



**UNA MIRADA A LA ADECUACIÓN DEL ORDENAMIENTO
JURÍDICO COLOMBIANO A LA SENTENCIA DEL CASO
PETRO URREGO VS. COLOMBIA DE LA CORTE IDH**

Tesis de grado

Investigador: Andrés Mauricio Moreno Ruiz

Directora: María Camila Correa Flórez

Universidad del Rosario
Maestría en Derecho Administrativo
Facultad de Jurisprudencia
Bogotá, D.C., 2025

TABLA DE CONTENIDO

I.	<u>INTRODUCCIÓN</u>	6
II.	<u>CAPÍTULO PRIMERO</u>	8
	<u>Sentencia del Caso Petro Urrego vs. Colombia: precedentes, implicaciones para el derecho disciplinario interno y la obligación internacional suscrita</u>	
1.1.	De la sentencia del Caso Petro Urrego vs. Colombia y sus implicaciones para el ordenamiento jurídico colombiano	8
1.2.	Caso López Mendoza vs. Venezuela	12
1.3.	<i>Ius puniendi</i> desde la perspectiva constitucional	15
1.4.	Derecho disciplinario en Colombia: La Procuraduría General de la Nación, un órgano <i>sui generis</i>	19
1.5.	Naturaleza del Derecho Disciplinario: derecho autónomo con un acercamiento histórico al derecho administrativo y penal	23
1.6.	Precisiones relativas a la suscripción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el bloque de constitucionalidad.....	29
III.	<u>CAPÍTULO SEGUNDO</u>	34

Estado actual del ordenamiento jurídico interno frente a las órdenes contenidas en la Sentencia Petro Urrego vs. Colombia: jurisprudencia, controversias y posturas doctrinarias

2.1. Del estado de cosas actual	34
2.2. Restricción de Derechos Políticos en Colombia por autoridades distintas a la Procuraduría General de la Nación	46
2.3. Posiciones doctrinarias actuales	50
IV. <u>CAPÍTULO TERCERO</u>	54
<u>Crítica al cumplimiento del fallo internacional y propuestas de armonización con el ordenamiento jurídico interno</u>	
3.1. Una reflexión crítica	54
3.2. Solución Planteada	68
V. <u>CONCLUSIONES</u>	79
VI. <u>BIBLIOGRAFÍA</u>	85

INTRODUCCIÓN

La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) en el caso *Petro Urrego vs. Colombia* ha generado profundas implicaciones para el ordenamiento jurídico colombiano, especialmente en lo referente a la potestad sancionatoria de los órganos administrativos sobre funcionarios públicos de elección popular. El problema central de esta investigación radica en determinar en qué medida el Estado colombiano ha adecuado su marco normativo y disciplinario en las exigencias establecidas por la Corte IDH, particularmente en lo relativo a la protección de los derechos políticos y al respeto de las garantías judiciales en los procesos disciplinarios, identificando los aspectos centrales que impiden la armonización de la decisión con el ordenamiento jurídico interno. En ese orden, se busca proponer una solución viable que permita armonizar el cumplimiento de los estándares internacionales con la preservación de las competencias constitucionales de los órganos de control en Colombia.

La escogencia de este tema se justifica por la trascendencia que tiene para la democracia colombiana y el Estado de derecho, ya que la tensión entre el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de derechos humanos y la preservación de las competencias constitucionales de la Procuraduría General de la Nación ha generado un debate jurídico y político de gran actualidad. Aunado a ello, el análisis de este caso permite comprender los desafíos que enfrenta Colombia para armonizar sus normas internas con los compromisos internacionales asumidos en virtud de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El objetivo general de este trabajo es analizar las implicaciones jurídicas y prácticas de la sentencia de la Corte IDH para el sistema disciplinario colombiano y proponer una solución que permita cumplir con los estándares internacionales sin desconocer la institucionalidad nacional. Para alcanzar este propósito, se plantean los siguientes objetivos específicos:

1. Establecer un marco de análisis a partir de la Sentencia del Caso Petro Urrego vs. Colombia, en el que se estudien las particularidades del sistema de derecho disciplinario en Colombia, los antecedentes convencionales relevantes y la suscripción del Pacto de San José de Costa Rica.
2. Analizar el estado actual del ordenamiento jurídico colombiano sobre la materia, a partir de la Sentencia C030 de 2023 de la Corte Constitucional y la jurisprudencia subsecuente del Consejo de Estado, identificando las controversias jurídicas, posturas doctrinarias y su impacto en relación con la adecuación ordenada en la Sentencia del Caso Petro Urrego vs. Colombia.
3. Desarrollar una crítica al estado actual de la situación, que permita identificar los puntos que deben mejorarse para cumplir cabalmente con el fallo internacional, y proponer una alternativa de solución que armonice lo ordenado en el fallo de la Corte IDH con el ordenamiento jurídico interno.

La metodología empleada en este estudio es de carácter cualitativo, basada en el análisis jurisprudencial de las sentencias de la Corte IDH, la revisión de la normativa y jurisprudencia colombiana (incluyendo la Ley 2094 de 2021 y la sentencia C-030 de 2023 de la Corte Constitucional), así como el examen de literatura académica y fuentes doctrinales sobre la materia. Se consultaron fuentes primarias, como providencias judiciales y textos legales, y fuentes secundarias, como artículos científicos y opiniones de expertos en derecho disciplinario y derechos humanos.

La estructura del trabajo se organiza de la siguiente manera: en el primer capítulo se realiza un recuento sobre la sentencia del caso Petro Urrego vs. Colombia, se aborda el contexto histórico y jurídico del derecho disciplinario en Colombia y se presentan los antecedentes internacionales relevantes; en el segundo capítulo se estudia el estado de cosas actual, es decir, se examina como ha respondido el Estado colombiano a las exigencias de la Corte IDH, revisando las reformas normativas, los debates doctrinales y jurisprudenciales,

así como los retos que persisten en la implementación de las garantías ordenadas por el tribunal internacional. Finalmente, el trabajo concluye con una serie de propuestas de solución orientadas a armonizar el sistema disciplinario colombiano con los estándares internacionales de derechos humanos.

Con el propósito de abordar íntegramente las implicaciones para el ordenamiento jurídico colombiano de la sentencia de la Corte IDH en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, es necesario realizar una serie de precisiones preliminares que permitan dar un contexto claro sobre la discusión actual que rodea esta materia.

En ese sentido, resulta trascendental recordar lo dispuesto en la providencia, ahondar dogmática y jurisprudencialmente en el derecho disciplinario colombiano, y repasar el escenario constitucional y convencional relativo a la aplicabilidad de la Convención Americana sobre Derechos Humanos para el Estado colombiano. Esto permite entender, a grandes rasgos, las diferentes aristas que rodean la dificultad para dar aplicabilidad material a dicho proveído en un sistema disciplinario como el colombiano, que tiene determinadas particularidades que lo erigen como un régimen único en el mundo¹.

CAPÍTULO PRIMERO

Sentencia del Caso Petro Urrego vs. Colombia: precedentes, implicaciones para el derecho disciplinario interno y la obligación internacional suscrita

1.1. De la sentencia del Caso Petro Urrego vs. Colombia y sus implicaciones para el ordenamiento jurídico colombiano

El punto de partida de esta investigación tiene como derrotero a la providencia que se profirió en el marco del caso que se abriera con motivo de las violaciones de los derechos políticos del señor Gustavo Francisco Petro Urrego. Puntualmente, el proceso se centró en

¹Carlos Arturo Gómez Pavajeau, “El Poder Moral Bolivariano y la Procuraduría General de la Nación”, en *Derecho Penal y Criminología* 46, no. 121 (marzo 2025)

estudiar la destitución e inhabilitación que sufrió cuando, al desempeñarse como Alcalde Mayor de Bogotá, fue sancionado por la Procuraduría General de la Nación en relación con una serie de disposiciones a través de las cuales se pretendía que la Empresa Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) y la empresa Aguas de Bogotá se encargaran de “la gestión y operación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá”².

En suma, la Corte IDH concluyó que los derechos políticos del señor Petro Urrego se vieron lesionados por la sanción que la Procuraduría General de la Nación le impuso, lo cual fundamentó en que (i) de acuerdo con el artículo 23 del Pacto de San José de Costa Rica no está permitido que un órgano administrativo “pueda aplicar una sanción que implique una restricción a los derechos políticos de un funcionario público democráticamente electo”³ y que (ii) dentro del trámite disciplinario adelantado contra este no se respetaron sus garantías judiciales, “pues el diseño del proceso implicó que la Sala Disciplinaria fuera la encargada de emitir el pliego de cargos y al mismo tiempo juzgar sobre la procedencia de los mismos”⁴.

En virtud de lo anterior, el referido Tribunal adoptó una serie de medidas, entre las que, como *garantías de no repetición*, dispuso que el Estado colombiano debía adecuar su ordenamiento jurídico interno a los dispuesto en la sentencia, de manera que los funcionarios de elección popular no pudiesen ser destituidos o inhabilitados por órganos administrativos⁵.

Así, recordó el deber que se deriva del artículo 2 de la Convención, en virtud del cual los Estados Parte deben adecuar su derecho interno a las disposiciones de esta. En ese sentido, puntualizó que se debían ajustar las siguientes disposiciones:

² *Procuraduría General de la Nación, Resolución de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, (9 de diciembre de 2013).*

³ *Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del 8 de junio de 2020: Caso “Petro Urrego” vs. Colombia (el 8 de junio de 2020).*

⁴ *Ibidem*

⁵ *También, es preciso mencionar que los jueces L. Patricio Pazmiño Freire y Eugenio Raúl Zaffaroni realizaron votos parcialmente disidentes a la decisión, en los cuales no contrariaron el punto neurálgico de la misma, sino que, por el contrario, se concentraron en señalar que en el caso se advertían indicios de persecución política que debieron conducir a que se condenara también al Estado colombiano por la vulneración de otros preceptos del Pacto de San José de Costa Rica.*

a) Los artículos 44 y 45 del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002), los cuales facultaban a la Procuraduría para destituir e inhabilitar funcionarios públicos democráticamente elegidos, por lo que desconocían la obligación suscrita en el artículo 23 del referido instrumento internacional.

b) El artículo 60 de la Ley 610 de 18 de agosto de 2000 que señala⁶ que “la Contraloría General de la República publicará con periodicidad trimestral un boletín que contendrá los nombres de las personas naturales o jurídicas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal en firme y ejecutoriado y no hayan satisfecho la obligación contenida en él” y que “los representantes legales, así como los nominadores y demás funcionarios competentes, deberán abstenerse de nombrar, dar posesión o celebrar cualquier tipo de contrato con quienes aparezcan en el boletín de responsables, so pena de incurrir en causal de mala conducta”. Aquí, destacó que aun cuando la Contraloría no tiene la facultad directa para a destituir o inhabilitar a servidores públicos de elección popular, sus sanciones pecuniarias sí pueden tener el efecto práctico de inhabilitarlos.

c) El numeral 4 del artículo 38 del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002) que, en concordancia con lo anterior, disponía que “constituyen inhabilidades para desempeñar cargos públicos, a partir de la ejecutoria del fallo, las siguientes: (...) 4. Haber sido declarado responsable fiscalmente”.

d) El artículo 389A del Código Penal (Ley 599 del 2000), que estatuye⁶ que el “que sea elegido para un cargo de elección popular estando inhabilitado para desempeñarlo por decisión judicial, disciplinaria o fiscal incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de doscientos (200) a ochocientos (800) salarios mínimos legales mensuales vigentes”. Esto lo fundamentó en que, si bien no se restringe directamente un derecho político, de manera indirecta sí se puede “inhibir” a una persona para postularse a un cargo público.

⁶ *Nótese que en esta disposición se deja el verbo en tiempo presente, pues no se ha modificado.*

Lo anterior trajo consigo una serie de cambios en el ordenamiento jurídico colombiano, lo que a su vez generó un debate entre quienes defienden la implementación de lo ahí ordenado y aquellos que, por el contrario, defienden las facultades de la Procuraduría General de la Nación que, acusan, están previstas en la Constitución Política de 1991.

Así las cosas, se profirió la Ley 2094 de 2021, por medio de la cual se reformó la Ley 1952 de 2019, es decir, el Código General Disciplinario regente, disposición normativa que posteriormente fue estudiada por la Corte Constitucional en sentencia C-030 de 2023, en virtud de la acción pública de inconstitucionalidad que se presentara en su contra.

Esta providencia dio inicio a la construcción de la etapa más reciente en el desarrollo de la discusión, en la que se busca articular las exigencias impuestas por la Convención Americana sobre Derechos Humanos al derecho disciplinario en el ordenamiento jurídico colombiano⁷, ya que hay quienes señalan que no se está cumpliendo con lo ordenado por la Corte IDH⁸, mientras que otros sostienen lo contrario⁹.

Cabe mencionar que los jueces L. Patricio Pazmiño Freire y Eugenio Raúl Zaffaroni realizaron votos parcialmente disidentes a la decisión, en los cuales no contrariaron el punto neurálgico de la misma, sino que, por el contrario, se concentraron en señalar que en el caso se advertían indicios de persecución política que debieron conducir a que se condenara también al Estado colombiano por la vulneración de otros preceptos del Pacto de San José de Costa Rica¹⁰.

⁷ Luis Mauricio Úsuga Mendoza, “Una propuesta de Derecho Disciplinario Colombiano bajo estándares convencionales a partir de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*”, *Revista de Derecho Público Uruguayo y Contemporáneo*, no. 2 (2021).

⁸ Hugo Andrés Arenas Mendoza, “El caso de *Gustavo Petro vs Colombia: un estudio de convencionalidad y constitucionalidad.*” *Revista de Direito Administrativo & Constitucional* n.o 90 (2022): 35-61.

⁹ John Harvey Pinzón Navarrete, *Tratado de derecho disciplinario Tomo I (Universidad Externado de Colombia, 2021).*

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Sentencia del 8 de junio de 2020: votos disidentes de los jueces L. Patricio Pazmiño Freire y Eugenio Raúl Zaffaroni en el Caso “Petro Urrego” vs. Colombia (el 8 de junio de 2020).*

Ahora bien, la decisión adoptada en el Caso Petro Urrego vs. Colombia no constituye un precedente aislado dentro del sistema interamericano, sino que se inscribe en una línea jurisprudencial previamente desarrollada por la Corte IDH, particularmente en el Caso López Mendoza vs. Venezuela, el cual resulta imprescindible examinar.

1.2. Caso López Mendoza vs. Venezuela

Es importante destacar que el caso Petro Urrego vs. Colombia no constituyó el primer pronunciamiento de la Corte IDH sobre la materia. Previamente, el tribunal internacional tuvo la oportunidad de resolver un caso de contornos fácticos similares, en el que se discutía la posible vulneración de los derechos políticos de Leopoldo López Mendoza, reconocido actor político de oposición en Venezuela¹¹.

Leopoldo López Mendoza se postuló como candidato a la Alcaldía de Caracas en las elecciones regionales de Venezuela del año 2008. No obstante, al momento de presentar su candidatura, contaba con dos sanciones impuestas por la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, las cuales lo inhabilitaban para participar en los referidos comicios: una relacionada con su participación en Petróleos de Venezuela S.A. y otra derivada de su gestión como alcalde del Municipio de Chacao.

El centro de la disputa en este caso, según lo señalado por Caballero Ochoa y Rábago Dorbecker, giró en torno a “las restricciones a postularse a cargos públicos debido a la inhabilitación de la Contraloría y sin la condena firme de un juez penal competente de conformidad con el artículo 23.2 de la Convención Americana, lo que significó, según la

Comisión Interamericana, una restricción al derecho al sufragio pasivo. El hecho de que la inhabilitación proviniese de la Contraloría, órgano administrativo y no judicial y menos de carácter jurisdiccional penal, fue uno de los argumentos centrales esgrimidos tanto

¹¹ *Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del 1 de septiembre de 2011: Caso “López Mendoza” vs. Venezuela (el de septiembre de 2011).*

por la Comisión IDH como por los representantes de las víctimas”¹².

En definitiva, la Corte IDH concluyó que se vulneraron los derechos políticos del señor López Mendoza, en particular su derecho a ser elegido, al ser inhabilitado para participar en los comicios mediante una restricción impuesta por vía de sanción administrativa, cuando, en palabras del organismo internacional, “debería tratarse de una condena, por juez competente, en proceso penal”¹³.

Por otra parte, el tribunal internacional argumentó que en el proceso administrativo no se garantizó el debido proceso del acusado, debido a la falta de motivación de la decisión administrativa y a la ausencia de garantías judiciales para controvertir dicha determinación.

Al revisar esta Sentencia, es importante destacar lo señalado por el Juez Diego García-Sayán¹⁴, quien adujo:

21. A la luz de los hechos de este caso hay que preguntarse si el ejercicio de la potestad sancionatoria de la administración puede afectar o no el derecho al sufragio pasivo. En otras palabras, si por esa vía se puede impedir que un ciudadano participe como candidato en una contienda electoral. Comparto y suscribo lo establecido por la Corte en cuanto a que a través del ejercicio de tal potestad sancionatoria administrativa no se puede afectar el derecho al sufragio pasivo y que esa función está reservada a una autoridad judicial teniendo en cuenta la dimensión del derecho afectado.

22. Sin embargo, desde mi punto de vista y más allá de este caso, este tipo de restricción no tendría que estar reservada exclusivamente a un juez penal, sino a cualquier autoridad judicial previamente determinada por el ordenamiento jurídico respectivo y que cumpla con respetar y asegurar las garantías establecidas en esta materia.

¹² José Luis Caballero Ochoa y Miguel Rábago Dorbecker, “La jurisprudencia de la Corte Interamericana sobre el artículo 23 de la CADH”, en *Convención Americana sobre Derechos Humanos: comentada* (Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2014), 123-145.

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Sentencia del 1 de septiembre de 2011: voto concurrente razonado Juez Diego García-Sayán en el Caso “López Mendoza” vs. Venezuela (el 1 de septiembre de 2011)*.

¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Sentencia del 1 de septiembre de 2011: Caso “López Mendoza” vs. Venezuela (el 1 de septiembre de 2011)*.

¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Sentencia del 1 de septiembre de 2011: voto concurrente razonado Juez Diego García-Sayán en el Caso “López Mendoza” vs. Venezuela (el 1 de septiembre de 2011)*.

Nótese que él mismo dejó sentada una postura bajo la cual comparte, sin lugar a dudas, que la privación de un derecho político debe encontrarse reservada a una disposición de una autoridad judicial y no administrativa, punto sobre el cual se enfatiza, la totalidad de togados estuvieron de acuerdo, no obstante, el mismo juez García – Sayán precisó que tal competencia no debería estar destinada exclusivamente a la de un juez penal e incluso, llegó a afirmar que la expresión de “exclusivamente” y “condena, por juez competente, en proceso penal”, no impone una obligación taxativa al respecto. Así señaló¹⁵:

7. La Corte ha efectuado ya, en un caso distinto, una determinación sobre el término “exclusivamente” y determinó que debía ser interpretado de manera sistemática con el artículo 23.1 y con el resto de los preceptos de la Convención y los principios básicos que la inspiran. En particular, se estableció que las causales consagradas en dicho artículo no son taxativas sino que pueden ser reguladas teniendo en cuenta variantes tales como las necesidades históricas, políticas, sociales y culturales de la sociedad:

166. El sistema interamericano [no] impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y a ser votado. La Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos.

8. El análisis sistemático, teniendo en cuenta los elementos del presente caso, apunta, primero, a analizar esta norma de la Convención Americana en relación con otros instrumentos internacionales, universales y regionales, que regulan las restricciones a derechos políticos. **Adicionalmente, hace indispensable tomar en cuenta el alcance y repercusión de instrumentos internacionales adoptados en el marco de la lucha contra la corrupción, todos ellos posteriores a la Convención Americana que data de 1969.**

(En negrilla por fuera del texto original)

El anterior voto concurrente, es citado en extenso especialmente por la última

¹⁵ *Ibidem*

afirmación resaltada, pues es palmario que el mismo advirtió la diferencia temporal en la que se suscribió el Pacto de San José de Costa Rica -hace más de 50 años- y todo el desarrollo posterior que hubo al respecto, en nuestro caso puntual, nada más y nada menos que la entrada en vigor de un nuevo régimen constitucional.

En ese sentido, el análisis sistemático de la Convención, considerando otros instrumentos internacionales que regulan las restricciones a los derechos políticos, permite concluir que, si bien corresponde a los Estados regular estos derechos conforme a sus realidades históricas y sociales, la restricción de derechos políticos mediante sanciones administrativas resulta incompatible con los estándares internacionales de protección de los derechos humanos.

