el desgaste de instituciones y procedimientos propios del derecho interno.

En suma, el reto consiste en encontrar un equilibrio dinámico que permita a Colombia avanzar hacia una democracia más inclusiva y respetuosa de los derechos humanos, sin dejar de preservar su autonomía constitucional. Este esfuerzo de integración, bien gestionado, puede convertirse en un motor de transformación política y social que responda de manera efectiva tanto a los desafíos internos como a las exigencias de la comunidad internacional.

9.2. Complejidades del diálogo integrador

Aunque parece que del diálogo armonizador surge la fórmula que más se aproxima a superar los problemas de convencionalidad de los que adolecen las atribuciones de la Procuraduría General de la Nación y, en teoría, ubican los ordenamientos jurídicos opuestos en un escenario interpretativo acorde con el contenido de cada uno, sin la consecuencia de llegar a desconocerlos, ello no escapa a las dificultades propias originadas en las especificidades de uno u otro sistema que conducen a los jueces a adoptar posturas que, si bien buscan acoger los parámetros del derecho internacional sin apartarse del ordenamiento interno, conllevan un sacrificio de instituciones del derecho administrativo.

9.2.1. *Ineficacia del dialogo unilateral*

Los defensores del diálogo integrador sostienen, con algo de acierto, que este ejercicio hermenéutico contribuye a superar los desencuentros entre los dictados internacionales sobre derechos humanos y el ordenamiento constitucional de los Estados nacionales. Pareciera, de este modo, que basta con que la autoridad de un Estado se pronuncie en un sentido integrador de los supuestos en conflicto para entender cumplida una obligación internacional.

En favor de esta postura, la interpretación judicial también constituye una medida «de otro carácter», para adaptar el ordenamiento jurídico a los estándares internacionales sobre derechos humanos, según el precedente de la Corte IDH en el caso *Boyce y otros vs Barbados*.

Sin embargo, el éxito de este diálogo dependerá, en gran medida, de su afinidad con la posición jurídica del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Se debe insistir en que el sistema interamericano no admite contenidos o interpretaciones del derecho interno que resulten contrarias al objeto y fin de la Convención, aun tratándose del alcance de preceptos constitucionales definitorios del andamiaje fundamental de los Estados.

En capítulos precedentes se ilustró el detalle de una tensión muy puntual entre el contenido y alcance del artículo 23.2 de la CADH, en su tenor literal, y el régimen disciplinario del ordenamiento jurídico colombiano, desencuentro que recae en la autoridad con competencia para restringir derechos políticos de servidores públicos de elección popular.

En ese contexto, como se expuso, existe una profunda discrepancia entre la prohibición convencional —que impide a órganos administrativos restringir el ejercicio de derechos políticos— y la atribución que, con base en el derecho interno, ostenta el Ministerio Público colombiano.

La Corte IDH, en la sentencia del caso *Petro Urrego vs Colombia* ordenó al Estado colombiano adecuar «su ordenamiento jurídico interno» a los parámetros que estableció en dicho pronunciamiento, por lo que el Congreso de la República de Colombia procedió en ese sentido, y a través de la Ley 2094 de 2021 atribuyó funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación para que las sanciones de esa entidad se dictaran bajo la toga judicial que exige el orden convencional.

No obstante, la asignación de esta potestad judicial no superó la supervisión de cumplimiento de la Corte IDH, y tampoco el control de constitucionalidad que realizó la Corte Constitucional en la Sentencia C-030 de 2023, dado que no se ajustaba a la Carta Política por incumplimiento de varios estándares constitucionales²⁴.

²⁴ En punto a pronunciarse sobre las funciones jurisdiccionales que el legislador confirió a la Procuraduría General de la Nación, la Corte concluyó que dicha asignación es contraria a la Carta de 1991, porque no cumplía los estándares constitucionales según los cuales la asignación de facultades judiciales i) opera de manera excepcional; ii) debe estar contenido en una norma con fuerza de ley; iii) las materias sobre las que se ejercen estas funciones deben ser precisas, es decir, definidas con claridad y de acuerdo con un ámbito material delimitado; y iv) no es posible asignar estas funciones a autoridades administrativas para la investigación y juzgamiento de delitos.

La Corte, consciente de que su decisión produciría un vacío legal que afectaría la eficacia de los principios rectores de la función pública optó por modular los efectos de la sentencia, a través de una hermenéutica integradora cuyo propósito buscó superar el desencuentro de la preceptiva internacional y el orden interno, reafirmando la competencia de la Procuraduría General de la Nación para ejercer la potestad disciplinaria sobre funcionarios elegidos, pero reservando la sanción definitiva al juez contencioso administrativo (Corte Constitucional de Colombia, 2023).

Por ello, efectuó una integración normativa de acuerdo con la cual:

[e]l artículo 1º de la Ley 2094 de 2021 no desconoce el artículo 93 de la Constitución, en concordancia con los artículos 8º y 23.2 de la CADH siempre que se entienda que la imposición definitiva de las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular corresponderá al juez contencioso administrativo, conforme lo establece el inciso cuarto de esta misma norma» (Corte Constitucional de Colombia, 2023, pág. 74)

Con esta fórmula hermenéutica, el pronunciamiento sustrajo el carácter ejecutorio del acto sancionatorio de la Procuraduría General de la Nación, para diferir la sanción al pronunciamiento definitivo del juez administrativo, al considerar que la sanción final que implica la separación del cargo y la imposibilidad de ejercer las funciones para las que fue elegido el servidor debe ser impuesta por un juez —sin importar su especialidad— con pleno respeto del debido proceso, y no por una autoridad diferente.

En todo caso, la Corte Constitucional advirtió que «la reserva judicial en comento no supone que el Estado renuncie a la titularidad de la potestad disciplinaria frente a los servidores públicos de elección popular. Tampoco que incumpla su obligación de investigar y sancionar los actos de corrupción que estos comentan» (Corte Constitucional de Colombia, 2023, pág. 74), con lo que se entiende que el ente administrativo disciplinario conserva sus atribuciones para investigar e imponer sanciones de destitución e inhabilidad sobre servidores públicos de elección popular.

Como bien se aprecia, la Corte Constitucional adoptó medidas de otro carácter para ajustar el ordenamiento interno colombiano a los derroteros convencionales sobre restricción de derechos políticos, integrando la función sancionatoria disciplinaria del orden jurídico interno con la función jurisdiccional, buscando, de este modo, que la intervención del juez contencioso administrativo sea la que finalmente imponga una restricción de derechos políticos si eventualmente se verificara una falta disciplinaria por parte de un servidor de elección popular.

Sin embargo, con gran preocupación, se observa que esta propuesta integradora parece no tener eco en el sistema interamericano. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe de 2 de septiembre de 2024, presentó sus observaciones sobre el estado actual del cumplimiento de la orden de la Corte IDH, y en particular se refirió a la Sentencia C-030 de 2023 de la Corte Constitucional de Colombia.

La comisión advirtió que, con la solución vertida en dicho pronunciamiento, el Estado continúa incumpliendo la orden de la Corte IDH, por cuanto «[l]a adecuación ordenada al Estado se refiere a la imposición de una sanción penal, no así a que su ejecutabilidad sea revisada y avalada por autoridad judicial» (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2024, pág. 4), insistiendo en que la convención prohíbe que una autoridad administrativa imponga sanciones

disciplinarias a funcionarios de elección popular, aún si dicha sanción se somete a controles judiciales:

La CIDH reitera, lo señalado en sus observaciones escritas anteriores y en la audiencia privada de enero pasado, respecto a que **aun habiendo la Corte Constitucional declarado la citada reserva judicial, esta es posterior a la sanción *per se***, la cual es dispuesta por la Procuraduría y mediante proceso administrativo, en contradicción a la orden ya reiterada por la Honorable Corte.

En vista de esto, la Comisión reitera que el Estado aún no ha adecuado la legislación colombiana a los parámetros establecidos en la Sentencia de la Honorable Corte. Actualmente en Colombia, mediante la aplicación de la normativa vigente **persiste la posibilidad de sanción de inhabilitación o destitución de funcionario público democráticamente electo por vía de autoridad administrativa y no por ‘condena, por juez competente, en proceso penal’**, contrariando el artículo 23.2 de la Convención Americana y su objeto y fin. Es decir, los y las funcionarias pueden continuar siendo sancionados inicialmente con pena de inhabilitación o destitución mediante decisiones disciplinarias emitidas por la PGN, sin perjuicio de que dichas sanciones deban ser revisadas por el Consejo de Estado. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2024, pág. 4)

Se observa que las instituciones del sistema interamericano de derechos humanos, además de insistir en que a la autoridad administrativa le está vedado restringir los derechos políticos de los funcionarios de elección popular, persiste en la interpretación literal del precepto del artículo 23.2 de la CADH y, por ende, solo es admisible tal restricción cuando proviene de condena impuesta por el juez competente en un proceso penal.

De manera más reciente, la Comisión (15 de abril, 2025) presentó ante la Corte IDH sus observaciones sobre la información aportada por el Estado colombiano para cumplir la sentencia, lanzando duras advertencias contra la posición de los tribunales nacionales, en particular sobre lo resuelto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-030/2023 y el auto de unificación de la Sala Plena del Consejo de Estado, (Consejo de Estado de Colombia, 2024), que acogió el criterio del tribunal constitucional y advirtió que lo resuelto por esa corporación judicial constituye cosa juzgada (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2025).

La comisión insistió en la postura legal y jurisprudencial del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que advierte que los Estados parte no pueden acudir a su derecho interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Convención lo que conlleva que «los fallos de la Corte Interamericana no puedan ser revisados por autoridades nacionales» (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2025, pág. 3).

Más aún, sostuvo que los tribunales colombianos no realizaron un debido control de convencionalidad, criticando que en la interpretación vertida en sus decisiones persisten la facultades de la Procuraduría para imponer sanciones disciplinarias de destitución e inhabilitación contra servidores públicos de elección popular, por lo que precisó que el estándar interamericano se refiere a que la sanción disciplinaria para estos funcionarios «sea por condena en proceso penal», y que la sentencia de la Corte IDH «no se refiere a la ejecutoria de una sanción administrativa mediante la decisión jurisdiccional de un recurso extraordinario de revisión» (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2025, pág. 3).

Se puede apreciar que la postura de las autoridades del Sistema Interamericano de Derechos Humanos no admite la intervención judicial como sustento para que el ordenamiento jurídico colombiano permita que la Procuraduría General de la Nación imponga sanciones restrictivas de derechos políticos, aun si tal sanción carece de poder ejecutorio para su cumplimiento.

Circunstancias como esta revelan que el análisis del diálogo integrador entre los tribunales nacionales y el sistema interamericano de derechos humanos adolece de una profunda ineficacia en la armonización jurídica cuando la interpretación nacional no es validada por las autoridades del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Aunque la Corte Constitucional de Colombia ha intentado adaptar el ordenamiento interno mediante fórmulas hermenéuticas y mecanismos de control judicial, como la reserva de la sanción definitiva al juez contencioso administrativo, estos esfuerzos no han sido suficientes para satisfacer los estándares convencionales exigidos por la Corte IDH.

La experiencia colombiana demuestra que el diálogo integrador, solo puede considerarse eficiente si la Corte IDH aprueba expresamente la lectura jurídica propuesta por los tribunales nacionales. De lo contrario, persiste el riesgo de incumplimiento internacional y de sanciones por parte del sistema interamericano. En definitiva, el verdadero éxito del diálogo integrador no depende únicamente de la voluntad de los tribunales nacionales de conciliar sus normas con los tratados internacionales, sino de la aceptación y validación de esa interpretación por parte de la Corte IDH. Sin este aval, cualquier fórmula nacional corre el riesgo de ser considerada insuficiente o incompatible con el objeto y fin de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, perpetuando el desencuentro normativo y la inseguridad jurídica para los Estados parte.

9.2.2. Un sistema interamericano inflexible

Si bien la Corte IDH no ha emitido pronunciamiento sobre las observaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al cumplimiento de la sentencia del caso *Petro Urrego vs Colombia*, no hay que descartar la posibilidad de que la resolución correspondiente acoja las observaciones de la comisión. Como se indicó en acápite anterior, el tribunal internacional, en su resolución de verificación de cumplimiento (CIDH, 2021) insistió en su interpretación literal del precepto del artículo 23.2 de la CADH, en la que enfatizó que la restricción de derechos políticos por destitución e inhabilitación de funcionarios de elección popular debe provenir de una condena impuesta por juez competente en proceso penal.

Conocedores de los motivos que llevaron a la protección internacional de los derechos políticos, es comprensible que la competencia para limitarlos recaiga, exclusivamente, en una autoridad con jurisdicción, y con ello impedir el uso represivo del aparato estatal para, por medio de organismos administrativos, neutralizar corrientes políticas divergentes del gobierno de turno, o «para favorecer determinados fines partidistas» (CIDH, 2005, pág. 80).

Sin embargo, tampoco puede perderse de vista que algunos Estados, dada su conmoción política y social, y las necesidades de sus ciudadanos, pueden requerir la adopción de modelos

concentrados, más eficaces, de vigilancia y control de la función pública. Por esta razón, se justifica el papel trascendental que la Constitución Política de 1991 confirió a la potestad disciplinaria, concebida como un instrumento esencial para el cumplimiento de los fines del Estado. En efecto, el constituyente derivado dotó a la función disciplinaria de un carácter estructural, al erigirla en mecanismo de protección de la integridad de la función pública y, por ende, en elemento distintivo del modelo de Estado Social de Derecho.

La potestad disciplinaria, en consecuencia, asume el deber, por no decir el peso, de garantizar la buena marcha de la administración, con miras a consolidar los cometidos trazados en una carta constitucional que emergió como respuesta popular a la incapacidad histórica de las autoridades para enfrentar desafíos como la violencia política, la corrupción, el conflicto armado interno y la penetración del narcotráfico en las instituciones, condiciones que, desde luego, exigían mayor eficiencia y contundencia en la actividad del Estado. De ahí que la disciplina estatal se conciba como un medio para asegurar eficiencia y legitimidad en el ejercicio del poder público.

Bajo este panorama, el estudio sobre el alcance de los textos convencionales podría ajustarse a las dinámicas actuales del continente, y contemplar las necesidades de las democracias actuales como la de Colombia que, precisamente, optó por la adopción de instituciones constitucionales de vigilancia y control de la función pública, como instrumentos de promoción de la eficacia en la actividad de sus autoridades y que, por esa línea, persigue lograr sus objetivos y responder de manera oportuna a las necesidades de sus ciudadanos.

La Corte IDH, en su función de intérprete autorizado de la CADH, podría decantarse por una interpretación que contemple el origen y fundamento de las instituciones constitucionales concebidas para responder a las necesidades de los ciudadanos y el cumplimiento de los objetivos de los Estados, adoptando una orientación que examine la identidad constitucional, y la forma de armonizarla con los estándares convencionales.

No obstante, las autoridades del sistema de protección de derechos humanos parecen pasar por alto la necesidad de adaptar sus interpretaciones a los contextos democráticos actuales. Se les perciben ancladas en una exégesis rígida del texto convencional e incapaces de adoptar un enfoque reflexivo y evolutivo que reconozca que las circunstancias históricas que dieron origen a los instrumentos internacionales no necesariamente coinciden con las dinámicas contemporáneas de las sociedades.

No sobra señalar que las condiciones políticas que dieron origen a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en 1969, marcadas por la fragilidad institucional del continente, la prevalencia de regímenes autoritarios y la consecuente disposición de los aparatos estatales a restringir las garantías fundamentales de la ciudadanía, en particular la participación en los asuntos públicos y la conformación del poder mediante elecciones libres, distan sustancialmente de la coyuntura contemporánea.

En definitiva, la situación actual de la democracia en Latinoamérica afronta otros desafíos que no se enfocan precisamente en la necesidad de contrarrestar el actuar de regímenes represores. En ese contexto, la mayoría de los Estados latinoamericanos se encuentran insertos en marcos institucionales democráticos como el colombiano que, con sus limitaciones, aseguran la

celebración periódica de comicios y la vigencia de mecanismos de representación política, lo que configura un escenario cualitativamente distinto al que motivó la adopción del denominado Pacto de San José de Costa Rica.

La postura rígida del tribunal internacional no escapa de las observaciones críticas de la doctrina. A propósito, es relevante destacar el análisis de Gargarella (2013) sobre el pronunciamiento del caso *Gelman vs Uruguay* (CIDH, 2011), donde el tribunal internacional consideró que una ley de caducidad que impedía llevar a juicio a los responsables de violaciones de derechos humanos durante la dictadura militar, era contraria a la Convención, aun cuando superó, en dos oportunidades, el escrutinio popular realizado a través de un referéndum en 1989 y, posteriormente, un plebiscito en 2009.

En sentir de la Corte, la legitimación democrática está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos, por lo que las leyes de amnistía, en casos de graves violaciones de tales derechos, son incompatibles con la Convención, porque impiden la investigación y sanción de los responsables, y el acceso de las víctimas a la verdad y a las reparaciones correspondientes, en favor de la impunidad.

Sin embargo, para Gargarella, la norma cuestionada era «democráticamente legítima, en un grado significativo» (Gargarella, 2013), al ser avalada a través de mecanismos de participación ciudadana entendidos «como máxima expresión de la soberanía popular». En su sentir, la Corte IDH debió realizar un esfuerzo argumentativo para distinguir la amnistía del caso uruguayo frente a otros procesos de clemencia que adolecían «en un extremo de falta de legitimidad» (la ley de autoamnistía del gobierno de Bignone en Argentina), o muy baja presunción de validez (la ley de amnistía general para los involucrados en una masacre perpetrada por agentes paraestatales en Perú). Por consiguiente, afirmó que «[s]i una norma goza de (cierta) legitimidad democrática, ella no puede ser, luego, simplemente desafiada como si se tratara de una norma emanada de una dictadura» (Gargarella, 2013).

