



FACULTADES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN PARA
SANCIONAR A SERVIDORES PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR DE CARA A
LO DISPUESTO POR LA CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS
HUMANOS.

CAROLINA GÓMEZ GÓMEZ

DIEGO CEBALLOS MESA

DIRECTOR

LAURA GONZÁLEZ LONDOÑO

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE MAGISTER EN DERECHO.

MAESTRÍA EN DERECHO

UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA

ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

FACULTAD DE DERECHO

MEDELLÍN

2023

FACULTADES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN PARA
SANCIONAR A SERVIDORES PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR DE CARA A
LO DISPUESTO POR LA CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS
HUMANOS.

POWERS OF THE ATTORNEY GENERAL'S OFFICE TO PUNISH POPULARLY
ELECTED PUBLIC SERVANTS AS ESTABLISHED BY THE AMERICAN
CONVENTION ON HUMAN RIGHTS

Resumen.

En el presente texto nos proponemos dilucidar si las facultades otorgadas en el ordenamiento jurídico Colombiano a la Procuraduría General de la Nación desde la constitución de 1991 – específicamente en lo relacionado con la imposición de sanciones a funcionarios elegidos mediante voto popular-, se encuentran ajustadas a los estándares señalados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos para dar aplicación a lo establecido en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Para ello, analizaremos las diferentes posturas que con el discurrir de los años, han sostenido la Corte Constitucional y Consejo de Estado, relacionadas con la suspensión, destitución e inhabilidad de funcionarios de elección popular, y si las mismas se encuentran alineadas a los Tratados y Convenciones Internacionales suscritos por Colombia.

Así mismo, haremos alusión a algunos casos emblemáticos en los que la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha ocupado del tema – en especial el conocido como Gustavo Petro vs Colombia-, para finalizar con unas reflexiones acerca de la forma como en nuestro ordenamiento jurídico se ha intentado cumplir lo establecido en el artículo 23 ibidem.

Palabras clave

Procuraduría General de la Nación, derechos políticos, derecho disciplinario, servidores públicos de elección popular, Convención Americana de Derechos Humanos.

Summary

This article is proposed to elucidate whether the powers granted in the Colombian legal system to the attorney general's office of the nation since the 1991 Constitution - specifically in relation to the imposition of sanctions on officials elected by popular vote -, are adjusted or comply with the standards set by the Inter-American Court of Human Rights to apply the provisions of Article 23 of the American Convention on Human Rights.

For this purpose, we will analyze if the different positions that over the years, our High Courts -Constitutional Court and Council of State- have held, related to the suspension, removal, and disqualification of popularly elected officials, are aligned with the International Treaties and Conventions signed by Colombia.

Finally, after making reference to several emblematic cases in which the Inter-American Court of Human Rights has dealt with the issue - especially the one known as Gustavo Petro vs Colombia, we will make a series of recommendations in order to contribute to ensure that our legal system complies with the provisions of Article 23 of the American Convention on Human Rights, specifically by establishing in the domestic regime that the political rights of popularly elected officials can only be suspended by a competent judge in a criminal proceeding.

Keywords Attorney General's Office, political rights, disciplinary law, popularly elected public servants, american convention of human rights.

Introducción

La Constitución Política de Colombia, (1991) en su artículo 40, numeral 1, estableció que *“todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: 1. Elegir y ser elegido”*. No obstante, la constituyente en aras de vigilar el ejercicio de la función pública que se deriva de ese derecho - como una expresión del principio de legalidad-, no solo señaló que los servidores públicos - incluidos los elegidos popularmente-, son responsables por infringir la Constitución y la Ley, sino que instituyó organismos autónomos, entre ellos, la Procuraduría General de la Nación.

La vigilancia del ejercicio de la función pública responde al sistema de frenos y contrapesos, en el que, si bien debe respetarse la autonomía del gobernante de turno elegido popularmente, también deben existir autoridades o entidades que ejerzan un control sobre sus actuaciones, en aras de garantizar los derechos de los ciudadanos y la satisfacción del interés general. Al respecto debemos mencionar que, dentro de los mecanismos de control existentes en el Estado Colombiano, se destacan el control político – ejercido por el Congreso de la República sobre el ejecutivo-, el control fiscal -ejercido por la Contraloría General de la República- y el control disciplinario ejercido por el Procuraduría General de la Nación.

Además de lo anterior, la misma constituyente estableció en el artículo 93 de la Carta, que los tratados y convenios suscritos por Colombia en materia internacional, prevalecen sobre las normas de carácter interno. Para el caso específico, los derechos políticos se encuentran inmersos en los artículos 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Asimismo, es necesario advertir desde ya que el artículo 27 de la Convención de Viena –adoptada por Colombia mediante la Ley 6 de 1971-, es enfática en señalar que no se pueden invocar disposiciones de derecho interno como justificación del

incumplimiento de un tratado, situación que se constituye en un parámetro obligatorio para los Estados miembros.

Ya en el ámbito internacional, la Corte IDH ha proferido decisiones tendientes a buscar la protección y salvaguarda de los derechos políticos establecidos en el artículo 23.2 de la Convención ADH, en el entendido de impedir que la limitación de estos quede supeditada a la voluntad del gobernante de turno y garantizar que la oposición política y las minorías puedan desarrollar su función sin restricción alguna. Muestra de ello han sido las decisiones proferidas por la Corte IDH en los casos conocidos como Yatama Vs. Nicaragua, Castañeda Gutman vs. México, López Mendoza vs. Venezuela, Gustavo Petro vs Colombia – relacionados con la pérdida de derechos políticos-, en los cuales estableció reglas para la garantía de los mismos. Como se verá más adelante, algunos de estos fallos ponen en evidencia una tensión entre el derecho interno y el derecho internacional al momento de aplicar las diversas sanciones que se derivan del control disciplinario, tales como la suspensión y la inhabilidad.