En ese contexto, revisados los estándares fijados por la Corte Interamericana en el Caso Petro Urrego vs. Colombia y en el Caso López Mendoza vs. Venezuela, y las tensiones que de ahí se desprenden, se impone la necesidad de abordar la discusión desde una categoría estructural más amplia: el *ius puniendi* estatal, en tanto expresión constitucional del poder sancionador cuya legitimidad, alcance y límites resultan determinantes para comprender el verdadero alcance del debate.

1.3. *Ius puniendi* desde la perspectiva constitucional

El *ius puniendi* o, en su traducción literal al español el “derecho a castigar” hace alusión a la potestad con la que cuenta el Estado para imponer sanciones (bien sean administrativas o penales) a quienes infrinjan el ordenamiento jurídico¹⁶.

En ese orden, se advierte que hace parte de un poder especial que constitucionalmente se le confiere al Estado con el propósito de mantener vigente el Estado Social de Derecho. Asimismo, resulta palmaria la relación existente entre la sanción administrativa y la sanción penal, pues tienen como génesis esta facultad estatal¹⁷.

¹⁶ Corte Constitucional Colombia, Sentencia C-762/09. M.P. Juan Carlos Henao Pérez (el 29 de octubre de 2009).

¹⁷ *Ibidem*

Ahora bien, antes de entrar a analizar las propiedades de cada una de estas sanciones, es necesario reparar en el origen constitucional de este poder, pues es este sobre el cual recae la legitimidad del Estado de separar a los funcionarios de elección popular de sus cargos.

Para ello, en primera medida, es necesario remontarse a la Edad Media, para analizar el origen el derecho sancionador y los primeros visos de las formas de control social. A partir del análisis de Gómez Pavajeu¹⁸, puede advertirse que en la Edad Media el derecho y la moral se encontraban profundamente entrelazados, pues el delito se concebía esencialmente como una ofensa a Dios y al orden natural. Esta visión teológica del derecho penal evidenciaba que la función sancionadora del Estado respondía más a la preservación del dogma religioso que a la protección de bienes jurídicos seculares, razón por la cual, el poder político encontraba su legitimación en la Iglesia, que definía los parámetros de licitud y moralidad, lo que explica que los denominados *pecados nefandos* -como el adulterio o la sodomía- fueran considerados, además de graves transgresiones religiosas, como graves infracciones sociales y legales para la época. Esta concepción moralizante de pecado, delito y castigo constituye, sin duda, uno de los antecedentes más claros de la función simbólica del derecho sancionador que puede analizarse a partir de los sistemas actuales.

Ahora bien, en lo que concierne al derecho disciplinario y el constitucionalismo moderno, lo primero que hay que decir, es que, tal como lo señala Polaino Navarrete el concepto de *ius puniendi* ha sido “tradicionalmente rechazado desde posiciones anarquistas puras o extremas, que niegan incluso la existencia del propio concepto de Estado, propugnando un sistema libertario, carente de toda autoridad o gobierno, más allá de la propia personalidad y la solidaridad natural y espontánea”¹⁹.

De modo que el reconocimiento de la facultad sancionadora se encuentra atado al reconocimiento de un modelo de Estado intervencionista, el cual dista del modelo libertario,

¹⁸ Carlos Aturo Gómez Pavajeau, *Dogmática del Derecho Disciplinario*, 8.^a ed. (Universidad Externado de Colombia, 2024).

¹⁹ Polaino Navarrete, Miguel. “Funciones dogmáticas del derecho penal y legitimación material del sistema punitivo.” *Revista Derecho Penal y Criminología* 26, n.o 79 (2005): 47-76.

el cual interviene activamente en las relaciones sociales y en la economía, habilidad para imponer las sanciones a que haya lugar, siempre desde luego, bajo el principio de legalidad²⁰.

Este, resulta ser el primer punto trascendental para entender y es que, en el caso de Colombia, esa concepción de Estado intervencionista y facultado con un *ius puniendi*, encuentra su fundamento en los motivos neurálgicos que motivaron el movimiento constituyente de 1991. Y es precisamente ese el Estado actual colombiano, uno paternalista y sancionador pero que también respeta las libertades individuales y colectivas, ello en concordancia con lo dispuesto en los artículos 123 y 125 de la Constitución Política²¹.

Aquí, vale la pena acudir al profesor Restrepo Medina, cuando señala que “el derecho administrativo del Estado Regulador tiene que resolver las tensiones que se presentan entre los intereses del mercado, propio de la prestación de los servicios a cargo de los particulares y no del Estado, y los intereses de la ciudadanía, que responden a su papel activo como protagonista de su desarrollo en el Estado Social de Derecho”²².

Así, este mismo autor sostiene que el derecho administrativo contemporáneo presenta rasgos propios de un modelo *neopolicial*, orientados a superar las precitadas tensiones. En esa línea, explica que este se caracteriza por la búsqueda de mayor eficiencia a través de la simplificación de normas y procedimientos, la intervención de autoridades independientes con potestad reguladora, la promoción de la autorregulación y el autocontrol de los sujetos vigilados, y el empleo de instrumentos de carácter reflexivo en lugar de mecanismos estrictamente coercitivos de intervención²³.

Bajo ese orden de cosas, se puede llegar a concluir también que este *ius puniendi* se erige como una herramienta de autotutela necesaria para poder mantener una disciplina

²⁰ Luis Fernando López Garavito, *Intervencionismo de Estado y economía en Colombia* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1995).

²¹ Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de Colombia, 4 de julio de 1991 (*Gaceta Constitucional* No. 114, 7 de julio de 1991).

²² Manuel Alberto Restrepo Medina, “Derecho administrativo contemporáneo: ¿Derecho administrativo neopolicial?”, en *Retos y perspectivas del Derecho Administrativo. Segunda parte*, ed. Manuel Alberto Restrepo Medina (Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2009), 65-77.

²³ *Ibidem*

administrativa, “ya que a través de la misma la administración controla y reprime las faltas de los sujetos que se encuentran unidos a ella por una relación de servicio o por un vínculo estable y permanente, en forma tal que al actuar manifiestan o ejecutan su propia voluntad”²⁴.

Ello, se encuentra incorporado al orden jurídico constitucional en el artículo 209 de la Carta Política que señala:

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

Aunado a ello, cabe destacar que esta potestad sancionadora debe ejercerse dentro de los límites del debido proceso y acorde con los principios de legalidad, proporcionalidad y razonabilidad, de manera que garantice una justicia real y material en la aplicación de sanciones y conserve esa confianza legítima de los administrados en la misma administración.

En ese orden, se advierte que el debido proceso, previsto en el artículo 29 de la Constitución Política, se estructura como un limitante racional del ejercicio de ese *ius puniendi*; al respecto, señaló el Consejo de Estado²⁵:

El debido proceso es un derecho fundamental consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política que propende por la garantía de la autonomía y libertad de los ciudadanos en tanto limita racionalmente el ejercicio del *ius puniendi* por parte del Estado. El debido proceso dicta que las autoridades, tanto en sede administrativa como judicial, deben adelantar el procedimiento previamente definido para su actuación, en aplicación del principio de juez natural, con respeto de los derechos de defensa y contradicción, garantizando la posibilidad de aportar y controvertir pruebas, la publicidad de las actuaciones y decisiones proferidas en el curso de tales procedimientos y concediendo la oportunidad de impugnarlas.

²⁴ Hildegard Rondón de Sansó, *Teoría general de la actividad administrativa*, (Universidad Central de Venezuela, 1986).

²⁵ Consejo de Estado Colombia, Sección Tercera, Sentencia no 76001-23-31-000-2007-00092-05. M.P. José Roberto SÁCHICA Méndez (el 11 de octubre de 2021).

Por otro lado, cabe destacar que la Corte Constitucional ha propugnado por resaltar el perfil de juez natural del funcionario disciplinario. Así, ha señalado que “las autoridades disciplinarias despliegan una actividad con contenidos materiales propios de la función de administrar justicia”²⁶ y que la función disciplinaria representa “una actuación administrativa en la que materialmente se cumple la función de administrar justicia”²⁷.

Ello, resulta de suma importancia para entender la caracterización propia que en el ordenamiento jurídico constitucional colombiano se le ha querido otorgar a la Procuraduría General de la Nación, con competencia, según el artículo 277 de la Constitución Política, para el conocimiento de las investigaciones disciplinarias de funcionarios de elección popular.

En ese sentido, resulta trascendental entender que, desde su génesis, al servidor público disciplinario se le ha concebido como un juez natural para este tipo de sanciones, lo que denota un claro choque con lo estipulado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, puntualmente, con la lectura que de ella ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*. Esto revela cuestionamientos sobre si se cumplen efectivamente los requisitos convencionales, especialmente en contextos donde las autoridades administrativas asumen funciones jurisdiccionales en materia disciplinaria, lo que puede vulnerar principios fundamentales como la igualdad, el debido proceso y el derecho a una justicia imparcial.

1.4. Derecho disciplinario en Colombia: La Procuraduría General de la Nación, un órgano *sui generis*

Ahora bien, lo anterior representa un reto frente al ordenamiento jurídico interno colombiano; por ello, es necesario realizar una serie de precisiones sobre el Derecho disciplinario en Colombia, teniendo en cuenta la particularidad de la Procuraduría General de la Nación en comparación con otros sistemas jurídicos.

²⁶ Corte Constitucional Colombia, Sentencia C-014/04. M.P. Jaime Córdoba Triviño (el 20 de enero de 2004).

²⁷ Corte Constitucional Colombia, Sentencia SU-901/05. M.P. Jaime Córdoba Triviño (el 1 de septiembre de 2005).

Hay que partir por reconocer que el derecho disciplinario en Colombia tiene un sistema único en el mundo que, además de tener unas características que le hacen claramente distinguible, cuenta con una antigüedad notable. Su modelo bicentenario de derecho disciplinario haya servido como fundamento para instrumentos internacionales, como la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción de 2004.

El sistema colombiano data de 1830²⁸ y tiene como pieza fundamental a la Procuraduría General de la Nación, un órgano que, sin lugar a dudas, constituye parte trascendental, constitucionalmente hablando, de la estructura de su Estado.

Para comprender las nociones bajo las cuales se fundamentó la creación del sistema disciplinario en Colombia, es necesario remitirse a la época de fundación del Estado republicano, esto es, los años posteriores a la independencia.

La visión inicial que tuvo Simón Bolívar del derecho disciplinario, como se desprende de su histórico discurso en el Congreso de Angostura, no fue la de solo una herramienta destinada únicamente a atender las irregularidades administrativas, sino la de un mecanismo para la protección de intereses de mayor envergadura. En esa oportunidad, incluso se llegó a plantear la creación de una cuarta división del poder público denominada el *Poder Moral*, adicional a la ejecutiva, legislativa y judicial²⁹.

En ese sentido, la concepción bolivariana, aunque no se expresa explícitamente como derecho disciplinario en el citado discurso, sentó las bases para un sistema de responsabilidad administrativa preventiva. La propuesta de responsabilidad ministerial ante el Senado y la posterior creación de la Procuraduría General de la Nación reflejan una concepción de control externo que trascendía las irregularidades administrativas, orientándose hacia la protección

²⁸ Carlos Arturo Gómez Pavajeau, “El Libertador Simón Bolívar: derecho disciplinario preventivo, comportamientos estimulantes y sanciones positivas. Su engranaje con la figura actual y en franca construcción del compliance público y privado”, *Revista Derecho Penal y Criminología* 44, n.o 116 (2022): 163–204

²⁹ Carlos Arturo Gómez Pavajeau, *Dogmática del Derecho Disciplinario*, 8.^a ed. (Universidad Externado de Colombia, 2024).

de intereses estatales de mayor alcance. Este enfoque, único en su génesis histórica, evolucionó hacia un modelo *sui generis* que combina funciones preventivas y sancionatorias, y que dio como resultado el actual sistema de derecho disciplinario en Colombia.

Es importante precisar que, aunque la visión del Libertador no se plasmó integralmente en la configuración constitucional del sistema vigente, lo cierto es que dicha concepción inspiró el modelo de derecho disciplinario de control externo que actualmente rige en Colombia. Este sistema se distingue del modelo de control interno derivado de la tradición europea, caracterizado por la potestad doméstica de la administración, según lo señalado por el maestro Gómez Pavajeau.

Según este autor, el sistema colombiano de control disciplinario externo, que sirvió como fundamento para la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, dista significativamente del modelo de control disciplinario interno inspirado en el sistema universal de *civil law*. Este último tiene como eje central la "potestad doméstica", lo que permite concebir este derecho como un "apéndice del Derecho Penal" o un "derecho penal en miniatura", enfocado en simples irregularidades administrativas, pero alejado de las aspiraciones más amplias de la lucha contra la corrupción³⁰.

De lo anterior se infieren las particularidades que definen al derecho disciplinario en Colombia, reconocido por algunos como rama autónoma del derecho, cuyo eje central lo constituye la Procuraduría General de la Nación.

Ahora bien, es innegable que el fundamento del derecho disciplinario se encuentra en alcanzar los fines esenciales del Estado Social de Derecho, y que la potestad para ejercerlo se encuentra en la denominada relación especial de sujeción, esto es, la "relación especial de supremacía del Estado frente al funcionario del Estado"³¹.

Lo anterior, se desprende de lo elucidado por la Corte Constitucional en su

³⁰ *Ibidem*

³¹ Jaime Ossa Arbeláez, *Derecho administrativo sancionador*, (2.^a ed. Legis, 2009).

jurisprudencia, al señalar que³²:

La potestad disciplinaria ha de ejercerse con atención a los principios de la función administrativa y del servicio público, como a los fines esenciales del Estado: en efecto, la jurisprudencia constitucional ha recordado, desde una óptica administrativa, que el derecho disciplinario “se manifiesta en la potestad de los entes públicos de imponer sanciones a sus propios funcionarios, con el propósito de preservar los principios que guían la función administrativa señalados en el artículo 209 constitucional (moralidad, eficiencia, celeridad, igualdad, economía, imparcialidad y publicidad)”.

Y, de igual forma, al decantar que³³:

(...) la acción disciplinaria se produce dentro de la relación de subordinación que existe entre el funcionario y la Administración en el ámbito de la función pública y se origina en el incumplimiento de un deber o de una prohibición, la omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones, la violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, etc., y su finalidad es la de garantizar el buen funcionamiento, moralidad y prestigio del organismo público respectivo.

Cabe destacar que, como lo señala Gómez Pavajeu³⁴, esta relación especial de sujeción se diferencia de las relaciones generales de sujeción en que, en la primera, nos encontramos ante un sujeto determinado y cualificado: el servidor público, quien, por razón de su vínculo con la Administración, se somete a un régimen jurídico especial que implica tanto derechos como deberes específicos frente al Estado. Dicha relación comporta una limitación legítima de ciertos derechos fundamentales, en la medida en que resulta necesaria para garantizar la eficacia, la probidad y la moralidad administrativa.

En contraste, según señala el mismo autor, las relaciones generales de sujeción, propias del derecho penal común, se predicen de todos los ciudadanos, quienes se vinculan al Estado de manera abstracta y están llamados a respetar las normas que rigen la convivencia social. En estas, el sujeto activo es indeterminado, pues cualquier persona puede incurrir

³² Corte Constitucional Colombia, Sentencia C-242/09. M.P. Mauricio González Cuervo (el 1 de abril de 2009).

³³ Corte Constitucional Colombia, Sentencia T-161/09. M.P. Mauricio González Cuervo (el 16 de marzo de 2009).

³⁴ Carlos Aturo Gómez Pavajeau, *Dogmática del Derecho Disciplinario*, 8.^a ed. (Universidad Externado de Colombia, 2024).

eventualmente en una conducta punible.

En lo que respecta a las relaciones especiales, el artículo 124 de la Constitución Política dispone que “la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva”, lo que implica el reconocimiento de un régimen sancionador autónomo, distinto del derecho penal, pero igualmente orientado a preservar los valores de la función pública y a asegurar la correcta gestión de los intereses del Estado.

Aquí, cabe destacar que este mismo presupuesto se extiende a los particulares que ejercen funciones públicas, frente a quienes la doctrina ha señalado que surge una forma específica de subordinación denominada *relación especial material de sujeción*³⁵, la cual surge como una extensión de ese principio de responsabilidad propio de los servidores públicos, en la medida en que quienes asumen funciones estatales, aun sin ostentar la calidad formal de servidores públicos, se integran funcionalmente a la estructura administrativa y quedan sujetos al deber de cumplir los fines del Estado conforme a los principios que rigen ese ejercicio, como lo son los de legalidad, moralidad y eficiencia.

Ahora bien, a continuación es necesario poner la mirada en una de las discusiones doctrinarias más notables en torno a la naturaleza del derecho disciplinario, la cual se centra en el reconocimiento de una influencia de la dogmática jurídico - penal en este. Así, corresponderá en el siguiente acápite, analizar la naturaleza de esta ciencia jurídica desde una postura que lo presenta desde un extremo administrativista y luego uno penal.

1.5. Naturaleza del Derecho Disciplinario: derecho autónomo con un acercamiento histórico al derecho administrativo y penal

Superadas las anteriores precisiones, es necesario señalar que, doctrinariamente, ha existido una discusión sobre la clasificación de este derecho en Colombia. Algunos lo abordan desde una concepción de naturaleza administrativa; otros, desde una perspectiva

³⁵ José Roy Forero, *Manual de derecho disciplinario*, (Grupo Ecomedios, 2003).

penal; y otros, finalmente, desde una caracterización autónoma³⁶.

La discusión se lleva a estos extremos, pues como lo afirma Hernández Martínez, “hay escenarios sociales, económicos, políticos y culturales en los cuales se aplican reglamentos de disciplina interna, que no hacen parte de los ámbitos de aplicación del Derecho Disciplinario”.³⁷.

En ese sentido, es menester recordar que actualmente una de las posiciones predominantes es la del profesor Hernández Martínez, quien sostiene que el Derecho Disciplinario debe ser visto como una ciencia autónoma. Así, ha señalado que:³⁸:

[...] el Derecho Disciplinario no corresponde a una conformación monolítica de la potestad disciplinara del Estado, sino a la agrupación de escenarios diversos en los cuales rige esta disciplina. Cada ámbito del Derecho Disciplinario tiene su propia identidad, la cual debe ser expresada en la regulación e interpretación en cada uno de ellos. De otra parte, hay escenarios sociales, económicos, políticos y culturales en los cuales se aplican reglamentos de disciplina interna, que no hacen parte de los ámbitos de aplicación del Derecho Disciplinario.

Asimismo, este autor ha indicado que³⁹:

[...] hay objetos, bienes, valores, principios y derechos que son objeto de protección o de tutela en Derecho Disciplinario. Sostener que en este ámbito sancionatorio del Estado no hay objetos de protección, es negarle a esta disciplina su razón de ser, es quitarle su esencia para limitarlo a un frío instrumento de corrección, carente de causa y de espíritu.

En ese orden, el autor manifiesta que este derecho hace parte del ejercicio de la función administrativa -y, por excepción, de la función constitucional- y también de la administración de justicia. En este punto destaca que existen lineamientos que lo diferencian claramente del Derecho Administrativo Sancionador, en cuanto a sus estructuras, contenido

³⁶ Carlos Aturo Gómez Pavajeau, *Dogmática del Derecho Disciplinario*, 8.^a ed. (Universidad Externado de Colombia, 2024).

³⁷ Pedro Alfonso Hernández, *Naturaleza del Derecho Disciplinario: ¿función administrativa o administración de justicia?* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018).

³⁸ *Ibidem*

³⁹ *Ibidem*

material y finalidad.⁴⁰.

Así, esta es la posición que actualmente se reconoce en este texto como predominante, por lo menos en la visión que se pretende plasmar. No obstante, al margen de ello, resulta necesario realizar un recorrido histórico-doctrinario sobre los acercamientos del Derecho Disciplinario, como ciencia autónoma, a las corrientes administrativistas y penalistas, con el fin de identificar los puntos en que se asimila a esta última. Ello, con el propósito de poder establecer una similitud razonable frente a la previsión convencional relativa al mandato de que sea un juez penal el que separe de su cargo a un servidor público de elección popular.

Desde el extremo administrativista, se encuentra en la doctrina nacional a Ayala Caldas, quien afirma que la naturaleza de este derecho es administrativa y sancionadora o punitiva y que el interés que protege “es el del propio servicio público”⁴¹. En ese orden, la Corte Suprema de Justicia, también tuvo la oportunidad de señalar que “la jurisdicción disciplinaria, aunque de índole penal en cuanto aplica sanciones, es de naturaleza administrativa. Controla la conducta personal del funcionario judicial en lo que se refiere a la buena marcha del servicio”⁴².