En ese orden, al decir de Gargarella, «el enfoque adoptado por la Corte IDH en el fallo *Gelman* se mostró esquemático y carente de matices. Para la Corte, simplemente, las amnistías se encontraban prohibidas en todos los casos» (Gargarella, 2013). La crítica se centró, entonces, en que el tribunal enfocara la relevancia del caso en la *ratio legis* de la norma, esto es, la impunidad de las violaciones a los derechos humanos, y la consideración según la cual el respaldo ciudadano no iba más allá de una cuestión formal que, per se, no legitimaba la norma ante el derecho internacional. Por consiguiente, advirtió que la Corte, sin argumentos, «desautorizó sin atenuantes ni matices la decisión del Congreso uruguayo, ratificada por la voluntad de más del 50% de la población expresada de modo limpio y directo» (Gargarella, 2013).

Como se observa, los estándares rígidos del Sistema Interamericano suelen pasar por alto las dinámicas democráticas de los estados, y plantea una postura al margen de los contextos políticos y sociales actuales, tendencia que dificulta la articulación de un diálogo judicial con las cortes de los Estados nacionales.

9.2.3. *Los retos de los tribunales nacionales*

Las dificultades para la integración de los sistemas jurídicos nacionales y la Convención, derivadas de la rigidez hermenéutica del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, han llevado a los tribunales nacionales a enfrentar una serie de dificultades en su propósito armonizador.

Para el caso colombiano, nos referiremos al pronunciamiento de la Corte Constitucional de Colombia, vertido en la sentencia C-030/23, en la que, al asumir el noble propósito de ajustar el contenido de la potestad disciplinaria a los mandatos convencionales, se apartó del deber internacional de garantizar la eficacia de las normas internacionales sobre garantías políticas mediante el control de convencionalidad y, además, acudió a parámetros hermenéuticos que se tradujeron en el sacrificio de instituciones elementales de derecho interno.

Antes de descender al estudio de la providencia, es necesario aclarar que los señalamientos frente a sus consideraciones, aunque podrían asumirse como críticas, y en efecto llegarían a serlo, se realizan con el único propósito de comprender las dimensiones del sacrificio de ciertas instituciones en privilegio de la adaptación del orden jurídico colombiano a la estructura convencional.

9.2.3.1. *Contra el control de convencionalidad*

La Corte Constitucional se debate entre el rol que le impone la Constitución Política, de fungir como garante de la integridad y prevalencia de esta, y el deber de los Estados parte de la CADH de acatar sus disposiciones, sin la posibilidad de invocar su derecho interno para justificar su incumplimiento²⁵.

El deber de este alto tribunal, de ser el guardián celoso de la supremacía de la Carta Política, se erige, a su vez, como el fundamento para despojarse de la toga como juez de convencionalidad, muy a pesar de que el precedente interamericano impone a las autoridades de los Estados parte, tanto administrativas como judiciales, hacer prevalecer las normas de la convención.

En esos términos, el alto tribunal constitucional sentó su posición resistente según la cual, pese a reconocer que los tratados internacionales sobre derechos humanos prevalecen en el orden interno, ello no significa que la Constitución Política esté subordinada a su contenido, y con base en ello advirtió que «la Corte Constitucional no realiza, en ningún caso, control de convencionalidad directo y autónomo porque ello supondría aceptar, en contra del texto constitucional, la existencia de normas supraconstitucionales, así como transmutar la naturaleza de la misma Corte Constitucional» (Corte Constitucional de Colombia, 2023, pág. 38).

²⁵ Por expresa prohibición del artículo 27 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados internacionales

En este aspecto, observamos que esta colegiatura judicial decidió apartarse de los deberes que surgieron para el Estado colombiano a partir del momento en que se hizo parte del Pacto de San José de Costa Rica, pasando por alto las obligaciones que provienen del derecho de los tratados, entre otras, la prohibición de invocar el derecho interno como sustento para desconocer un tratado internacional.

La postura del máximo tribunal constitucional colombiano entra en abierta tensión con el contenido del precedente interamericano, entre otros el decantado en el fallo del caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile (2006) donde, además de implementar el control de convencionalidad como mecanismo de eficacia de las normas internacionales sobre derechos humanos, exige aplicar tanto los tratados como su propia interpretación autorizada.

Además, para la Corte Constitucional no resulta acertado, menos aún admisible, entender que los cánones de la CADH se erijan como un ordenamiento supraconstitucional, al cual la Carta Política de Colombia le deba subordinación, no obstante que el tribunal interamericano ha considerado que las normas de esta jerarquía también están sometidas al examen de convencionalidad.

En conclusión, la posición asumida por la Corte Constitucional colombiana revela una tensión estructural no resuelta entre el principio de supremacía constitucional y las obligaciones internacionales derivadas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Al rehusarse a ejercer un control de convencionalidad directo y autónomo, el tribunal privilegia una lectura rígida del orden interno que, aunque coherente con su función de garante de la Constitución, desconoce el alcance vinculante del derecho internacional de los derechos humanos y las obligaciones asumidas voluntariamente por el Estado colombiano al adherir al Pacto de San José. Esta postura, además de contradecir el estándar fijado por la Corte Interamericana —que exige a todas las autoridades nacionales asegurar la eficacia normativa de la Convención y de su interpretación autorizada—, coloca al ordenamiento colombiano en un escenario de fricción permanente con el sistema interamericano.

En consecuencia, la resistencia del tribunal constitucional no solo debilita la articulación entre los niveles nacional e internacional de protección de derechos, sino que también compromete el cumplimiento del principio *pacta sunt servanda*, erosionando la coherencia del Estado colombiano frente a sus compromisos internacionales y generando un déficit de convencionalidad que afecta la plena vigencia de los derechos humanos en el ámbito interno.

9.2.3.2. *Contradicciones con el precedente*

La Corte Constitucional dispuso instituir el recurso extraordinario de revisión previsto en la Ley 2094 de 2021, como un mecanismo de control automático de las decisiones del Ministerio Público, con el propósito de garantizar la intervención judicial respecto de una decisión limitante de derechos políticos.

Sin embargo, con ello contradujo su precedente decantado en la Sentencia C-091/22 (Corte Constitucional de Colombia, 2022), según el cual el control automático de una sanción por responsabilidad fiscal es inconstitucional.

En esa oportunidad, la Corporación se pronunció sobre la constitucionalidad de los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021, que adicionó, en su orden, los artículos 136A²⁶ y 185A²⁷ a la Ley 1437 de 2011, mediante los cuales se reguló el trámite del control automático de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal.

Estas normas disponían que los fallos con responsabilidad fiscal tendrían un control automático e integral de legalidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, cuyo trámite consistía, básicamente, en que i) al proferirse el fallo este se enviaría de inmediato ante el juez administrativo competente quien, ii) mediante auto no pasible de recurso, admitiría el trámite correspondiente, iii) fijaría un aviso para promover la intervención de los interesados en defender o cuestionar la legalidad del fallo, iv) notificar al funcionario responsable y al órgano de control fiscal y, surtido lo anterior, v) proferir sentencia.

El tribunal constitucional destacó que el control automático cuestionado colocaba al responsable fiscal en un escenario de desigualdad respecto de otros servidores públicos porque i) no permitía al funcionario acusado presentar pruebas ni controvertir las que se allegaran en su

²⁶ Artículo 136A. Control automático de legalidad de fallos con responsabilidad fiscal. Los fallos con responsabilidad fiscal tendrán control automático e integral de legalidad ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ejercido por salas especiales conformadas por el Consejo de Estado cuando sean expedidos por la Contraloría General de la República o la Auditoría General de la República, o por los Tribunales Administrativos cuando emanen de las contralorías territoriales. Para el efecto, el fallo con responsabilidad fiscal y el antecedente administrativo que lo contiene, serán remitidos en su integridad a la secretaría del respectivo despacho judicial para su reparto, dentro de los cinco (5) días siguientes a la firmeza del acto definitivo.

²⁷ Artículo 185A. Trámite del control automático de legalidad de fallos con responsabilidad fiscal. Recibido el fallo con responsabilidad fiscal y el respectivo expediente administrativo, se surtirá lo siguiente:

1. Mediante auto no susceptible de recurso, el magistrado ponente admitirá el trámite correspondiente, en el que dispondrá que se fije en la secretaría un aviso sobre la existencia del proceso por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo, así mismo en el auto admisorio se correrá traslado al Ministerio Público para que rinda concepto dentro del mismo término; se ordenará la publicación de un aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; así como la notificación al buzón de correo electrónico dispuesto para el efecto, a quien según el acto materia de control, hubiere sido declarado responsable fiscal o tercero civilmente responsable y al órgano de control fiscal correspondiente.
2. Cuando lo considere necesario para adoptar decisión, podrá decretar las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.
3. Vencido el término de traslado o el período probatorio, cuando a ello hubiere lugar, el magistrado ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de entrada al despacho para sentencia.
4. La sala de decisión proferirá sentencia dentro de los veinte (20) días siguientes al registro del proyecto de fallo, que incluirá, entre otros, el control de legalidad sobre la inhabilidad derivada de la inclusión en el Boletín de Responsables Fiscales la cual se entenderá suspendida hasta el momento en que sea proferida la sentencia respectiva. Si encontrare que se configuró alguna de las causales de nulidad previstas por el artículo 137, así lo declarará y adoptará las demás decisiones que en derecho correspondan. La sentencia proferida en ejercicio del control automático se notificará personalmente a la contraloría, a quien hubiere sido declarado responsable fiscal o tercero civilmente responsable, y al Ministerio Público, al buzón de correo electrónico dispuesto para el efecto; y por anotación en el estado, a los demás intervinientes y será susceptible de recurso de apelación que será decidido por salas especiales conformadas por la corporación competente, en caso de que el fallo de primera instancia sea proferido por el Consejo de Estado la apelación será resuelta por una sala especial diferente a aquella que tomó la decisión. La sentencia ejecutoriada en ejercicio del control automático tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes y se notificará en la forma dispuesta en el presente numeral.

contra; ii) no tiene la oportunidad de formular pretensiones de restablecimiento de derechos ni la indemnización de perjuicios; iii) y no puede pedir la suspensión provisional de los efectos del fallo.

Adicionalmente, se abstuvo de condicionar la exequibilidad de las normas demandadas para que se entendiera que los responsables fiscales podían solicitar medidas cautelares, la suspensión del fallo, las pruebas que consideraran pertinentes y el restablecimiento del derecho, al advertir que tal condicionamiento o modulación excedía sus facultades.

Al respecto, consideró que no era posible armonizar el control automático e integral, porque para ello se tendrían que eliminar las características de su esencia, esto es, precisamente, ser automático e integral. Por lo tanto, advirtió que eliminar estas particularidades significa que no se estaría imponiendo una interpretación condicionada, sino que implica expedir una nueva norma, lo cual se traduce en una suplantación del Congreso de la República, que es la corporación que tiene a su cargo hacer las leyes.

En síntesis, para la Corte, el control automático de legalidad de una sanción administrativa fiscal i) es inconstitucional porque coloca al sancionado en un escenario de desigualdad frente a los demás administrados, y ii) no es posible modular la exequibilidad condicionada de ese control, porque con ello suplantaría al Congreso de la República.

Sin embargo, en la sentencia C-030 de 2023 se pronunció en un sentido completamente opuesto, al instituir un control automático de legalidad no previsto por el legislador. En efecto, mientras que el control automático del fallo con responsabilidad fiscal cercena garantías procesales relevantes para el acceso a la administración de justicia, en el escenario del fallo disciplinario encontró, por el contrario, precedente su control por vía automática.

Si bien la Corte moduló el alcance de su decisión para evitar esta contradicción, señalando que el disciplinado puede ejercer todas las actividades procesales pertinentes para su defensa, como si se tratara del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con ello contradujo aún más las consideraciones plasmadas en la Sentencia C-091/22, pues el alcance del control automático e integral del fallo con responsabilidad fiscal también pudo modularse en el sentido de agregar estas garantías procesales en favor del responsable fiscal.

En esa medida, resulta incomprensible la razón por la que la Corte implementó el control automático de legalidad del fallo disciplinario modulando su decisión, mientras que el control automático de legalidad del fallo con responsabilidad fiscal, que también es una decisión administrativa que limita los derechos políticos del sancionado, no corrió con la misma suerte y se declaró inexecutable.

Ante ello, se considera que la aplicación coherente del precedente debió dar lugar a que la Corte Constitucional colombiana se abstuviera de modular la sentencia que declaró inexecutable la atribución de funciones judiciales de la Procuraduría General de la Nación y, por contera, se abstuviera de pronunciamiento alguno tendiente a conferir constitucionalidad a un control automático de legalidad de los fallos disciplinarios, por cuanto este control es inconstitucional en el escenario de la responsabilidad fiscal.

En este punto se observa que para la Corte Constitucional existe una distinción injustificada entre los responsables fiscales y los sancionados disciplinariamente, diferencia que se desprende, precisamente, de que el control automático de legalidad de un fallo con responsabilidad fiscal es contrario a la Constitución Política, mientras que dicho control se ajusta a la Carta, tratándose del fallo disciplinario.

El examen comparado de las sentencias C-091 de 2022 y C-030 de 2023 evidencia una ruptura significativa en la coherencia del precedente constitucional colombiano respecto del control automático de legalidad de decisiones administrativas que restringen derechos políticos.

Al validar el control automático en el ámbito disciplinario e invalidarlo en el fiscal, la Corte no solo se aparta de su doctrina sobre igualdad y reserva de ley, sino que compromete la consistencia interna de su jurisprudencia y erosiona la seguridad jurídica. En consecuencia, una aplicación estricta y coherente del precedente debió conducir a rechazar cualquier modalidad de control automático no prevista por el legislador, en materia disciplinaria, preservando así la separación de poderes y la uniformidad en la protección de las garantías procesales de quienes son objeto de sanciones administrativas con impacto en sus derechos políticos.

9.2.3.3. *Suplantación del legislador*

Este es, tal vez, el reparo más sensible contra el pronunciamiento de la sentencia C-030/23, en cuanto el alto tribunal constitucional se atribuyó la función legislativa, so pretexto de modular los efectos de este proveído.

La corporación constitucional contradujo sus propias consideraciones decantadas en la Sentencia C-091/22 respecto de sus atribuciones y limitaciones, y en específico la prohibición de suplantar al legislador en su función de hacer las leyes; la Corte expuso que, en el marco de sus competencias, no le es posible, so pretexto de condicionar la exequibilidad de las normas o modular sus fallos, presentar un alcance interpretativo que exceda los parámetros que definió el legislador.

Tal como se explicó en acápites anteriores, la Corte Constitucional se abstuvo de condicionar la exequibilidad del control automático e integral del fallo con responsabilidad fiscal para que se entendiera que el responsable puede solicitar medidas cautelares, la suspensión del fallo, solicitar las pruebas que consideren pertinentes y el restablecimiento del derecho.

Además, la Corte se abstuvo de condicionar la exequibilidad de las normas bajo esta interpretación debido a que, de ser así, ello implica eliminar las características esenciales que el legislador confirió al control automático e integral de legalidad, a saber, i) ser automático, sin que medie demanda por parte del sancionado, y ii) ser integral, bajo el análisis de todos los aspectos que el juez considere debe comprender el análisis de legalidad de la sanción, sin limitarse a las que eventualmente plantee el sancionado, lo que a la postre conlleva a expedir una nueva norma, atribución que está reservada exclusivamente en cabeza del legislador.

Sin embargo, no tuvo en cuenta esta limitación al momento de modular el fallo vertido en la Sentencia C-030/23, toda vez que, además de avalar un recurso extraordinario de revisión, le otorgó un contenido y alcance que no previó el legislador.

Efectivamente, el colegiado del control constitucional dispuso que «por ministerio de la ley», el recurso extraordinario de revisión opera de manera automática, muy a pesar de que el legislador lo concibió como rogado, esto es, como un mecanismo judicial que debía ser promovido a instancias del disciplinado sancionado, en un término de treinta días siguientes a la ejecutoria de la decisión disciplinaria.

La intención del Congreso de concebir como rogado el recurso extraordinario de revisión se refleja del texto explícito de las normas, particularmente el artículo 238D del Código General Disciplinario²⁸, en cuanto dispuso que «(...) **podrá interponerse** dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de la respectiva decisión disciplinaria **por el disciplinado** en el caso de las decisiones sancionatorias (...)» (Congreso de la República de Colombia, 2019), además que, en los casos de servidores públicos de elección popular, la norma es clara en establecer que «la ejecución de la decisión en su contra quedará suspendida hasta que se resuelva el recurso correspondiente, **si es que se presentase y fuere admitido; o hasta que se venza el término de Ley para la radicación y admisión del mismo**» (Congreso de la República de Colombia, 2019), lo que pone de presente que el fallo disciplinario quedará en firme, y será ejecutable, si el disciplinado no controvierte la sanción.

Así, la Corte Constitucional, so pretexto de modular el fallo, decidió que el recurso extraordinario de revisión se convertiría en un medio de control automático de legalidad, muy a pesar de que la norma expedida por el Congreso de la República no lo consagró con esa característica.

La invasión de las funciones del legislador también se evidencia frente a las causales de revisión de la sanción disciplinaria, puesto que, aun cuando el legislador colombiano dispuso un listado taxativo, y por ende limitado, en el artículo 56 de la Ley 2094 de 2021²⁹, el alto tribunal consideró necesario extender tales causales más allá de las enlistadas en la referida disposición.

De este modo, so pretexto de que los supuestos de procedencia del recurso extraordinario de revisión restringen la defensa del disciplinado y deja sin control judicial posibles sanciones que limiten derechos políticos de funcionarios electos, consideró que «el trámite del recurso de revisión operará de manera automática e inmediata y no está supeditado a las causales taxativas de procedencia, permitiéndosele al ciudadano disciplinado el ejercicio de todas las actividades procesales que estime pertinentes a su defensa» (Corte Constitucional de Colombia, 2023, pág. 77).

El análisis de la Sentencia C-030 de 2023 permite concluir que la Corte Constitucional desbordó los límites de su competencia interpretativa al modular los efectos del fallo de manera tal que terminó ejerciendo funciones propias del legislador. La decisión no solo contradice

²⁸ Adicionado por el artículo 57 de la Ley 2094 de 2021.