En este punto resulta de suma importancia analizar el voto concurrente del juez Diego García Sayán en el caso de López Mendoza vs. Venezuela, en donde adujo que la expresión “condena por juez competente en proceso penal” no supone necesariamente que sea el único proceso a través del cual pueda sancionarse a un funcionario de elección popular, en tanto existen otras autoridades – como la electoral-, que también podrían estar legitimadas para hacerlo.

En Colombia no existe una posición unificada respecto de las competencias asignadas a la Procuraduría General de la Nación para investigar y sancionar disciplinariamente a los servidores públicos de elección popular, en tanto existen posturas divergentes en los pronunciamientos de las altas Cortes.

Con el fin de abordar los aspectos que hemos venido esbozando, realizaremos una breve aproximación acerca de lo que se ha entendido por derechos políticos, para luego adentrarnos en los casos más emblemáticos en los que la Corte IDH se ha

referido a los mismos y poder establecer en qué estado se encuentra Colombia en relación con lo señalado en el artículo 23.2 de la Convención.

De los derechos políticos.

Los derechos políticos fueron definidos por Montesquieu (1821), como las *“leyes que establecen relaciones entre los gobernantes y los gobernados”*, a través de las cuales se establecen derechos y deberes de los ciudadanos, tendientes a mantener en equilibrio las relaciones político – sociales. Por su parte la Comisión Interamericana de Derechos Humanos menciona que son *“aquellos que reconocen y protegen el derecho y el deber de todos los ciudadanos de participar en la vida política de su país”* (Steiner, C., & Uribe, 2014), de donde se desprende que los mismos son inherentes y conexos a los demás derechos fundamentales y por tanto, los Estados deben garantizar su ejercicio y protección.

La Comisión ha precisado la importancia de estos derechos, mencionando en el caso de Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos (2009) que:

(...) son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana, como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático (par.140).

Es por ello que, en el ámbito internacional, se encuentran consagrados, entre otros, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de los Derechos del Hombre; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y finalmente en la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 23.

Al respecto la Convención IDH menciona que:

“el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención” (Steiner, C., & Uribe, 2014, pág. 7).

La relación entre derechos humanos, democracia representativa y derechos políticos quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana, durante el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, en donde se señaló que:

“(…) los elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.” (Carta Democrática Interamericana, 2017, pág. 6).

Ya en el ámbito local, los mismos han sido entendidos como derechos fundamentalísimos en cabeza de los ciudadanos, los cuales se encuentran consagrados en el artículo 40 de la Constitución Política de Colombia, el cual menciona que “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”.

Ahora bien, la Convención IDH en su artículo 23 establece que todos los ciudadanos deben gozar de derechos y oportunidades los cuales deben ser garantizados por el estado en condiciones de igualdad:

“Derechos Políticos

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

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores,

y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a los que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.” (Convención IDH ,2014, pág. 11).

Del citado artículo se desprende que los Estados parte, al redactar la Convención quisieron establecer la competencia para suspender los derechos políticos, únicamente en el “Juez penal”, lo cual se convertirá en el punto de inflexión, en tanto las mismas están limitadas por la Ley y varían según el ordenamiento interno.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado jurisprudencialmente el tema de la limitación de derechos políticos, a través de fallos que catalogamos como trascendentales, pues en ellos ha establecido reglas para su amparo, las cuales deben ser garantizadas y respetadas por los Estados.

Decisiones de la Corte IDH relacionados con la protección de los derechos políticos.

Al abordar el estudio de los derechos políticos, es necesario hacer referencia a los pronunciamientos más relevantes de la Corte IDH, tales como el caso Gutman Vs México (2008). En esta oportunidad la Corte se pronunció respecto de los hechos ocurridos el 5 de marzo de 2004 en el marco de un registro de candidaturas

presidenciales en México, donde la víctima presentó ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, una solicitud como candidato independiente para las elecciones, en donde afirmaba cumplir los requisitos constitucionales para ejercer el cargo al que pretendía postularse. No obstante, la petición le fue negada con el argumento de que únicamente a los partidos políticos les asistía el derecho de solicitar el registro de los candidatos de elección popular.

Frente a la anterior decisión, el afectado interpuso demanda de amparo, la cual fue rechazada. Posteriormente interpuso recurso de revisión frente a la decisión que negó su petición, la cual también le fue negada, lo cual le impidió ser candidato a las elecciones presidenciales, por lo que acudió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, buscando la protección del derecho político a elegir y ser elegido.

Al estudiar el caso la Corte IDH (2008) estableció que no hubo responsabilidad del Estado por la violación de los derechos políticos, con el siguiente argumento:

“(…) 157. Esta obligación positiva consiste en el diseño de un sistema que permita que se elijan representantes para que conduzcan los asuntos públicos. En efecto, para que los derechos políticos puedan ser ejercidos, la ley necesariamente tiene que establecer regulaciones que van más allá de aquellas que se relacionan con ciertos límites del Estado para restringir esos derechos, establecidos en el artículo 23.2 de la Convención. Los Estados deben organizar los sistemas electorales y establecer un complejo número de condiciones y formalidades para que sea posible el ejercicio del derecho a votar y ser votado”. (...) (pág. 46).