El Consejo de Estado, en un esfuerzo por atraer a la orilla pura del derecho administrativo al derecho disciplinario y, así alejarlo del penal, señaló⁴³:

iv. El derecho disciplinario administrativo no se ciñe a los moldes tradicionales que informan el derecho penal en general o común porque su mira va dirigida a la moralidad y a la eficiencia del buen servicio público, entendido como una institución. Su base o fundamento es de tipo técnico, administrativo y político.

Es más de inspiración social y estructural que individual, y de allí que no puedan ser clementos suyos los atinentes a la tipicidad, la imputabilidad, la culpabilidad, etc., con el rigor con que son analizados como si se tratase de una cuestión penal stricto sensu.

Esta última noción no desconoce la relación evidente que este derecho, como

⁴⁰ *Ibidem*

⁴¹ Jorge Enrique Ayala Caldas. *Elementos de derecho administrativo disciplinario (Doctrina y Ley, 1996)*

⁴² Corte Suprema de Justicia Colombia, Sala Plena, Sentencia no 415664. M.P. José Joaquín Rodríguez (el 27 de febrero de 1964).

⁴³ Consejo de Estado, Sección Segunda, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 13 de abril de 1988, M.P. Álvaro Lecompte Luna.

sancionador que es, tiene con los postulados propios del derecho penal. Sin embargo, describe esta disciplina como una herramienta sancionadora de la administración, es decir, una tesis acorde a la esencia misma bajo la cual fue creada la Procuraduría General de la Nación.

Ahora bien, desde el extremo penalista, es menester hacer un reparo en la relación existente entre este *ius puniendi* del Estado con el ámbito penal, aspecto que incluso, ha permitido que, en Colombia, algunos doctrinantes equiparen el derecho penal con el derecho disciplinario. Al respecto, es necesario precisar que, si bien es cierto todos reconocen la diferencia existente entre una sanción disciplinaria y una penal, algunos autores, como Parra Gutiérrez, optan por abordar principios y garantías propios del derecho penal, para trasladarlos al ejercicio del derecho disciplinario. En ese sentido, al hablar de la legalidad de las faltas, el referido autor señala, por ejemplo, que “no puede existir sanción sin norma que la establezca, como no hay falta o infracción si tal conducta no ha sido elevada a dicha categoría”⁴⁴.

Aquí vale la pena precisar que algunos autores zanján la diferencia entre sanción disciplinaria y sanción penal en el tipo de reproche de culpabilidad. Por ejemplo, algunos consideran que en las sanciones disciplinarias el “reproche de culpabilidad no es ético- social por el ataque o la lesión a un bien jurídico o derecho subjetivo de los individuos o del Estado, sino casi meramente legal, por la desobediencia o falta de cooperación con la actividad administrativa en la consecución de los intereses socioeconómicos de la Administración”⁴⁵. Esta percepción es considerada limitada por otros autores, quienes señalan que este tipo de infracción no se queda “en el ámbito de la simple desobediencia del administrado, porque también lleva implícito un reproche ético-social” y en ese sentido, indican que la única diferencia entre ambas sanciones es la previsión legislativa hecha al respecto⁴⁶.

De igual forma, cabe citar a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, que sobre este punto manifestó⁴⁷:

⁴⁴ William René Parra Gutiérrez, *Derecho administrativo disciplinario*, (2ª ed. Librería del Profesional, 1997)

⁴⁵ Jaime Ossa Arbeláez, *Derecho administrativo sancionador*, (2ª ed. Legis, 2009).

⁴⁶ Juan Gabriel Rojas López, *Derecho administrativo sancionador: entre el control social y la protección de los derechos fundamentales*, (ed. Universidad Externado de Colombia, 2020).

⁴⁷ Corte Suprema de Justicia Colombia, Sala Penal, Auto no 211132. M.P. Fernando Alberto Castro Caballero (el

Se acepta en principio la diferente naturaleza de las infracciones penales y disciplinarias, pero al mismo tiempo obliga reconocer su inmensa similitud, pues ambas deben estar precedidas de requisitos de legalidad, y consecuentemente del de tipicidad; en las dos igualmente debe estar demostrada la antijuridicidad, esto es, la vulneración del bien jurídico protegido que es la administración pública afectada por la ineficiencia de la administración de justicia y, por último, ambas deben ser conductas culpables.

En definitiva, es innegable que el desarrollo del derecho disciplinario se encuentra vinculado con el derecho penal y que, si quisiéramos darle una mirada más amplia al asunto, podríamos afirmar incluso que ambas son ramas de una matriz más grande que se puede catalogar simplemente como derecho punitivo; en ese sentido, también la Corte Suprema de Justicia⁴⁸ señaló:

El derecho punitivo es una disciplina del orden jurídico que absorbe o recubre como género cinco especies, a saber: el derecho penal delictivo (reato), el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional y el derecho de punición por indignidad política (impeachment), y por lo tanto son comunes y aplicables siempre a todas estas modalidades específicas del derecho punible, y no solo respecto de una de ellas ni apenas de vez en cuando, las garantías señaladas en la Constitución y en la legislación penal sustantiva y procesal que la desarrolle.

Esta relación del derecho disciplinario como parte del derecho punitivo del Estado, caracterizada por su aproximación al derecho penal delictivo, también ha sido objeto de pronunciamiento desde tiempo atrás por parte de la Corte Constitucional. Así, en Sentencia T-438 de 1992⁴⁹, reiterada en las sentencias C-181 de 2002 y C-818 de 2005, el Tribunal Constitucional señaló:

El derecho disciplinario que respalda este poder está compuesto por un conjunto de normas y principios jurídicos que permiten imponer sanciones a los servidores públicos cuando éstos violan sus deberes, obligaciones o incurren en vulneración de las prohibiciones e incompatibilidades que para ellos ha establecido la ley, (...) ha dado lugar a la formación de una rama del derecho administrativo llamada ‘derecho (sic) disciplinario’. Un amplio sector de la doctrina, si bien admite la diferenciación

25 de abril de 2012).

⁴⁸ Corte Suprema de Justicia Colombia, Sala Penal, Sentencia no 51. M.P. Manuel Gaona Cruz (el 14 de abril de 1983).

⁴⁹ Corte Constitucional Colombia, Sentencia T-438/92. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz (el 1 de julio de 1992).

entre la responsabilidad civil, penal y disciplinaria, encuentra que la sanción disciplinaria debe sujetarse a los principios y garantías propias del derecho penal. Según esta interpretación, el derecho disciplinario es una modalidad del derecho penal, y en su aplicación debe observarse las mismas garantías y los mismos principios que informan el derecho penal. La naturaleza esencialmente sancionatoria de ambos derechos hace que las garantías del derecho más general (el penal) sean aplicables también a ese otro derecho, más especializado pero igualmente sancionatorio, que es el derecho disciplinario. Tanto el derecho penal como el administrativo disciplinario emplean las penas como el principal mecanismo de coacción represiva. Todos los principios y garantías propias del derecho penal se predicen también del disciplinario. Esta situación ha llevado a considerar que el término derecho penal es impropio (pues existen, como se ve, varios derechos penales) y empieza a hacer carrera la revitalización del término "derecho criminal" para referirse al derecho de los delitos propiamente dichos.

Pues bien, sin desconocer la esencia del derecho disciplinario -entendida como esa manifestación de la potestad sancionadora del Estado encaminada a garantizar la moralidad, eficacia y rectitud en el ejercicio de la función pública⁵⁰-, lo cierto es que esta disciplina guarda una innegable correlación con el derecho penal en cuanto a su finalidad represiva y a la necesidad de observar los mismos principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad y debido proceso. De ahí que alguna parte de la doctrina haya sostenido que el derecho disciplinario constituye una ciencia intrínsecamente relacionada con el derecho penal, diferenciándose solo en su ámbito de aplicación y en la naturaleza de los bienes jurídicos tutelados.

Bajo ese entendido, no resulta tan descabellada la estipulación consignada en el artículo 23 del Pacto de San José de Costa Rica (1969) -mucho antes del desarrollo doctrinal mencionado-, conforme a la cual únicamente una sentencia condenatoria dictada por un juez penal puede restringir los derechos políticos de un ciudadano. Tal previsión, en el marco de los sistemas democráticos contemporáneos, reviste un carácter profundamente garantista, en tanto supedita la imposición de sanciones que afecten directamente el núcleo de los derechos fundamentales a una jurisdicción provista de las más amplias garantías procesales, propias del derecho penal. Con ello, se reafirma el carácter tutelar de esta rama frente a cualquier manifestación del poder sancionador del Estado.

⁵⁰ *Corte Constitucional Colombia, Sentencia C-181/02. M.P Marco Gerardo Monroy Cabra (el 12 de marzo de 2002).*

En ese orden, el propósito de esta conclusión no es afirmar con certeza la validez de una u otra tesis, sino explicar el razonamiento que condujo a que, en San José de Costa Rica, en 1969, se incorporara en el artículo 23 de la Convención la previsión según la cual corresponde exclusivamente a un juez penal la facultad de privar a un servidor público de elección popular de sus derechos políticos.

Así las cosas, resulta claro que uno de los aspectos favorables del acercamiento entre el derecho disciplinario y el derecho penal radica en el fortalecimiento de las garantías individuales y de los derechos fundamentales de los procesados, los cuales pueden verse debilitados en el ámbito más amplio y flexible del derecho administrativo. Ello obedece a que el proceso penal se encuentra impregnado de un conjunto de garantías constitucionales y humanas que buscan asegurar la protección integral del individuo frente al poder punitivo del Estado.

1.6. Precisiones relativas a la suscripción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el bloque de constitucionalidad

Pues bien, en mérito de lo anterior, es menester abordar con exactitud la obligación suscrita por el Estado colombiano en el artículo 23 del referido instrumento internacional, para lo cual, resulta transcendental citar el precepto mencionado⁵¹, el cual señala:

Artículo 23. Derechos Políticos

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

⁵¹ *Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 23 (el 22 de noviembre de 1969).*

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.⁵²

Lo anterior, permite entender que el referido instrumento internacional fue suscrito con plena observancia por parte del Estado Colombiano y que, en consecuencia, debe responder a ese proceso mediante el cual existe una relación entre su ordenamiento jurídico interno y el internacional, lo que, para el caso, se puede definir como la “*internacionalización*” del derecho constitucional o una “*constitucionalización*” del Derecho Internacional Humanitario⁵³.

En ese orden de ideas, conviene hacer una breve mención sobre la figura del bloque de constitucionalidad. Este se refiere a normas y principios que, aunque no se encuentren formalmente escritos en la Carta Política, gozan de rango constitucional y sirven como parámetro para ejercer un control de constitucionalidad de los diferentes instrumentos normativos que componen el ordenamiento jurídico nacional. Al respecto, es pertinente recordar, en palabras de Uprimny Yepes, “que una constitución puede ser normativamente algo más que el propio texto constitucional, esto es, que las normas constitucionales, o al menos supralegales, pueden ser más numerosas que aquellas que pueden encontrarse en el articulado de la constitución escrita”⁵⁴.

Así las cosas, cabe resaltar que en un Estado como el colombiano, el bloque de constitucionalidad “permite hacer operativa la incorporación de normas de derecho internacional en el ámbito interno (ya sea otorgándoles rango constitucional o utilizándolas como elemento hermenéutico)”⁵⁵, lo cual se materializa en cada caso en concreto, a través

⁵² Al respecto, cabe precisar que tan solo el Estado de Uruguay manifestó una reserva al firmar la convención, y que el resto de los estados participantes en aquella Conferencia Especializada Interamericana Sobre Derechos Humanos, estuvieron de acuerdo íntegramente con la estipulación hecha en el referido artículo, incluyendo la atribución de competencia exclusiva a un juez penal para suspender los derechos políticos a un ciudadano, propuesta que fue entablada por el delegado brasileño.

⁵³ Eduardo Ferrer Mac Gregor, “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad: El nuevo paradigma para el juez Mexicano”, *Revista Estudios Constitucionales*, n.o. 2 (2019): 531-622.

⁵⁴ Rodrigo Uprimny Yepes, *Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y proceso penal*, (ed. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, 2008).

⁵⁵ Constanza Núñez Donald, *El control de convencionalidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de*

del denominado control de convencionalidad, proceso mediante el cual se verifica la compatibilidad de las disposiciones y prácticas internas con lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

A simple vista, este proceso parece ser sencillo y lógico, ya que, al verificarse la contradicción entre cualquier norma del ordenamiento jurídico y lo previsto por el Pacto de San José de Costa Rica, cualquier autoridad podría inaplicar dicha norma o, si es funcionalmente competente, como en el caso de los tribunales constitucionales, expulsarla por ser contraria a las prerrogativas constitucionales.

No obstante, en el caso *sub examine*, Colombia enfrenta un reto mayor, pues la creación y concepción de la Procuraduría General de la Nación se encuentra consignada en la misma Constitución Política de 1991, por lo que hace parte de la estructura orgánica dispuesta por el Constituyente y desarrollada por el Legislador para el ejercicio de la función de control disciplinario, que, según la Corte Constitucional, le corresponde ejercer a dicha autoridad⁵⁶.

En consonancia con lo anterior, es menester traer a colación el artículo 118 de la Constitución Política que prevé:

El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

Asimismo, el artículo 277 de la misma Carta Política que dispone:

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

[...}

Derechos Humanos, (ed. Olejnik, 2017).

⁵⁶ *Corte Constitucional Colombia, Sentencia C-030/23. M.P. Mauricio José Fernando Reyes Cuartas y Juan Carlos Cortés González (el 16 de febrero de 2023).*

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.

Estas previsiones permitieron que la Corte Constitucional, en su jurisprudencia⁵⁷, concluyera que existe una “*cláusula general de competencia disciplinaria*” en cabeza de la Procuraduría General de la Nación.

Explicado lo anterior, es indiscutible que el Estado Colombiano se enfrenta a una disyuntiva sumamente difícil de superar, en la que, por un lado se advierte una mora en la adaptación de su ordenamiento jurídico interno a los estándares internacionales en relación con lo previsto en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y por el otro, se evidencia que acceder a tal adaptación implicaría desconocer la existencia de una entidad *sui generis*, que, a pesar de que es de carácter administrativo y no cumple con las funciones jurisdiccionales propias de un juez penal, constituye una parte neurálgica de lo previsto por el propio constituyente en la Carta Política de 1991.

Pues bien, es importante enfatizar en la complejidad de la situación, al punto que la propia Corte Constitucional, al estudiar lo pactado en el artículo 23 de la Convención, recordó que los tratados internacionales de derechos humanos no tienen carácter de *supraconstitucionales* y que, por el contrario, “todas las normas que integran el bloque tienen igual jerarquía y deben, por lo tanto, interpretarse armónicamente”⁵⁸. Esto difiere, por ejemplo, al caso del Estado de Bolivia, que sí reconoce la superioridad jerárquica de estos tratados, aplicándolos preferentemente incluso sobre su propia Constitución⁵⁹.

Cabe resaltar que las diferencias temporales juegan un papel sumamente importante. En 1969, momento en que el Estado Colombiano la Convención, aquel se caracterizaba por ser un Estado de Derecho, muy distinto al Estado Social de Derecho constituido en 1991. Este hecho histórico que puede explicar “por qué se creó un órgano autónomo e

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Corte Constitucional Colombia, Sentencia C-111/19. M.P. Carlos Bernal Pulido (el 13 de marzo de 2019).

⁵⁹ Estado Plurinacional de Bolivia, Constitución Política del Estado, núm. 1. art. 256, 2009.

independiente, no en virtud de lo dicho por el legislador, sino por el propio constituyente, para que contribuyera en la defensa de los valores más preciados de toda la sociedad: la disciplina de todos sus servidores públicos, sin ningún tipo de excepción”⁶⁰.

Así, no puede desconocerse que en el momento en que se promulgó el texto constitucional de 1991 habían transcurrido más de 20 años desde que se firmó el Pacto de San José de Costa Rica y que hoy nos encontramos a más de 50 años, por lo que no es posible comparar el estado de cosas actual con el existente en 1969.

Esta precisión resulta fundamental para comprender el conflicto normativo que se produce entre el Derecho Internacional Comunitario y nuestro ordenamiento jurídico interno y es que, en el plano internacional de 1969, cuando se suscribió el Pacto de San José de Costa Rica, solo se acudió en el artículo 23 al derecho penal como la única rama sancionatoria, mientras que, en Colombia, como ya se ha señalado, se venía desarrollando desde hace más de un siglo un modelo de derecho disciplinario con rasgos claros de autonomía.

A partir de este contraste, se puede cuestionar incluso la interpretación que la Corte IDH hizo del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, pues en otros asuntos, -como en el caso *Artavia Murillo vs. Costa Rica*⁶¹- aplicó una interpretación sistemática y evolutiva en lugar de una lectura literal y exegética del precepto. Aquí, también, se podría acudir al principio de autodeterminación de los pueblos consagrado en la Carta de las Naciones Unidas de 1945, argumentando que eliminar la Procuraduría General de la Nación implicaría una sustitución de la Constitución Política de 1991, pues viola la estructura de control disciplinario diseñada por el constituyente primario.

En definitiva, este debate representa un desafío de gran magnitud que el Estado colombiano deberá enfrentar desde las particularidades de su derecho disciplinario. Las

⁶⁰ *Carlos Arturo Gómez Pavajeau y John Harvey Pinzón Navarrete, Tratado de derecho disciplinario Tomo I (Universidad Externado de Colombia, 2021).*

⁶¹ *Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del 8 de junio de 2020: Caso “Artavia Murillo y otros” vs. Costa Rica (el 28 de noviembre de 2012).*

críticas expuestas hacia la Corte IDH y su labor interpretativa encuentran argumentos tan sólidos, que incluso plantean una posible sucesión de los ejes fundamentales de nuestra Carta Magna.

No obstante, lo anterior no es óbice para excusarse y desconocer la literalidad de lo previsto en este instrumento internacional, pues Colombia es Estado Parte de la Convención desde el 31 de julio de 1973 y reconoció la competencia contenciosa de dicho Tribunal Internacional el 21 de junio de 1985. Por lo tanto, bajo el principio fundamental del derecho de *pacta sunt servanda* y el mismo voluntarismo jurídico en virtud del cual se suscribió el tratado, el Estado colombiano está compelido a cumplirlo en su tenor literal.

CAPÍTULO SEGUNDO

Estado actual del ordenamiento jurídico interno frente a las órdenes contenidas en la Sentencia Petro Urrego vs. Colombia: jurisprudencia, controversias y posturas doctrinarias

2.1 Del estado de cosas actual

El estado de cosas actual relativo a la aplicación de la Sentencia proferida por la Corte IDH tiene, sin duda alguna, a la Sentencia C030 de 2023 de la Corte Constitucional como punto trascendental en la discusión sobre la adecuación del ordenamiento jurídico colombiano. Dicha Providencia contó con cuatro salvamentos parciales de voto y una aclaración, lo que deja en evidencia lo profunda división en el seno de la Corte y las diversas posturas frente a lo ahí motivado y decidido.

En desarrollo de lo anterior, el Consejo de Estado profirió algunas decisiones alineadas con lo dispuesto por la Corte Constitucional y otras proferidas en sentido adverso, lo cual demostró una marcada división entre las secciones de ese alto tribunal en torno al presente tema de investigación.

No obstante, esta controversia llegó a su fin con la sentencia del 3 de diciembre de

2024⁶², en la que, por decisión de Sala Plena, se resolvió acoger lo determinado por el máximo tribunal constitucional.

Ahora, es menester memorar lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia hito sobre este asunto, para comprender el estado de cosas actual que rige esta discusión.

En la Sentencia C030 de 2023, la Corte Constitucional estudió tres cargos en contra de la Ley 2094 de 2021. En el primero, estudió lo atinente al otorgamiento de funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación; en el segundo, lo relativo a que la norma demandada contempla una función para la referida entidad de restringir a servidores públicos de elección popular contrariando así lo estipulado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y en el tercero, lo relacionado con que, en definitiva, la norma no desarrollaba el fin para el que se había promulgado, esto es, la protección convencional de los servidores públicos referidos.

Frente al primer cargo, la Corte concluyó que asignar funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación vulneraba el artículo 116 de la Constitución Política, por lo que declaró inexequibles los apartados referentes a ello en la totalidad de la norma.

Respecto al segundo cargo, precisó que las funciones ejercidas por la Procuraduría son de naturaleza administrativa y que la “imposición definitiva de las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores de elección popular corresponderá al juez de lo contencioso administrativo”⁶³. Por ello, declaró la exequibilidad condicionada de los artículos 13, 16 y 17 de la referida Ley.

Asimismo, la Corte recordó que la Constitución “debe leerse de manera armónica y dinámica con el bloque de constitucionalidad”⁶⁴, oportunidad en la que aprovechó para traer

⁶² Consejo de Estado Colombia, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia no. 871. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra (el 3 de diciembre de 2024).