²⁹ Con el que adicionó el artículo 238 C de la Ley 1952 de 2019.

abiertamente la doctrina fijada en la Sentencia C-091 de 2022 —según la cual la Corte no puede, bajo el ropaje de la modulación o del condicionamiento, alterar el diseño normativo previsto por el Congreso—, sino que además introduce un esquema procesal que el legislador expresamente descartó.

Al convertir un recurso extraordinario concebido como rogado en un mecanismo de control automático de legalidad, y al ampliar de forma ilimitada las causales de revisión previstas de manera taxativa en la ley, el tribunal constitucional reconfiguró elementos esenciales del régimen disciplinario sin habilitación normativa alguna.

Esta actuación implica una invasión directa de la órbita funcional del Congreso, vulnera el principio de separación de poderes y erosiona la seguridad jurídica al desconocer los criterios de autocontención que la propia Corte había establecido un año antes. En suma, la modulación realizada en la Sentencia C-030/23 no constituye un ejercicio legítimo de interpretación constitucional, sino una intervención normativa que excede el marco competencial del juez constitucional y compromete la coherencia y estabilidad del sistema jurídico colombiano.

9.2.3.4. *Improcedencia del recurso extraordinario de revisión*

El recurso extraordinario de revisión, tal como fue concebido en el artículo 54 de la Ley 2094 de 2021³⁰, procede «contra las decisiones sancionatorias ejecutorias³¹ dictadas por la Procuraduría General de la Nación en ejercicio de la potestad disciplinaria jurisdiccional» (Congreso de la República de Colombia, 2021). En otras palabras, el recurso extraordinario de revisión procede contra la decisión dictada por la Procuraduría General de la Nación en ejercicio de su atribución como autoridad judicial.

Sin embargo, se insiste, la Corte Constitucional de Colombia declaró inexecutable la potestad disciplinaria jurisdiccional que la Ley 2094 de 2021 confirió a la Procuraduría General de la Nación. Esta decisión trajo como efecto directo e ineludible el despojo de la naturaleza judicial de los actos de dicho organismo, por lo que, en consecuencia, recobraron su característica de ser decisiones administrativas.

Por esta razón, el recurso extraordinario de revisión no es la herramienta legal pertinente para controvertir su legalidad.

Como se indicó en precedencia, el sistema jurídico administrativo colombiano contempla la posibilidad de acudir a la justicia para controlar la legalidad de los actos administrativos, categoría normativa dentro de la cual se encuentran los fallos disciplinarios. En efecto, la Ley 1437

³⁰ Con el cual adicionó el artículo 238 A de la Ley 1952 de 2019.

³¹ Transcripción conforme al texto original.

de 2011 establece expresamente en sus artículos 137³² y 138³³ el derecho de acción para controvertir la legalidad de los actos administrativos bien sea por el medio de control de nulidad simple contra actos de contenido general y abstracto, o a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, para demandar actos de carácter particular y concreto.

El fallo disciplinario de la Procuraduría General de la Nación se enmarca en esta última categoría de acto, al contener una decisión de la administración que crea, modifica o extingue una situación jurídica particular y concreta del disciplinado, de tal manera que el mecanismo judicial previsto para impugnar su legalidad ante el juez administrativo es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

No existe, en el ordenamiento jurídico colombiano, disposición legal o reglamentaria que permita la revisión de la juridicidad de un acto administrativo por conducto de un recurso extraordinario de revisión, al punto que ni siquiera la misma Ley 2094 de 2021 consagró este medio de defensa judicial para tal efecto, pues su procedencia se condicionó a que se tratara de las otrora decisiones judiciales de la Procuraduría General de la Nación. De ahí que el recurso de revisión, concebido como mecanismo para el control de la juridicidad de una decisión judicial disciplinaria, haya perdido su razón de ser en la práctica y, por ende, se revele improcedente para controvertir un acto administrativo.

Además, en el derecho colombiano se instituyó la revisión judicial extraordinaria como un mecanismo para controlar la justicia de las providencias de los jueces, es decir, no es una instancia adicional para reabrir el debate jurídico del asunto, ya resuelto en las instancias judiciales, sino para revisar que la decisión se haya adoptado con observancia de los parámetros que debe contemplar la expedición de una providencia judicial, sin la posibilidad de traer al conocimiento del juez lo debatido y decidido respecto del fondo de la controversia.

³² “Artículo 137. Nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.

2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.

3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.

4. Cuando la ley lo consagre expresamente.

Parágrafo. Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente.”

³³ “Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.”

Así lo definió la misma Corte Constitucional, en la Sentencia C-520/09 (Corte Constitucional de Colombia, 2009), al referirse al alcance del recurso extraordinario de revisión como una excepción al principio de cosa juzgada, al permitir la reapertura de los fallos en firme cuando surgen hechos o actuaciones ilícitas que afectan su validez y comprometen la justicia que debe sustentar toda decisión judicial.

Se debe entender, de esta manera, que las sentencias son las decisiones que ponen fin a un proceso de juzgamiento, de tal suerte que no puede ser otra autoridad, si no la judicial, la que tenga la potestad de emitir esta clase de providencias en su función de administrar justicia.

Bajo este entendimiento, el recurso extraordinario de revisión fue concebido como una herramienta tendiente a controvertir la justicia de un pronunciamiento judicial. De hecho, la Corte Constitucional en la referida sentencia C- 520/09 destacó que este mecanismo judicial, de acuerdo con su naturaleza, no está previsto para la reapertura del debate legal surtido en las instancias del proceso judicial ordinario, esto es, no se trata de una instancia adicional que permita a las partes descender, de nuevo, al estudio de los aspectos legales que orientaron la controversia judicial en la que se produjo la sentencia, sino para verificar aspectos circunstanciales posteriores a ella que bien pueden afectar su firmeza y, por consiguiente, la cosa juzgada:

La Corporación ha precisado la naturaleza del recurso extraordinario de revisión señalando que “la revisión no pretende corregir errores *“in judicando”* ni puede fundamentarse en las mismas pruebas que sirvieron de soporte a la decisión que puso término al proceso, pues para estos yerros están previstos los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del propio proceso. La revisión, que no es un recurso sino una acción, pretende, como lo ha señalado la doctrina y la jurisprudencia, un examen detallado de ciertos hechos nuevos que afectan la decisión adoptada y el sentido de justicia que de ella emana. La acción de revisión, en la medida en que afecta la certeza brindada por la cosa juzgada, es no sólo extraordinaria sino que además procede por las causales taxativamente señaladas por la ley, y no es posible aducir otras distintas. (Corte Constitucional de Colombia, 2009, pág. 16).

Conforme con lo anterior, debe entenderse que por esta vía no es posible descender nuevamente al debate legal y probatorio que ya tuvo lugar durante las instancias del trámite judicial ordinario, puesto que la naturaleza extraordinaria del recurso se orienta a la revisión de una sentencia que puso fin al proceso, con el fin de determinar su juridicidad en el marco de la configuración de causales taxativamente consagradas en la ley.

En similar línea, el Consejo de Estado colombiano (2017), ha expuesto la tesis según la cual este mecanismo extraordinario no está concebido para resolver censuras sobre el criterio empleado por el juez en la sentencia, al punto que su procedencia está restringida al rigor que debe observar su procedencia bajo las causales legales.

De esta forma, se tiene que, por la naturaleza jurídica del recurso extraordinario de revisión, este no resulta ser el escenario procesal pertinente para cuestionar las valoraciones legales y probatorias vertidas en un acto administrativo, comoquiera que, para ese propósito, la ley colombiana dispuso un trámite judicial ordinario. Adicionalmente, el orden jurídico colombiano concibió este mecanismo de revisión extraordinaria únicamente para cuestionar los errores de una sentencia judicial.

Lo anterior conlleva a concluir que i) el recurso extraordinario de revisión solo procede contra los pronunciamientos de los jueces, de tal suerte que por esta vía no es posible el control de legalidad de los actos administrativos; ii) no contempla la posibilidad de debatir las consideraciones legales y probatorias vertidas en la sentencia; y iii) por la razón anterior, las causales de revisión no se enmarcan, ni siquiera podrían asemejarse, a las de nulidad de los actos administrativos las cuales, en un margen muchísimo más amplio de acción, permiten al administrado plantear ante las autoridades judiciales cualquier circunstancia legal por la que el acto administrativo no se acompasa con el ordenamiento jurídico, bien sea por haber infringido las normas en las que debía fundarse, por expedición irregular, falta de competencia o falsa motivación, etc.

A propósito de estas conclusiones, emerge con claridad la improcedencia del trámite extraordinario para cuestionar el fallo disciplinario, aun bajo la modulación que, sin buen resultado, expuso la Corte Constitucional.

9.2.3.5. *Despojo del carácter ejecutorio de los actos administrativos*

El carácter ejecutorio de los actos administrativos debe entenderse como la prerrogativa en favor de las decisiones de la administración, que permite su cumplimiento sin necesidad de la intervención de otra autoridad, por virtud de la presunción de legalidad que los cobija.

De antaño, autores como Carlos Balbín definieron la ejecutividad del acto administrativo como «la capacidad del acto de modificar el ordenamiento jurídico o la posibilidad de ejecutar el acto por la fuerza sin intervención del órgano judicial» (Balbín, 1990, pág. 9), por lo que, de admitirse una definición en contrario, no existiría una diferencia objetiva entre el acto del derecho privado y el acto administrativo.

Para este autor, la justificación del atributo de la ejecutividad del acto administrativo se basa en criterios como i) la organización del Estado, ii) la autotutela administrativa, iii) la satisfacción de los intereses generales, la presunción de legitimidad, y iv) el cumplimiento de los cometidos estatales.

Conviene destacar el criterio de autotutela administrativa ya que, al decir del autor, se trata de la potestad de la administración de tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas, sin necesidad de recurrir a los jueces, y se constituye por el carácter declarativo y ejecutivo del acto administrativo.

Así mismo, considera que el privilegio de la ejecutividad del acto también se justifica en la necesidad de satisfacer intereses generales, con lo que evita los obstáculos al cumplimiento de los cometidos estatales y las consecuencias negativas de la paralización de la actividad administrativa, como la suspensión por tiempo indeterminado de servicios o prestaciones estatales. Del mismo modo, el atributo de la presunción de legitimidad es fundamento de la ejecutividad del acto, esto es, que desde que se profiere se presume ajustado a derecho.

Para Carmen Fernández, la ejecutividad se concreta en la producción de efectos jurídicos, mientras que la ejecutoriedad es la «susceptibilidad de materialización forzosa en caso de resistencia; y la ejecución forzosa como la potestad que permite a la Administración ejecutar sus actos sin necesidad de acudir a los Tribunales aun mediando oposición de los administrados obligados a ejecutarlos» (Fernández, 2020, pág. 95). Por consiguiente, la virtud del acto administrativo lleva intrínseca su capacidad de producir efectos jurídicos inmediatos y vinculantes, sin que medie intervención de alguna otra autoridad.

El ordenamiento jurídico colombiano desarrolló esta prerrogativa del acto administrativo, en el texto del artículo 89 de la Ley 1437 de 2011, en tanto dispone que:

...[s]alvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional (Congreso de la República de Colombia, 2011).

Sin embargo, conviene aclarar que el carácter ejecutorio de los actos administrativos admite excepciones, y en el caso colombiano existen causales puntuales enlistadas en el artículo 91 *ibidem*, norma que, además de advertir que tales actos serán obligatorios «mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo», dispone que perderán dicha obligatoriedad y, por lo tanto, su fuerza ejecutoria: i) por la suspensión provisional de sus efectos por parte del juez administrativo; ii) por la desaparición de sus fundamentos de hecho o de derecho; iii) cuando, al cabo de cinco años de estar en firme, la autoridad no lo ha ejecutado; iv) cuando se cumpla la condición resolutoria del acto, y v) cuando pierda vigencia.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que la norma consagra dos categorías de causales de pérdida de fuerza ejecutoria: i) la que proviene de un pronunciamiento judicial, como la suspensión provisional, y ii) otra que se sustenta en circunstancias fácticas o jurídicas sobrevinientes (inactividad, condición resolutoria, pérdida de vigencia, y desaparición de fundamentos jurídicos).

Ahora bien, es importante no perder de vista que la pérdida de fuerza ejecutoria opera desde el plano de la eficacia del acto y no de su validez.

Así, las causales que se enmarcan en la categoría de las situaciones sobrevinientes no implican que su configuración desemboque en su ilegalidad. Incluso, una decisión de la administración puede perder fuerza ejecutoria sin que se haya emitido un juicio definitivo sobre su conformidad con el ordenamiento jurídico, lo que ocurre, por ejemplo, por la inactividad de la administración cuando se abstiene de ejecutar un acto que no adolece vicios de nulidad.

Lo mismo ocurre con la institución de la cautela provisional. La decisión judicial de suspender los efectos de un acto administrativo no supone un juicio definitivo de legalidad, sino que tiene como objeto detener la vocación del acto para producir efectos mientras se decide sobre su conformidad con el orden jurídico.

La distinción entre estos planos conceptuales puede apreciarse en el texto del artículo 88 de la Ley 1437 de 2011, norma que impone la presunción de legalidad de los actos administrativos

«mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo», lo que da cuenta de que dicha presunción se desvirtúa si no superan el juicio definitivo de validez. Por otra parte, el precepto determina con claridad el propósito de la cautela provisional dirigido a impactar sobre la eficacia de los actos administrativos, al establecer que la consecuencia de su suspensión trae como efecto que «no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar» (Congreso de la República de Colombia, 2011).

Descendiendo al objeto de este acápite, se tiene que la Corte Constitucional, al implementar la suspensión automática de los efectos del fallo disciplinario, le despojó de su carácter ejecutorio, comoquiera que cercenó su vocación de producir efectos jurídicos sin intervención de otra autoridad.

Ello en la medida que reservó su ejecutoriedad al la decisión definitiva sobre su validez en el marco del control automático de legalidad con lo que, además, desplazó la competencia del juez administrativo para disponer la suspensión de sus efectos, no obstante que se trata de una atribución que proviene de la propia Carta Política, cuyo artículo 238 confiere a la jurisdicción de lo contencioso administrativo la potestad de suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos: «La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial» (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991).

La norma, además de atribuir al juez la función de suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos, reafirma su carácter ejecutorio como instrumento para garantizar el cumplimiento de los cometidos estatales, toda vez que permite a la administración disponer de sus situaciones jurídicas sin que requiera la intervención de otra autoridad.

Adicionalmente, el precepto constitucional enaltece la virtud de presunción de legalidad de los actos administrativos, al prever como excepción a este atributo la posibilidad de que una autoridad judicial disponga la suspensión de sus efectos.

Como se aprecia, en Colombia, y por ministerio de la ley, los actos administrativos tienen carácter ejecutorio, y solo basta su firmeza para que la administración los haga cumplir, sin necesidad de la intervención de otras autoridades.

La Sección Segunda del Consejo de Estado de Colombia (2020) ha identificado, entre otras características, precisamente la que se encamina a la producción de efectos jurídicos «por sí misma, de manera directa sobre el asunto o la situación jurídica de que se trate y, por ende, vinculante», por virtud de su capacidad para crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas abstractas o concretas.

Por su parte, los actos administrativos pasibles de control jurisdiccional son aquellos catalogados como definitivos, esto es, «los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación» (Consejo de Estado de Colombia, 2020)

De acuerdo con lo expuesto, podemos concluir que la Corte Constitucional, al consagrar que la revisión del fallo disciplinario opera de manera automática, suspendiendo sus efectos durante el trámite judicial, le despojó de su capacidad de que la autoridad disponga los actos tendientes a su cumplimiento.

Efectivamente, la procedencia automática de la revisión y suspensión del fallo disciplinario le despoja de la posibilidad de que la administración materialice lo dispuesto en la decisión al verificarse su firmeza pues, al momento de proferirse, automáticamente quedará suspendida cualquier posibilidad de producir efectos y necesitará del pronunciamiento de una autoridad judicial, en favor de su legalidad, para que se pueda materializar.

Bajo el anterior contexto, el fallo disciplinario se convierte en el único acto administrativo desprovisto de carácter ejecutorio, por cuanto no tiene la vocación de producir efectos sin la intervención previa de una autoridad judicial para que se pronuncie sobre su validez. De ahí que la Corte Constitucional se haya apartado, tal vez sin preverlo, de los textos del artículo 238 constitucional, que consagra que la única autoridad con competencia para suspender los efectos de un acto administrativo es el juez de esa especialidad, y 91 de la Ley 1437 de 2011, que establece las causales puntuales de pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos, entre ellas, precisamente, la suspensión de sus efectos derivadas de una decisión judicial.

9.2.3.6. *Incumplimiento de las obligaciones del Estado colombiano*

Este enfoque constitucional ha sido criticado por sectores que consideran que debilita el compromiso del Estado colombiano con el sistema interamericano de derechos humanos. Burbano (2023), indicó que la decisión de la Corte Constitucional vertida en la Sentencia C-030/23 no logra el cometido de armonizar el ordenamiento jurídico colombiano en lo que respecta a las obligaciones internacionales del Estado colombiano con el sistema interamericano de derechos humanos, dada su contrariedad con los precedentes de los casos López Mendoza vs. Venezuela y Petro Urrego vs. Colombia, con lo que persiste el incumplimiento del deber de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos consagrados en la Convención.

El autor advirtió que la decisión de la Corte Constitucional hizo «que Colombia nuevamente esté inmersa como Estado en hecho ilícito internacional y se exponga a reiteradas condenas por parte de la CoIDH» (Burbano, 2023).

9.2.3.7. *Debates al interior de la Corte Constitucional*

La posición de la Corte Constitucional sobre el control de convencionalidad sigue generando debates al interior del propio tribunal, lo que pone de presente que aún no se logra consolidar esta temática de manera pacífica.

Las distintas disidencias a lo resuelto en la Sentencia C-030/23 dan cuenta de la complejidad jurídica surgida al interior del alto tribunal colombiano. Vale la pena destacar el salvamento parcial de voto del magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar, quien consideró que la decisión no consultó el principio de reserva judicial que debe orientar el ejercicio de la potestad disciplinaria sobre servidores públicos de elección popular, en los términos del artículo 23.2 de la CADH, menos aún compartió que la sala resolviera devolver a la Procuraduría General de la Nación dicha competencia disciplinaria como una función administrativa.