“161. Como se desprende de lo anterior, la Corte estima que no es posible aplicar al sistema electoral que se establezca en un Estado solamente las limitaciones del párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana” (pág. 47).

“(…) 166. El sistema interamericano tampoco 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”. Corte IDH (2008, pág. 48).

En esa decisión la Corte realizó un análisis de cómo procede la restricción a los derechos políticos describiendo la legalidad, finalidad y necesidad en una sociedad democrática, haciendo un análisis de la medida restrictiva y sosteniendo que:

“(…) la facultad de los Estados de regular o restringir los derechos no es discrecional, sino que está limitada por el derecho internacional que exige el cumplimiento de determinadas exigencias que de no ser respetadas transforma la restricción en ilegítima y contraria a la Convención Americana. Conforme a lo establecido en el artículo 29.a in fine de dicho tratado ninguna norma de la Convención puede ser interpretada en sentido de limitar los derechos en mayor medida que la prevista en ella” Corte(2008, pág. 50).

En punto de la legalidad, la citada Corporación estableció que: *“(…) las condiciones y circunstancias generales que autorizan una restricción al ejercicio de un derecho humano determinado deben estar claramente establecidas por ley. La norma que establece la restricción debe ser una ley en el sentido formal y material”*.

Y al referirse a la finalidad, indicó lo siguiente:

“(…) la causa que se invoque para justificar la restricción sea de aquellas permitidas por la Convención Americana, previstas en disposiciones específicas que se incluyen en determinados derechos (por ejemplo las finalidades de protección del orden o salud públicas, de los artículos 12.3,

13.2.b y 15, entre otras), o bien, en las normas que establecen finalidades generales legítimas (por ejemplo, “los derechos y libertades de las demás personas”, o “las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”, ambas en el artículo 32 (pág.51).

(...)

A diferencia de otros derechos que establecen específicamente en su articulado las finalidades legítimas o las finalidades permitidas por las cuales la ley puede regular los derechos políticos. En efecto, dicho artículo se limita a establecer ciertos aspectos o razones (capacidad civil o mental, edad, entre otros) con base en los cuales los derechos políticos pueden ser regulados en relación con los titulares de ellos, pero no determina de manera explícita las finalidades, ni las restricciones específicas que necesariamente habrá que imponer al diseñar un sistema electoral, tales como requisitos de residencia, distritos electorales y otros. Sin embargo, las finalidades legítimas que las restricciones deben perseguir se derivan de las obligaciones que se desprenden del artículo 23.1 de la Convención, a las que se ha hecho referencia anteriormente. (...)” (Corte, 2008, pág. 52).

La Corte reconoció que el derecho internacional, en principio, no impone un sistema electoral determinado ni establece una modalidad específica para ejercer los derechos a votar y ser elegido. Ello por cuanto la Convención Americana establece los lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de derechos políticos que deben ser respetados por los Estados, pero que les permite en su derecho interno, regular el ejercicio los mismos según sus condiciones políticas, sociales y culturales, los cuales pueden variar de un estado a otro dependiendo el momento histórico que estén viviendo.

Posteriormente, la Corte se pronunció en el caso conocido como Yatama Vs. Nicaragua (2005). Los hechos que dieron origen a la decisión tuvieron su origen en la adopción de la Ley Electoral 331 de enero de 2000, en la cual no se contempló la

figura de las asociaciones de suscripción popular, es decir, solo se permitía la participación en los procesos electorales a través de partidos políticos. Fue así como miembros de la organización indígena YapTasba Masraka Nanih Asla Takanka (YATAMA), el 8 de marzo de 2000, intentaron ser reconocidos como partido político regional; sin embargo, a pesar de presentar varios recursos su petición fue negada, situación que impidió que participaran en las elecciones de 5 de noviembre de 2000.

Este caso fue presentado ante la Corte IDH con el fin de que se declarara la responsabilidad internacional del Estado de Guatemala por violación de los derechos reconocidos en la Convención Americana de Derechos Humanos (Steiner & Uribe, 2014), específicamente en lo que respecta a los artículos 8 sobre las garantías judiciales; 23, que consagra los derechos políticos y 25, que contempla protección judicial. Al resolverlo la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005) declaró la responsabilidad del Estado por violar los derechos a las garantías judiciales, los derechos políticos y el derecho a la igualdad ante la ley. Al respecto, sostuvo:

“Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. (...) La restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue”. Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005, pág. 88).

De igual forma, la Corte puso de manifiesto la importancia que tienen los derechos políticos dentro de una sociedad democrática, y la obligación que tienen los Estados de garantizar su goce y los parámetros que deben cumplir sus restricciones o limitaciones. Al respecto indicó:

“(…) Dicha obligación de garantizar no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales”(pág. 89).

“No se puede limitar el alcance pleno de los derechos políticos de manera que su reglamentación o las decisiones que se adopten en aplicación de esta se conviertan en un impedimento para que las personas participen efectivamente en la conducción del Estado o se torne ilusoria dicha participación, privando a tales derechos de su contenido esencial” (..) (pág. 90).

Finalmente, en este fallo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos fijó una regla respecto de la libertad de los Estados para regular la participación política, precisando que:

“(…) Los Estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo a los principios de la democracia representativa. Dichos estándares, deben garantizar, entre otras, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, igual y secreto como expresión de la voluntad de los electores que refleje la soberanía del pueblo, tomando en cuenta que, según lo dispuesto en el artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana, “promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”, para lo cual se pueden diseñar normas orientadas a facilitar la participación de sectores específicos de la sociedad, tales como los miembros de las comunidades indígenas y étnicas”. (Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005, pág. 91).