⁶³ Corte Constitucional Colombia, Sentencia C-030/23. M.P. Mauricio José Fernando Reyes Cuartas y Juan Carlos Cortés González (el 16 de febrero de 2023).

⁶⁴ *Ibidem*

a colación la Sentencia C111 de 2019 en la que se precisó que los tratados internacionales sobre derechos humanos no tienen carácter *supraconstitucional*.

A partir de una lectura armónica de la Carta Política, especialmente de los artículos 93 y 277.6, la Corte concluyó que las restricciones a los derechos políticos de un servidor público de elección popular “solo pueden ser decididas por los jueces de la República, **con independencia de su especialidad**, siempre que brinden garantías del debido proceso, semejantes a aquellas que ofrece el proceso penal” (negrilla por fuera del texto original).⁶⁵

En cuanto al tercer cargo, la Corte analizó el *recurso extraordinario de revisión* creado en contra de las decisiones sancionatorias de la Procuraduría. En virtud de ello, decidió modular el alcance de la norma en ese sentido y determinó que este medio impugnativo extraordinario: 1) opera “de manera automática e inmediata y no está supeditado a las causales taxativas de procedencia”; 2) que las decisiones de la Procuraduría de destitución, suspensión e inhabilidad de estos funcionarios “no podrán, en ningún caso, ser impuestas de manera definitiva sin la intervención del juez de lo contencioso administrativo”; y 3) que contra la sentencia del juez de lo contencioso administrativo “procederán los recursos de ley consagrados en el CPACA”.

Lo anterior toca un punto trascendental del asunto y es que establece, en pocas palabras, **la obligatoriedad del recurso extraordinario**, aunado a que determina que las decisiones sancionatorias proferidas por el órgano administrativo **no estarán ejecutoriadas** hasta tanto se pronuncie el juez de lo contencioso administrativo.

Finalmente, la Corte advirtió que la decisión adoptada “**es de carácter temporal**. En consecuencia, el Legislador, dentro de su libertad de configuración legislativa, tiene la facultad de establecer que la PGN instruya y acuse a los servidores elegidos popularmente ante un juez de la República, función que podría atribuir al Consejo de Estado o a otro órgano judicial que determine la ley, **incluido el juez penal**” (en negrilla por fuera del texto original).

⁶⁵ *Ibidem*

En síntesis, estos elementos constituyen la *ratio decidendi* de la referida sentencia, la cual, se reitera, contó con cuatro salvamentos parciales y una aclaración de voto.

Aquí, vale la pena precisar que el magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar, presentó su voto disidente “a la casi totalidad de las decisiones y motivaciones”⁶⁶ de la decisión. Como fundamento, expuso que no es cierto que la Carta Política contemple una “cláusula general de competencia” en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, sino que, por el contrario, el referido órgano fue creado para ejercer las funciones de Ministerio Público. En ese sentido precisó, que lo contemplado en el texto constitucional es poder preferente en materia disciplinaria en cabeza del Procurador General de la Nación.

Además, sostuvo que la Procuraduría no es un ente administrativo, sino un órgano de control autónomo e independiente, que no pertenece a la Rama Ejecutiva del poder público y que ciertamente no se puede encasillar en la judicial.

De igual forma, señaló que la decisión adoptada “devuelve a manos de la Procuraduría General de la Nación la función de tramitar un proceso administrativo disciplinario y en él suspender o sancionar con suspensión, destitución o inhabilitación a funcionarios elegidos popularmente, así se someta la decisión a revisión automática del juez contencioso administrativo”⁶⁷, pues enfatizó que la decisión “admite que la Procuraduría General de la Nación, de nuevo en sede administrativa, adelante la actuación disciplinaria respecto de los servidores de elección popular como un proceso de naturaleza administrativa, que culmina con una decisión administrativa”⁶⁸.

Finalmente, resaltó que tampoco se ajusta nuestra Carta Política, que la decisión administrativa se revise automáticamente por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Las Magistradas Natalia Ángel Cabo, Diana Fajardo Rivera y Cristina Pardo

⁶⁶ Corte Constitucional Colombia, *Salvamento de voto del Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar Sentencia C-030/23. M.P. Mauricio José Fernando Reyes Cuartas y Juan Carlos Cortés González (el 16 de febrero de 2023).*

⁶⁷ *Ibidem*

⁶⁸ *Ibidem*

Schlesinger compartieron los argumentos esgrimidos por el magistrado Ibáñez, pero fueron más allá al afirmar que la Corte Constitucional “se arrogó de la potestad legislativa” al otorgar naturaleza automática al recurso extraordinario de revisión⁶⁹.

Asimismo, enfatizaron que la decisión promulgada lesiona el bloque de constitucionalidad y el Estado de Derecho colombiano, pues en algunos apartes sugiere una desobediencia a lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con la cual pretende poner de presente una superioridad jerárquica del tribunal constitucional frente al órgano internacional.

Por su parte, el Magistrado Alejandro Linares Cantillo, en su aclaración de voto, dejó consignada una reflexión que resulta sumamente relevante; así señaló⁷⁰:

Por lo demás, debido a que el control judicial establecido en la sentencia C-030 de 2023 está en cabeza del Consejo de Estado, es razonable preguntarse **si se mantiene el “estado de cosas inconvencional”** que reconoció la Corte IDH en el caso *Petro Urrego vs Colombia* y en la Resolución de cumplimiento del 25 de noviembre de 2021, que declaró el incumplimiento de tal fallo por parte del Estado colombiano. Lo anterior, en tanto el actual ordenamiento jurídico interno y su arquitectura para luchar contra la corrupción, no garantiza que sólo un juez penal decida sobre la sanción definitiva de este tipo de sujetos (interpretación literal del artículo 23.2 de la CADH).

De responderse este interrogante de forma positiva, la modificación del ordenamiento jurídico requeriría de la aprobación de un Acto Legislativo, por la medida estructural de no repetición emitida por la Corte IDH. (En negrilla por fuera del texto original)

Ahora bien, como mencionó, en desarrollo de la anterior decisión, el Consejo de Estado tuvo la oportunidad de pronunciarse tanto en sede de tutela como en sede jurisdiccional de lo contencioso administrativo, lo que dejó en evidencia una clara división entre lo que consideraban sus secciones Segunda y Quinta.

⁶⁹ Corte Constitucional Colombia, *Salvamento parcial de voto de las Magistradas Natalia Ángel Cabo, Diana Fajardo Rivera y Cristina Pardo Schlesinger Sentencia C-030/23. M.P. Mauricio José Fernando Reyes Cuartas y Juan Carlos Cortés González (el 16 de febrero de 2023).*

⁷⁰ Corte Constitucional Colombia, *Aclaración de voto del Magistrado Alejandro Linares Cantillo Sentencia C-030/23. M.P. Mauricio José Fernando Reyes Cuartas y Juan Carlos Cortés González (el 16 de febrero de 2023).*

Las Subsecciones A y B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, a través de sentencias de segunda y única instancia, aplicaron la figura del control difuso de convencionalidad y, con ello, el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en consonancia con lo establecido por la Corte IDH en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*. En consecuencia, declararon nulos los actos administrativos proferidos por la Procuraduría General de la Nación comoquiera que con ellos se sancionaron a servidores públicos de elección popular con medidas de destitución e inhabilidad. Algunos de estos casos fueron:⁷¹

Radicado	Demandante	Sentencia y fecha de notificación	Autoridad judicial	Decisión
15001-23-33-000-2017-00665-01 y 15001-23-33-000-2018-00253-00	José Rubiel Páez	Sentencia de segunda instancia, 23 de noviembre de 2023. Notificada el 16 de enero de 2024.	Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B	Revocó fallo del Tribunal Administrativo de Boyacá que negó las pretensiones. Declaró la nulidad de los actos sancionatorios.
76001-23-33-000-2014-00891-00	Javier Osorio Cortés	Sentencia de segunda instancia, 30 de noviembre de 2023. Notificada el 2 de febrero de 2024.	Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B	Confirmó fallo del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que accedió parcialmente a las pretensiones y declaró la nulidad de los actos sancionatorios.
25000-23-42-000-2018-00304-01	Sandra Jaramillo González	Sentencia de segunda instancia, 8 de febrero de 2024. Notificada el 28 de febrero de 2024.	Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A	Revocó providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que negó las pretensiones. Declaró la nulidad de los actos sancionatorios.
41001-23-33-000-2018-00153-01	Yamid Sterling Sánchez	Sentencia de segunda instancia, 8 de febrero de 2024. Notificada el 28 de	Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A	Revocó fallo del Tribunal Administrativo del Huila que negó

⁷¹ Tabla tomada de Consejo de Estado Colombia, Sección Quinta, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia no 11001-03-15-000-2024-03021-01. M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil (el 31 de octubre de 2024).

		febrero de 2024.		pretensiones. Declaró la nulidad de los actos administrativos.
52001-23-33-000-2018-00461-01	Óscar Fernando Ortega Cerón	Sentencia de segunda instancia, 8 de febrero de 2024. Notificada el 27 de febrero de 2024.	Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A	Revocó fallo del Tribunal Administrativo de Nariño que negó pretensiones. Declaró la nulidad de los actos sancionatorios.
68001-23-33-000-2021-00340-01	Rodolfo Hernández Suárez	Sentencia de segunda instancia, 22 de febrero de 2024. Notificada el 11 de marzo de 2024.	Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A	Revocó sentencia del Tribunal Administrativo de Santander que negó pretensiones. Declaró la nulidad de los actos sancionatorios.
11001-03-25-000-2012-00156-00	Juan Alberto Ramos Coronell	Sentencia de única instancia, 8 de febrero de 2024. Notificada el 8 de marzo de 2024.	Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A	Declaró la nulidad de los actos administrativos sancionatorios.
11001-03-25-000-2022-00216-00	Marco Sergio Rodríguez Merchán	Sentencia de única instancia, 4 de abril de 2024. Notificada el 8 de abril de 2024.	Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A	Declaró la nulidad de los actos administrativos sancionatorios.
25001-23-42-000-2015-00115-01	Carlos Barbosa Malaver	Sentencia de segunda instancia, 11 de abril de 2024. Notificada el 8 de mayo de 2024.	Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A	Revocó sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que negó pretensiones. Declaró la nulidad de los actos sancionatorios.
68001-23-33-000-2014-00077-01	Sonia Serrano Prada y otro	Sentencia de segunda instancia, 23 de mayo de 2024. Notificada el 6 de junio de 2024.	Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A	Revocó parcialmente sentencia del Tribunal Administrativo de Santander. Declaró la nulidad respecto de Sonia Serrano Prada y confirmó la negativa frente a Rodolfo García Martínez.

A partir de lo anterior, se advirtió una marcada postura por parte de la Sección Segunda del Consejo de Estado en la que llegó a sostener incluso, que la Ley 734 de 2002 (anterior Código Disciplinario Único), que facultaba a la Procuraduría General de la Nación para destituir e inhabilitar a los precitados funcionarios, “estuvo viciada de ilegalidad, desde sus orígenes”⁷² por contravenir lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por su parte, la Sección Quinta del Consejo de Estado adoptó una postura que distaba radicalmente de lo que pensaba su Homóloga pues, conoció de una acción de tutela interpuesta por la Procuraduría contra la Sección Segunda, en la que se solicitó dejar sin efectos las sentencias referidas en antecedencia, oportunidad en la que expuso que la referida Sala incurrió en los defectos de violación directa de la Constitución, sustantivo y desconocimiento del precedente.

Al resolver dicha acción de amparo, mediante sentencia de 31 de octubre de 2024⁷³, la Sección Quinta del Consejo de Estado dejó sin efectos las decisiones proferidas por la Sección Segunda, lo cual fundamentó en que:

118. La sala resalta que la competencia para decidir la validez de una ley le corresponde únicamente a la Corte Constitucional, no al Consejo de Estado. Previamente se afirmó que no se puede hacer uso de la excepción de inconstitucionalidad, ni de su equivalente, cuando se utiliza como parámetro la convención. Es decir, no hay competencia para hacer control difuso de convencionalidad cuando ya la Corte se pronunció sobre el tema. Ejercer dicho control implicaría llevar a cabo una actuación sin competencia. El control de convencionalidad que ha elaborado la Corte IDH no conlleva, ni una habilitación a la anomia social, ni a un desconocimiento de las competencias internas para decidir sobre la validez de las normas generales o particulares. No es procedente acudir al control de convencionalidad como fundamento para desconocer las competencias de la Corte Constitucional en materia de juicio de validez.

119. De tal forma, si bien en su escrito de contestación la Sección Segunda afirmó que con la aplicación del control de convencionalidad en estos casos se llevaba a cabo una interpretación armónica de las normas internacionales con las del ordenamiento

⁷² Consejo de Estado Colombia, Sección Segunda, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia no 4256-2021. M.P. Jorge Iván Duque Gutiérrez (el 8 de febrero de 2024).

⁷³ Consejo de Estado, Sección Quinta, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia no 11001- 03-15-000-2024-03021-01. M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil (el 31 de octubre de 2024).

interno, **lo cierto es que le otorgó un carácter supraconstitucional a la CADH.** Esto, al trasplantar automáticamente el artículo 23 de la Convención al ordenamiento interno, sin tomar consideración alguna sobre las normas constitucionales y legales aplicables a los asuntos que conoció en su calidad de juez de lo contencioso administrativo.

120. La sala pone de presente que no desconoce la sentencia del caso Petro Urrego contra Colombia en la que la Corte IDH consideró que la destitución e inhabilidad de un funcionario de elección popular no podía ser dictaminada por una autoridad administrativa, como lo es la Procuraduría General de la Nación. Sin embargo, dado el contexto normativo ampliamente expuesto en esta providencia, las reglas de derecho establecidas en dicho fallo no pueden ser adoptadas de forma directa, sin tomar en consideración la necesidad de armonización de tales dictámenes con el ordenamiento interno. Por tanto, tampoco se puede obviar que, previo al cumplimiento de los parámetros convencionales allí establecidos, el Estado debe transitar por un proceso de adecuación institucional que no es automático.

[...]

130. Ahora bien, en el examen de legalidad de los actos administrativos sancionatorios, la Sección Segunda del Consejo de Estado no tuvo en cuenta que aquellos **fueron expedidos de conformidad con la normativa vigente al momento en que fueron proferidos, esto es, la Ley 734 de 2002.** En efecto, tales decisiones fueron proferidas por la Procuraduría General de la Nación entre el 18 de septiembre de 2012 y el 30 de noviembre del mismo año, momento en el que dicha normativa regía la materia y en el que el fallo de la Corte IDH aplicado por la Sección Segunda aún no se había proferido.

131. La sala considera que adoptar la postura de la Sección Segunda del Consejo de Estado implicaría un quebranto al principio de seguridad jurídica, pues conllevaría que todas las sanciones impuestas por la Procuraduría a funcionarios elegidos por voto popular durante la vigencia de tal norma adolecen de ilegalidad, como se expone a continuación.

132. Al respecto, es necesario advertir que el principio de favorabilidad penal, en caso de ser procedente, no conduce inexorablemente a la anulación de todas las sanciones previas al caso Petro (en negrilla por fuera del texto original)

A partir de lo anterior, quedó en evidencia que la Sección Quinta adoptaba de manera estricta el precedente de la Corte Constitucional, señalando que la Corte IDH no tiene un carácter supraconstitucional y que los actos administrativos expedidos se profirieron

conforme al principio de legalidad vigente para la época, ya que se encontraba en vigor la Ley que facultaba a la Procuraduría General de la Nación para destituir e inhabilitar a este tipo de funcionarios.

No obstante, la discusión interna encontró su punto final con la providencia del 3 de diciembre de 2024, en la que, al resolver un recurso de súplica, la Sala Plena decidió adoptar una postura unificada al respecto.

En dicha decisión, se estudió un recurso de súplica impetrado contra un auto en el que un magistrado de la Sala Novena Especial de Decisión de ese Colegiado decidió inaplicar los artículos 54 a 60 de la Ley 2094 de 2021 y no avocar conocimiento del recurso extraordinario de revisión ahí previsto, por considerar que tal actuación desconocía lo previsto en los artículos 8.1, 23.2 y 68.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como la sentencia proferida por Corte IDH en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, y los artículos 4, 6, 13, 29, 31, 93, 113, 121, 123, 152-b, 229, 237, 238, 277-6 y 278-1 de la Constitución Política.

Al realizar un recuento de la discusión, la Sala Plena recordó que las sentencias de la Corte Constitucional, dictadas en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, tienen fuerza de cosa juzgada constitucional y efectos *erga omnes*, por lo que ninguna autoridad puede desconocerlas.

En ese sentido, llegó a la conclusión de que lo dispuesto por la Corte Constitucional había hecho tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta, por lo que no correspondía discutir la compatibilidad de la Ley 2094 de 2021 con la Carta Política, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o los fallos de la Corte IDH.

En mérito de ello, revocó el auto recurrido tras considerar que se había acudido erradamente a la aplicación de la figura de excepción de inconstitucionalidad y, mediante los

efectos vinculantes del proveído de unificación, profirió las siguientes reglas⁷⁴:

Primera regla:

El recurso de revisión solo procede contra las decisiones de segunda instancia o de doble conformidad emitidas por la Procuraduría General de la Nación que impongan sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular, siempre y cuando el disciplinado esté en ejercicio de un cargo de elección popular al momento de la imposición de la sanción.

Igualmente, procede contra estas mismas decisiones, respecto de las faltas cometidas durante el mandato popular y la sanción disciplinaria se imponga con posterioridad, en tanto dicha sanción comporte inhabilidad para ocupar cargos o ejercer funciones públicas.

Segunda regla:

La ejecución de la sanción quedará suspendida hasta que termine el trámite de revisión, esto es, hasta la ejecutoria de la sentencia mediante la cual se resuelve definitivamente el recurso de revisión.

Tercera regla:

El servidor público de elección popular, dentro de los treinta días siguientes a la notificación de la decisión sancionatoria por parte de la Procuraduría General de la Nación, tendrá derecho a formular cargos, presentar argumentos a su favor, solicitar pruebas y permitir la contradicción de las practicadas en el procedimiento administrativo. En tal caso, puede intervenir directamente o través de apoderado para el ejercicio de sus derechos, sin mayores exigencias formales distintas a la legitimidad, oportunidad y sustentación de los motivos de inconformidad.

Cuarta regla:

El trámite judicial del recurso de revisión inicia con el auto que avoca conocimiento, el cual debe notificarse a la Procuraduría General de la Nación y al disciplinado. El órgano de disciplina, dentro de los cinco (5) días siguientes, podrá oponerse a los cargos presentados por el servidor público de elección popular, en su escrito de intervención, en los términos del artículo 59 de la Ley 2094 de 2021.

Quinta regla:

En el evento de que se profiera una sentencia confirmatoria de la sanción disciplinaria impuesta por la procuraduría, procederá el recurso de doble

⁷⁴ Consejo de Estado Colombia, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia no. 871. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra (el 3 de diciembre de 2024).

conformidad y su trámite será el previsto en el artículo 247 del CPACA.

Sexta regla:

El recurso de doble conformidad contra las sentencias de revisión emitidas por las Salas Especiales de Decisión del Consejo de Estado, se resolverá por la Sala Especial de Decisión que siga en orden numérico.

Séptima regla:

El juez contencioso administrativo ejercerá un examen integral sobre la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad de la actuación administrativa de la procuraduría y de sus decisiones sancionatorias de destitución, suspensión e inhabilidad de servidores públicos de elección popular.

Así las cosas, resulta claro que el Consejo de Estado tuvo como punto más reciente la decisión reseñada anteriormente, en la cual optó por mantenerse dentro de los parámetros del orden jurídico constitucional, siguiendo la decisión adoptada por la Corte Constitucional. Sobre este punto, es importante precisar que, aun cuando la providencia se adoptó mayoritariamente por Sala Plena, lo cierto es que la misma contó con cuatro salvamentos y ocho aclaraciones de voto, lo que deja en evidencia que todavía existe una marcada división al interior entre quienes consideran que no se están cumpliendo los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y quienes abogan por el cumplimiento estricto de la sentencia C-030 de 2023.

Ahora bien, la Corte Constitucional, en desarrollo de su pronunciamiento hito, también tuvo la oportunidad de pronunciarse en una ocasión posterior, a través de una providencia de unificación. Así lo hizo a través de la sentencia SU-381 de 2024⁷⁵, en la que, al estudiar una acción de tutela de la Procuraduría General de la Nación contra la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, dejó sin efectos una decisión proferida por esta última que contrariaba lo dispuesto en el fallo C-030 de 2023.