En línea con lo anterior, las magistradas, Natalia Ángel Cabo, Diana Fajardo Rivera y Cristina Pardo Schlesinger, reconocieron que el margen de apreciación nacional para interpretar el alcance del artículo 23.2 convencional «se había reducido», con ocasión de los derroteros trazados en la sentencia del caso Petro Urrego vs Colombia, por lo que el Estado tiene el deber de acatar sus lineamientos.

Más recientemente, en la sentencia SU-368/25, la Corte Constitucional se abstuvo de abordar el análisis planteado en el marco de un recurso de amparo contra una providencia judicial³⁴. En ese asunto, el recurrente, servidor elegido por voto popular, cuestionaba la decisión del Consejo de Estado colombiano que anuló su elección como senador de la República, por incurrir en una prohibición legal por doble militancia política. Entre otros reparos, advertía que la sentencia se apartó del artículo 23.2 de la CADH, por cuanto la restricción de derechos políticos solo procede en el marco de un proceso penal.

Al respecto, la Corte Constitucional consideró que no debía estudiar el cargo, porque el control de convencionalidad no procede de forma directa, dado que el medio previsto en la Carta Política para su armonización con los tratados internacionales es la figura del bloque de constitucionalidad, lo que significa que ni la CADH, ni las providencias de la Corte IDH, tienen carácter supraconstitucional.

Dicha abstención provocó la aclaración de voto del magistrado Juan Carlos Cortés González, dado que, en su sentir, el demandante no pretendía que se realizara un control de convencionalidad, o un juicio de validez entre la sentencia y la CADH, sino que invocó la aplicación directa de un precepto convencional como parámetro de garantía de sus derechos políticos, por lo que el alto tribunal debió abordar el estudio del cargo.

³⁴ En el ordenamiento jurídico colombiano, es posible controvertir las decisiones judiciales, a través de un mecanismo de amparo denominado acción de tutela, que procede por causales específicas delimitadas en su contenido y alcance por la Corte Constitucional de Colombia. De resultar prospero tal recurso, la providencia atacada cesa en sus efectos, y el juez que la dictó debe proferir otra en su reemplazo que acate los lineamientos del amparo concedido.

Del examen conjunto de las decisiones recientes de la Corte Constitucional se evidencia que el control de convencionalidad continúa siendo un punto de tensión interpretativa dentro del propio tribunal, lo que impide afirmar la existencia de una doctrina uniforme y plenamente consolidada sobre su alcance en el ordenamiento colombiano. Las disidencias y aclaraciones de voto destacadas revelan la persistencia de discrepancias relevantes tanto sobre la relación entre el artículo 23.2 de la CADH y el principio de reserva judicial, como sobre la fuerza normativa de la jurisprudencia de la Corte Interamericana y su interacción con el bloque de constitucionalidad.

Como se observa, el diálogo integrador entre el ordenamiento convencional y el derecho interno colombiano continúa siendo un reto estructural no resuelto.

9.3. Conclusiones del capítulo

La Corte Constitucional colombiana ha optado por una interpretación armonizadora, buscando integrar los estándares internacionales en el marco constitucional nacional, pero sin aceptar una jerarquía supraconstitucional de los tratados internacionales. Esta postura se materializa en la Sentencia C-030/23, que intenta conciliar la competencia disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación con la exigencia convencional de que la restricción de derechos políticos sea impuesta por una autoridad judicial. La solución propuesta —que la sanción definitiva corresponda al juez contencioso administrativo— es presentada como una fórmula de equilibrio, pero el capítulo advierte que esta armonización no está exenta de dificultades y sacrificios institucionales.

Aunque la Corte Constitucional ha intentado adaptar el ordenamiento interno mediante fórmulas hermenéuticas y mecanismos de control judicial, estos esfuerzos no han sido suficientes para satisfacer los estándares convencionales exigidos por la Corte IDH. La experiencia colombiana demuestra que el éxito del diálogo depende, en última instancia, de la aceptación de la Corte Interamericana, lo que deja a los Estados en una posición de inseguridad jurídica y riesgo de sanciones internacionales si sus soluciones no son avaladas por el sistema interamericano.

La rigidez interpretativa del sistema interamericano, que tiende a imponer estándares uniformes sin atender suficientemente a las particularidades democráticas, históricas y sociales de los Estados parte, dificulta la adaptación de los sistemas jurídicos nacionales y puede llevar a soluciones poco realistas o incluso contraproducentes para la gobernabilidad y la protección de los derechos en contextos democráticos actuales.

El diálogo integrador, aunque valioso como herramienta para acercar el derecho interno a los estándares internacionales, enfrenta límites estructurales y prácticos. La falta de flexibilidad del sistema interamericano y las contradicciones internas del derecho colombiano generan un escenario de inseguridad jurídica y de difícil cumplimiento efectivo de las obligaciones internacionales. El reto, por tanto, es encontrar un equilibrio realista que permita a Colombia cumplir sus compromisos internacionales sin sacrificar la coherencia y funcionalidad de su propio ordenamiento constitucional y administrativo.

10. Capítulo IV: ¿Alternativas?

Evaluadas las dificultades para armonizar el derecho nacional con las disposiciones convencionales, se analizarán los insumos con los que cuenta el Estado colombiano para acatar las normas sobre restricción de derechos políticos de servidores públicos de elección popular. Para esto, se plantearán tres propuestas relacionadas con el cumplimiento de las normas convencionales sobre restricción de derechos políticos.

La primera de ellas se enfocará en el acatamiento de los mandatos convencionales utilizando los preceptos vigentes del ordenamiento jurídico colombiano que permiten el juzgamiento de la conducta del servidor público por el juez competente.

La segunda, más que una proposición, se enfocará en demostrar las razones por las que la interpretación decantada en la sentencia C-030/23 de la Corte Constitucional de Colombia, se acompasa con el orden convencional y, por consiguiente, constituye una medida de otro carácter necesaria para hacer efectivos los derechos que ampara la Convención, tal como lo exige el art 2.º del instrumento de derechos humanos.

El tercer planteamiento propone modificaciones constitucionales y legales que procuran conservar la potestad disciplinaria que corresponde al Ministerio Público Colombiano evitando, de esta manera, sustituir un rasgo de la identidad de la Carta Política de Colombia, por lo que la competencia para adelantar la etapa de juzgamiento de servidores públicos de elección popular se traslada a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a las comisiones seccionales, autoridades judiciales concebidas en la Constitución Política de Colombia para la disciplina de los funcionarios de la Rama Judicial.

10.1. Construir sobre lo existente - Ejercicio de la función de vigilancia

La primera propuesta de este estudio se centrará en la forma de acatar el canon 23.2 convencional con los insumos legales del ordenamiento jurídico colombiano, mediante la aplicación parcial de las normas nacionales vigentes, de manera transitoria, mientras el Congreso de la República se ocupa de promulgar las leyes con las cuales se debe cumplir la orden de la Corte IDH para adaptar el ordenamiento jurídico a la norma convencional.

Esta propuesta, que se denominará «construir sobre lo existente» persigue el acatamiento del artículo 23.2 de la CADH, con base en el alcance del tenor literal de su texto, es decir, considerando que la única autoridad facultada para imponer restricciones de derechos políticos es el juez de las conductas punibles.

Esta iniciativa parte de considerar la postura que la Corte IDH expuso en la sentencia del caso Petro Urrego vs Colombia, sobre la interpretación del numeral 6º del artículo 277 de la Constitución Política de Colombia, y del numeral 1º del artículo 278 *ibidem*, según los cuales las

facultades disciplinarias del procurador no son contrarias a la Convención, siempre que sus atribuciones se limiten a su labor de vigilancia (CIDH, 2020).

En consideración a que el objetivo base de ese pronunciamiento se enfocó en advertir sobre la prohibición de que una autoridad administrativa imponga sanciones de destitución e inhabilidad, y además criticó que el mismo funcionario instructor era el mismo que se encargaba del juzgamiento, en este planteamiento se asumirá el riesgo de conservar las facultades del ente de control disciplinario para adelantar la etapa de instrucción hasta formular el pliego de cargos.

En ese orden, la propuesta de este apartado se concentra en validar la función de vigilancia e investigación de la Procuraduría General de la Nación sobre servidores públicos de elección popular en tanto que, la labor de juzgamiento se concentra en la justicia penal, a condición de que el tipo disciplinario bajo el cual se enmarca la conducta del servidor público configure un delito.

De ahí que las funciones del órgano de control sobre la actividad pública de los funcionarios elegidos se limitarán a su labor de vigilancia en el marco de las atribuciones previstas en el Decreto Ley 262 de 2000, en sus componentes preventivos y de control de gestión, mientras que la función de investigación se circunscribirá a la etapa instructiva de la investigación disciplinaria, en los términos de la Ley 2094 de 2021, que culminará con el pliego de cargos.

Por consiguiente, si del resultado de la etapa instructiva se advierte la comisión de una conducta tipificada como delito, el órgano de control disciplinario deberá remitir el asunto al Fiscal General de la Nación para que se encargue de presentar la acusación que corresponda ante el juez competente.

Como ya se indicó, esta proposición se basa en el acatamiento del texto del art. 23.2 de la CADH, bajo el alcance literal de su contenido, es decir, entendiendo que la condena limitante de derechos políticos debe provenir del juez de las conductas punibles.

Por lo tanto, si al tenor de la interpretación literal del canon convencional se desprende que los funcionarios elegidos por las vías de la democracia solo pueden ser destituidos e inhabilitados por condena impuesta en un proceso penal, es el juez de esta especialidad el único en quien recae la atribución de restringir los derechos políticos reconocidos por la CADH.

Por ende, mientras la Corte IDH sostenga su interpretación literal y restrictiva del precepto del artículo 23.2 de la CADH, las conductas constitutivas de delito serán las únicas por las que sea posible limitar los derechos políticos de servidores públicos democráticamente electos.

10.1.1. Los insumos para acatar las normas convencionales

Con la reforma que introdujo la Ley 2094 de 2021, el Estado colombiano estaría acatando las disposiciones convencionales en materia de garantías procesales. Recuérdese que la Corte IDH, sobre este punto, señaló que:

...la concentración de las facultades investigativas y sancionadoras en una misma entidad, característica común en los procesos administrativos disciplinarios, **no es sí misma incompatible** con el artículo 8.1 de la Convención, **siempre que dichas atribuciones recaigan en distintas instancias o dependencias de la entidad** de que se trate, cuya composición varíe de **manera que tal que**³⁴ **los funcionarios que resuelvan sobre los méritos de los cargos formulados sean diferentes a quienes hayan formulado la acusación disciplinaria y no estén subordinados a estos últimos**. (Congreso de la República de Colombia, 2021, pág. 50)

Según ese entender, el proceso administrativo disciplinario no sería contrario a la CADH si la etapa investigativa se adelanta por una instancia o dependencia distinta de la que debe resolver de fondo la actuación disciplinaria, a saber, una encargada de formular la acusación y otra en quien recaiga la facultad de emitir un pronunciamiento de mérito.

Precisamente, es la facultad sancionatoria en cabeza de una autoridad administrativa y no judicial, la que concreta la violación del principio de jurisdiccionalidad de que trata la CADH, comoquiera que no es posible que un ente de naturaleza administrativa sea quien se ocupe de la etapa de juzgamiento.

Siendo ello así, puede concluirse que el Estado colombiano, por el mero hecho de haber desconcentrado las funciones de instrucción y juzgamiento en distintos funcionarios, habría acatado parcialmente las disposiciones convencionales.

Bajo la aplicación de precisas facultades previstas en el ordenamiento jurídico colombiano, es posible circunscribir la actuación disciplinaria, cuando recae sobre funcionarios de elección popular, a las actividades de vigilancia e investigación de la conducta de estos servidores públicos y que, dependiendo de la gravedad y naturaleza de la falta, la etapa de juzgamiento recaiga en funcionarios judiciales con competencia para el efecto.

10.1.2. Ejercicio de las funciones de vigilancia, control e investigación disciplinaria

El artículo 118 constitucional asigna al Ministerio Público la defensa de los derechos humanos y la supervisión de la función pública, facultades que el numeral 6° reafirma al encargar al procurador la vigilancia superior de los servidores, incluso los de elección popular, así como el ejercicio preferente del poder disciplinario y la imposición de sanciones conforme a la ley.

Estas labores de vigilancia se circunscribirán, de este modo, a la función preventiva y de control de gestión que compete a las Procuradurías delegadas, en los términos del artículo 24 del Decreto Ley 262 de 2000³⁵.

En los anteriores términos, el ministerio público ejerce la función de vigilancia que le confiere la constitución colombiana, acorde con las reglas de convencionalidad decantadas por la Corte IDH.

Ahora bien, si del ejercicio de esta función preventiva y de control se llegaran a derivar conductas constitutivas de falta disciplinaria que involucren a un servidor público de elección popular, será procedente el inicio de la actuación investigativa correspondiente, ante la Sala Disciplinaria de Instrucción.

La dependencia bajo cita se ocupará de la apertura de la investigación disciplinaria, para identificar e individualizar al autor de la conducta, verificar su ocurrencia y si es constitutiva de falta disciplinaria, lo que en caso afirmativo conlleva a que esta autoridad formule el pliego de cargos, cuando definirá la conducta y su gravedad.

Si la calificación de la falta disciplinaria se llegara a estimar como gravísima y, por ende, sancionable con destitución e inhabilidad general, la Sala Disciplinaria de Juzgamiento carecerá de competencia para adelantar la etapa de enjuiciamiento, comoquiera que ello es del resorte de las funciones del juez en el respectivo proceso penal. Por ende, el problema a resolver será determinar si es posible que una autoridad judicial se ocupe de adelantar el juicio de reproche de la conducta.

Ahora bien, es necesario advertir que en Colombia no existe una jurisdicción que se encargue de adelantar la etapa de juzgamiento y decisión de las faltas disciplinarias. La única estructura judicial que por disposición legal se encarga de la disciplina de algunos servidores públicos está en cabeza de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las comisiones seccionales, pero sus atribuciones disciplinarias se limitan a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial de Colombia.

De ahí que, ante la inexistencia de una autoridad judicial con atribuciones para el juzgamiento disciplinario de servidores públicos de elección popular, sea necesario establecer si existe una autoridad con jurisdicción que, en el marco de sus competencias, pueda ocuparse del juicio de reproche correspondiente.

Por lo tanto, la propuesta que se plantea en este estudio requiere establecer si la misma conducta que tipifica una falta disciplinaria gravísima puede someterse a otro juicio de reproche punitivo del que deba conocer una autoridad judicial. La propuesta sobre este tópico, en consecuencia, consiste en trasladar el juzgamiento de la conducta a la justicia penal, cuando el comportamiento investigado configura un delito.

En esos términos, lo que inició como una actuación encaminada a establecer la comisión de una falta disciplinaria, pasará a ser juzgado como una conducta punible ante el juez penal competente. En el siguiente acápite desarrollaremos este tema.

10.1.3. Etapa de juzgamiento – Justicia penal

Si en el pliego de cargos, que es la resolución con la cual finaliza la etapa de instrucción, se llegare a concretar que la modalidad específica de la conducta corresponde a una falta gravísima sancionable con destitución e inhabilidad, de las que se enmarcan en una conducta punible, lo

procedente será la remisión del expediente con todas sus pruebas, a la Fiscalía General de la Nación, para que sea esta entidad la que se ocupe de formular la acusación correspondiente ante el juez penal.

Al tenor del artículo 116 de la Carta Superior de Colombia, la Fiscalía General de la Nación es un organismo que administra justicia, por lo que integra la estructura judicial del país, según lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 270 de 1996 y le corresponde la investigación de los delitos, entre otras circunstancias, «por petición del Procurador General de la Nación» **Fuente especificada no válida.**, tal como lo dispone el artículo 23 *ibidem*.