La Corte también indicó que es necesario un control jurisdiccional de las decisiones de la administración electoral, en tanto se debe contar con un recurso idóneo y eficaz para la protección de los derechos políticos.

Ya para el año 2011, la Corte se pronunció en el caso conocido como López Mendoza Vs. Venezuela (2011). Los hechos que dieron origen a esta sentencia consistieron en que el señor López Mendoza fue elegido alcalde del Municipio de Chacao el 4 de agosto de 2000 y reelegido el 31 de octubre de 2004, y al finalizar su mandato, pretendió presentarse como candidato para la alcaldía mayor de Caracas, lo cual no le se le permitió al ser inhabilitado por el Contralor General de la República.

Buscando se declarase la responsabilidad internacional por la presunta violación de los derechos reconocidos por la Convención en los artículos 8 -de las garantías judiciales-, 23 -derechos políticos-, y 25 -protección judicial-, el señor Leopoldo López acudió a la Corte (2011), quien declaró responsable al Estado Venezolano por vulnerarle su derechos a elegir y ser elegido. Entre los argumentos de la decisión se destacan los siguientes:

“105. Así pues, refiriéndose específicamente al caso concreto que tiene ante sí, la Corte entiende que este punto debe resolverse mediante la aplicación directa de lo dispuesto por el artículo 23 de la Convención Americana, porque se trata de sanciones que impusieron una clara restricción a uno de los derechos políticos reconocidos por el párrafo 1 de dicho artículo, sin ajustarse a los requisitos aplicables de conformidad con el párrafo 2 del mismo. (pág. 44).

106. El artículo 23.1 de la Convención establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad: i) a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; ii) a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores, y iii) a acceder a las funciones públicas de su país. (pág. 45).

107. El artículo 23.2 de la Convención determina cuáles son las causales que permiten restringir los derechos reconocidos en el artículo 23.1, así como, en su caso, los requisitos que deben cumplirse para que proceda tal restricción. En el presente caso, que se refiere a una restricción impuesta por vía de sanción, debería tratarse de una “condena, por juez competente, en proceso penal”. Ninguno de esos requisitos se ha cumplido, pues el órgano que impuso dichas sanciones no era un “juez competente”, no hubo “condena” y las sanciones no se aplicaron como resultado de un “proceso penal”, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana. (pág. 45).

108. La Corte estima pertinente reiterar que “el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención y que sus titulares, es decir, los ciudadanos, no solo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. En el presente caso, si bien el señor López Mendoza ha podido ejercer otros derechos políticos (supra párr. 94), está plenamente probado que se le ha privado del sufragio pasivo, es decir, del derecho a ser elegido. (pág. 44).

109. En virtud de lo que antecede, la Corte determina que el Estado violó los artículos 23.1.b y 23.2 en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana, en perjuicio del señor Leopoldo López Mendoza.” (Corte IDH (2011, pág. 45).

Nótese como la Corte adopta una postura categórica frente a la sanción de inhabilidad interpuesta por un órgano administrativo-, al considerar que, con ello, Estado de Venezuela violó lo dispuesto en el artículo 23.2 de la Convención, el cual

establece que la restricción de derechos políticos solo puede ser impuesta por una “condena, por Juez competente, en un proceso penal”. Además, reiteró que el ejercicio de los derechos políticos constituye un fin mismo de las sociedades democráticas.

No obstante, en dicha decisión tuvo lugar el voto concurrente razonado del juez García-Sayán (2011), quien al realizar un análisis acerca de la interpretación comprensiva del artículo 23.2, señaló:

“(…) 6. Es conveniente un análisis adicional sobre las expresiones “exclusivamente” y “condena, por juez competente, en proceso penal” contenidas en el artículo 23.2 de la Convención. En particular para determinar si con ello se excluye totalmente la posibilidad de que se impongan limitaciones para ejercer cargos públicos por vías judiciales distintas a la penal o por vías administrativas, disciplinarias o a través de otros mecanismos. Una interpretación sistemática, evolutiva y teleológica, así como el instrumental complementario de los trabajos preparatorios de la Convención Americana nos lleva a conclusiones diferentes. (pág.1 y 2).

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 (pág. 2).

(…)

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.” García-Sayán (2011, pág. 2).

En este sentido, podemos decir que la Convención Americana estableció lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de derechos políticos, los que se encuentran consagrados en su artículo 23. Sin embargo, los mismos no pueden ser interpretados únicamente de forma literal. Al respecto el Juez García Sayán, en su voto concurrente, precisó:

“(…) Como lo he enfatizado líneas arriba, es fundamental que el Estado cuente con mecanismos administrativos eficientes y eficaces para combatir y sancionar la corrupción. No deja de llamar la atención, asimismo, que en el presente caso – en el que no se comprobó penalmente ningún delito cometido por el señor López Mendoza - la sanción “accesoria” sea notoriamente más gravosa que la sanción “principal” (la multa). Especialmente cuando se está en presencia de una persona, como es el señor López Mendoza, quien había hecho de la participación en la vida electoral un proyecto de vida. El alto impacto de la sanción en los derechos políticos del señor López Mendoza le impidió postularse como candidato a la alcaldía Metropolitana de Caracas y, eventualmente, a otros cargos de elección popular.

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.

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. (...)"(Voto concurrente, García-Sayán, 2011, pág. 6).