Lo descrito hasta aquí refleja el recorrido jurisprudencial dentro del ordenamiento

⁷⁵ Corte Constitucional Colombia, Sentencia de Unificación no 381/24. M.P. Diana Fajardo Rivera (el 11 de septiembre de 2024)

jurídico colombiano que ha tenido la discusión relativa a las disposiciones adoptadas por la Corte IDH en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*. A partir de ello, se puede evidenciar que existen opiniones claramente divididas al interior de la administración de justicia que, si bien enriquecen el debate jurídico, también generan una situación de inseguridad jurídica y la sensación de que el asunto no se encuentra plenamente definido.

Aquí, es importante destacar que toda la discusión sobre la materia se produjo durante el periodo en que Margarita Cabello Blanco ejerció como Procuradora General de la Nación. Sin embargo, en enero de 2025 Gregorio Eljach Pacheco asumió dicho cargo, elegido en el Senado de la República a partir de una terna a la que llegó candidatizado por el Presidente de la República, Gustavo Petro Urrego, quien fue parte en el fallo de convencionalidad objeto de análisis. En ese sentido, se espera que este nuevo funcionario adopte posiciones que permitan que este debate llegue a un punto final, bien sea alineándose con la postura de su antecesora o con la del primer mandatario.

En este contexto, una vez delimitado el estado actual del ordenamiento jurídico interno frente a las órdenes contenidas en la Sentencia *Petro Urrego vs. Colombia* y evidenciada la tensión interpretativa entre las altas cortes nacionales, resulta necesario ampliar el análisis más allá del rol de la Procuraduría General de la Nación. En efecto, la discusión no se agota en la potestad disciplinaria de dicho órgano, sino que plantea un interrogante más amplio sobre la posibilidad de que otras autoridades restrinjan derechos políticos de servidores públicos de elección popular dentro del marco constitucional colombiano.

2.2 Restricción de Derechos Políticos en Colombia por autoridades distintas a la Procuraduría General de la Nación

Pues bien, en este punto es necesario recordar lo señalado sobre la materia por la Corte Constitucional en la Sentencia C-111 de 2019, en la que, al estudiar varias acciones públicas de inconstitucionalidad contra del artículo 45 del derogado Código Disciplinario Único, se pronunció sobre lo previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos

en relación con una competencia exclusiva por parte de un juez penal para limitar derechos políticos. En esa ocasión, la Corte aclaró que la Constitución Política prevé que otras autoridades, tanto administrativas como judiciales, pueden limitar derechos políticos siempre que se respeten las garantías del debido proceso.

En ese sentido, citó como ejemplos de estas autoridades y mecanismos:

- (i) La inhabilidad especial por cuenta de la pérdida de investidura decretada por el Consejo de Estado (artículos.183, 184 y 237.5)
- (ii) La inhabilidad general a quien ha dado lugar a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial (artículo 122);
- (iii) El control disciplinario interno ejercido por la propia administración (artículo 209);
- (iv) El control fiscal asignado a la Contraloría General de la República (artículo 267).”⁷⁶

En ese orden, la Corte enfatizó que el artículo 23 de la Convención debe interpretarse de manera coherente y sistemática con la Constitución y otros tratados internacionales, y que la restricción de derechos políticos por autoridades distintas a un juez penal es válida siempre y cuando se respeten las garantías del debido proceso, establecidas en el artículo 29 de la Carta Política y 8 de la Convención.

Ahora bien, en Colombia, son servidores públicos de elección popular el presidente y vicepresidente, gobernadores, alcaldes, congresistas, diputados, concejales y ediles. Estos funcionarios, elegidos democráticamente, pueden ser responsables judicialmente y estar sujetos a eventuales restricciones a su cargo o curul a través de trámite judiciales o no judiciales.

⁷⁶ Corte Constitucional Colombia, Sentencia C-111/19. M.P. Carlos Bernal Pulido (el 13 de marzo de 2019).

Ahora, en cuanto a los trámites judiciales, y específicamente en procesos distintos a los penales, encontramos los siguientes ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo⁷⁷:

1. Pérdida del cargo: Se da por violación de los topes de gastos fijados por el Consejo Nacional Electoral para las campañas electorales. El procedimiento depende del tipo de servidor, si son miembros de corporaciones públicas se seguirá el proceso de pérdida de investidura contemplado en la Constitución y, si son alcaldes y gobernadores, se acudirá al medio de control de nulidad electoral. Como consecuencia se pierde la investidura en el caso de los primeros y el cargo en el de los segundos.
2. Pérdida de investidura: Aplica solo para miembros de corporaciones públicas. Según el Consejo de Estado⁷⁸ se “trata de un juicio moralizador, de carácter sancionatorio adelantado por la jurisdicción de lo contencioso administrativo por solicitud de la mesa directiva de la respectiva corporación o de cualquier ciudadano, [...] cuyas causales están señaladas en la Constitución Política para los Congresistas (art. 183); y en la Ley 617 de 2000 (art. 48) para los diputados, concejales y ediles”.
3. Nulidad electoral: En palabras del Consejo de Estado⁷⁹, corresponde a ese “control objetivo de legalidad contra actos de nombramiento, elección llamamiento” por causales de nulidad contempladas en los artículos 137 y 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Ahora respecto de los trámites no judiciales, desarrollados por una autoridad administrativa distinta a la Procuraduría General de la Nación, encontramos a la Contraloría General de la República que, en virtud de lo estatuido en el artículo 268 de la Constitución

⁷⁷ Consejo de Estado, *Elecciones territoriales: circunstancias que le afectan, Jurisprudencia y Conceptos del Consejo de Estado*, (ed. Consejo de Estado, 2019).

⁷⁸ *Ibidem*

⁷⁹ *Ibidem*

Política⁸⁰, puede:

[...]

8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones fiscales, penales o disciplinarias contra quienes presuntamente hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos fiscales, penales o disciplinarios.

[...]

17. Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley. Así mismo a los representantes de las entidades que, con dolo o culpa grave, no obtengan el feneamiento de las cuentas o concepto o calificación favorable en los procedimientos equivalentes para aquellas entidades no obligadas a rendir cuenta, durante dos (2) períodos fiscales consecutivos.

Sobre la facultad prevista en el numeral 8 citado en precedencia, vale la pena precisar que, si bien *a priori* es una facultad prevista para el Contralor General de la República, la misma también puede ser ejercida por los Contralores Seccionales o Locales cuando le solicitan al Presidente de la República o a los gobernadores la suspensión provisional de los alcaldes municipales o distritales⁸¹.

En síntesis, el ordenamiento constitucional colombiano no reserva de manera exclusiva al juez penal la posibilidad de restringir derechos políticos de servidores públicos de elección popular. Por el contrario, el diseño institucional prevé diversos mecanismos - judiciales y administrativos- que pueden conducir a la pérdida del cargo, la investidura o la suspensión en el ejercicio de funciones, siempre que se respeten las garantías del debido proceso. Así, tanto la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante figuras como la pérdida de investidura y la nulidad electoral, como la Contraloría General de la República,

⁸⁰ República de Colombia, Constitución Política de Colombia, Art. 268, 1991.

⁸¹ Franklin Moreno Millán, Aspectos constitucionales del control fiscal en Colombia, ed. Bonaventuriana, (Universidad de San Buenaventura, 2012).

en el marco de sus competencias constitucionales, participan en un sistema complejo de control que articula responsabilidades políticas, disciplinarias y fiscales dentro de la estructura del Estado que puede conducir a la suspensión o inhabilidad de estos funcionarios.

Ahora bien, al margen de lo anterior, es necesario estudiar las recientes posturas divergentes respecto de la compatibilidad del modelo colombiano con los estándares convencionales fijados por el sistema interamericano. De ahí que resulte pertinente examinar las posiciones doctrinarias actuales sobre el alcance de dichas restricciones y su relación con el artículo 23 de la Convención Americana, puntualmente frente a la Procuraduría General de la Nación, ya que es el órgano frente al cual ha recaído en su gran mayoría el debate.

2.3. Posiciones doctrinarias actuales

Superado lo anterior, es necesario darle una mirada a las posiciones doctrinarias actuales respecto al papel de la Procuraduría General de la Nación en el marco del cumplimiento de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las cuales pueden dividirse en dos grandes grupos:

- a) Quienes consideran que el Estado colombiano debe adecuar su ordenamiento jurídico a lo previsto en la Convención, y;
- b) Quienes defienden de manera radical la existencia de la Procuraduría General de la Nación su previsión original dentro del ordenamiento jurídico colombiano.

En cuanto a la primera posición, sus defensores se apegan a la defensa de la Convención como un catálogo de derechos y obligaciones inviolables, reconociendo un doble efecto de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: por un lado, resolver el caso en concreto puesto a su conocimiento y, por el otro, fungir como interprete último de la Convención. Aquí vale la pena precisar que, en esta postura, se destaca el reconocimiento de que los tratados internacionales de derechos humanos son instrumentos vivientes que necesitan ser acompañados de una interpretación paulatina y evolutiva⁸².

⁸² *Diego García Sayán, 2014, "Prefacio", en Convención Americana sobre Derechos Humanos: comentada, (Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2014).*

Por ejemplo, el profesor Carlos Arturo Gómez Pavajeau, antiguo Viceprocurador General de la Nación, al hablar de la obligatoriedad de incorporar a la legislación interna de los estados las normas estándares contempladas en el orden jurídico internacional, señala que, en la misma Convención, los *Estados parte* se comprometieron bajo el *nomen iuris* de “Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho interno” en sus artículos 1 y 2 , a adoptar las medidas necesarias para adecuar su ordenamiento jurídico interno a las previsiones del referido pacto⁸³.

En ese sentido, este manifestó en su momento que el Estado Colombiano se encontraba en mora de adecuar su ordenamiento jurídico interno a lo previsto en el artículo 23 de la precitada convención, situación que se justifica en el antecedente del caso *López Mendoza vs Venezuela*, el reciente caso *de Petro Urrego vs Colombia* y la necesidad imperiosa de cumplir lo pactado en la convención⁸⁴.

Incluso, el profesor Gómez Pavajeau, en otros de sus textos, fue más allá y concibió la creación de un sistema en el que se dividan las funciones de acusación y juzgamiento de la Procuraduría General de la Nación⁸⁵, aspecto sobre el cual no se ahondará ya que lo que se pretende destacar es la concepción de obligatoriedad de cumplimiento del referido tratado sobre derechos humanos.

Otros autores, con una postura más moderada, reconocen que la Ley 2094 de 2021 representó un avance frente al modelo inquisitivo que se tenía previamente, lo que permite el efectivo cumplimiento de garantías procesales; no obstante, se detienen en señalar que dicha disposición se queda corta y presenta una serie de deficiencias en relación con la orden emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁸⁶.

⁸³ Carlos Arturo Gómez Pavajeau, *La lucha por los derechos en el derecho disciplinario: a propósito de la anunciada reforma*, (ed. Universidad Externado de Colombia, 2018).

⁸⁴ *Ibidem*

⁸⁵ *Ibidem*

⁸⁶ Astrid Lorena Martínez Castiblanco y Nicolás Romero Sáenz, “Desafíos para el procedimiento disciplinario colombiano: un análisis del caso *Petro Urrego vs Colombia*, el control de convencionalidad sobre las garantías judiciales y la protección de los Derechos Políticos” (*Trabajo de grado Maestría en Derecho Administrativo*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2021).

En ese orden de ideas, han sido críticos al señalar que incluso, la misma tuvo como objetivo fortalecer las funciones de la Procuraduría General de la Nación, enfatizando que no se ajusta “a los parámetros convencionales según los cuales el Estado colombiano está obligado respetar las posturas de su intérprete legítimo”⁸⁷.

Sobre este aspecto, vale la pena señalar que, en su ejercicio de supervisión del cumplimiento de la sentencia caso *Petro Urrego vs Colombia*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló⁸⁸:

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

Finalmente, Hugo Arenas Mendoza, ha sido enfático en señalar que el control de convencionalidad hecho por la Corte Constitucional “no sigue los parámetros interamericanos en materia de sanciones a funcionarios” y que, en ese sentido, es necesario reevaluar la manera en que el alto tribunal se aproxima tanto a la Convención, como a lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁸⁹. Esta postura coincide con los salvamentos de voto parciales manifestados por las magistradas Natalia Ángel Cabo, Diana Fajardo Rivera y Cristina Pardo Schlesinger en la sentencia C030 de 2023.

En ese sentido, Arenas Mendoza sostiene que “no se deben mantener las potestades sancionatorias tanto de las contralorías como de las procuradurías ante los funcionarios que de elección popular” e incluso ha ido más allá al afirmar que “las sanciones más graves no deben provenir de autoridades administrativas sino de jueces penales”⁹⁰, parte última con la

⁸⁷ *Ibidem*

⁸⁸ *Corte Interamericana de Derechos Humanos, Resolución del 25 de noviembre de 2022: Caso “Petro Urrego” vs. Colombia (el 25 de noviembre de 2022).*

⁸⁹ *Hugo Andrés Arenas Mendoza, “El caso de Gustavo Petro vs Colombia: un estudio de convencionalidad y constitucionalidad.” Revista de Direito Administrativo & Constitucional n.o 90 (2022): 35-61.*

⁹⁰ *Ibidem*

que incluso algunos defensores del fallo internacional parecen disentir, pues piensan que resulta desproporcionado exigir una restricción de derechos políticos única y exclusivamente en el marco de un proceso penal.

Por otro lado, en defensa de la existencia de la Procuraduría General de la Nación, encontramos posturas como la del profesor John Harvey Pinzón Navarrete. De entrada, el mismo plantea el siguiente interrogante⁹¹:

[...] si la Procuraduría no es competente para investigar a los servidores públicos de elección popular, entonces, ¿quién lo es? Y como sabemos ya la respuesta, el interrogante debe ser el siguiente: como sociedad, ¿qué vamos a hacer con aquellas conductas de los servidores públicos de elección popular que no siendo delitos deben ser reprochables disciplinariamente?

En desarrollo de su idea de que la Procuraduría General de la Nación debe seguir siendo competente para investigar y sancionar a funcionarios de elección popular, este destaca que en los casos *López Mendoza vs Venezuela* y *Petro Urrego vs Colombia*, existen una serie de diferencias sustanciales, lo cual estructura a partir de cuadro comparativo en el que concluye que la motivación de la primera decisión “nada tenía que ver con la supuesta exigencia de la condena de un “juez penal”, sino con la obvia necesidad de procurar las garantías judiciales”.

De ahí que resume su postura en cinco puntos⁹²:

1) El caso *López Mendoza vs. Venezuela* fue resuelto a partir del concepto de garantías judiciales; 2) El artículo 2 de la Convención no debe ser interpretado literalmente, sino armónicamente con otros tratados internacionales; 3) La Corte Interamericana, la que es la intérprete auténtica y única de la Convención, ha dicho en otros casos que autoridades administrativas sí pueden restringir derechos políticos; 4) Otros instrumentos internacionales con posterioridad han reglamentado el asunto de similar manera; y 5) En cada caso, se debe observar el diseño constitucional del Estado en la forma como se regulan este tipo de asuntos.

⁹¹ *Carlos Arturo Gómez Pavajeau y John Harvey Pinzón Navarrete, Tratado de derecho disciplinario Tomo I (Universidad Externado de Colombia, 2021).*

⁹² *Ibidem*

Finalmente, Pinzón Navarrete opta por realizar una crítica profunda a los defensores del fallo internacional, señalando que existe una división significativa en torno a si la inhabilidad debe ser impuesta exclusivamente por un juez penal o no, pues indica que algunos autores sostienen que la intención de la Corte IDH fue la de hablar de “jueces” sin especificar una determinada especialidad, mientras que otros defienden una interpretación literal del artículo 23 de la Convención, que atribuye la competencia exclusiva a la jurisdicción penal para imponer sanciones que afecten derechos políticos. En ese sentido señala: “Al fin qué: ¿literalidad o interpretación armónica? No puede ser posible que un mismo artículo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se interprete de dos formas distintas”⁹³.

En suma, las posiciones doctrinarias evidencian una tensión entre quienes privilegian la plena adecuación del ordenamiento interno a los estándares interamericanos y quienes defienden el diseño institucional previsto por la Constitución de 1991. El debate, por tanto, no se limita a la Procuraduría, sino que involucra el alcance del control de convencionalidad y la relación entre supremacía constitucional y compromisos internacionales.

A partir de esta discusión, corresponde examinar críticamente si las medidas adoptadas por el Estado colombiano cumplen efectivamente el fallo internacional y, en caso contrario, qué ajustes permitirían una armonización adecuada entre el ordenamiento interno y las exigencias convencionales.

CAPÍTULO TERCERO

Crítica al cumplimiento del fallo internacional y propuestas de armonización con el ordenamiento jurídico interno

3.1. Una reflexión crítica

A la luz de lo expuesto, resulta evidente que el tema abordado ha generado gran

⁹³*Ibidem*

polémica en el ámbito jurídico nacional y que, incluso en la actualidad, sigue siendo objeto de cambios y de diferentes críticas.

En primer lugar, hay que partir por reconocer que el punto final -o al menos el estado actual- de la controversia suscitada en torno a la facultad que tiene la Procuraduría General de la Nación para destituir, suspender e inhabilitar a funcionarios de elección popular se encuentra en la Sentencia C030 de 2023 de la Corte Constitucional, en la cual declaró la exequibilidad condicionada de la Ley 2094 de 2021 por medio de la cual se reformó la Ley 1952 de 2019, esto es el Código General Disciplinario regente. Asimismo, conviene tener en cuenta la última providencia de unificación⁹⁴ proferida por el Consejo de Estado.

Bajo ese estado de cosas, tomar una postura al respecto resulta más sencillo que cuando sólo se había proferido la sentencia del caso Petro Urrego vs. Colombia, pues la discusión también se encuentra zanjada en nuestro ordenamiento constitucional interno. En ese orden de ideas, no hay que olvidar que todo este andamiaje – la promulgación de la Ley 2094 de 2021 y el posterior control de constitucionalidad efectuado por la Corte Constitucional- se produjo como consecuencia directa de la sentencia de la Corte IDH, por lo que se puede afirmar que ya hubo una respuesta por parte del Estado colombiano a los lineamientos dispuestos por el tribunal internacional y que, el complejo de sus instituciones, considera que con lo realizado se está cumpliendo lo ordenado.

No obstante, debo manifestar mi disenso de tal afirmación. A partir de los parámetros fijados en la actualidad, considero que se sigue vulnerando el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En primer lugar, cabe precisar que con la Ley 2094 de 2021 se estableció que, en los procesos adelantados contra servidores públicos de elección popular, la Procuraduría General de la Nación contaría con dos salas disciplinarias: la (i) Sala Disciplinaria de Instrucción y la (ii) Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección

⁹⁴ Consejo de Estado Colombia, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia no. 871. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra (el 3 de diciembre de 2024).

Popular.

Este esquema, en apariencia, superaría sin más la discusión en torno a la vulneración al debido proceso de estos servidores públicos, punto que sirvió como báculo de la decisión de la Corte IDH, pues aquella afirmó que no era posible que una misma sala les investigara, acusara y juzgara.

No obstante, parece obviarse que las personas que conforman estas salas son en realidad delegados del Procurador General de la Nación y que su labor es una extensión de las funciones constitucionalmente asignadas a este último. En efecto, el numeral 6.º del artículo 277 de la Constitución Política dispone:

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.

De hecho, al revisar el Manual de Funciones de la Procuraduría General de la Nación⁹⁵, al enunciarse las funciones de los Procuradores Delegados que integran la Sala de Instrucción, se encuentra que su propósito principal es:

Adelantar las actuaciones disciplinarias de instrucción y dirigir los trámites que realicen los servidores de la Sala Disciplinaria de instrucción; así como, ejercer funciones de asesoría, y apoyo al Procurador General, de conformidad con lo previsto en la Constitución Política, la ley y las facultades internas asignadas.

Asimismo, al señalar las competencias funcionales se indica:

⁹⁵ Procuraduría General de la Nación, “Manual de funciones”, consultado el 21 de julio de 2025, https://www.procuraduria.gov.co/Documents/2024/Abril%202024/MANUAL%20DE%20FUNCIONES%20V8_29042024.pdf

1. Ejercer las funciones asignadas en la Constitución y la Ley para los cargos de Procuradores Delegados **según las facultades otorgadas por el Procurador General.**

2. Conocer de las actuaciones disciplinarias, hasta la notificación del pliego de cargos o de la decisión de archivo, contra los servidores públicos que disponga la Ley, inclusive los de elección popular.

3. Conocer de los recursos de reposición, apelación y queja, al igual que los impedimentos, recusaciones y conflictos de competencia que se presenten en los procesos de conocimiento de las procuradurías delegadas de instrucción.

4. Conocer del grado de consulta del auto de suspensión provisional; así como, de sus prórrogas, proferidos por las procuradurías delegadas de instrucción, excepto en las actuaciones contra servidores públicos de elección popular.