En este punto, es necesario tener en cuenta que la mayoría de las faltas gravísimas tipificadas como tales en el Código General Disciplinario también se enmarcan en conductas punibles, según sus verbos rectores y redacción, y traen como consecuencia limitaciones de derechos políticos. Se citan, sin que sean las únicas, y a manera de ejemplo, algunas de estas conductas:

Tabla 1: Comparativo faltas disciplinarias gravísimas y delito equivalente

CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO FALTAS GRAVÍSIMAS	CÓDIGO PENAL DELITO EQUIVALENTE
Artículo 52. Faltas relacionadas con la infracción al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.	Capítulo I. Delitos contra la vida y la integridad personal
<p>1. Ocasionar, con el propósito de destruir total o parcialmente un grupo nacional, étnico, racial, religioso, político o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, por razón de su pertenencia al mismo, cualquiera de los actos mencionados a continuación:</p> <p>a) Matanza de miembros del grupo; b) Lesión (...) a la integridad física o mental de los miembros del grupo; c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; d) Medidas destinadas a impedir nacimientos en el seno del grupo; e) Traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo.</p>	<p>Artículo 101. Genocidio. El que con el propósito de destruir total o parcialmente un grupo nacional, étnico, racial, religioso o político (...), por razón de su pertenencia al mismo, ocasionare la muerte de sus miembros, incurrirá en prisión de (...); y en interdicción de derechos y funciones públicas (...). La pena será de prisión de (...), la multa de (...) y la interdicción de derechos y funciones públicas de (...) cuando con el mismo propósito se cometiere cualquiera de los siguientes actos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Lesión grave a la integridad física o mental de miembros del grupo. 2. Embarazo forzado. 3. Sometimiento de miembros del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial. 4. Tomar medidas destinadas a impedir nacimientos en el seno del grupo. 5. Traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo.
4. Infligir a una persona dolores o sufrimientos, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella	ARTÍCULO 178. Tortura. El que inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, físicos o

<p>o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación.</p>	<p>psíquicos, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o confesión, de castigarla por un acto por ella cometido o que se sospeche que ha cometido o de intimidarla o coaccionarla por cualquier razón que comporte algún tipo de discriminación incurrirá en prisión de (...), e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término de la pena privativa de la libertad.</p>
<p>5. Ocasionar, mediante violencia u otros actos coactivos que una persona o un grupo de ellas se desplace de su hogar o de su lugar de residencia, o abandone sus actividades económicas habituales.</p>	<p>ARTÍCULO 159. Deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil. El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado y sin que medie justificación militar, deporte, expulse, traslade o desplace forzosamente de su sitio de asentamiento a la población civil, incurrirá en prisión (...), e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas (...).</p>
<p>Artículo 54. Faltas relacionadas con la contratación pública.</p>	<p>Capítulo IV. De la celebración indebida de contratos</p>
<p>2. Intervenir en la tramitación, aprobación, celebración o ejecución de contrato estatal con persona que esté incurso en causal de incompatibilidad o inhabilitación prevista en la Constitución o en la ley, o con omisión de los estudios técnicos, financieros y jurídicos previos requeridos para su ejecución o sin la previa obtención de la correspondiente licencia ambiental. (...)</p> <p>4. Declarar la caducidad de un contrato estatal o darlo por terminado sin que se presenten las causales previstas en la ley para ello.</p> <p>5. Aplicar la urgencia manifiesta para la celebración de los contratos sin existir las causales previstas en la ley.</p> <p>6. No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción obra que no ha sido ejecutada a cabalidad.</p>	<p>Artículo 408. Violación del régimen legal o constitucional de inhabilitaciones e incompatibilidades. El servidor público que en ejercicio de sus funciones intervenga en la tramitación, aprobación o celebración de un contrato con violación al régimen legal o a lo dispuesto en normas constitucionales, sobre inhabilitaciones o incompatibilidades, incurrirá en prisión (...), e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas (...).</p> <p>Artículo 410. Contrato sin cumplimiento de requisitos legales. El servidor público que por razón del ejercicio de sus funciones tramite contrato sin observancia de los requisitos legales esenciales o lo celebre o liquide sin verificar el cumplimiento de los mismos, incurrirá en prisión (...), e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas (...).</p>
<p>Artículo 55. Faltas relacionadas con el servicio o la función pública.</p>	<p>Capítulo VII. Del prevaricato</p>
<p>10. Incurrir injustificadamente en mora sistemática en la sustanciación y fallo de los asuntos asignados. Se entiende por mora sistemática el incumplimiento por parte de un servidor público de los términos</p>	<p>Artículo 414. Prevaricato por omisión. El servidor público que omite, retarde, rehúse o deniegue un acto propio de sus funciones, incurrirá en</p>

<p>fijados por ley o reglamento interno en la sustanciación de los asuntos a él asignados, en una proporción que represente el veinte por ciento (20%) de su carga laboral.</p>	<p>prisión (...), e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas (...).</p>
<p>11. Adoptar decisión administrativa o concepto técnico o jurídico con el fin de favorecer intereses propios o ajenos, en contravía del bien común o del ordenamiento jurídico, u obligar a otro servidor público para que realice dicha conducta.</p>	<p>Artículo 413. Prevaricato por acción. El servidor público que profiera resolución, dictamen o concepto manifiestamente contrario a la ley, incurrirá en prisión, (...) e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas (...)</p>
<p>Artículo 60. Faltas relacionadas con la intervención en política.</p>	<p>Capítulo VIII. de los abusos de autoridad y otras infracciones</p>
<p>1. Utilizar el cargo para participar en las actividades de los partidos y movimientos políticos y en las controversias políticas, sin perjuicio de los derechos previstos en la Constitución y la ley.</p> <p>2. Utilizar el empleo para presionar a particulares o subalternos a respaldar una causa o campaña política o influir en procesos electorales de carácter político partidista.</p>	<p>ARTÍCULO 422. Intervención en política. El servidor público que ejerza jurisdicción, autoridad civil o política, cargo de dirección administrativa, o se desempeñe en los órganos judicial, electoral, de control, que forme parte de comités, juntas o directorios políticos, o utilice su poder para favorecer o perjudicar electoralmente a un candidato, partido o movimiento político, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público.</p>
<p>Artículo 62. Faltas relacionadas con la moralidad pública.</p>	<p>Capítulo V. Del enriquecimiento ilícito</p>
<p>2. Incrementar injustificadamente el patrimonio, directa o indirectamente, en favor propio o de un tercero, permitir o tolerar que otro lo haga.</p>	<p>Artículo 412. Enriquecimiento ilícito. El servidor público, o quien haya desempeñado funciones públicas, que durante su vinculación con la administración o dentro de los cinco (5) años posteriores a su desvinculación, obtenga, para sí o para otro, incremento patrimonial injustificado, incurrirá, siempre que la conducta no constituya otro delito, en prisión (...), e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas (...).</p>
<p>Artículo 64. Faltas relacionadas con el régimen penitenciario y carcelario.</p>	<p>Capítulo VII. De la fuga de presos</p>
<p>1. Procurar o facilitar la fuga de un interno o dar lugar a ella.</p>	<p>ARTÍCULO 449. FAVORECIMIENTO DE LA FUGA. El servidor público o el particular encargado de la vigilancia, custodia o conducción de un detenido, capturado o condenado que procure o facilite su fuga, incurrirá en prisión (...), e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas (...).</p>

	<p>La pena se aumentará hasta en una tercera parte cuando el detenido, capturado o condenado estuviere privado de su libertad por los delitos de genocidio, homicidio, desplazamiento forzado, tortura, desaparición forzada, secuestro, secuestro extorsivo, extorsión, terrorismo, concierto para delinquir, narcotráfico, enriquecimiento ilícito, lavado de activos, o cualquiera de las conductas contempladas en el Título II de este Libro.</p>
<p>Artículo 65. Faltas que coinciden con descripciones típicas de la ley penal. Cuando la conducta no pueda adecuarse a ninguna de las anteriores faltas, en virtud de los principios de especialidad y subsidiariedad, constituirá falta gravísima realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando de él.</p>	<p>Todas las faltas previstas en la Ley como delito configuran faltas gravísimas</p>

Fuente: recopilación a partir de: Código General Disciplinario y Código Penal (Congreso de la República de Colombia, 2000)

El análisis del fragmento evidencia que existe una estrecha relación entre las faltas disciplinarias gravísimas previstas en el Código General Disciplinario y los delitos tipificados en el Código Penal colombiano. Muchas conductas que constituyen faltas gravísimas, susceptibles de sanción disciplinaria como la destitución e inhabilidad, coinciden en su descripción y gravedad con delitos penales que, además, implican la restricción de derechos políticos.

En este contexto, y conforme a los estándares de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la autoridad disciplinaria debe abstenerse de imponer sanciones restrictivas de derechos políticos cuando la conducta investigada también configura un delito. En tales casos, corresponde remitir el expediente y las pruebas a la Fiscalía General de la Nación, para que formule la acusación correspondiente ante el juez penal quien, en el marco de un proceso judicial, determine la responsabilidad y, de ser procedente, imponga la sanción correspondiente.

Este procedimiento garantiza el respeto al principio de jurisdiccionalidad exigido por el sistema interamericano, evita la doble persecución por los mismos hechos y asegura que las restricciones a los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular solo sean decididas por autoridad judicial competente, en proceso penal, conforme al artículo 23.2 de la Convención.

Ahora bien, si de la investigación disciplinaria hay lugar a dictar pliego de cargos contra un servidor público de elección popular, por la comisión de una falta disciplinaria gravísima que, a su turno, también está descrita en la ley penal como punible, significará el final de la actuación del ente del Ministerio Público, y dará pasó al cumplimiento de su deber de poner los hechos en conocimiento del Fiscal General de la Nación.

Por consiguiente, será esta autoridad quien se ocupará de formular la acusación correspondiente ante el juez de conocimiento para que, de encontrar al funcionario responsable, imponga la condena que corresponda, en los términos previstos por la convención y su intérprete autorizado, la Corte IDH.

La propuesta en mención, además de acompañarse con la orientación convencional, responde al principio de colaboración armónica de que trata el artículo 113 de la Constitución Política de Colombia, según la cual «Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines» (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991)

Más importante, la Fiscalía General de la Nación contaría con un importante plexo de pruebas que de manera previa practicó la Procuraduría General de la Nación, por lo que, si el asunto tiene relevancia penal, la formulación de la acusación sería eficiente y oportuna.

10.2. Medidas de otro carácter

En acápites anteriores se expuso que las adaptaciones del ordenamiento interno no se limitan a las modificaciones de textos constitucionales y legales, también contemplan los pronunciamientos de los tribunales nacionales, donde interpretan el contenido y alcance de las normas internas para hacerlas compatibles con la Convención.

Es pertinente advertir que la proposición de este acápite se aparta de la interpretación literal del texto del artículo 23.2 de la CADH, y se orienta bajo una exegesis más amplia y teleológica del canon convencional, bajo la cual se entiende que la facultad restrictiva de los derechos políticos no recae exclusivamente en el juez de la conducta punible, sino que contempla la competencia de una autoridad judicial, al margen de su especialidad.

A partir de esta interpretación, se plantea concluir que los parámetros decantados por la Corte Constitucional de Colombia, en la sentencia C-030/23, se traducen en la adopción de medidas de **otro carácter** con las que el Estado colombiano garantiza la efectividad de los derechos políticos de los funcionarios de elección popular.

Considerando que la Corte, en dicho pronunciamiento, defendió la función constitucional de la Procuraduría General de la Nación, al tiempo que condicionó la efectividad de la sanción disciplinaria a la decisión definitiva del juez administrativo, se concluirá que esta interpretación es acorde con las disposiciones de la Convención, dado que recoge postulados como el estándar de protección más favorable y las garantías judiciales que exige la CADH.

Aun cuando en el capítulo precedente se trajeron a colación algunas dificultades conceptuales de la sentencia C-030/23, desde luego derivadas del reto complejo que implica armonizar dictados legales en confrontación, en esta oportunidad destacaremos los aspectos favorables de su pronunciamiento, a partir de los cuales podemos concluir que la intervención

judicial para controlar la legalidad del fallo disciplinario sancionatorio se acompaña con los estándares del ordenamiento interamericano.

10.2.1. Estándar de protección más favorable

Anteriormente se indicó que la CADH consagra una excepción a la prevalencia de la norma convencional sobre cualquiera del derecho interno que le sea contraria, por virtud del principio *pro-persona*, de acuerdo con el cual, si la norma nacional consagra un estándar más amplio de protección, deberá prevalecer su aplicación si trae consigo mayores bondades que las que ofrece la Convención.

En materia de limitaciones legítimas de derechos políticos, el ordenamiento interno colombiano consagra un estándar de protección más amplio que el de la CADH, en la medida que permite debatir la responsabilidad disciplinaria en dos escenarios de discusión, el administrativo y, posteriormente, el judicial, mientras que la Convención solo contempla este último.

En efecto, el orden interamericano no permite un juicio administrativo que conduzca a decisiones restrictivas de derechos políticos, e impone que tales limitaciones proceden «exclusivamente» por conducto de una sentencia judicial condenatoria, lo que conduce a concluir que el sistema convencional limita el juicio de la responsabilidad pública del elegido al desarrollo del **proceso penal**, como único escenario posible de debate.

En consecuencia, al decir de la corte internacional, el juicio punitivo jurisdiccional es el único entorno donde es posible debatir la responsabilidad del servidor público e imponer una eventual decisión restrictiva de garantías políticas.

Por su parte, como se explicó anteriormente, el proceso disciplinario que en su momento censuró la Corte IDH, de orden inquisitivo, se modificó para establecer una estructura acusatoria que contempla etapas separadas para la instrucción y el juzgamiento, a cargo de autoridades distintas.

La primera de estas etapas se adelanta ante una sala de instrucción, donde el funcionario competente se ocupa de verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de falta disciplinaria o si se ha actuado al amparo de una causal de exclusión de la responsabilidad, y culmina con el eventual pliego de cargos. La segunda etapa se adelanta ante una sala de juzgamiento ante la cual se presentan descargos, se agota un periodo probatorio y se dicta el fallo.

El fallo disciplinario de primera instancia es apelable ante el Procurador General de la Nación y, además, si eventualmente se revocara la decisión absolutoria de primera instancia, con la consecuente imposición de la sanción de segundo grado, el disciplinado tiene derecho a controvertir la decisión promoviendo su revisión a través del mecanismo de la doble conformidad.

La separación funcional entre instrucción y enjuiciamiento administrativo trajo consigo un avance significativo en procura de la plena protección de debido proceso, que se concreta en las

garantías de independencia e imparcialidad del órgano decisor, y el derecho a impugnar las decisiones ante una autoridad superior o independiente. De este modo, la estructura acusatoria adoptada para el proceso disciplinario, logra neutralizar el riesgo de la pérdida de objetividad que suele afectar la imparcialidad de quien, en el marco de una estructura inquisitiva, se encuentra comprometido con el resultado de su propia investigación (Restrepo Medina M. A., 2025).

En tal virtud, el funcionario disciplinado cuenta con la prerrogativa de controvertir la acusación en su contra, ante un funcionario distinto del que se ocupó de investigar la comisión de la conducta y formular los cargos, con lo que se garantiza la imparcialidad del operador jurídico encargado de tomar la decisión de fondo.

Ahora bien, surtido este procedimiento administrativo sancionatorio, el disciplinado puede cuestionar la legalidad del fallo sancionatorio ante una autoridad judicial. Como se indicó en líneas anteriores, el control de legalidad de los fallos disciplinarios es integral, es decir, el juez administrativo tiene el deber de analizar aspectos del asunto más allá de los cargos que eventualmente proponga el sancionado.

Es necesario aclarar que la sentencia C-030/23 de la Corte Constitucional instituyó el recurso extraordinario de revisión como el mecanismo judicial procedente para el enjuiciamiento de la sanción disciplinaria, y con ello desplazó la procedencia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. En este pronunciamiento se establecieron los parámetros para garantizar el control automático de la sanción para que una autoridad con jurisdicción sea la que, en definitiva, se pronuncie sobre la procedencia de limitar o no el ejercicio de los derechos políticos de un servidor de elección popular.

Cabe resaltar que este control automático de legalidad de la sanción disciplinaria suspende sus efectos, valga decir, le despoja de su carácter ejecutorio, con lo que imposibilita la capacidad del órgano disciplinario para consolidar la situación jurídica derivada del fallo. De este modo, la decisión no se materializa en el mundo jurídico hasta tanto el juez administrativo se pronuncie de manera definitiva sobre la juridicidad del correctivo disciplinario, por lo que el funcionario elegido permanece en el cargo, y por consiguiente en ejercicio de sus atribuciones legales y reglamentarias, mientras ejerce su defensa.

Aunque en el capítulo anterior, donde se analizaron las dificultades del dialogo integrador, se criticó que la Corte despojara a la sanción disciplinaria de su carácter ejecutorio, contrariando con ello mandatos constitucionales y legales, en esta oportunidad se destaca dicha postura como un sacrificio del ordenamiento jurídico interno que revela una intención orientada a hacer prevalecer la protección convencional sobre los derechos políticos.

De este modo, la sanción administrativa carece del potencial limitante de los derechos políticos del elegido, al toparse con una barrera legal que le impide producir efectos, hasta tanto el juzgador competente adopte la decisión definitiva.

Adicionalmente, el ciclo judicial del debate disciplinario no se limita al pronunciamiento del juez competente, pues durante su desarrollo, el sancionado puede desplegar «el ejercicio de todas las actividades procesales que estime pertinentes a su defensa, tales como presentar

argumentos a su favor, solicitar pruebas y permitir su contradicción» (Corte Constitucional de Colombia, 2023, pág. 77).

En ese orden, el ordenamiento jurídico colombiano exige agotar dos escenarios para el debate de la responsabilidad disciplinaria del elegido. El primero de carácter administrativo, que cursa ante el Ministerio Público en el marco de un procedimiento robustecido por la separación de las etapas de instrucción y juzgamiento, y por ende garante de la independencia e imparcialidad del funcionario decisor. El segundo, de carácter judicial, que contempla un control automático de legalidad, que abarca la revisión integral del fallo, y la posibilidad de que el disciplinado ejerza todos los actos en procura de su defensa. Además, «[c]ontra la sentencia del juez de lo contencioso administrativo procederán los recursos de ley consagrados en el CPACA» (Corte Constitucional de Colombia, 2023, pág. 78).

Bajo estas condiciones, el ordenamiento jurídico colombiano, acompañado con los derroteros que estableció la Corte Constitucional en la sentencia C-030/23, ofrece un estándar de protección de los derechos políticos más favorable que el que emplea la Convención, que limita el debate de la responsabilidad del elegido únicamente al escenario del proceso judicial.

Por consiguiente, la decisión de la Corte Constitucional, en tanto ratificó la competencia del Ministerio Público para ejercer la potestad disciplinaria, y reservó la imposición de la sanción definitiva a un pronunciamiento judicial, constituye la adopción de una medida de otro carácter, como lo ordena el artículo 2.º convencional, con la que se garantiza un estándar de protección de los derechos humanos más amplio que el de la Convención.

10.2.2. Garantías judiciales

La sentencia C-030/23 de la Corte Constitucional estableció un control judicial automático de la sanción disciplinaria impuesta por una autoridad administrativa, reservando la decisión definitiva al funcionario jurisdiccional.

En los pronunciamientos de los casos *López Mendoza vs Venezuela* y *Petro Urrego vs Colombia*, la Corte IDH precisó el alcance del art 23.2 convencional, en el sentido de aclarar que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos no permite que un ente administrativo tenga la competencia de limitar derechos políticos mediante la imposición de sanciones de destitución e inhabilidad general.

Sin embargo, la misma autoridad judicial, esta vez al definir el contenido y efectos del artículo 25.1 de la Convención³⁵, consideró que las decisiones de autoridades no judiciales, restrictivas de derechos políticos, deben ser pasibles de un recurso judicial efectivo.

³⁵ Artículo 25. Protección Judicial 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

Al respecto, conviene traer a colación la sentencia del caso *Yatama vs Nicaragua* (2005), donde se cuestionó una decisión del Consejo Supremo Electoral de ese país, que limitó la posibilidad de que un partido político de origen indígena (*Yatama*), inscribiera candidatos para participar en las elecciones regionales del 5 de noviembre de 2000, por no cumplir algunos requisitos previstos en la ley electoral.