La anterior tesis se aparta de la postura establecida por la Corte IDH (2011), pues parte de interpretación menos literal del artículo 23.2 de la CIDH, al considerar que, en efecto debe ser un juez quien pueda suspender los derechos políticos mediante una inhabilidad, pero no lo limita a un Juez penal sino a cualquier autoridad jurisdiccional. Desde la perspectiva de García Sayán, quien opta por una interpretación finalista, cuando el artículo 23.2 hace referencia a un "juez penal" lo que pretende es que la suspensión de los derechos políticos no sea restringida de manera arbitraria o por voluntad del gobierno de turno, en tanto la única forma de garantizar la oposición política sin que se realicen restricciones que vulneren el derecho de las personas y su participación en política, es que la restricción de los mismos esté dada por decisiones autónomas e imparciales, es decir, que es el proceso judicial el garante de la protección de los derechos establecidos en la Convención.

Según lo anterior, la Convención debe ser entendida como un texto vivo, lo cual implica que para su interpretación debe tenerse en cuenta, no solo el contexto en que fue adoptada, sino también el contexto y el momento en que se aplica, en tanto, las circunstancias cambian y por tanto debe adoptarse un criterio interpretativo dinámico o evolutivo que permite aplicar de manera más eficiente sus disposiciones.

Del derecho disciplinario.

Adentrándonos en el derecho disciplinario, debemos decir que el mismo ha sido entendido como, *“el conjunto de normas generales y positivas que regulan las condiciones éticas y laborales necesarias para un ejercicio eficiente de la función pública”*. Serrano, (2009)”. Doctrinariamente, se ha entendido que dicha rama del derecho tiene como fin último, el siguiente:

“Imponer a una comunidad específica con el propósito de obligarlo a actuar de una forma correcta; por lo que esa forma correcta de actuar sería: las obligaciones, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades, que al faltar un deber o al cumplimiento de conducta, debe darse seguimiento a la sanción disciplinaria” (Serrano, 2009, pág. 1).

Ahora, en relación con el propósito u objetivo del derecho disciplinario, es importante traer a colación lo expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia T-354,2002 en la cual sostuvo lo siguiente:

“tiene como finalidad específica la prevención y buena marcha de la gestión pública, así como la garantía del cumplimiento de los fines y funciones del Estado en relación con las conductas de los servidores públicos que los afecten o pongan en peligro”. (Corte Constitucional, 2002).

Según lo anterior, es claro que, con la institución jurídica del derecho disciplinario, se busca que el actuar de todos los funcionarios públicos esté acorde o en beneficio de todo el conglomerado social, máxime aun, en tratándose de funcionarios elegidos popularmente, quienes ejercen la función pública en virtud de un mandato popular.

En Colombia, el ejercicio del control disciplinario se encuentra en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, cuya existencia data de la carta fundamental de la República expedida el 29 de abril de 1830, la cual consagró la Procuraduría en su artículo 100, como:

“(…) el máximo órgano del Ministerio Público-, asignándole *“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”*. (Constitución Política de Colombia, 1830).

Actualmente, el numeral 6 del artículo 277 de la Carta de 1991, dispuso como función de la Procuraduría – la cual será ejercida directamente por el Procurador o sus delegados-, la siguiente:

“(…) ejercer la 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”.

Así pues, nuestra carta magna le asignó competencia a dicha entidad para imponer sanciones de índole disciplinaria a los servidores públicos, incluidos los de elección popular – dentro de los cuales se encuentran los congresistas, gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles-, las cuales corresponden a multa, suspensión del cargo, inhabilidad temporal y la destitución del cargo o empleo.

Ello condujo, a la promulgación de la Ley 200 de 1995, mediante la cual se estableció un régimen de faltas, sanciones y procedimientos aplicables a los funcionarios públicos que faltaran al cumplimiento de sus obligaciones.

Posteriormente, para el año 2002, se expidió la Ley 734 – Código Disciplinario Único, misma que en sus artículos 44 y 45, estableció las conductas sancionables disciplinariamente, las cuales dependiendo del grado de culpabilidad daban lugar a la imposición de inhabilidad o destitución del cargo, y que, dicho sea de paso, estuvo vigente hasta la promulgación de la Ley 1952 de 2019, como se explicará en detalle más adelante.

En el anterior orden de ideas, es plausible mencionar, que, el propósito declarado de los constituyentes de 1991, estuvo encaminado a una lucha frontal contra la

corrupción rampante que se presentaba en el país, lo cual exigía la presencia de una entidad que contara con ciertos poderes, entre ellos, la competencia para sancionar disciplinariamente a los funcionarios públicos elegidos mediante voto popular. Con respecto a este último punto se han presentado algunas dicotomías que han sido objeto de controversia no solo nacional sino internacional, poniendo en entredicho la competencia de la Procuraduría para sancionar a dichos funcionarios.

Esta controversia tuvo su génesis en la pugna entre la protección a los derechos políticos consagrada en el artículo 23.2 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos (CADH) y el precepto establecido en el artículo 277 de la Constitución Política, que atribuye a la Procuraduría General de la Nación, la facultad para destituir e inhabilitar funcionarios públicos elegidos popularmente.

En efecto, según el artículo 23.2 de la Convención, a un órgano administrativo, como lo es la Procuraduría General de la Nación, no le está permitido, aplicar sanciones que impliquen una restricción de los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular - como lo son la inhabilidad y la destitución-, dado que las mismas están reservadas para ser impuestas por un juez competente, en un proceso penal. Sin embargo, en Colombia no se entendió inicialmente así.