5. Dirigir y tramitar las actividades disciplinarias que le sean asignadas por el Procurador General, según normatividad vigente.

(En negrilla por fuera del texto).

Por otro lado, el mismo manual, frente a las funciones desempeñadas por los Procuradores Delegados que conforman la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular, indica:

1. Ejercer las funciones asignadas en la Constitución, la ley y los reglamentos para los cargos de Procuradores Delegados de la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de elección popular y **también según las facultades otorgadas por el Procurador General.**

2. Conocer del juzgamiento de los servidores públicos de elección popular, cuya instrucción esté a cargo de la Sala Disciplinaria de Instrucción o del Viceprocurador.

3. Conocer de los recursos de apelación y queja, al igual que de los impedimentos, recusaciones y conflictos de competencia de la dependencia, que se presenten en etapa de juzgamiento, en los procesos de conocimiento del Viceprocurador General de la Nación cuando sea el caso; los procuradores delegados, regionales, distritales y provinciales, en las actuaciones contra servidores públicos de elección popular.

4. Conocer del grado de consulta del auto de suspensión provisional; así como, de sus prórrogas, proferidos, en cualquier etapa, por el Viceprocurador General de la

Nación cuando sea el caso; por las procuradurías delegadas, regionales, distritales y provinciales en las actuaciones contra servidores públicos de elección popular.

5. Conocer y resolver los impedimentos de los funcionarios adscritos a su Despacho; así como, las recusaciones que contra ellos se formulen.

6. Dirigir y tramitar las actividades disciplinarias **que le sean asignadas por el Procurador General, según normatividad vigente.**

7. Responder los derechos de petición que sean presentados ante su despacho, en el marco de sus competencias y según la normatividad vigente.

8. Atender las solicitudes de información que sean presentadas por las autoridades competentes, por los distintos despachos de la Procuraduría General en el marco de sus competencias y rendir los informes de su gestión que le sean solicitados por el Procurador General, Viceprocurador General, la Secretaría Privada; las Oficinas de Planeación y de Control Interno, según los procedimientos institucionales.

9. Participar en la definición de políticas institucionales, planes y proyectos relacionados con su ámbito de competencia, de acuerdo con la metodología establecida por la Oficina de Planeación y las directrices del Procurador General; apoyar la preparación o intervención frente a proyectos de ley que tengan relación con el objeto de la dependencia.

10. Desempeñar las demás funciones establecidas por la ley, los estatutos o reglamentaciones internas o las que le sean asignadas o encargadas por instancia competente, que estén acorde con el nivel, tipo, grado y propósito del cargo.

(En negrilla por fuera del texto original).

Nótese entonces que, pese a que se trata de dar forma a la organización interna de este órgano de control, en *pro* de garantizar los lineamientos de la Convención, lo cierto es que lo reformado se reduce de nuevo al mismo punto, y es que no se garantiza la independencia de quienes instruyen y juzgan pues al fin y al cabo ambos son dependientes, y en estricto sentido delegados, del Procurador General de la Nación.

Aquí cabe destacar que, aun cuando el artículo 17 de la Ley 2094 prevé que la Comisión Nacional del Servicio Civil debe adelantar un concurso público de méritos con el fin de conformar, por un período de cuatro años, la lista de elegibles para integrar la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular, lo cierto es que

ello no garantiza, por sí mismo, la independencia que se predica de dicha Sala, pues sus integrantes continúan siendo funcionalmente dependientes del Procurador General de la Nación, incluso cuando cuentan con prerrogativas de estabilidad laboral propias de la carrera administrativa.

Así, si bien es plausible que con esta disposición se materialice el mandato previsto en el artículo 125 de la Constitución Política, relativo al principio de mérito y a la carrera administrativa, en últimas estos juzgadores siguen formando parte de la estructura orgánica de la Procuraduría General de la Nación y, por ende, carecen de una independencia estructural en los términos previamente reseñados.

Es así que este punto, desde los parámetros constitucionales y convencionales, entra en conflicto con las motivaciones de la decisión del caso *Petro Urrego vs. Colombia* a la luz de lo establecido en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos frente al respeto de las garantías judiciales de los funcionarios de elección popular en el trámite que adelanta la Procuraduría General de la Nación, pues es claro que los funcionarios que integran tanto la Sala de Instrucción como la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular, reciben instrucciones del Procurador General de la Nación y, tan claro es, que incluso en el Manual de Funciones se advierte no solo una subordinación, sino una extensión de funciones del mismo, conforme se indicó en antecedencia.

Esta estructura genera una cuestión fundamental: desde un ejercicio lógico y jurídico básico resulta imposible sostener una independencia efectiva cuando los funcionarios que acusan y juzgan dependen, como se anotó, orgánicamente de un mismo servidor público. En materia de derechos fundamentales, de acuerdo con la Convención, es necesaria una verdadera separación que permita la existencia de procesos disciplinarios imparciales.

Y es que, en términos de autonomía e independencia, si bien no se trata del mismo tema, el actual Procurador General de la Nación ha sido defensor de la autonomía e independencia judicial, al señalar literalmente que “no existe Estado de Derecho si no existe

independencia plena de la Rama Judicial y autonomía dentro de la división de poderes”⁹⁶. Nótese entonces que esa misma independencia plena que se predica de la administración de justicia, es la que deben encontrar los juzgadores de los funcionarios de elección popular conforme a la Convención, situación que no se advierte a partir del *statu quo* actual.

Aquí es de suma importancia anotar que el propósito intrínseco de ese fallo no fue una reforma institucional directa al ente de control, sino que su propósito central fue hacer un llamado a reformar el ordenamiento jurídico colombiano. Dicha reforma se advirtió como necesaria porque el ejercicio de la función disciplinaria de dicho órgano enfrenta una tensión con lo estipulado en el Pacto de San José de Costa Rica, afectando derechos y garantías constitucionales y convencionales de los servidores públicos de elección popular; ese norte no se puede perder.

Así las cosas, aquella decisión debe comprenderse como una exhortación a fortalecer la imparcialidad en las investigaciones disciplinarias de estos funcionarios, a partir de la cual se puede entender que la estructura jerárquica y funcional de la Procuraduría compromete la garantía y los estándares internacionales del debido proceso, lo cual no solo materializa garantías individuales, sino que también transmite confianza pública en el Estado Social de Derecho y una democracia efectiva.

En ese sentido, no basta simplemente con hacer reformas superficiales que tomen extractos de la sentencia de la Corte IDH que a la ligera permitan afirmar que se cumple con lo ahí ordenado, sino que es necesario realizar un proceso intelectual que permita comprender cuáles son los pilares fundamentales de la decisión y las garantías fundamentales que pretende proteger. Sin duda alguna, la reforma realizada no cumple con ello.

Por otro lado, y quizá el punto más polémico, está relacionado con el recurso extraordinario de revisión automático creado para impugnar los actos administrativos que sancionen a estos servidores públicos de elección popular.

⁹⁶ Gregorio Eljach, “Declaraciones rendidas el 23 de abril de 2025”, <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/no-estan-solos-acompana-sociedad-entera-procuraduria-procurador.aspx>

En este aspecto, vale la pena mencionar el notable salvamento de voto parcial del Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najjar pues, en gran medida expone el punto central de esto, y es que, al fin y al cabo, el acto que genera la destitución es el administrativo proferido por la Procuraduría General de la Nación.

Es claro que la Ley 2094 de 2021 y la sentencia C-030 de 2023 de Corte Constitucional le dan una naturaleza inusual a un medio impugnativo que hasta el momento había tenido una previsión legal distinta. El recurso extraordinario de revisión estaba previsto en nuestro ordenamiento jurídico, en las diferentes jurisdicciones, para actuar como mecanismo de impugnación de una providencia judicial cuando existiere cosa juzgada, basándose en motivos que, pese a que varían según la jurisdicción, se resumen en causales excepcionalísimas que permiten romper una sentencia que hizo tránsito a cosa juzgada material.

Aquí, vale recordar que Herrera Mercado sostiene que “la procedencia del recurso de revisión se encuentra ineludiblemente atad[a] a su carácter extraordinario, es decir, que resulta pertinente únicamente si se configuran sus causales, todas ellas con una configuración propia y eminentemente restrictiva”⁹⁷.

Para darle un alcance a ello, cabe recordar que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, enuncia taxativamente en su artículo 250 como causales de revisión las siguientes:

Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión:

1. Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.

⁹⁷ *Hernando Herrera Mercado, La Impugnación de los Laudos Arbitrales, (ed. Legis Editores, 2014).*

2. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados.
3. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición.
4. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia.
5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.
6. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar.
7. No tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida.
8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada.

Asimismo, el Consejo de Estado, al estudiar el alcance de ese medio de impugnación, frente a su naturaleza, ha señalado⁹⁸:

[E]n cuanto a su naturaleza, es considerado por parte de la doctrina como un medio de impugnación que tienen las partes contra una providencia judicial ejecutoriada, con el cual, de manera excepcional se ataca el principio de inmutabilidad de las sentencias que hacen tránsito a cosa juzgada, pues con él se abre la posibilidad de controvertir un fallo ejecutoriado, siempre que se configure alguno de los eventos consagrados en el artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Respecto de su objeto, a través de él se procura el restablecimiento de la justicia material de la decisión, cuando quiera que esta última ha sido afectada por situaciones exógenas que no pudieron plantearse en el proceso correspondiente, pero que, a juicio del legislador, revisten tal gravedad que autorizan desvirtuar el principio de la cosa juzgada.

Pues bien, al respecto, resulta palmario que nada de ello se encuentra relacionado con el trámite que se creó en la precitada ley y que posteriormente fue avalado por la Corte

⁹⁸ Consejo de Estado Colombia, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia no 2118460 Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez (el 31 de mayo de 2018).

Constitucional en su providencia. En dicha reforma, se hace alusión a un recurso judicial que procede contra un acto administrativo, que no se encuentra en firme hasta tanto se resuelva dicho remedio procesal y que, además, se ejerce de manera automática, lo cual, se itera, es extrañísimo.

En ese orden, pareciera que, de manera premeditada, se llegó a una solución que no tuvo el consenso académico y jurídico suficiente, en la que, además, se advierte un uso errático de instituciones procesales que fueron concebidas con una finalidad distinta.

No se debe perder de vista que el proveído con el que el Consejo de Estado va a resolver el recurso extraordinario de revisión, en últimas, lo que hace es dejar en firme el acto administrativo de la Procuraduría General de la Nación que destituye e inhabilita al servidor público de elección popular, de ahí que resulta evidente que este órgano de control es el que finalmente sanciona.

Aquí, vale la pena acudir a la teoría del control de los actos administrativos para resaltar que lo que se concibió, no es más que un nuevo mecanismo de control jurisdiccional de un acto administrativo. En este punto, cabe recordar que la doctrina ha establecido⁹⁹ con claridad que “los actos administrativos son considerados como legalmente válidos hasta que no se decida otra cosa por el juez competente” y que el “acto administrativo es ilegal desde el momento en que lo declare una jurisdicción”.

En consecuencia, es evidente que el acto que despoja al funcionario de elección popular de su cargo es, en última instancia, de naturaleza administrativa y no judicial y que lo que realmente se creó es un mecanismo novedoso de nulidad mediante el cual se ejerce un control de legalidad sobre dicho acto administrativo, pero no se trata, en estricto rigor, de un recurso extraordinario de revisión, como se pretende hacer ver.

De igual forma, es de anotar que el artículo 116 de la Carta Política solo faculta, de

⁹⁹ Carlos Mario Molina Betancur "El control de la legalidad de los actos administrativos en Colombia", *Revista Opinión Jurídica* 5, n.o 10 (2006): 131-44.

manera excepcional, a determinadas autoridades administrativas para ejercer funciones jurisdiccionales en materiales específicas. Sin embargo, ello no constituye un pretexto para despojar libre e injustificadamente a las autoridades judiciales de sus competencias, con el fin de trasladárselas a aquellas. Por el contrario, de la lectura de la Sentencia C030 de 2023 de la Corte Constitucional, se desprende que la intención del constituyente fue encaminar las labores jurisdiccionales que desarrollan las superintendencias, más no justificar la atribución indiscriminada de dichas competencias a cualquier autoridad administrativa.

Finalmente, la vulneración más grave respecto a lo dispuesto en la Convención, es que el artículo 23 establece expresamente que es un juez penal quien está facultado para privar de derechos políticos a quien ha sido elegido democráticamente. Por ello, no es comprensible el argumento elucidado por la Corte Constitucional de que un juez de lo contencioso administrativo cumple a cabalidad con dicha disposición, pues, tanto en el derecho internacional, como en el interno, un juez penal tiene unas funciones y competencia totalmente distintas a las de un juez administrativo.

Enfrascarse en una discusión sobre las calidades más acordes, entre los jueces penales y administrativos, para conocer sobre estos trámites de sanción de funcionarios de elección popular, resulta contraproducente frente a las obligaciones que como Estado tiene Colombia en el derecho internacional, puesto que conforme se explicó en antecedencia, el texto literal de la Convención habla de un juez penal.

Aquí, quisiera precisar que, aunque la conclusión a la que arribó la Sentencia C-030 de 2023 está debidamente fundamentada, al señalar que la atribución para juzgar a servidores públicos de elección popular “debe ejercerse bajo la aplicación de los estándares constitucionales, entre los cuales se encuentra el de reserva judicial, en virtud del cual los jueces, con independencia de su especialidad, son los competentes para imponer de manera definitiva las limitaciones antes mencionadas a los servidores públicos de elección popular, en ejercicio de sus funciones, siempre que brinden las garantías del debido proceso”¹⁰⁰,

¹⁰⁰ Corte Constitucional Colombia, Sentencia C-030/23. M.P. Mauricio José Fernando Reyes Cuartas y Juan Carlos Cortés González (el 16 de febrero de 2023).

considero que el argumento se centra principalmente en justificar que sea un juez de lo contencioso-administrativo, es decir, el Consejo de Estado, quien esté habilitado para conocer de estos asuntos, sin atender plenamente a la literalidad de la Convención, que establece literalmente a un “juez penal”.

A mi juicio, este enfoque parece más un razonamiento estructurado para respaldar que el Consejo de Estado pueda conocer del recurso extraordinario de revisión creado, amparándose en el principio de reserva judicial. Sin embargo, nótese que tal principio puede aplicarse de manera tan amplia, que permitiría interpretarse incluso como que cualquier juez de la República, independientemente de su especialidad, podría conocer de estos procesos contra servidores públicos de elección popular, cuando, se reitera, el texto del Partido de San José de Costa Rica es prístino en indicar que debe ser un juez penal, interpretación que incluso la misma Corte Constitucional pudo haber hecho, en su calidad de juez de control de convencionalidad, y que, sin embargo, se privó de efectuar.

Y es que, en Colombia, de acuerdo con el artículo 31 del Código de Procedimiento Penal, la jurisdicción penal ordinaria se encuentra plenamente delimitada, pues la misma está integrada por:

La administración de justicia en lo penal está conformada por los siguientes órganos:

1. La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.
2. Los tribunales superiores de distrito judicial.
3. Los juzgados penales de circuito especializados.
4. Los juzgados penales de circuito.
5. Los juzgados penales municipales.
6. Los juzgados promiscuos cuando resuelven asuntos de carácter penal.
7. Los juzgados de ejecución de penas y medidas de seguridad.
8. Los jurados en las causas criminales, en los términos que determine la ley.

PARÁGRAFO 1o. También ejercerán jurisdicción penal las autoridades judiciales que excepcionalmente cumplen funciones de control de garantías.

PARÁGRAFO 2o. El Congreso de la República y la Fiscalía General de la Nación ejercerán determinadas funciones judiciales.

Asimismo, su artículo 28 establece que “la jurisdicción penal ordinaria es única y nacional, con independencia de los procedimientos que se establezcan en este código para la persecución penal”.

De modo que resulta prístino que la jurisdicción penal se encuentra plenamente delimitada al interior del ordenamiento jurídico interno, con unas autoridades determinadas que dentro del ejercicio de administración de justicia son las únicas que tienen **la jurisdicción** para separar de sus funciones a quienes democráticamente han sido elegidos, a la luz del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por lo tanto, no es discutible que el marco normativo internacional tiene un estándar definido que, a todas luces, es claro y vinculante sobre quién debe conocer de determinados aspectos sustanciales y procesales en los casos referidos.

En consecuencia, corresponde determinar, a partir del marco normativo interno e internacional, cuales son exactamente las instancias y autoridades con la **competencia** al interior de la administración de justicia penal, que garanticen que esas actuaciones se desarrollen bajo principios de legalidad, independencia, imparcialidad y respeto a los derechos humanos, según la Convención. Todo esto, con el fin último de preservar el equilibrio institucional, la seguridad jurídica y la legitimidad del sistema democrático de cara al contexto internacional.

Ahora bien, lo anterior no pretende desconocer los límites que tiene la Corte Constitucional en su papel de Tribunal Constitucional. En el marco del control de constitucionalidad que realizó sobre la Ley 2094 de 2021, la Corte se supeditó a su ejercicio

como legislador negativo, esto es, “acabar con una norma jurídica”¹⁰¹, sin tener el “poder para reemplazarla por otra ya que esta función sólo podía realizarla el Parlamento”¹⁰², -el Congreso de la República en nuestro contexto nacional-.

En otras palabras, esto implica que la Corte Constitucional, aunque guardiana de la Constitución, no tiene poder constituyente y es un “mero órgano constituido”¹⁰³, tal como dispone el artículo 121 de la Constitución, que establece claramente que “ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley”. En ese orden, el presente texto reconoce que la decisión C-030 de 2023 no podía adelantar una reforma de tal alcance que cumpliera a cabalidad con lo dispuesto por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues debía supeditarse a la norma que se sometía a su control, es decir, la Ley 2094 de 2021.

Empero, como lo manifestó el Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar en la decisión en cuestión, “la Sala debió tomar una medida adicional de carácter transitorio y con un plazo preclusivo, para que en cumplimiento de una orden judicial y no con motivo de un simple exhorto, el legislador regule la materia de forma inmediata en los términos que ordenan las normas que integran el bloque de constitucionalidad”¹⁰⁴.

Es decir, aunque la Sentencia C-030 de 2023 hace un llamado al Congreso de la República para que ajuste el régimen disciplinario de los servidores públicos de elección popular a los estándares nacionales e internacionales -estándares que, paradójicamente, la misma sentencia no aplica-, este llamado se limita a una simple invitación: un exhorto y no una orden judicial. En la práctica, la decisión, junto con la improvisada reestructuración del recurso extraordinario de revisión que implementó, será definitiva por el momento, a pesar de las dificultades antes expuestas¹⁰⁵.

¹⁰¹ Corte Constitucional Colombia, C-737/01. M.P. Eduardo Montealegre Lynett (el 11 de julio de 2001).

¹⁰² *Ibidem*

¹⁰³ *Ibidem*

¹⁰⁴ Corte Constitucional Colombia, Salvamento parcial de voto del Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar a la Sentencia C-030/23. M.P. Mauricio José Fernando Reyes Cuartas y Juan Carlos Cortés González (el 16 de febrero de 2023).

¹⁰⁵ Corte Constitucional Colombia, Salvamento parcial de voto de las Magistradas Natalia Ángel Cabo, Diana Fajardo Rivera y Cristina Pardo Schlesinger Sentencia C-030/23. M.P. Mauricio José Fernando Reyes Cuartas y Juan Carlos Cortés González (el 16 de febrero de 2023)

Es a partir de todo lo expuesto, que sostengo que el Estado colombiano se encuentra incumpliendo lo dispuesto por la Corte IDH y que tanto la Ley 2094 de 2021 como la Sentencia C030 de 2023 resultan, a la luz del Pacto de San José de Costa Rica, **abiertamente inconvencionales**.

No obstante, quisiera dejar esbozada una posible solución.

3.2. Solución Planteada

En primer lugar, es importante destacar que, en la actualidad, el derecho disciplinario público en Colombia se divide en derecho disciplinario orgánico, político y funcional.

Siguiendo la clasificación del profesor Gómez Pavajeu¹⁰⁶, se puede advertir que el derecho disciplinario orgánico se divide en dos ramas: la administrativa y la jurisdiccional. La primera, hace referencia al control interno desarrollado por los entes públicos y al control externo que ejerce la Procuraduría General de la Nación; la segunda, corresponde al ejercicio desarrollado por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del Consejo de Estado y los tribunales administrativos

El derecho disciplinario político se relaciona con la figura del *impeachment*, que no es objeto de análisis en este trabajo, mientras que el funcional se refiere al denominado derecho disciplinario delegado. El primero se “refiere a los procesos que por responsabilidad de tipo político se contemplan contra el presidente de la república, los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo Superior de la Judicatura, del Consejo de Estado y contra el Fiscal General de la Nación (arts. 174 y 178, num. 3 C. N.)”¹⁰⁷, por su parte, el segundo, “surge como consecuencia de la intervención del Estado en las diferentes profesiones u oficios que puedan ocasionar un riesgo social, permitiendo que las

¹⁰⁶ Carlos Aturo Gómez Pavajeu, *Dogmática del Derecho Disciplinario*, 8.^a ed. (Universidad Externado de Colombia, 2024).