Los afectados con esta decisión presentaron un recurso de amparo, pero la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua lo declaró improcedente, toda vez que, según la constitución nicaragüense, contra las resoluciones del Consejo Supremo, en materia electoral, no cabe recurso alguno ordinario ni extraordinario. En consecuencia, la decisión del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua impidió que el partido *Yatama* participara en las elecciones del 5 de noviembre de 2000.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos sometió el caso a la Corte IDH señalando, entre otros puntos, que la normativa nicaragüense carecía de un recurso que protegiera el derecho de los candidatos a participar y ser elegidos en los comicios municipales de 2000.

La Corte, al pronunciarse en la sentencia, se refirió al texto del artículo 25.1 de la CADH, y sostuvo que el alcance de la interpretación de tal precepto exige a los Estados ofrecer recursos judiciales efectivos contra actos violatorios de sus derechos fundamentales, de modo que su ausencia implica una violación directa de la Convención por parte del Estado.

Al revisar el caso concreto, el tribunal internacional explicó que la Constitución nicaragüense configura un Poder Electoral autónomo frente a los demás poderes, encabezado por el Consejo Supremo Electoral.

Con base en las circunstancias descritas, y dada la inexistencia de recursos judiciales contra las decisiones del Consejo Supremo Electoral, la Corte advirtió que aun cuando la constitución nicaragüense establece que las resoluciones de este órgano no admiten recursos, «esto no significa que dicho Consejo no deba estar sometido a controles judiciales, como lo están los otros poderes del Estado» (CIDH, 2005, pág. 80).

En el párrafo 175, esbozó las siguientes conclusiones:

175. Independientemente de la regulación que cada Estado haga respecto del órgano supremo electoral, éste debe estar sujeto a algún control jurisdiccional que permita determinar si sus actos han sido adoptados al amparo de los derechos y garantías mínimas previstos en la Convención Americana, así como las establecidos en su propia legislación, lo cual no es incompatible con el respeto a las funciones que son propias de dicho órgano en materia electoral. Ese control es indispensable cuando los órganos supremos electorales, como el Consejo Supremo Electoral en Nicaragua, tienen amplias atribuciones, que exceden las facultades administrativas, y que podrían ser utilizados, sin un adecuado control, para favorecer determinados fines partidistas. En este ámbito, dicho recurso debe ser sencillo y rápido, tomando en cuenta las particularidades del procedimiento electoral (CIDH, 2005, pág. 80).

A partir de lo anterior, la Corte advirtió que el Estado de Nicaragua violó el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25.1 de la CADH, por la inexistencia de un recurso judicial efectivo contra las decisiones del Consejo Supremo Electoral.

La postura judicial que adoptó la Corte IDH en el caso *Yatama vs Nicaragua* conduce a concluir que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos respalda el control judicial de decisiones de autoridades estatales no judiciales, cuando estas resultan restrictivas de derechos políticos.

El asunto debatido en el caso citado comparte con el caso colombiano la controversia en torno a los efectos restrictivos de derechos políticos de las resoluciones emanadas de organismos no judiciales, autónomos e independientes.

El Consejo Supremo Electoral, es un ente de naturaleza no judicial que integra uno de los cuatro poderes del Estado nicaragüense. En el escenario colombiano, la Procuraduría General de la Nación está concebida como organismo de naturaleza administrativa, separado de las demás ramas del poder público, autónomo e independiente.

Las atribuciones de estas instituciones les permiten dictar decisiones limitantes de derechos políticos, bien sea restringiendo la inscripción de quienes aspiran a cargos de elección popular, como en el caso de la competencia del poder electoral nicaragüense, o bien separando de la función pública al elegido, e inhabilitándolo para el ejercicio de funciones públicas, como resultado de las sanciones derivadas del ejercicio de la potestad disciplinaria en Colombia.

Ahora bien, el análisis anterior nos conduce a advertir la presencia de dos fuentes normativas del derecho internacional de los derechos humanos, que contienen estándares diferenciados de protección frente al mismo supuesto, en este caso sobre el escenario legal admisible para restringir derechos políticos, que la Corte IDH ha interpretado de manera disímil y, valga decirlo, contradictoria.

Por una parte, ha considerado que, al tenor del artículo 23.2 de la CADH, las decisiones de las autoridades sin jurisdicción no pueden limitar el ejercicio de garantías políticas, prohibición que, en criterio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, no se supera con la intervención judicial posterior. Sin embargo, como ya se destacó, también ha llegado a admitir que, por virtud del artículo 25.1 *ibidem*, las resoluciones de autoridades no judiciales con potencial restrictivo de garantías de participación, deben ser susceptibles de control judicial a través de un recurso jurisdiccional efectivo.

En ese orden, si bien es cierto que los parámetros de las sentencias de los casos *López Mendoza vs Venezuela* y *Petro Urrego vs Colombia* no respaldan los efectos del ejercicio de la potestad disciplinaria, también lo es que el pronunciamiento del caso *Yatama vs Nicaragua* decantó unas reglas que permiten que las decisiones de las autoridades no judiciales, con el potencial de restringir derechos políticos, estén sometidas a controles jurisdiccionales de legalidad.

Por consiguiente, la fórmula acogida por la Corte Constitucional de Colombia, aunque con rasgos que antagonizan con la interpretación del texto del art 23.2 de la CADH, está amparada por el contenido y alcance del artículo 25.1 convencional, en la medida que la suspensión y revisión judicial automática del fallo disciplinario, se erige como el recurso judicial efectivo ante el juez competente, que ampara al disciplinado en sus derechos constitucionales y convencionales contra las decisiones de las autoridades que actúan en cumplimiento de funciones oficiales.

Finalmente, no sobra señalar que la potestad disciplinaria en Colombia, al erigirse como el poder autónomo para la vigilancia de la función pública y tener como objetivo el cumplimiento de los fines del Estado colombiano, se vincula con las necesidades legítimas de sus instituciones, y responde a las exigencias sociales del bien común, parámetro que la Corte IDH, de antaño, admite como limitante legítima de las garantías que reconoce la Convención (CIDH, 1985).

10.3. Adaptación del ordenamiento jurídico - Reforma constitucional y legal

En este acápite, se hará referencia a la evaluación de las posibilidades para adaptar el ordenamiento jurídico colombiano a las disposiciones convencionales, a partir de la interpretación teleológica del artículo 23.2 de la CADH.

La proposición plantea ampliar las competencias de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las comisiones seccionales, autoridades judiciales con función jurisdiccional disciplinaria, que se encargarán de la etapa de juzgamiento de que trata el Código General Disciplinario.

En ese orden, la Procuraduría General de la Nación desplegará sus funciones de vigilancia e investigación previstas en la Constitución Política de Colombia, y formulará un pliego de cargos ante el juez disciplinario quien, en el marco de sus competencias, se encargará de la etapa de juzgamiento.

10.3.1. Ampliación de competencias de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las comisiones seccionales

Los pormenores de este estudio conducen a la necesidad de plantear una reforma constitucional que concentre el ejercicio de la potestad disciplinaria en un escenario jurisdiccional.

Los parámetros de este planteamiento no contemplan la interpretación literal del artículo 23.2 de la CADH, con base en la cual algunos entienden que las decisiones restrictivas de derechos políticos solo corresponden al juez de las conductas punibles. Esta propuesta se edifica sobre la base de una exegesis más amplia del ejercicio del poder punitivo del Estado, que ubica la potestad disciplinaria como una de las variaciones del *ius puniendi*, por lo que el proceso penal al que se refiere la norma en cuestión debe entenderse, entre otros, como aquel donde se investiga la comisión de una falta disciplinaria, y eventualmente conduce a la absolución o a la imposición de un castigo a quien se le demuestra su responsabilidad por comportamientos contrarios al adecuado ejercicio de la función pública.

Entender que el juez que condena la comisión de conductas tipificadas como delitos es la única autoridad con competencia para imponer limitantes de derechos políticos de servidores públicos de elección popular, hace insostenible la posibilidad de sujeción del Estado al régimen

interamericano de derechos humanos, pues ello traería consigo el deber de abolir otras instituciones del derecho colombiano que se ocupan del juzgamiento de situaciones que conciernen a los servidores públicos de elección popular, entre otros, el juicio que controla la legalidad tanto de los comicios electorales, como el cumplimiento de las calidades y requisitos de los elegidos, que en Colombia se denomina como medio de control de nulidad electoral.

Por otra parte, el artículo 374 de la Constitución colombiana establece que esa carta puede ser reformada «por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo».

Sin embargo, el tribunal constitucional colombiano, se ha ocupado en precisar que ese poder de reforma es limitado, dado que los órganos titulares de esa facultad no pueden «derogarla, subvertirla o sustituirla en su integridad» (Corte Constitucional de Colombia, 2003).

La Corte, en su jurisprudencia, identificó las premisas para el análisis del juicio de sustitución, la primera (premisa mayor) tiene el propósito de identificar si el elemento materia de la reforma es un eje definitorio de la Constitución Política y si este es esencial. La segunda (premisa menor), implica analizar el impacto del acto reformatorio para establecer si ese eje definitorio fue reemplazado, para lo cual se debe determinar si se cambió por otro o se eliminó. Luego, al decir de la corte, se debe evaluar si el nuevo eje se opone o es integralmente diferente del anterior, que resulte incompatible con la Carta Política, al punto de hacerla irreconocible (premisa de síntesis) (Corte Constitucional de Colombia, 2016).

Aun cuando las exigencias de estas premisas se inclinan hacia la conservación de la voluntad política del poder constituyente primario, la Corte Constitucional ha hecho claridad en que en el ordenamiento constitucional «no existen cláusulas pétreas, inmutables o eternas» (Corte Constitucional de Colombia, 2016).

Así, el control de sustitución constitucional no permite que el juicio se enfoque en convertir ciertos principios en normas intocables para el órgano de reforma, como si la prohibición de sustitución implicara inmovilizar partes de la Constitución (Corte Constitucional de Colombia, 2003).

Bajo la línea expuesta, la validez de una reforma no debe limitarse a su oposición con normas constitucionales preexistentes, comoquiera que, precisamente, su objeto es «modificar, eliminar o adicionar sus contenidos» (Corte Constitucional de Colombia, 2016). En esos términos, la reforma procederá a condición de no expulsar un elemento definitorio de la identidad constitucional.

Con base en las pautas expuestas, la reforma constitucional que ocupa este análisis deberá considerar el rol de la potestad disciplinaria en la arquitectura constitucional del Estado colombiano.

En este estudio, se concluyó que la potestad disciplinaria constituye un elemento axial de la Constitución Política de Colombia, al ser el instrumento de vigilancia y control de la actividad administrativa, y a su vez el canal para garantizar el logro de los fines esenciales del Estado. De

ahí que el fundamento de la potestad disciplinaria sea el desarrollo de los cometidos estatales, por lo que es, en definitiva, un rasgo de la identidad constitucional del Estado colombiano, por ende, definitorio.

Si bien la Carta Política de Colombia no contiene cláusulas pétreas, es pertinente no perder de vista que el poder de reforma no admite la sustitución de los elementos basilares de su institucionalidad, lo que descarta la posibilidad de dismantelar las facultades de sus autoridades, pues ello conduciría a eliminar un eje definitivo del andamiaje administrativo del Estado colombiano. En ese orden, la modificación de la Constitución colombiana debe ser cuidadosa en evitar un impacto dramático que, a la postre, se traduzca en la sustitución de un elemento fundante del Estado de Derecho.

De ahí que la proposición de este estudio deba enfocarse en conservar las características esenciales de la potestad disciplinaria, principalmente las atribuciones de la autoridad que por disposición constitucional tiene a su cargo la garantía de la buena marcha de la administración pública.

Por consiguiente, la reforma no admite el despojo de las competencias atribuidas a la Procuraduría General de la Nación, por ser esenciales en la arquitectura institucional concebida por el constituyente colombiano, por cuanto ello conduciría a la sustitución de la Constitución colombiana, actuación que no es procedente vía reforma constitucional.

Sin embargo, es posible reformar sus atribuciones concentrando la órbita de sus competencias de vigilancia, control y sanción sobre las actividades de los funcionarios públicos que no son de elección popular, y sustrayendo la función de juzgamiento de los elegidos.

Al igual que ocurre con la propuesta de **construir sobre lo existente**, este planteamiento reformatorio se enfoca en aplicar la interpretación decantada por la Corte IDH en la sentencia que resolvió el caso *Petro Urrego vs Colombia*, de acuerdo con la cual las facultades del Ministerio Público sobre servidores de elección popular deben estar limitadas a su función de vigilancia.

El impacto de esta modificación es mínimo, en cuanto la Procuraduría General de la Nación continúa con sus atribuciones de vigilancia, investigación y sanción disciplinaria sobre todos los funcionarios del Estado, salvo el juzgamiento de los servidores públicos de elección popular, dado que las competencias sobre la conducta de los elegidos se limitarán a la vigilancia e investigación (etapa de instrucción).

Ello requerirá ajustar el texto del numeral 6.º del artículo 277 de la Constitución Política de Colombia, agregando la siguiente expresión: *Las facultades previstas en este numeral contemplan la vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos de elección popular, y las investigaciones correspondientes. La etapa de juzgamiento de las conductas de estos funcionarios estará a cargo de la jurisdicción disciplinaria.*

Del mismo modo, la reforma constitucional requerirá agregar el siguiente texto al numeral 1.º del artículo 278 de la Carta Política: *Se exceptúa de esta función los servidores públicos de elección popular, cuyo juzgamiento corresponderá a la jurisdicción disciplinaria.*

En el escenario legal, se requiere derogar la expresión “y el juzgamiento”, prevista en el inciso segundo del artículo 92 de la Ley 1952 de 2019, y el numeral 1.3.3 del artículo 2.º del decreto Ley 262 de 2000.

Con ello se busca preservar el ejercicio de la potestad disciplinaria que la Constitución Política asignó al Ministerio Público, pero limitándola a su función de vigilancia e investigación, y así evitar la sustitución de la Carta Política.

Ahora, en cuanto a la etapa de juzgamiento, esta deberá recaer en la jurisdicción disciplinaria que encabeza la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las comisiones seccionales. La elección de esta autoridad para adelantar la etapa de juzgamiento se justifica en su experiencia como juez de las faltas disciplinarias de los servidores de la Rama Judicial y de los profesionales del derecho, atribución que ejerce por virtud del texto del artículo 257A de la Constitución Política de Colombia.

Para el efecto, será necesario ampliar las competencias de la jurisdicción disciplinaria para que contemplen la etapa de juzgamiento de las faltas disciplinarias de los servidores públicos de elección popular.

Lo primero será modificar el nombre con el que se denomina a este colegiado, que deberá llamarse *Comisión Nacional de Disciplina Pública*. Cada comisión seccional se deberá denominar *Comisión Seccional de Disciplina Pública*. Ello en la medida que el ejercicio de sus atribuciones ya no se concentrará en la disciplina de los funcionarios de la Rama Judicial, pues se ampliará a los servidores públicos elegidos por voto popular.

Del mismo modo, se requiere agregar el siguiente texto al inciso primero del artículo 257A de la Constitución Política de Colombia: *y los servidores públicos de elección popular*.

Esta modificación tampoco es sustitutiva de la Carta Política, comoquiera que, más que eliminar una atribución de una de sus autoridades, le traslada una función disciplinaria de juzgamiento a cargo de un ente administrativo, que por disposición convencional le está vedada.

Adicionalmente, la propuesta de reforma se acompaña con el bloque de constitucionalidad de que trata el artículo 93 de la carta superior, en la medida que consolida la integración del Estado colombiano al derecho internacional de los derechos humanos, en cuanto busca insertar en el texto constitucional una interpretación vertida en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre el alcance de un precepto que protege las garantías políticas de los servidores públicos de elección popular, para hacerla compatible con la Convención Americana sobre derechos Humanos.

14.4. Conclusiones del capítulo

Las tres alternativas planteadas para armonizar el ordenamiento jurídico colombiano con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) revelan un esfuerzo por conciliar la protección de los derechos políticos con la preservación de la institucionalidad nacional. Cada propuesta presenta virtudes significativas, pero también desafíos estructurales y prácticos que condicionan su viabilidad.

El análisis desarrollado en este capítulo permite afirmar que, pese a la tensión estructural entre el sistema interamericano y el ordenamiento jurídico colombiano, existen márgenes interpretativos y normativos que posibilitan una armonización razonable sin desnaturalizar la arquitectura constitucional interna. La revisión de las alternativas disponibles muestra que el conflicto no se reduce a la competencia para imponer sanciones que restrinjan derechos políticos, sino que involucra la forma en que ambos sistemas conciben la relación entre soberanía, institucionalidad y protección de derechos.

En primer lugar, se evidenció que el ordenamiento colombiano ya contiene herramientas que, correctamente articuladas, permiten cumplir los estándares convencionales sin suprimir las funciones esenciales del Ministerio Público. La intervención judicial automática, diseñada por la Corte Constitucional, constituye un mecanismo que, aunque imperfecto, materializa el deber de garantizar que la separación definitiva del cargo de un funcionario de elección popular provenga de una autoridad judicial. Esta fórmula, aun cuando no coincide con la interpretación estricta de la Corte IDH, representa un esfuerzo por integrar los mandatos convencionales con la estructura constitucional vigente.

Lejos de descalificar por completo la fórmula integradora adoptada por la Corte Constitucional, es posible reconocer que avanzó en la construcción de un modelo de control judicial que, aunque imperfecto, se orienta hacia la convergencia con el estándar del artículo 25.1 CADH. La suspensión y revisión judicial automática del fallo disciplinario constituye un mecanismo que, si se desarrolla con rigor, puede reducir los riesgos de arbitrariedad y fortalecer la protección de los derechos políticos en el ámbito interno. El desafío pendiente consiste en armonizar este avance con la exigencia del artículo 23.2, lo que demanda una reflexión institucional más profunda sobre la ubicación, alcance y límites de la potestad disciplinaria en Colombia.

En segundo lugar, se constató que el sistema disciplinario colombiano dispone de etapas diferenciadas —vigilancia, investigación, juzgamiento penal y control judicial— que pueden funcionar de manera complementaria para asegurar la protección de los derechos políticos. La Procuraduría conserva su rol preventivo y de control, mientras que la decisión final que afecte el ejercicio de derechos políticos queda supeditada al juez competente. Esta redistribución funcional no solo preserva la institucionalidad interna, sino que fortalece la garantía judicial exigida por la Convención.