Hasta el año 2006 se aceptó sin mayores reparos que el Ministerio Público contaba con las facultades para suspender funcionarios públicos elegidos por voto popular. Fue así como, la Corte Constitucional, en sentencia C-028 de 2006, al resolver una demanda de inexecutable en contra del numeral 1 del artículo 44, el literal d) del artículo 45 y el inciso 1 del artículo 46 de la Ley 734 de 2002, en que se cuestionaba la legitimidad de dicha facultad sancionatoria, concluyó que:

“la potestad disciplinaria, entendida como la facultad para corregir las fallas o deficiencias provenientes de la actividad de los servidores públicos, se torna en una prerrogativa tendiente a proteger al ciudadano de eventuales arbitrariedades por incumplimiento de las directrices fijadas en la ley, con ella se evita que quienes prestan funciones públicas lo hagan de manera

negligente y contraria al servicio, desconociendo el interés general que debe orientar las actuaciones estatales”.(Corte Constitucional, C-028 2006).

Como puede verse en dicha providencia, la Corte expresó una posición a favor de la competencia de la Procuraduría General de la Nación para sancionar a los servidores públicos elegidos popularmente, al considerar que dicha función no es contraria a la Ley interna ni a los tratados internacionales – específicamente el artículo 23.2 de la CADH-, siempre y cuando la sanción se encuentre fundamentada en actos de corrupción por parte de los servidores públicos.

Posteriormente, la Corte Constitucional abordó el tema nuevamente en el fallo relacionado con el caso de la ex senadora de la República Piedad Esneda Córdoba Ruíz, plasmado en la sentencia SU-712 de 2013, en el cual ratificó su postura frente a las facultades del Ministerio Público para sancionar a funcionarios de elección popular. Para tal efecto, realizó un análisis de convencionalidad del artículo 277, numeral 6 de la Carta, frente al artículo 23.2 de la Convención y el caso López Mendoza vs Venezuela. Al respecto, concluyó que el mismo se enmarcó en un contexto fáctico y jurídico diferente. Además, se refirió al voto concurrente del juez García- Sayán para hacer una lectura diferente del citado artículo 23.2, que tenga en cuenta el diseño constitucional de cada Estado:

“En todo caso, aun cuando la Convención Americana alude a la *“condena, por juez competente, en proceso penal”*, debe destacarse que la propia Corte también reconoce la posibilidad de que se adopten sanciones administrativas y disciplinarias, las cuales son *“como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de estas”*, siempre y cuando se hayan respetado las garantías del debido proceso.

“Cabe indicar, de forma meramente ilustrativa, cómo en el voto concurrente del juez Diego García-Sayán se da cuenta de la necesidad de hacer una lectura restrictiva y cautelosa de algunas consideraciones del fallo, en la medida en que otros instrumentos internacionales y la normatividad interna de la mayoría de Estados consagran la posibilidad de imponer restricciones al

sufragio pasivo mediante la inhabilitación, especialmente como estrategia legítima en la lucha contra la corrupción^[152].

“Una postura en sentido contrario conduciría al extremo de sostener que en ningún caso el Procurador puede imponer sanciones que impliquen la restricción de derechos políticos como el sufragio pasivo. Aún más, ni siquiera el propio Consejo de Estado, en el marco de un proceso jurisdiccional de pérdida de investidura, podría restringir el ejercicio de derechos políticos, por cuanto no sería una sanción impuesta por un “juez penal”. Todo ello en abierta contradicción con lo previsto en la Carta Política de 1991, que sí autoriza este tipo de decisiones.

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

En el mismo sentido, el Consejo de Estado, al resolver la demanda incoada por la ex senadora Córdoba Ruiz bajo el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho –sentencia del 9 de agosto de 2016-, reconoció que la Procuraduría sí tenía facultades para destituir la e inhabilitarla. No obstante, al considerar que no se acreditaron las faltas endilgadas a la investigada declaró la nulidad del acto administrativo sancionatorio y dispuso, que los actos proferidos por el Ministerio Público en aplicación de la Ley 734 siguiesen siendo objeto de control judicial integral por parte de la jurisdicción contencioso administrativa.

Lo anterior, pone de presente que para este momento los altos tribunales – Corte Constitucional y Consejo de Estado-, consideraban que la Procuraduría sí podía sancionar funcionarios de elección popular con inhabilidad y destitución.

Del caso Gustavo Petro.

La facultad del Ministerio Público a la que hemos venido aludiendo, entró en crisis en el año 2019, producto de la destitución e inhabilidad del hoy Presidente Gustavo Petro - quien para 2013 fungía como alcalde de la ciudad de Bogotá-, por parte del entonces procurador Alejandro Ordoñez, y que luego de acudir a la Corte IDH para solicitar el restablecimiento de sus derechos políticos, logró no solo la prosperidad de sus pretensiones personales, sino que, se ordenara a Colombia, ajustar la normatividad interna a lo establecido en el artículo 23,2 de la CADH, en el entendido de que el Ministerio Público no podía seguir sancionando funcionarios públicos elegidos popularmente.

Lo anterior tuvo los siguientes antecedentes: 1) el 30 de octubre de 2011 el señor Gustavo Petro fue elegido Alcalde Mayor de Bogotá, 2) durante el primer año de mandato se suscribieron diversos contratos y decretos que la empresa de alcantarillado de Bogotá (EAAB) y la empresa aguas de Bogotá se encargaran de la gestión del servicio público de aseo en la ciudad, 3) Gustavo Petro expidió el Decreto 570, por medio del cual declaró un estado de prevención en relación con la recolección de basuras, por lo que autorizó la utilización de vehículos automotores tipo volquetas y la implementación de un plan de emergencia para la prestación del servicio público de aseo; lo cual no fue suficiente, por cuanto el 18, 19 y 20 de diciembre de 2012, Bogotá enfrentó una crisis en la recolección de basuras dejándose de recoger aproximadamente 5.841 toneladas de ellas.