¹⁰⁷ *Ibidem*

profesiones legalmente reconocidas puedan organizarse en colegios y, por medio de la ley, atribuir a estos funciones públicas y de control disciplinario (incs. 2.º y 3.º art. 26 C. N.)”¹⁰⁸.

Para el caso bajo análisis, resulta relevante detenerse en el derecho disciplinario orgánico y en la clasificación bipartita señalada en antecedencia, pues ambas subdivisiones, en la práctica, pueden vulnerar el artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos. A esto, se suman las potestades de la Contraloría General de la República en la materia, que se pueden encasillar dentro de la rama administrativa.

En ese orden, cabe recordar que, como se señaló en líneas anteriores, en Colombia son servidores públicos de elección popular: presidente, vicepresidente, gobernadores, alcaldes, congresistas, diputados, concejales y ediles. Todos ellos, pueden ser objeto de una limitación o privación de sus derechos políticos en virtud de la pérdida del cargo, pérdida de investidura o nulidad electoral que se adelante ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el control fiscal asignado a la Contraloría General de la República, todo lo anterior además de, claro está, el control disciplinario que ejerce la Procuraduría General de la Nación en el marco de ese poder preferente previsto en el artículo 277 de la Constitución Política.

Al respecto vale la pena destacar que, para los fines propios de este escrito, quedan por fuera el presidente y el vicepresidente, en su calidad de aforados, pues ellos tienen un trámite de juicio excepcionalísimo ante el Congreso de la República y posteriormente ante la Corte Suprema de Justicia, por lo cual nos quedan tan solo los gobernadores, alcaldes, congresistas, diputados, concejales y ediles.

Asimismo, debe precisarse que pese a que en antecedencia se mencionaron los trámites judiciales ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo que pueden privar de derechos políticos a estos funcionarios de elección popular, lo cierto es que aquellos quedan por fuera del debate propuesto en este escrito, comoquiera que la sentencia del caso *Petro Urrego vs. Colombia* puso su mirada en dos órganos: la Procuraduría General de la Nación

¹⁰⁸ *Ibidem*

y la Contraloría General de la República.

Ahora bien, según datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil¹⁰⁹ para el periodo constitucional de 2024 a 2027, los colombianos votaron para elegir 1102 alcaldes, 32 gobernadores, 12.072 concejales, 418 diputados y 6885 ediles. Por su parte, para el Congreso de la República, fueron elegidos un total de 296 congresistas para el periodo 2022-2026 (108 senadores y 188 representantes), incluyendo las circunscripciones especiales de paz¹¹⁰. Lo anterior suma un total de 20.805 servidores públicos en el territorio nacional que, bajo los estrictos lineamientos de la Corte IDH, gozarían de la protección que el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos predica.

Aunque este número es considerable, no es desproporcionado si se compara con la carga procesal de la Corte Suprema de Justicia, que en el 2023¹¹¹ recibió 5.584 procesos ordinarios (con 3.228 sentencias proferidas) y 20.463 procesos constitucionales (de los cuales se resolvieron 17.929).

Es pertinente recordar que, a raíz de la discusión constitucional que trajo la garantía de la doble conformidad en el caso de los aforados, en la Corte Suprema de Justicia se creó una Sala Especial de Instrucción y una Especial de Primera Instancia: la primera investiga y acusa y la segunda se encarga de juzgar penalmente a los aforados. Vale la pena precisar que estas Salas no conocen sobre asuntos administrativos ni electorales de la Corte Suprema de Justicia, ni hacen parte de su Sala Plena.

Sin el ánimo de mezclar el ejercicio jurisdiccional disciplinario con el penal, y sin entrar en la discusión sobre el por qué de la designación de un juez penal en la Convención, la solución más armónica es que la Procuraduría General de la Nación conserve su Sala de

¹⁰⁹ Registraduría Nacional del Estado Civil, “Elecciones Territoriales 2023”, consultado el 4 de abril de 2025, <https://wapp.registraduria.gov.co/electoral/elecciones-territoriales-2023/PreguntasFrecuentes.php>

¹¹⁰ Fundación Directorio Legislativo, “Directorio Legislativo: Latinoamérica”, consultado el 4 de abril de 2025, https://directoriolegislativo.org/es/pais_region/latinoamerica/

¹¹¹ Corte Suprema de Justicia, “Informe final 2023 Presidencia Fernando Castillo Cadena”, consultado el 2 de mayo de 2025, <https://cortesuprema.gov.co/la-corte-presidencia/#>

Instrucción, la cual se encargará de investigar y finalmente acusar a estos servidores públicos ante la Sala Especial de Primera Instancia de la Corte Suprema de Justicia, que sería competente para juzgar en materia disciplinaria y que fungirá, como actualmente lo hace, como *a quo* de la Sala Penal de esa misma Corporación.

Esta propuesta requiere, sin duda alguna, una reforma a la administración de justicia a través de un acto legislativo que también haga más robustas estas Salas en números de Magistrados y funcionarios.

Es importante recordar que la Sala Especial de Primera Instancia de la Corte Suprema de Justicia fue creada a través del Acto Legislativo número 01 de 2018, por medio del cual se modificaron los artículos 186, 234 y 235 de la Constitución Política. Pues bien, el nuevo acto legislativo propuesto debería modificar el artículo 277 de la Carta Magna, especialmente, su numeral sexto, el cual dispone que aquella se encarga de ejercer la “vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular”.

En ese sentido, la modificación debe especificar que corresponderá a la Sala Especial de Primera Instancia de la Corte Suprema de Justicia juzgar a los servidores públicos de elección popular, en virtud de la acusación previa que haga la Procuraduría General de la Nación (a través de su Sala de Instrucción) encargada de ejercer la vigilancia de la conducta oficial de estos funcionarios. Asimismo, se deberá estatuir que contra las sentencias que profiera esta Sala Especial de Primera Instancia de la Corte Suprema de Justicia procederá el recurso de apelación, el cual conocerá la Sala de Casación Penal de esa misma Corte.

De igual manera, será necesario modificar el artículo 235 de la Constitución en el que se enlistan las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, para así precisar que le compete resolver, a través de su Sala Especial de Primera Instancia, los hechos disciplinariamente sancionables atribuidos a los servidores públicos de elección popular, previa acusación de la Procuraduría General de la Nación (se reitera, a través de su Sala de Instrucción).

Adicionalmente, deberá expedirse un nuevo Código Disciplinario General (Ley 1952 de 2019), o reformarse el existente, para armonizarlo con este nuevo esquema, ya que, como se ha mencionado a lo largo de este escrito, no cumple con los estándares de la Convención.

También deberá modificarse el artículo 60 de la Ley 610 de 2000, que regula la publicación del boletín de responsables fiscales y prohíbe nombrar o contratar a quienes figuren en él. Cabe precisar que esta disposición genera inhabilidades automáticas para ejercer cargos públicos hasta tanto se resarza el daño, en virtud de la naturaleza esencialmente resarcitoria del proceso de responsabilidad fiscal, concebido primordialmente para reparar el patrimonio del Estado, conforme al artículo 4 de la misma ley.

En ese orden, la inhabilidad está prevista con una limitación temporal especial, sometida a plazos o condiciones en los siguientes términos: i) durante los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria del fallo correspondiente; ii) vencido ese término sin que se haya verificado el pago o la exclusión del boletín de responsables fiscales, la restricción se extiende por cinco (5) años si la cuantía fuere superior a cien (100) S.M.L.M.V.; por dos (2) años si el monto fuere superior a cincuenta (50) sin exceder de cien (100); por un (1) año si la cuantía fuere superior a diez (10) sin exceder de cincuenta (50); y por tres (3) meses si fuere igual o inferior a diez (10) S.M.L.M.V.¹¹²

De igual forma, como lo ha precisado la Corte Constitucional¹¹³, dicha restricción depende, en últimas, de la voluntad del responsable fiscal, pues cesa en el momento en que este pague la suma impuesta por concepto del detrimento al erario declarado por la Contraloría. De ahí que se trate de un modelo de privación de derechos políticos supeditado, como se explicó anteriormente, al resarcimiento del patrimonio público y que a su vez no tiene naturaleza sancionatoria, pues lo perseguido es la reparación del erario.

¹¹² Corte Constitucional Colombia, Sentencia C-101/18. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado (el 24 de octubre de 2018).

¹¹³ *Ibidem*

La reforma propuesta en este texto elimina esos efectos automáticos del boletín de responsables fiscales -que, en todo caso, ya han sido matizados por figuras como el grado jurisdiccional de consulta (artículo 18 de la Ley 610) y la derogatoria del control automático de fallos a partir de la Sentencia C-091 de 2022- y, en su lugar, impone a la Contraloría General de la República la obligación de solicitar ante un juez penal de control de garantías la inclusión del funcionario en el boletín. Será este juez quien, previa valoración motivada que atienda el debido proceso y el control de convencionalidad, decida si procede o no la medida, evitando que el resarcimiento patrimonial vulnere innecesariamente el derecho al sufragio pasivo y logrando un equilibrio más adecuado con los derechos políticos.

Finalmente, debe reformarse el artículo 389A del Código Penal, (Ley 599 de 2000), pues este sanciona penalmente a quien sea elegido para un cargo de elección popular estando inhabilitado por decisión judicial, disciplinaria o fiscal. En ese sentido, el artículo debe precisar que la conducta punible solo será sancionable en caso de que un servidor público de elección popular sea elegido estando inhabilitado por decisión judicial, y así se elimina la referencia a las decisiones disciplinarias o fiscales, en coherencia con el estándar internacional.

Con estas reformas, la Procuraduría General de la Nación pasaría de un modelo inquisitivo, censurado por la Corte IDH, a un modelo acusatorio ante la Sala Especial de Primera Instancia de la Corte Suprema de Justicia, lo que garantizaría el cumplimiento de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Cabe destacar que el presente escrito no desconoce que la propuesta planteada supone un punto de tensión frente a la naturaleza jurídica de la Procuraduría General de la Nación, pues el constituyente le otorgó expresamente la condición de órgano de control autónomo e independiente, ubicado al mismo nivel de las ramas del poder público¹¹⁴. Esta posición constitucional implica que su intervención el escenario judicial que aquí se propone debe analizarse con especial cuidado, a fin de no desdibujar su función esencial ni alterar el equilibrio institucional previsto en la Carta Política.

¹¹⁴ Colombia, *Constitución Política de Colombia (1991)*, art. 113 y 117.

En efecto, dentro del actual sistema acusatorio penal, el Ministerio Público ya interviene con la finalidad de velar por la observancia de las garantías fundamentales de los intervinientes, especialmente del acusado, así como por el respeto de los principios que estructuran el Estado Social de Derecho. Esta intervención no lo convierte en parte acusadora ni en órgano decisor, sino en garante del orden jurídico y del interés público. En términos de derecho comparado, su rol puede asemejarse -con las debidas diferencias estructurales- a la figura del *amicus curiae*¹¹⁵, en cuanto participa para ilustrar al juez y contribuir a la corrección del debate jurídico, sin asumir la titularidad de la acción penal.

En ese orden, es claro que se advierte una tensión entre la concepción contemporánea del sistema acusatorio -fundado en la estricta separación entre funciones de investigación, acusación y juzgamiento- y la propuesta aquí formulada. Sin embargo, a mi juicio dicha tensión no resulta insuperable si se delimita con claridad el ámbito de competencia de cada órgano. En ese orden, lo que se plantea no es ampliar indebidamente la intervención del Ministerio Público en el proceso penal, sino mantener la participación de los Procuradores Delegados ante la Corte Suprema de Justicia como garantes del interés público, preservando su función constitucional.

Paralelamente, se propone que sea la Sala de Instrucción de la Procuraduría General de la Nación, órgano separado dentro de la estructura interna de la entidad, la encargada de adelantar la investigación y formular la acusación disciplinaria ante la Sala Especial de Primera Instancia de la Corte Suprema de Justicia, cuando a ello haya lugar. De este modo, se mantendría la diferenciación funcional entre la intervención como Ministerio Público en el proceso penal y el ejercicio autónomo de la potestad disciplinaria, evitando la confusión de roles y reforzando las garantías de imparcialidad.

Lo anterior se refuerza en la naturaleza *sui generis* de la Procuraduría General de la Nación y en la directriz fijada por la Corte IDH en la sentencia del caso Petro Urrego vs.

¹¹⁵ Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP). Ministerio Público y Sistema Acusatorio en Colombia. Bogotá: IEMP, 2024. PDF. Accedido el 20 de febrero de 2026. <https://iemp.gov.co/wp-content/uploads/2024/11/Sistema-acusatorio-web.pdf>.

Colombia, la cual impone al Estado colombiano el deber de adecuar su ordenamiento interno a los estándares convencionales en materia de derechos políticos y garantías judiciales. Así las cosas, lo anterior conduce a que se deba adoptar una solución institucional **única en el mundo** que, aunque pueda resultar singular en el contexto comparado, permita armonizar el diseño constitucional propio de nuestro ordenamiento jurídico interno con las obligaciones derivadas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En este sentido, la propuesta, aun con las tensiones que genera, busca preservar funcionalmente, aunque de manera parcialmente reconfigurada, la intención del constituyente respecto del papel de la Procuraduría General de la Nación para investigar disciplinariamente a funcionarios de elección popular, al tiempo que asegura el cumplimiento de los estándares internacionales vinculantes. Se trata, en suma, de una fórmula de equilibrio institucional que procura compatibilizar autonomía, control disciplinario y garantías convencionales dentro del marco del Estado Social de Derecho colombiano.

En consecuencia, lejos de desconocer la naturaleza constitucional de la Procuraduría, la propuesta busca armonizar su doble dimensión: por un lado, como órgano de control disciplinario, y por otro, como garante del interés público dentro del proceso judicial, asegurando que ambas funciones se ejerzan de manera diferenciada, técnica y coherente con el diseño institucional del sistema acusatorio.

Cabe señalar que estas modificaciones resultan de suma importancia porque no solo armonizan los estándares internacionales sobre la materia con el ordenamiento jurídico interno, sino que además ofrecen una solución práctica que evita la creación de más dependencias judiciales o de otra “alta corte”. Sobre este punto en especial, es de anotar que en Colombia, durante las últimas décadas, como respuesta a las diversas necesidades del sistema judicial del país, se ha optado con frecuencia por la creación de nuevas autoridades judiciales y, en diversas ocasiones, se ha omitido reforzar las instituciones judiciales existentes. Esta tendencia ha generado una dispersión judicial que afecta la eficiencia y coherencia institucional.

Este fenómeno no solo se ejemplifica en la creación de las precitadas Salas creadas

para garantizar la doble conformidad en determinados procesos, sino que también se manifiesta en la reciente creación de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus seccionales. Aquí no está de más precisar que esta fue instituida mediante el Acto Legislativo 02 de 2015, para asumir la función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, así como sobre los abogados en ejercicio de su profesión, reemplazando a la extinta Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

Al respecto, es menester indicar que si bien esta autoridad conoce de asuntos disciplinarios, la misma se encuentra relegada a empleados y funcionarios de la rama judicial y abogados en el marco del ejercicio judicial que nada tienen que ver con los procesos electorales a partir de los cuales se eligen a los servidores populares. Aunado a ello, es claro que la misma no se erige como un juez de carácter penal, por lo que sin más, se desecha su consideración como una alternativa de solución a la reforma objeto de este escrito.

Por otro lado, es importante justificar que esta modificación constitucional no altera los puntos neurálgicos de la Constitución Política y, en ese sentido, no modifica el orden constitucional vigente desde 1991. Aquí resulta útil traer a colación el concepto de mutación constitucional. En palabras de Bockenforde¹¹⁶ “se habla de cambio constitucional cuando se modifica el contenido de las normas constitucionales sin que se produzca una transformación del texto constitucional”. Asimismo, otros autores¹¹⁷ han señalado que:

En este orden de ideas, la mutación constitucional consiste en el proceso interpretativo de los cambios de los contenidos normativos del texto, sin que medie ninguna alteración en la literalidad o taxatividad de sus disposiciones. Es menester entonces especificar que el término mutación se diferencia de los demás conceptos que implican cambios formales constitucionales provenientes del poder constituyente y del poder de reforma.

Por su parte, Jellinek¹¹⁸ indica que consiste en una “modificación que deja indemne

¹¹⁶ Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, (ed. Trotta, 2000).

¹¹⁷ Aura Janeth Buitrago Pedraza et al., eds., “Las mutaciones dentro de la constitución política de Colombia de 1991” (*Trabajo de grado en Maestría en Derecho Constitucional*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2018).

¹¹⁸ G. Jellinek, *Reforma y mutación de la constitución*, (ed. Leyer, 2018).

el texto constitucional formalmente, se produce por hechos que no tienen que ir acompañados por la intención, o consciencia de tal mutación”.

En ese orden de ideas, resulta claro que las mutaciones constitucionales no afectan las disposiciones básicas de un texto constitucional, pues dejan indemne las previsiones centrales realizadas, en nuestro caso, por la Asamblea Constituyente de 1991. Es decir, se diferencian de otras modificaciones en que no trasgreden el poder constituyente primario al disponer la creación de una nueva constitución política.

Así las cosas, esta nueva reforma de la justicia y de la Procuraduría General de la Nación, encuentra una fórmula conciliatoria entre la previsión dada a este órgano, arraigado en la estructura orgánica de nuestra Carta Magna, y las obligaciones asumidas por el Estado colombiano al suscribir la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La Procuraduría General de la Nación continuará existiendo e, incluso, seguirá disciplinando a una gran cantidad de servidores públicos. Sin embargo, perderá la facultad de juzgar y sancionar a quienes sean de elección popular, ya que dicha potestad pasará a un juez penal, en este caso, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y la Sala Especial de Primera Instancia, lo que garantizará cabalmente el cumplimiento de lo pactado en el artículo 23 del Pacto de San José de Costa Rica.

Sobre este punto, cabe anotar que el proceso mediante el cual se investigará y sancionará a estos funcionarios quedará revestido de notables garantías, con un órgano investigador con gran experiencia en la materia y con un ente juzgador que se erige como la máxima autoridad de la jurisdicción de lo penal.

Así, sería pertinente que el trámite judicial que se adelante ante la Corte, siga en similitud las etapas procesales que se tienen previstas, por ejemplo, para los trámites que se adelantan para los aforados.

Adoptar un esquema procesal similar permitiría asegurar que el proceso sea protector a la luz de las garantías propias de un trámite penal y facilitaría la integración de estos procesos al sistema judicial existente que se ajusta a los estándares constitucionales, pues concebir un procedimiento especial tan solo conduciría al estudio de un nuevo trámite que puede complicar la operatividad de las Salas o afectar la igualdad procesal.

Elucidado lo anterior, es menester hacer mención a la reforma estructural que debe realizarse a la Corte Suprema de Justicia, desde su planta de magistrados hasta el presupuesto de su funcionamiento. Para ello, es necesario poner la mirada en los artículos 15 y 16 de la Ley 270 de 1996, esto es, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

En el artículo 15 se precisarán las nuevas funciones que corresponderán a ambas salas, mientras que en el artículo 16 se deberá aumentar el número de magistrados que integrarán la Sala Especial de Primera Instancia, pasando de tres a siete togados. De igual forma, deberá incrementarse el número de funcionarios judiciales que integran los despachos de la Sala Penal, la cual conocerá en segunda instancia de los procesos contra los servidores públicos de elección popular.

Debe anotarse, que con la presente reforma, no se busca aumentar el número de magistrados de la Sala Plena, pues los magistrados que integran la Sala Especial de Primera Instancia actualmente no pertenecen a esta, lo cual se dejará indemne para preservar la armonía decisoria en asuntos administrativos y electorales de toda la Corporación.

Esto resulta de suma importancia en el marco de proliferación de nuevas instituciones y funcionarios, pues permite mantener la armonía que previó el constituyente en 1991 respecto de los magistrados necesarios para que la Corte tome decisiones trascendentales, como lo es la elección del Fiscal General de la Nación, o la conformación, por ejemplo, de las ternas para la elección en Senado de los magistrados de la Corte Constitucional. Asimismo, la elección de los magistrados que integran la misma Corte Suprema de Justicia, pues se recuerda que aquello es por cooptación.