En tercer lugar, se identificó que la adecuación normativa ordenada por la Corte IDH no exige necesariamente la eliminación de la potestad disciplinaria respecto de funcionarios electos,

sino la redefinición de sus efectos jurídicos. El legislador cuenta con un margen de configuración suficiente para ajustar el régimen disciplinario, delimitando las sanciones administrativas y reservando las consecuencias que impliquen restricción de derechos políticos al ámbito penal o judicial. Esta vía normativa permitiría superar la incompatibilidad actual sin sacrificar la función constitucional del Ministerio Público.

Finalmente, el capítulo mostró que la fórmula integradora propuesta por la Corte Constitucional, aunque genera tensiones y plantea desafíos interpretativos, puede entenderse como una medida transitoria que contribuye al cumplimiento del deber convencional de adoptar disposiciones de otro carácter para garantizar los derechos protegidos por la CADH. En esa medida, el ordenamiento colombiano no solo puede alcanzar un estándar de protección equivalente al exigido por el sistema interamericano, sino incluso uno más robusto, al combinar mecanismos administrativos y judiciales que operan de manera complementaria.

En suma, las alternativas exploradas demuestran que la armonización entre el derecho interno y el convencional no es un ejercicio de subordinación, sino de integración funcional. El reto consiste en ajustar el diseño institucional colombiano para asegurar que las sanciones que limiten derechos políticos provengan de una autoridad judicial, sin dismantelar el sistema disciplinario ni desconocer la identidad constitucional. Este equilibrio, aunque complejo, es alcanzable mediante reformas normativas, ajustes interpretativos y una comprensión más amplia del deber estatal de garantizar la efectividad de los derechos políticos.

11. Conclusiones generales

El análisis desarrollado en este trabajo conlleva a concluir que el conflicto entre el ordenamiento jurídico colombiano y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos refleja una tensión estructural entre dos modelos de jerarquía normativa que responden a contextos jurídicos disímiles. Mientras que la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostiene una postura que reafirma la prevalencia de la Convención Americana, y su propia interpretación autorizada, al punto de ejercer control de convencionalidad sobre normas constitucionales de los Estados parte, la Corte Constitucional de Colombia sostiene la defensa de la supremacía de la Carta Política como norma de normas y rechaza la existencia de un orden externo de categoría supraconstitucional que condicione la validez del derecho nacional.

Esta tensión revela una dificultad mayor para los Estados parte: la obligación de ajustar sus instituciones constitucionales a los dictados de un tratado internacional cuya interpretación no siempre coincide con los objetivos, necesidades o estructuras institucionales de los Estados. Como se demostró en este estudio, la Corte IDH exige a los estados adecuaciones normativas profundas, incluso de rango constitucional, sin reflexionar acerca de los contextos políticos y sociales que moldearon las instituciones internas de orden superior.

El caso colombiano ilustra esta problemática con especial claridad. La Corte IDH ha sostenido que la Convención prevalece incluso sobre la Constitución, lo que implica que los Estados deben subordinar sus instituciones esenciales, como la potestad disciplinaria, a un estándar convencional rígido. Esta postura desconoce que la suscripción de un tratado internacional, aunque constituye fuente de compromisos y obligaciones, por decisión soberana, no debería traer como consecuencia la renuncia automática, irreflexiva y absoluta a los rasgos distintivos de su identidad constitucional, menos aún a la desnaturalización y desmonte de instituciones diseñadas para responder a problemáticas internas puntuales.

En suma, el desencuentro entre supremacía convencional y jerarquía constitucional no solo es jurídico, también se traduce en un enfrentamiento institucional. La Corte IDH exige una devoción y adaptación plena y subordinada a sus estándares inflexibles, mientras que la Corte Constitucional colombiana reivindica la necesidad de armonizar el derecho interno con el convencional. Esta tensión continuará siendo un punto crítico en la relación entre Colombia y el Sistema Interamericano mientras no exista un marco interpretativo más equilibrado que reconozca los propósitos y finalidades de los Estados parte al momento de erigir los institutos de sus constituciones.

El estudio abordado en este trabajo revela que el conflicto más agudo entre el ordenamiento colombiano y la Convención Americana se concentra en la autoridad competente para imponer restricciones a los derechos políticos. La Corte IDH ha adoptado una interpretación estrictamente literal del artículo 23.2, según la cual solo una condena impuesta por un juez penal puede justificar la destitución o inhabilitación de un funcionario elegido por voto popular. Esta lectura, aunque coherente con la intención histórica de evitar prácticas autoritarias y restricciones indebidas de las garantías de participación pública, resulta excesivamente rígida frente a la complejidad social y política de los Estados contemporáneos.

El trabajo demuestra que una interpretación teleológica del artículo 23.2, más acorde con la finalidad protectora del precepto, permite concluir que la restricción de derechos políticos debe provenir de una autoridad judicial, pero no necesariamente de un juez penal. Esta lectura flexible evita vaciar de contenido instituciones esenciales del derecho interno colombiano, como los juicios de pérdida de investidura o los procesos de nulidad electoral, que también conducen a la separación del cargo de funcionarios elegidos y que cumplen funciones democráticas indispensables.

Por otra parte, el diálogo integrador entre el derecho convencional y el derecho interno enfrenta obstáculos colosales derivados de la escasa flexibilidad del Sistema Interamericano de derechos Humanos para comprender los contextos institucionales de los Estados parte. La Corte IDH continúa interpretando la Convención bajo parámetros diseñados para enfrentar los regímenes dictatoriales del Cono Sur en los años setenta y ochenta, sin reconocer los cambios sustanciales de la realidad política de la región.

El caso colombiano evidencia esta desconexión. El sistema interamericano no refleja disponibilidad alguna para comprender que la potestad disciplinaria es un elemento axial de la identidad constitucional colombiana, indispensable para combatir la corrupción de manera eficiente, garantizar la moralidad administrativa y asegurar el cumplimiento de los fines del Estado

Social de Derecho. Su insistencia en una lectura literal del artículo 23.2 desconoce que la Procuraduría General de la Nación cumple funciones esenciales para la protección del interés general y que su intervención disciplinaria responde, sobre todo, a necesidades actuales, y no a prácticas autoritarias de antaño.

A pesar de ello, Colombia ha desplegado esfuerzos significativos para armonizar su ordenamiento con los estándares interamericanos. La suspensión automática de la ejecutoriedad de las sanciones disciplinarias hasta que exista un pronunciamiento judicial constituye una medida de otro carácter plenamente compatible con la Convención, que garantiza la protección de los derechos políticos sin paralizar la actividad disciplinaria. Sin embargo, el Sistema Interamericano ha mostrado resistencia injustificada a reconocer la validez de esta solución, aun cuando representa mayores bondades para la protección de los derechos políticos del elegido.

Este diseño normativo no solo asegura un mayor nivel de protección frente a decisiones administrativas potencialmente lesivas, sino que materializa un estándar más favorable en los términos del principio pro-persona, al ofrecer al disciplinado un doble filtro: uno administrativo especializado y otro judicial pleno, previo a cualquier afectación efectiva de sus derechos políticos. Paradójicamente, el sistema interamericano, que proclama la prevalencia del estándar más favorable, no reconoce el ámbito protector más amplio del modelo colombiano, pese a que este garantiza más etapas, más controles y más garantías que la propia Convención.

Resulta particularmente problemático que la Corte IDH haya reconocido en otros casos la importancia de contar con controles judiciales efectivos frente a decisiones administrativas con potencial de limitar derechos políticos (v. gr., *Yatama vs. Nicaragua*), pero no muestre la misma apertura frente al modelo colombiano que, precisamente, incorpora ese control judicial previo y obligatorio. No es comprensible, ni jurídicamente consistente, que el sistema interamericano valide en otros contextos medidas de otro carácter destinadas a asegurar la protección de los derechos políticos, pero desconozca la solución adoptada por Colombia, que responde exactamente a esa lógica de protección reforzada.

La resistencia del sistema interamericano a aceptar la suspensión automática de la ejecutoriedad de la sanción disciplinaria resulta aún más desconcertante. Esta medida garantiza que ningún funcionario elegido por voto popular sea separado del cargo sin intervención judicial, lo que satisface plenamente la finalidad protectora del artículo 23.2, y robustece la garantía de un recurso judicial efectivo en los términos del artículo 25.1 *ibidem*. Sin embargo, la Comisión Interamericana, en las observaciones que ha formulado ante la Corte IDH en el marco de la actividad de supervisión de cumplimiento de la sentencia del caso *Petro Urrego vs Colombia*, ha mostrado una inexplicable reticencia a admitir que esta fórmula cumple con los estándares convencionales. Esta actitud, además de injustificada, pasa por alto, casi que con indiferencia, los esfuerzos del Estado colombiano por armonizar su ordenamiento con los derroteros interamericanos, incluso a costa de sacrificar instituciones jurídicas internas de tradición y relevancia.

En este sentido, el trabajo evidencia que la Corte Constitucional ha asumido un rol activo en la construcción de un modelo integrador, adoptando medidas de otro carácter que la propia

Corte IDH ha avalado en precedentes relevantes, pero que inexplicablemente se resiste a reconocer en el caso colombiano. Esta falta de coherencia revela una visión limitada del sistema interamericano, que parece anclado en contextos históricos superados, y que no logra comprender que los Estados democráticos contemporáneos requieren herramientas institucionales eficaces para combatir fenómenos actuales como la corrupción, la ineficiencia y la captura del poder público.

En consecuencia, el sistema interamericano debe revisar su postura rígida y adoptar una interpretación más contextual, que reconozca los esfuerzos de los estados por armonizar sus instituciones con la Convención sin sacrificar su identidad constitucional. La protección de los derechos humanos no puede convertirse en un obstáculo para el funcionamiento legítimo de las instituciones estatales ni en un mecanismo que desconozca las realidades democráticas contemporáneas.

El estudio demuestra que la tensión entre convencionalidad y constitucionalidad no es un dilema de supremacías, sino un desafío de integración. La Corte Constitucional colombiana ha intentado construir un modelo equilibrado que permita cumplir las obligaciones internacionales sin desnaturalizar instituciones esenciales del Estado. Aunque este diálogo integrador enfrenta resistencias del Sistema Interamericano, el ordenamiento colombiano ofrece herramientas suficientes para garantizar la protección de los derechos políticos.

Se espera que la Corte IDH, al momento en que deba pronunciarse en el marco del proceso de supervisión de cumplimiento de la sentencia del caso *Petro Urrego vs Colombia*, desatienda las observaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y considere que el Estado colombiano adoptó las medidas de otro carácter necesarias para hacer efectivos los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular.

El reto hacia el futuro consiste en consolidar un modelo de armonización que reconozca la legitimidad de las instituciones internas, la necesidad de preservar la identidad constitucional y la importancia de adaptar la interpretación convencional a los contextos democráticos actuales. Solo así será posible superar el desencuentro estructural entre ambos sistemas y avanzar hacia una protección efectiva, equilibrada y sostenible de los derechos políticos en Colombia.

12. Referencias

- Aguilar, G., & Nogueira, H. (2016). El principio favor persona en el derecho internacional y en el derecho interno como regla de interpretación y de preferencia normativa. *revista de Derecho Público*, 84(1), 13-43. doi:<https://doi.org/10.5354/0719-5249.2016.43057>
- Alonso, P. (2018). *pedro alfonso hernández Naturaleza del Derecho Disciplinario: ¿función administrativa o administración de justicia?* Bogotá: Universidad Externado. Obtenido de <https://www-digitaliapublishing-com.ez.urosario.edu.co/a/70850>
- Arboleda, E. (2021). *Comentarios al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá: Ñegis. Obtenido de <https://catalogo.uexternado.edu.co/bib/237987>
- Asamblea Nacional Constituyente de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Obtenido de [sidn.ramajudicial.gov.co: https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/TEXTOS_COMPLETOS/1_CONSTITUCION_POLITICA/Constituci%C3%B3n_2024.pdf](https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/TEXTOS_COMPLETOS/1_CONSTITUCION_POLITICA/Constituci%C3%B3n_2024.pdf)
- Balbín, C. (1990). La garantía de defensa en juicio y el principio de ejecutividad del acto administrativo. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*(7), 9-32. Recuperado el 2024, de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1050532.pdf>
- Brewer-Carías, A. (6 de noviembre de 2014). *El carácter vinculante de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su desprecio por los tribunales nacionales: los casos del Perú, Venezuela y de República Dominicana*. Recuperado el 2024, de [allanbrewercarias.com: https://www.allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2014/11/1144-1091.-Brewer.-SOBRE-EL-CAR%C3%81CTER-VINCULANTE-DE-LAS-DECISIONES-TRIBUNALES-INTERNACIONALES.-Xalapa-2014.pdf](https://www.allanbrewercarias.com/content/uploads/2014/11/1144-1091.-Brewer.-SOBRE-EL-CAR%C3%81CTER-VINCULANTE-DE-LAS-DECISIONES-TRIBUNALES-INTERNACIONALES.-Xalapa-2014.pdf)
- Burbano, K. (1 de septiembre de 2023). *Inconstitucionalidades e inconveniencias de la Corte Constitucional: comentarios sobre la Sentencia C-030/23*. Obtenido de [ambitojuridico.com: https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/constitucional-y-derechos-humanos/inconstitucionalidades-e-inconveniencias](https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/constitucional-y-derechos-humanos/inconstitucionalidades-e-inconveniencias)
- Caballero, J. (2019). *Convención Americana Sobre Derechos Humanos*. Bogotá: KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG e. V.
- Cantaro, A. (2010). Democracia e identidad constitucional después de la Lissabon Urteil. La integración protegida. *Revista de derecho constitucional europeo*, 121-164. Recuperado el 2024, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3411164>
- CIDH. (13 de noviembre de 1985). *Opinión Consultiva OC-5/85*. Obtenido de [corteidh.or.cr: https://www.corteidh.or.cr/tablas/a12040.pdf](https://www.corteidh.or.cr/tablas/a12040.pdf)

- CIDH. (9 de mayo de 1986). *Opinión Consultiva OC-6/86*. Recuperado el 2024, de [corteidh.or.cr: https://corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf)
- CIDH. (30 de mayo de 1999). *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*. Recuperado el 2024, de [corteidh.or.cr: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_52_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_52_esp.pdf)
- CIDH. (2 de febrero de 2001). *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs.* Recuperado el 2024, de [corteidh.or.cr: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_73_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_73_esp.pdf)
- CIDH. (23 de junio de 2005). *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Recuperado el 2024, de [corteidh.or.cr: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf)
- CIDH. (26 de septiembre de 2006). *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. Obtenido de [corteidh.or.cr: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf)
- CIDH. (20 de noviembre de 2007). *Caso Boyce y otros vs. Barbados*. Obtenido de [corteidh.or.cr: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_169_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_169_esp.pdf)
- CIDH. (6 de agosto de 2008). *Caso Castañeda Gutman Vs. México*. Obtenido de [corteidh.or.cr: https://www.corteidh.or.cr/ver_ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=298&lang=es](https://www.corteidh.or.cr/ver_ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=298&lang=es)
- CIDH. (24 de febrero de 2011). *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Obtenido de [corteidh.or.cr: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf)
- CIDH. (1 de septiembre de 2011). *Caso López Mendoza Vs. Venezuela*. Obtenido de [corteidh.or.cr: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf)
- CIDH. (8 de julio de 2020). *Caso Petro Urrego Vs. Colombia*. Obtenido de [corteidh.or.cr: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_406_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_406_esp.pdf)
- CIDH. (9 de marzo de 2020). *Resolución de Supervisión de Cumplimiento de Sentencia y Reintegro al Fondo de Asistencia Legal de Víctimas en el Caso Boyce y otros vs. Barbados*. Obtenido de https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/boyce_09_03_20.pdf
- CIDH. (25 de noviembre de 2021). *Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 25 de Noviembre de 2021*. Obtenido de [www.corteidh.or.cr: https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/petro_urrego_25_11_21.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/petro_urrego_25_11_21.pdf)
- CIDH. (7 de noviembre de 2022). *Caso Tzompaxtle Tecpile y otros Vs México*. Recuperado el 2024, de [corteidh.or.cr: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_470_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_470_esp.pdf)
- CIDH. (25 de enero de 2023). *Caso García Rodríguez y otro vs. México*. Obtenido de [corteidh.or.cr: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_482_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_482_esp.pdf)
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2 de septiembre de 2024). *Informe de 2 de septiembre de 2024*. Obtenido de https://corteidh.or.cr/docs/supervisiones/escritos/petro_urrego/CIDH_02_09_20241.pdf

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (15 de abril de 2025). *Observaciones al cumplimiento de la sentencia del caso Petro Urrego vs. Colombia*. Obtenido de https://corteidh.or.cr/docs/supervisiones/escritos/petro_urrego/CIDH.Obs.15.4.25.pdf
- Congreso de la República de Colombia. (1997). *Ley 412 de 1997*. Obtenido de www.itrc.gov.co: <https://www.itrc.gov.co/observatorio/ley-412-de-1997/>
- Congreso de la República de Colombia. (2000). *Ley 599 de 2000*. Obtenido de www.funcionpublica.gov.co: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6388>
- Congreso de la República de Colombia. (2002). *Ley 734 de 2002*. Obtenido de [funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co): <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4589>
- Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1437 de 2011*. Obtenido de [secretariasenado.gov.co](http://www.secretariasenado.gov.co): http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html
- Congreso de la República de Colombia. (2019). *Ley 1952 de 2019*. Obtenido de [secretariasenado.gov.co](http://www.secretariasenado.gov.co): [secretariasenado.gov.co](http://www.secretariasenado.gov.co)
- Congreso de la República de Colombia. (2021). *Ley 2094 de 2021*. Obtenido de [secretariasenado.gov.co](http://www.secretariasenado.gov.co): http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2094_2021.html
- Consejo de Estado de Colombia. (9 de Agosto de 2016). *Sentencia 11001-03-25-000-2011-00316-00*.
- Consejo de Estado de Colombia. (3 de noviembre de 2017). *Sentencia 11001-03-15-000-2017-00859-00(REV)*. Recuperado el 2024, de [consejodeestado.gov.co](http://www.consejodeestado.gov.co): <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/236/11001-03-15-000-2020-00085-00.pdf>
- Consejo de Estado de Colombia. (15 de Noviembre de 2017). *Sentencia 11001-03-25-000-2014-00360-00*.
- Consejo de Estado de Colombia. (14 de mayo de 2020). *Auto 25000-23-42-000-2017-06031-01*. Obtenido de [funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co): <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=165223>
- Consejo de Estado de Colombia. (29 de octubre de 2021). *Auto 11001-03-24-000-2020-00308-00*.
- Consejo de Estado de Colombia. (3 de diciembre de 2024). *Auto 11001-03-15-000-2023-00871-00*. Bogotá, Colombia.
- Correa, R. (2007). Los poderes del juez frente al acto administrativo ilegal dentro de la acción popular. *Con-texto*(21), 135-158. Recuperado el 2024, de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/contexto/article/view/1921>