Los anteriores hechos dieron inicio a una investigación disciplinaria por parte de la Procuraduría General de la Nación, la cual culminó con un fallo el 9 de diciembre de 2013, (*IUS 2012 – 447489 IUC D 2013 – 661 – 576188*, 2013), en el cual se declaró responsable disciplinariamente responsable al señor Gustavo Petro, pues a juicio del ente de control, el alcalde violó varias normas disciplinarias, entre ellas el artículo 48 (numeral 38) de la Ley 734 del 2002 (Código Único Disciplinario), al participar en la

actividad contractual desconociendo los principios reguladores de la contratación estatal y la función administrativa, lo que implica una falta gravísima.

Dicha decisión fue recurrida por el señor Gustavo Petro. No obstante, el recurso se rechazó mediante providencia del 13 de enero de 2014, por lo que la decisión se mantuvo en firme. Lo anterior, llevó a que el 20 de marzo de 2014, se ordenase la destitución del señor Gustavo Petro como alcalde Bogotá, lo cual surtió efectos el 23 de abril de 2014.

Al considerar que se le estaban vulnerando sus derechos políticos y el de sus electores, el señor Gustavo Petro acudió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con el fin de que se le protegieran los mismos. Dicha Corporación mediante providencia del 18 de marzo de 2014 decretó la medida cautelar, ordenando la suspensión de las decisiones tomadas por la Procuraduría General de la Nación.

Paralelamente, Gustavo Petro presentó ante el Consejo de Estado demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, en la que se demandó la legalidad de los actos administrativos del 9 de diciembre de 2013, proferido por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, dentro del expediente No. IUS 2012-447489 IUC D-2013-661-576188 - por medio del cual se declaró responsable disciplinariamente al demandante-, y del 13 de enero de 2014 -proferido por la misma Sala-, que resolvió el recurso de reposición y confirmó la sanción de destitución e inhabilidad general por el término de quince (15) años, para lo cual solicitó también, el decreto de medidas cautelares de urgencia.

En Consejo de Estado (2014), decretó la suspensión provisional de los actos demandados –suspendiendo la inhabilidad impuesta contra Gustavo Petro-. La anterior decisión fue ratificada por dicha Corporación en sentencia del 15 de noviembre de 2017, quien, al declarar la nulidad de los mismos, ordenó también el pago de los salarios dejados de percibir por el demandante mientras estuvo separado del cargo y exhortó al Gobierno Nacional, al Congreso de la República y a la

Procuraduría General de la Nación a reformar las facultades disciplinarias asignadas al Ministerio Público para sancionar funcionarios elegidos popularmente.

Por su parte, el Estado Colombiano con el fin de legitimar la decisión de la Procuraduría y en aras de demostrar ante la Corte IDH que su ordenamiento interno se ajustaba a los parámetros establecidos en la Convención, profirió la Ley 1952 de 2019 “por medio del cual se expide el Código Disciplinario” - derogando la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474. En su artículo 2 le asignó funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de La Nación, relacionadas con la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive los de elección popular, sumado, a la facultad para adelantar las investigaciones disciplinarias e imponer sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad, buscando en ello, no ser por la condenada ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos y que se estableciera que la Procuraduría sí contaba con facultades para sancionar personas elegidas por voto popular.

No obstante, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2020), al resolver el litigio indicó que la sanción impuesta por la Procuraduría General de la Nación vulneró los derechos fundamentales del señor Gustavo Petro, consagrados en la Convención Americana de los Derechos Humanos, entre ellos, el derecho a la integridad personal (artículo 5), el derecho a las garantías judiciales (artículo 8), los derechos políticos (artículo 23), el derecho a la igualdad ante la ley (artículo 24) y el derecho a la protección judicial (consagrado en el artículo 25).

La Corte IDH sustentó la decisión en el artículo 23.2 de la Convención de Derechos Humanos, (2020), indicando que no le está permitido a un órgano administrativo, como lo es Procuraduría General de la Nación, aplicar sanciones que impliquen una restricción de los derechos políticos de servidores públicos de elección popular, como la inhabilitación o destitución, dado que este tipo de sanciones solo pueden ser

impuestas por un “juez competente, en proceso penal”. Al respecto, el parágrafo 100 del mencionado fallo establece:

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

(Convención de Derechos Humanos, 2020, pág. 37).

En razón a lo anterior, concluyó que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 23, numeral 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, una sanción que conlleve limitación al ejercicio de derechos políticos solo puede ser impuesta por un *“juez competente, en proceso penal”*, y no por un ente administrativo como la Procuraduría, por lo cual ordenó al Estado de Colombia modificar su legislación interna para adecuarla a la Convención. Esta orden se fundamentó en lo establecido en el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en virtud del cual, los Estados se comprometen a adoptar las medidas internas necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades reconocidos en ella.

La Corte IDH dispuso que debían suprimirse las normas y prácticas que entrañarán violación de las garantías previstas en la Convención y encontró que los artículos 277, numeral 6 y 278 de la Constitución Política Colombiana no son contrarios a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, siempre y cuando se entienda que los funcionarios de elección popular pueden ser vigilados, pero no investigados ni sancionados por la Procuraduría (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020).

En la referida providencia la CIDH, indicó lo siguiente:

“93. El ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención. Además, de conformidad con el artículo 23 convencional, sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Los derechos políticos y su ejercicio propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Por lo tanto, el Estado debe propiciar las condiciones y mecanismos para que dichos derechos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación. La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa o, en general, para intervenir en asuntos de interés público, como por ejemplo la defensa de la democracia.(Corte Interamericana De Derechos Humanos, 2005, pág. 162).