Asimismo resulta fundamental porque mantiene la armonía electoral de la

Corporación, evitando una sobrecarga con magistrados adicionales con derecho a voto que podrían obstruir la eficacia y operatividad del cuerpo. De esta forma, se preserva la estabilidad institucional sin generar un crecimiento injustificado en el número de integrantes que entorpezcan la toma de decisiones y comprometan el análisis electoral de ella.

Así, se reitera que en un contexto donde la tendencia ha sido la creación de diversas autoridades en respuestas a las necesidades judiciales del país, resulta estratégico privilegiar la consolidación y fortalecimiento de las estructuras que ya existen. En ese orden, se respeta el espíritu original de la Constitución Política de 1991, que buscó un diseño equilibrado y funcional para las altas cortes, donde se previó como punto central, su independencia.

En suma, esta prudencia en la configuración numérica encuentra su fundamento no solo en los principios que sostienen la Carta Magna, sino que responde también a una visión práctica de gobernabilidad judicial que garantiza la estabilidad necesaria y legitima las decisiones de la Sala Plena, no solo para niveles internos de la Corporación sino para el equilibrio de poderes del Estado colombiano.

Finalmente, se debe resaltar que le competará al Consejo Superior de la Judicatura asignar el presupuesto necesario para la materialización de esta propuesta, de acuerdo con la partida presupuestal asignada en el Presupuesto General de la Nación, así como la creación de los cargos internos de los despachos de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, que conocerá en segunda instancia de los trámites contra los servidores públicos de elección popular.

CONCLUSIONES

A la luz del análisis desarrollado en el presente escrito, se extraen una serie de conclusiones que permiten entender la profundidad y complejidad del debate suscitado sobre la aplicación de la sentencia de la Corte IDH en el caso Petro Urrego vs. Colombia y sus repercusiones en el derecho disciplinario colombiano.

En primer lugar, es claro que el sistema disciplinario colombiano, con la Procuraduría General de la Nación como órgano de control referente, constituye un modelo único arraigado en la historia institucional republicana. Este sistema, inspirado en la visión bolivariana y que se ha consolidado a lo largo de casi dos siglos, ha sido referente incluso para el desarrollo de instrumentos internacionales en materia de lucha contra la corrupción.

No obstante, la particularidad de este modelo ha generado tensiones al momento de armonizarlo con los estándares internacionales de protección de derechos humanos, particularmente aquellos derivados de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

La sentencia del caso *Petro Urrego vs. Colombia* marcó un hito para el ordenamiento jurídico interno del país, al establecer que la restricción de derechos políticos de funcionario de elección popular no puede ser impuesta por órganos administrativos, sino únicamente por un juez penal, en el marco de un proceso en el que se respeten plenamente las garantías judiciales. Aquella disposición, que ya había sido desarrollada en el caso *López Mendoza vs. Venezuela*, exige una adecuación normativa que trasciende de una simple reforma legal, pues plantea un reto de repensar la dinámica de protección de derechos políticos y la función preventiva y sancionatoria del Estado para estos casos en cabeza de la Procuraduría General de la Nación.

No obstante, el análisis realizado en este escrito también permite advertir que la Procuraduría General de la Nación no es el único órgano cuyas decisiones pueden generar restricciones a los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular en Colombia. Existen otros órganos, como la Contraloría General de la República, cuyas sanciones fiscales, aunque en principio no están dirigidas a destituir o inhabilitar directamente a estos funcionarios, pueden producir efectos prácticos equivalentes, como la imposibilidad de acceder o ejercer cargos públicos. De igual forma, se debe poner la mirada sobre los procesos que se adelanten ante el Consejo de Estado que, en su ejercicio jurisdiccional, puede decretar la pérdida de investidura de congresistas y otros servidores públicos de elección popular, así como anular actos de elección o nombramiento.

Empero, el propósito del presente trabajo es formular una solución frente a la orden emitida por la Corte IDH en su sentencia, esto es, puntualmente la modificación de los artículos 44 y 45 del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002), el artículo 60 de la Ley 610 de 2000, el numeral 4 del artículo 38 del Código Disciplinario Único y el artículo 389A del Código Penal, tras señalar que estos preceptos permiten restricciones a derechos políticos en contravía de lo dispuesto en el artículo 23 de la Convención. En ese orden, se evidencia que aquello se atañe solamente a dos entes: la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, por lo que los trámites adelantados por el Consejo de Estado quedan por fuera de la discusión.

En ese contexto, se reconoce que la respuesta del Estado colombiano a la sentencia de la Corte IDH, materializada en la promulgación de la Ley 2094 de 2021, y su posterior revisión de constitucionalidad por la Corte Constitucional, significó un avance en la búsqueda superación del precitado desafío. Sin embargo, es claro que en la actualidad persisten los debates sobre la suficiencia de la anterior reforma, toda vez que resulta evidente que se sigue sin cumplir las disposiciones claras de la Convención pues (i) no es un juez penal el que está restringiendo los derechos políticos, sino el Consejo de Estado y (ii) en últimas, la disposición que separa al funcionario del cargo y lo inhabilita es el acto administrativo de la Procuraduría General de la Nación, ratificado por el órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Ahora, cabe anotar que del caso venezolano se puede advertir que la problemática relativa a la potestad sancionatoria de órganos administrativos y su impacto en los derechos políticos no es exclusiva de Colombia, sino que constituye un desafío regional que exige respuestas coordinadas y respetuosas del marco internacional de derechos humanos.

Frente al anterior panorama, es claro que la propuesta que se debe esbozar debe ser integral, pues no basta con una reforma legal puntual, sino que se refiere una transformación estructural del sistema de control disciplinario, fiscal y penal en Colombia. Es indispensable que toda sanción que implique la pérdida o restricción de derechos políticos sea impuesta únicamente por un juez penal, tras un proceso judicial con plenas garantías, incluyendo el

derecho a la defensa, la motivación suficiente de las decisiones y la posibilidad de revisión de doble instancia.

En cuanto a la propuesta formulada en el presente trabajo, se plantea la necesidad de fortalecer los mecanismos de control judicial sobre las decisiones disciplinarias y fiscales que puedan afectar derechos políticos, de modo que se garantice el respeto al debido proceso sin sacrificar la función histórica y preventiva de la Procuraduría General de la Nación ni la eficacia de otros órganos de control. Se propone entonces, avanzar hacia un modelo en el que la Procuraduría mantenga su papel como órgano de control (así como la Contraloría General de la República) pero asegurando que toda sanción con impacto en derechos políticos sea sometida a procedimientos penales que garanticen la máxima protección de aquellas prerrogativas, conforme al Pacto de San José de Costa Rica. Así, se reitera, corresponderá a la Sala Especial de Primera Instancia de la Corte Suprema de Justicia juzgar a los servidores públicos de elección popular, en virtud de la acusación previa que haga la Procuraduría General de la Nación encargada de ejercer la vigilancia de la conducta oficial de estos funcionarios. Asimismo, se deberá estatuir que contra las sentencias que profiera esta Sala Especial de Primera Instancia de la Corte Suprema de Justicia procederá el recurso de apelación, el cual conocerá la Sala de Casación Penal de esa misma Corte.

De igual forma, se desarrollará una reforma que elimine los efectos automáticos de inhabilidad política derivados de la inclusión en el boletín de responsabilidad fiscal, disponiendo en su lugar que la Contraloría General de la República solicite ante un juez penal de control de garantías la solicitud de inclusión de un funcionario en ese boletín, y que sea este juez quien decida, según la valoración que haga, si procede o no la solicitud.

En síntesis, la propuesta que se estructura invita a un diálogo entre la tradición jurídica nacional y las exigencias del derecho internacional, con miras a construir un sistema disciplinario y fiscal fuerte que, sin renunciar a su identidad histórica, garantice plenamente los derechos políticos y garantías judiciales de los funcionarios públicos de elección popular. Solo así será posible consolidar un modelo de control disciplinario y fiscal acorde con los retos contemporáneos del Estado Social y democrático de derecho, que respete los

compromisos internacionales asumidos por Colombia.

Lo anterior, resulta de suma importancia pues solo así se podrá cumplir a cabalidad con lo ordenado por la Corte IDH, fortalecer la legitimidad del sistema colombiano y garantizar la protección de los derechos fundamentales de los funcionarios de elección popular.

BIBLIOGRAFÍA

- *Arenas Mendoza, Hugo Andrés. "El caso de Gustavo Petro vs Colombia: un estudio de convencionalidad y constitucionalidad". Revista de Direito Administrativo & Constitucional n.o 90 (2022): 35-61.*
- *Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de Colombia, 4 de julio de 1991 (Gaceta Constitucional No. 114, 7 de julio de 1991).*
- *Böckenförde, Ernst-Wolfgang. Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia. Editado por Trotta, 2000.*
- *Buitrago Pedraza, Aura Janeth, Charria Segura, Juan Manuel, Durán Maldonado Rubby Cecilia, Garcés Restrepo, Sebastián, García Vernaza, Juan Camilo, Eurípides Parra José, Pinto García, Laura Paola, Vásquez Pérez Andrés Mauricio. Las mutaciones dentro de la constitución política de Colombia de 1991. (Trabajo de grado en Maestría en Derecho Constitucional, Pontificia Universidad Javeriana, 2018).*
- *Caballero Ochoa, José Luis, y Miguel Rábago Dorbecker. "La jurisprudencia de la Corte Interamericana sobre el artículo 23 de la CADH." En Convención Americana sobre Derechos Humanos: comentada, 123-145. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2014.*
- *Castillo Blanco, Federico A. Función pública y poder disciplinario del Estado. Editado por Cívitas, 1992.*
- *Congreso de la República de Colombia, Ley 1437 de 2011: Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (Diario Oficial 47.956 2011).*
- *Congreso de la República de Colombia, Ley 906 de 2004: Por la cual se expide el*

Código de Procedimiento Penal. (Diario Oficial 45.658 2004).

- *Consejo de Estado Colombia. Elecciones territoriales: circunstancias que le afectan. Jurisprudencia y conceptos del Consejo de Estado. Editado por Consejo de Estado, 2019.*
- *Consejo de Estado Colombia, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia no. 871. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra (el 3 de diciembre de 2024).*
- *Consejo de Estado Colombia, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia no 2118460. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez (el 31 de mayo de 2018).*
- *Consejo de Estado Colombia, Sección Cuarta. Sentencia no 245146. M.P. Consuelo Sarria Oicos (el 23 de junio de 1995).*
- *Consejo de Estado Colombia, Sección Segunda, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia no 4256-2021. M.P. Jorge Iván Duque Gutiérrez (el 8 de febrero de 2024).*
- *Consejo de Estado Colombia, Sección Quinta, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia no 11001-03-15-000-2024-03021-01. M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil (el 31 de octubre de 2024).*
- *Consejo de Estado Colombia, Sección Tercera. Sentencia no 76001-23-31-000-2007-00092-05. M.P. José Roberto Sáchica Méndez (el 11 de octubre de 2021).*
- *Corte Constitucional Colombia. Sentencia C-014/04. M.P. Jaime Córdoba Triviño (el 20 de enero de 2004).*
- *Corte Constitucional Colombia. Sentencia SU-901/05. M.P. Jaime Córdoba Triviño (el 1 de septiembre de 2005).*

- *Corte Constitucional Colombia, Sentencia T-438/92. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz (el 1 de julio de 1992).*
- *Corte Constitucional Colombia, Sentencia C-181/02. M.P Marco Gerardo Monroy Cabra (el 12 de marzo de 2002).*
- *Corte Constitucional Colombia. Aclaración de voto del Magistrado Alejandro Linares Cantillo Sentencia C-030/23. M.P. Mauricio José Fernando Reyes Cuartas y Juan Carlos Cortés González (el 16 de febrero de 2023).*
- *Corte Constitucional Colombia. Salvamento de voto del Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar Sentencia C-030/23. M.P. Mauricio José Fernando Reyes Cuartas y Juan Carlos Cortés González (el 16 de febrero de 2023).*
- *Corte Constitucional Colombia. Salvamento de voto de las Magistradas Natalia Ángel Cabo, Diana Fajardo Rivera y Cristina Pardo Schlesinger Sentencia C-030/23. M.P. Mauricio José Fernando Reyes Cuartas y Juan Carlos Cortés González (el 16 de febrero de 2023).*
- *Corte Constitucional Colombia. Sentencia C-030/23. M.P. Mauricio José Fernando Reyes Cuartas y Juan Carlos Cortés González (el 16 de febrero de 2023).*
- *Corte Constitucional Colombia. Sentencia C-111/19. M.P. Carlos Bernal Pulido (el 13 de marzo de 2019).*
- *Corte Constitucional Colombia. Sentencia C-242/09. M.P. Mauricio González Cuervo (el 1 de abril de 2009).*
- *Corte Constitucional Colombia. Sentencia de Unificación no 381/24. M.P. Diana Fajardo Rivera (el 11 de septiembre de 2024).*
- *Corte Constitucional Colombia. Sentencia T-161/09. M.P. Mauricio González*

Cuervo (el 16 de marzo de 2009).

- *Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-737/01. M.P. Eduardo Montealegre Lynett. (el 11 de julio de 2019).*
- *Corte Interamericana de Derechos Humanos. Resolución del 25 de noviembre de 2022: Caso “Petro Urrego” vs. Colombia (el 25 de noviembre de 2022).*
- *Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del 1 de septiembre de 2011: Caso “López Mendoza” vs. Venezuela (el 1 de septiembre de 2011).*
- *Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del 1 de septiembre de 2011: voto concurrente razonado Juez Diego García-Sayán en el Caso “López Mendoza” vs. Venezuela (el 1 de septiembre de 2011).*
- *Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del 8 de junio de 2020: Caso “Petro Urrego” vs. Colombia (el 8 de junio de 2020).*
- *Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del 8 de junio de 2020: votos disidentes de los jueces L. Patricio Pazmiño Freire y Eugenio Raúl Zaffaroni en el Caso “Petro Urrego” vs. Colombia (el 8 de junio de 2020).*
- *Corte Suprema de Justicia. “Informe final 2023 Presidencia Fernando Castillo Cadena”. Consultado el 2 de mayo de 2025. <https://cortesuprema.gov.co/la-corte-presidencia/#>.*
- *Corte Suprema de Justicia Colombia, Sala Penal. Auto no 211132. M.P. Fernando Alberto Castro Caballero (el 25 de abril de 2012).*
- *Corte Suprema de Justicia Colombia, Sala Penal. Sentencia no 51. M. P. Manuel Gaona Cruz (el 14 de abril de 1983).*

- *Corte Suprema de Justicia, Sala Plena. Sentencia no 415664. M.P. José Joaquín Rodríguez (el 27 de febrero de 1964).*
- *Eljach, Gregorio. “Declaraciones rendidas el 23 de abril de 2025”. <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/no-estan-solos-acompana-sociedad-entera-procuraduria-procurador.aspx>*
- *Estado Plurinacional de Bolivia. Constitución Política del Estado, núm. 1. art. 256, 2009.*
- *Ferrer Mac Gregor, Eduardo. "Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad: El nuevo paradigma para el juez Mexicano." Revista Estudios Constitucionales, n.o 2 (2011): 531-622.*
- *Forero, José Roy. Manual de derecho disciplinario, Editado por Grupo Ecomedios, 2003.*
- *Fundación Directorio Legislativo. “Directorio Legislativo: Latinoamérica.” Consultado el 4 de abril de 2025. https://directoriolegislativo.org/es/pais_region/latinoamerica/.*
- *García Sayán, Diego. “Prefacio”. En Convención Americana sobre Derechos Humanos: comentada. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2014.*
- *Gómez Pavajeau, Carlos Arturo. “El Libertador Simón Bolívar: derecho disciplinario preventivo, comportamientos estimulantes y sanciones positivas. Su engranaje con la figura actual y en franca construcción del compliance público y privado”. Revista Derecho Penal y Criminología 44, n.o 116 (2022): 163–204.*
- *Gómez Pavajeu, Carlos Aturo. Dogmática del Derecho Disciplinario. Editado por la Universidad Externado de Colombia, 2024.*

- *Gómez Pavajeau, Carlos Arturo. La lucha por los derechos en el derecho disciplinario: a propósito de la anunciada reforma. Editado por la Universidad Externado de Colombia, 2018.*
- *Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, y John Harvey Pinzón Navarrete. Tratado de derecho disciplinario Tomo I. Universidad Externado de Colombia, 2021.*
- *Gómez-Tomillo, Manuel. Principios constitucionales nucleares del derecho penal y matices característicos del derecho administrativo sancionador. Revista de Derecho Aplicado LLM UC n.o 6 (2020).*
- *Hernández, Pedro Alfonso. Naturaleza del Derecho Disciplinario: ¿función administrativa o administración de justicia? Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018.*
- *Herrera Mercado, Hernando. La Impugnación de los Laudos Arbitrales. Editado por Legis Editores, 2014.*
- *Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP). Ministerio Público y Sistema Acusatorio en Colombia. Bogotá: IEMP, 2024. PDF. Accedido el 20 de febrero de 2026. <https://iemp.gov.co/wp-content/uploads/2024/11/Sistema-acusatorio-web.pdf>.*
- *Jellinek, G. Reforma y mutación de la constitución. Editado por Leyer, 2018.*
- *Jiménez, Guillermo. Problemas actuales del Derecho Administrativo chileno. Actas de las XVIII Jornadas de Derecho Administrativo. Editado por Tirant lo Blanch, 2024.*
- *López Garavito, Luis Fernando. Intervencionismo de Estado y economía en Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1995.*
- *Martínez Castiblanco, Astrid Lorena, y Nicolás Romero Sáenz. “Desafíos para el procedimiento disciplinario colombiano: un análisis del caso Petro Urrego vs*

Colombia, el control de convencionalidad sobre las garantías judiciales y la protección de los Derechos Políticos”. Trabajo de grado en Maestría en Derecho Administrativo, Pontificia Universidad Javeriana, 2021.

- *Molina Betancur, Carlos Mario. "El control de la legalidad de los actos administrativos en Colombia". Revista Opinión Jurídica 5, n.o 10 (2006): 131–44.*
- *Moreno Millán, Franklin. Aspectos constitucionales del control fiscal en Colombia. Editado por Editorial Bonaventuriana. Universidad de San Buenaventura, 2012.*
- *Nettel Barrera, Alina del Carmen y Luis Gerardo Rodríguez Lozano. El derecho administrativo sancionador en el ámbito disciplinario de la función pública. Revista Misión Jurídica 11 n.o 14 (2018).*
- *Núñez Donald, Constanza. El control de convencionalidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Editado por Olejnik, 2017.*
- *Ossa Arbeláez, Jaime. Derecho administrativo sancionador. Editado por Legis, 2009.*
- *Parra Gutiérrez, William René. Derecho administrativo disciplinario. Editado por Librería del Profesional, 1997.*
- *Polaino Navarrete, Miguel. Funciones dogmáticas del derecho penal y legitimación material del sistema punitivo. Revista Derecho Penal y Criminología 26, n.o 79 (2005): 47-76.*
- *Procuraduría General de la Nación. “Manual de funciones”. Consultado el 21 de julio de 2025.
https://www.procuraduria.gov.co/Documents/2024/Abril%202024/MANUAL%20DE%20FUNCIONES%20V8_29042024.pdf.*

- *Procuraduría General de la Nación. Resolución de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación (9 de diciembre de 2013).*
- *Restrepo Medina, Manuel Alberto. Derecho administrativo contemporáneo: ¿Derecho administrativo neopolicial? en Retos y perspectivas del Derecho Administrativo. Editado por la Universidad del Rosario, 2009.*
- *Registraduría Nacional del Estado Civil. “Elecciones Territoriales 2023”. Consultado el 4 de abril de 2025. <https://wapp.registraduria.gov.co/electoral/elecciones-territoriales-2023/PreguntasFrecuentes.php>*
- *República de Colombia, Constitución Política de Colombia, Art. 268, 1991.*
- *Rodríguez Tamayo, Mauricio Fernando. Naturaleza del derecho disciplinario: vicisitudes en la jurisprudencia para su construcción autónoma e independiente en Colombia. Editado por la Universidad Externado de Colombia, 2019.*
- *Rojas López, Juan Gabriel. Derecho administrativo sancionador: entre el control social y la protección de los derechos fundamentales. Editado por la Universidad Externado de Colombia, 2020.*
- *Rondón de Sansó, Hildegard. Teoría general de la actividad administrativa, Editado por la Universidad Central de Venezuela, 1986.*
- *Uprimny Yepes, Rodrigo. Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y proceso penal. Editado por Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, 2008.*
- *Úsuga Mendoza, Luis Mauricio. Una propuesta de Derecho Disciplinario Colombiano bajo estándares convencionales a partir de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Petro Urrego vs. Colombia. Revista de Derecho Público Uruguayo y Contemporáneo, n.o 2 (2021).*