- Corte Constitucional de Colombia. (28 de octubre de 1992). *Sentencia C-574*. Recuperado el 2024, de [corteconstitucional.gov.co](https://www.corteconstitucional.gov.co): <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/c-574-92.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (28 de octubre de 1992). *Sentencia No. C-574/92*. Obtenido de [corteconstitucional.gov.co](https://www.corteconstitucional.gov.co): <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/c-574-92.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (5 de junio de 1992). *Sentencia T-406/92*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co>: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-406-92.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (1° de abril de 1993). *Sentencia C-131/93*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co>: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-131-93.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (4 de octubre de 1993). *Sentencia C-417/93*. Obtenido de [corteconstitucional.gov.co](https://www.corteconstitucional.gov.co): <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-417-93.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (3 de marzo de 1994). *Sentencia C-089*. Obtenido de [funcionpublica.gov.co](https://www.funcionpublica.gov.co): <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=173568>
- Corte Constitucional de Colombia. (1° de marzo de 1995). *Sentencia C-083/95*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co>: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-083-95.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (18 de mayo de 1995). *Sentencia No. C-225/95*. Obtenido de [corteconstitucional.gov.co](https://www.corteconstitucional.gov.co): <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-225-95.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (30 de mayo de 1996). *Sentencia C-244/96*. Obtenido de [corteconstitucional.gov.co](https://www.corteconstitucional.gov.co): <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-244-96.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (25 de junio de 1996). *sentencia C-280/96*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co>: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-280-96.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (4 de septiembre de 1996). *Sentencia C-408/96*. Recuperado el 2024, de [corteconstitucional.gov.co](https://www.corteconstitucional.gov.co): <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-408-96.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (11 de agosto de 1999). *Sentencia C-582/99*. Obtenido de [corteconstitucional.gov.co](https://www.corteconstitucional.gov.co): <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-582-99.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (10 de octubre de 2001). *Sentencia C-1064/01*. Obtenido de [corteconstitucional.gov.co](https://www.corteconstitucional.gov.co): <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-1064-01.htm>

- Corte Constitucional de Colombia. (9 de agosto de 2001). *Sentencia C-836/01*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-836-01.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (9 de mayo de 2002). *Sentencia T-358/02*. Obtenido de [corteconstitucional.gov.co: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/t-358-02.htm](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/t-358-02.htm)
- Corte Constitucional de Colombia. (4 de febrero de 2003). *Sentencia C-067/03*. Obtenido de [corteconstitucional.gov.co: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-067-03.htm](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-067-03.htm)
- Corte Constitucional de Colombia. (9 de diciembre de 2003). *Sentencia C-1200/03*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-1200-03.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (25 de marzo de 2003). *Sentencia C-252/03*. Obtenido de [corteconstitucional.gov.co: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-252-03.htm](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-252-03.htm)
- Corte Constitucional de Colombia. (9 de julio de 2003). *Sentencia C-551/03*. Obtenido de [funcionpublica.gov.co: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9566](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9566)
- Corte Constitucional de Colombia. (9 de julio de 2003). *Sentencia C-551/03*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-551-03.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (8 de marzo de 2004). *Sentencia C-224/04*. Obtenido de [corteconstitucional.gov.co: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-224-04.htm](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-224-04.htm)
- Corte Constitucional de Colombia. (24 de agosto de 2004). *Sentencia C-796/04*. Obtenido de [corteconstitucional.gov.co: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-796-04.htm](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-796-04.htm)
- Corte Constitucional de Colombia. (26 de enero de 2006). *Sentencia C-028/06*. Recuperado el 2024, de [corteconstitucional.gov.co: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-028-06.htm](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-028-06.htm)
- Corte Constitucional de Colombia. (6 de julio de 2006). *Sentencia T-510/06*. Obtenido de [corteconstitucional.gov.co: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/t-510-06.htm](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/t-510-06.htm)
- Corte Constitucional de Colombia. (4 de agosto de 2009). *Sentencia C-520/09*. Recuperado el 2024, de [corteconstitucional.gov.co: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-520-09.htm](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-520-09.htm)
- Corte Constitucional de Colombia. (25 de mayo de 2011). *Sentencia C-442/11*. Recuperado el 2024, de [corteconstitucional.gov.co: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-442-11.htm](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-442-11.htm)

- Corte Constitucional de Colombia. (1 de noviembre de 2011). *Sentencia C-816/11*. Obtenido de corteconstitucional.gov.co: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-816-11.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (17 de octubre de 2013). *Sentencia SU-712/13*. Obtenido de corteconstitucional.gov.co: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/su712-13.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (10 de febrero de 2016). *Sentencia C-053/16*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-053-16.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (22 de junio de 2016). *Sentencia C-327/16*. Recuperado el 2024, de corteconstitucional.gov.co: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-327-16.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (20 de mayo de 2021). *Sentencia C-146/21*. Recuperado el 2024, de corteconstitucional.gov.co: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/c-146-21.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (10 de marzo de 2022). *Sentencia C-091/22*. Recuperado el 2024, de corteconstitucional.gov.co: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/c-091-22.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (16 de febrero de 2023). *Sentencia C-030/23*. Recuperado el 2024, de corteconstitucional.gov.co: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/c-030-23.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (3 de septiembre de 2025). *Sentencia SU-368/25*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2025/SU368-25.htm>
- Fernández, C. (2020). La ejecutividad de las sanciones administrativas. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*(22), 91-198. Recuperado el 2024, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8040555>
- Ferrer Mc-Gregor, E. (2011). Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad: El nuevo paradigma para el juez mexicano. *Estudios Constitucionales*, 9(2), 531-622. Recuperado el 2024, de <https://www.scielo.cl/pdf/estconst/v9n2/art14.pdf>
- García, L. (junio de 2016). De la "constitucionalización" a la "convencionalización" del ordenamiento jurídico. La contribución del ius constitutionale Commune. *Revista Derecho del Estado*, 131-166. doi:<http://dx.doi.org/10.18601/01229893.n36.05>
- Gargarella, R. (2013). *Sin lugar para la soberanía popular. Democracia, derechos y castigo en el caso Gelman*. Recuperado el 2024, de [openyls.law.yale.edu: https://openyls.law.yale.edu/entities/publication/93884b0b-0b0c-4b7d-bebf-662f1e722497/full](https://openyls.law.yale.edu/entities/publication/93884b0b-0b0c-4b7d-bebf-662f1e722497/full)
- Gil Botero, E. (2024). *Control de convencionalidad en Colombia. Una experiencia de diálogo judicial 3ª Edición*. Editorial Tirant Lo Blanch. Recuperado el 2024

- Gómez Pavajeau, C. (2021). Actualidad del contexto constitucional del derecho disciplinario colombiano. *Derecho Penal y Criminología*, 42(1), 13-55. Recuperado el 2024, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8428771>
- Gómez, C. (2020). *Dogmática del derecho disciplinario*. Bogotá. Obtenido de <https://www-digitaliapublishing-com.ez.urosario.edu.co/a/102472>
- Gómez, C., & Molano, M. (2007). *La relación especial de sujeción. Estudios*. Bogotá: Universidad Externado. Recuperado el 2024, de <https://www-digitaliapublishing-com.ez.urosario.edu.co/a/111661>
- Guechá, C. (2015). Los mecanismos de efectividad de las decisiones judiciales: una mirada a las medidas cautelares. *Revista Principia Iuris*, 12(23), 26-40. Recuperado el 2024, de <https://revistas.santototunja.edu.co/index.php/piuris/article/view/1059>
- Gutiérrez Beltrán, A. (2023). El bloque de constitucionalidad: análisis de sus elementos y de sus desafíos actuales. En *Garantías judiciales de la Constitución* (págs. 161-185). Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Obtenido de <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-garantias-judiciales-de-la-constitucion-tomo-i-9786287620940.html>
- Hernández Galindo, J. (20 de Junio de 2014). *Caso Petro*. Recuperado el 2024, de La Voz del Derecho: <https://lavozdelderecho.com/index.php/opinion/item/285-el-caso-petro>
- Hernández, P. (2022). Control judicial de los fallos disciplinarios: iniciativa inviable. En *Horizontes del contencioso administrativo: Tomo II El Contencioso Administrativo jurisdiccional*. (Vol. 2, págs. 667-712). Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Obtenido de <https://www-digitaliapublishing-com.ez.urosario.edu.co/a/125391>
- Hormaza, K. (7 de febrero de 2023). *Diseño institucional de la potestad disciplinaria en servidores públicos elegidos por voto popular en Argentina, Chile y Colombia*. Obtenido de repository.urosario.edu.co: <https://repository.urosario.edu.co/items/69a08be6-3168-4ef1-af0c-4a3428947f82>
- Isaza, G. (2020). Potestad disciplinaria y derecho a elegir: un examen de la destitución de servidores públicos de elección popular en Colombia. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 289-303. doi:<https://doi.org/10.18601/21452946.n23.10>
- Kelsen, H. (2021). *El método y los conceptos fundamentales de la teoría pura del derecho*. Santiago de Chile: Ediciones Olejnik.
- La Silla Vacía. (2023). *Quién es quién - Gustavo Petro Urrego*. Colombia.
- Martínez, M. (2019). A la búsqueda de la identidad constitucional: una aproximación al caso español y europeo en clave de pluralismo constitucional y diálogo judicial. *Revista de Derecho Político*, 1(105), 315-358. Recuperado el 2024, de <https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/25277>

- Mata Quintero, G. (2018). El principio pro persona: la fórmula del mejor derecho. *Cuestiones constitucionales*, 201-228.
- Medellín Urquiaga, X. (2019). Principio pro persona: Una revisión Crítica desde el derecho internacional de los derechos humanos. *Estudios Constitucionales*, 397-440. Obtenido de https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-52002019000100397&script=sci_arttext&tlng=es
- Medellín, X. (2019). Principio pro persona: Una revisión crítica desde el derecho internacional de los derechos humanos. *Estudios constitucionales*. *Estudios Constitucionales*, 17(1), 397-440. Recuperado el 2024, de <https://www.scielo.cl/pdf/estconst/v17n1/0718-5200-estconst-17-01-397.pdf>
- Medina, C. (2009). Los 40 años de la Convención Americana sobre Derechos Humanos a la luz de cierta jurisprudencia de la Corte Interamericana. *Anuario de Derechos Humanos*. Recuperado el 2024, de <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/126735/los-40-anos-de-la-convencion-americana-sobre-derechos-humanos-a-la-luz-de-cierta-jurisprudencia-de-la-Corte-Internacional.pdf?sequence=1>
- Mensa, A. (2016). La Relación de la Corte IDH con los Tribunales Constitucionales y Cortes Supremas. *Inter-American and European Human Rights Journal*, 202-224. Obtenido de <https://corteidh.or.cr/tablas/r35937.pdf>
- Navas, N. (2020). Incompatibilidad de la facultad de la Procuraduría General de la Nación para destituir e inhabilitar funcionarios públicos elegidos popularmente y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En *Problemas actuales del derecho administrativo* (págs. 367-396). Bogotá: Universidad de los Andes. Recuperado el 2024, de https://simehbucket.s3.amazonaws.com/miscfiles/9789587749335_kp945fgf.pdf#page=379
- Núñez Poblete, M. (2008). Introducción al Concepto de Identidad Constitucional y a su Función Frente al Derecho Supranacional e Internacional de los Derechos de la Persona. *Ius et Praxis*, 14(2), 331-372. doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122008000200010>
- Núñez Poblete, M. (2008). Introducción al Concepto de Identidad Constitucional y a su Función Frente al Derecho Supranacional e Internacional de los Derechos de la Persona. *Revista Ius et Praxis*(2), 331-372. doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122008000200010>
- Núñez, C. (22 de septiembre de 2017). Una aproximación conceptual al principio pro persona desde la interpretación y la argumentación jurídica. *Materiales de Filosofía del(02)*. Recuperado el 2024, de <http://hdl.handle.net/10016/24630>
- OEA. (11 de febrero de 1978). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San. Obtenido de oas.org: https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf*

- Organización de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*.
Obtenido de un.org: https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (1996). *Convenio de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*.
Obtenido de unodc.org: https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (s.f.). *Declaración Universal de Derechos Humanos*.
Obtenido de un.org: <https://www.un.org/es/about-us/udhr/history-of-the-declaration>
- Presidencia de la República de Colombia. (2000). *Decreto Ley 262 de 2000*. Obtenido de [secretariassenado.gov.co](http://www.secretariassenado.gov.co):
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0262_2000.html
- Quinche Ramírez, M. (2019). Bloque de Cionstitucionalidad, soft law y control de convencionalidad. En *Crisis del Estado Nación*. Editorial Universidad de Rosario (Colombia).
- Quintero Navas, G. (2012). Buenas Prácticas, Ética y Derecho Disciplinario. *Reflexiones Académicas en Derecho Disciplinario y Contratación Estatal*, 26-81.
- Restrepo Medina, M. A. (2017). *El Derecho Administrativo Sancionador en Colombia*. Bogotá D.C.: Universidad del Rosario & Legis.
- Restrepo Medina, M. A. (19 de julio de 2025). *Procedimiento administrativo sancionatorio y garantía del debido proceso: análisis del caso colombiano*. Obtenido de <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/es/article/view/14573/20992>
- Restrepo, M. (2022). La reforma al Código General Disciplinario frente a las exigencias del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos. En *Comentarios al nuevo Código General Disciplinario* (págs. 65-83). Bogotá. Obtenido de <https://pure.urosario.edu.co/es/publications/the-reform-of-the-general-disciplinary-code-vis-%C3%A0-vis-the-require/>
- Roca, M. (2022). omando en serio la identidad constitucional en el espacio convencional europeo. *Revista de derecho constitucional europeo*, 19(38), 101-120. Recuperado el 2024, de https://www.ugr.es/~redce/REDCE38/ReDCE_38.pdf
- Rojas, D. (2015). - Rojas Betancourth, D. (2015). Control de convencionalidad en Colombia. Entre el control de la Convención y su aplicación. Anuario de derecho constitucional latinoamericano. 2015, 113 - 140. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 113-140. Recuperado el 2024, de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2015/pr/pr11.pdf>
- Sagúes , N. (2014). Constrol constructivo (positivo) de convencionalidad. En *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional* (págs. 222-224). Universidad Autónoma de México.

- Sánchez Zorrilla, M. (2011). La metodología en la Investigación Jurídica: características peculiares y pautas generales para investigar en el derecho. *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, 317-358.
- Santella, H. (2022). Debates y dilemas en materia de control judicial del acto administrativo en tiempos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Universidad Externado de Colombia. Obtenido de <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/6537>
- Santofimio, J. (1 de enero de 2008). Fundamentos Constitucionales del Derecho Administrativo colombiano. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 8(31), 208-205. doi:10.21056/aec.v8i31.342. Disponible en: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/342>
- Santofimio, J. (2023). *Compendio de Derecho Administrativo*. Bogotá: Tirant Lo Blanch. Obtenido de <https://editorial.tirant.com/co/libro/compendio-de-derecho-administrativo-segunda-edicion-jaime-orlando-santofimio-gamboa-9786287620797>
- Seiller, B. (2024). *Droit Administratif, Les sources et le juge*. TEMIS.
- Senado de la República de Chile. (1980). *Constitución Política de Chile*. Recuperado el 2024, de [senado.cl: https://www.senado.cl/acerca-del-senado/normativa/constitucion-politica](https://www.senado.cl/acerca-del-senado/normativa/constitucion-politica)
- Serrano, S. (2024). La malentendida relación entre la Convención Americana y las constituciones. *Revista Semestral Del Departamento De Derecho De La Universidad Iberoamericana*(16), 173-186. Recuperado el 2024, de <https://juridica.ibero.mx/index.php/juridi/article/view/237>
- Serrano, S., & Robles, J. (2024). *La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Contexto*. Ciudad de México: tirant lo blanch. Recuperado el 2024, de https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2025-01/La%20jurisprudencia%20de%20la%20Corte%20IDH_digital.pdf
- Suelt-Cock, V. (2016). El bloque de constitucionalidad como mecanismo de interpretación constitucional. Aproximación a los contenidos del bloque en derechos en Colombia. *Vniversitas*, 65(133). doi:<https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj133.bcmi>
- Unión Europea. (23 de mayo de 1969). *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*. Obtenido de [oas.org: https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/convencion_viena.pdf](https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/convencion_viena.pdf)
- Unión Europea. (2016). *Diario Oficial de la Unión Europea*. Obtenido de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12016ME/TXT>
- Uprimny, R. (2014). El bloque de constitucionalidad en Colombia. Un análisis jurisprudencial y un ensayo de sistematización doctrinal. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Ricardo Palma*, 3(3), 115-148. Recuperado el 2024, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9250991>

- Vio Grossi, E. (2015). Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: ¿del control de convencionalidad a la supranacionalidad? *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 93-112. Recuperado el 2024, de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/view/4120/3568>
- Vio Grossi, E. (2018). El Control de Convencionalidad y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Anuario de Derecho COntitucional Latinoamericano*, 311-335. Recuperado el 2024, de <https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r39252.pdf>