(...)

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

Expresó que los derechos políticos del señor Gustavo Petro se vieron afectados por la decisión tomada por la Procuraduría, en tanto el artículo 23 de la Convención no permite que un órgano administrativo imponga una sanción que implique la restricción a los derechos políticos de una persona elegida por voto popular.

Además, señaló que si bien el Consejo de Estado declaró la nulidad de la resolución que impuso la sanción, esta no reparó integralmente el hecho ilícito que constituyó la violación de los derechos al señor Gustavo Petro. A su vez, concluyó que el Estado Colombiano violó los artículos 1.1. y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en virtud de los cuales los Estados parte se comprometen respetar los derechos y libertades allí reconocidos, sin ningún tipo de discriminación, incluyendo los derechos a ser oídos, con las debidas garantías y en un plazo razonable, por juez o tribunal competente, independiente e imparcial.

Adujo también, que en el proceso disciplinario seguido contra el señor Petro no se le respetó la garantía de imparcialidad ni el principio de presunción de inocencia, pues, la concentración de las facultades investigativas y sancionadoras en una misma entidad es incompatible con el artículo 8.1 de la Convención y reiteró que en el caso

del señor Gustavo Petro la sanción fue impuesta por una autoridad de naturaleza administrativo y no por un Juez competente.

Finalmente, la CIDH concluyó que el Estado es responsable por la violación al artículo 23 de la Convención Americana en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, y por la violación a los artículos 8.1 y 8.2.d) de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio del señor Gustavo Francisco Petro Urrego y en el numeral 8 de la parte resolutive dispuso adecuar en un plazo razonable, el ordenamiento jurídico interno a los parámetros establecidos en la sentencia.

El Estado Colombiano, con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos expidió la Ley 2094 de 2021, por medio del cual se reformó la Ley 1952 de 2019, en la que se le atribuyeron facultades jurisdiccionales a la Procuraduría. Al respecto consagró:

“Artículo 2o. Titularidad de la potestad disciplinaria, funciones jurisdiccionales de la Procuraduría General de la Nación e independencia de la acción. El Estado es el titular de la potestad disciplinaria.

Se le atribuye a la Procuraduría General de la Nación funciones jurisdiccionales para la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive los de elección popular y adelantar las investigaciones disciplinarias e imponer las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad y las demás establecidas en la ley.

Las decisiones sancionatorias que pongan fin a la actuación disciplinaria y producto de las funciones jurisdiccionales que se le reconocen a la Procuraduría General de la Nación serán susceptibles de ser revisadas ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, en los términos establecidos en esta Ley.” (Ley 2094 de 2021).

Nótese como la ley en cita, reiteró las funciones jurisdiccionales que tenía la Procuraduría, entre las cuales se encuentran las de imponer sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad de personas elegidas por voto popular, y en su artículo 23B, señaló:

“(…) Artículo 238 B. Competencia. Las Salas Especiales de Decisión del Consejo de Estado conocerán de los recursos extraordinarios de revisión contra las decisiones de segunda instancia o de doble conformidad dictadas por el Procurador General de la Nación, las Salas de Juzgamiento y los Procuradores Delegados. Igualmente, contra las decisiones producto de la doble conformidad dictadas por el Procurador General de la Nación.

Los Tribunales Administrativos de lo Contencioso Administrativo de los recursos extraordinarios de revisión contra las decisiones de segunda instancia o de doble conformidad dictadas por los Procuradores Regionales de Juzgamiento”. (Ley 2094 de 2021, pág. 1).

Lo anterior llevó a establecer un procedimiento con el fin de que las decisiones tomadas por la Procuraduría tuviesen un control judicial ante el Consejo de Estado, a través del recurso extraordinario de revisión consagrado en los artículos 54 al 60 de la Ley 2094 de 2021.

Sin embargo, la Ley 2094 de 2021, fue demandada por inconstitucionalidad y la Corte Constitucional en sentencia *C - 030 de 2023* declaró la **INEXEQUIBILIDAD** de las expresiones “jurisdiccionales” y “jurisdiccional” contenidas en los artículos 1º, 54, 73 y 74 de la Ley 2094 de 2021 (que modificaron los artículos 2º, 238A, 265 de la Ley 1952 de 2019) y de la expresión “ejecutoriadas” contenida en el artículo 54 de la Ley 2094 de 2021.

En la referida sentencia la Corte concluyó que la asignación de funciones jurisdiccionales a la procuraduría vulnera lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Política:

“la asignación de funciones jurisdiccionales a la PGN no cumplió con los presupuestos fijados por la Constitución.” Preciso además que dicho otorgamiento i) debe ser excepcional; ii) debe estar contenido en una norma con fuerza material de ley; iii) las materias sobre las que se ejercen esas funciones deben ser precisas, esto es, deben estar definidas de manera clara y de acuerdo con un «ámbito material» delimitado y iv) no se pueden asignar funciones jurisdiccionales a autoridades que ejercen funciones administrativas para la investigación y juzgamiento de delitos” (Corte Constitucional C- 030 de 2023, Ref. Expediente D-14503, 2023).

Finalmente la Corte Constitucional recalcó que en la citada sentencia que *“las funciones disciplinarias que ejerce la PGN son de naturaleza administrativa y no jurisdiccional”*, por lo que declaró la exequibilidad condicionada de los artículos 13, 16 y 17 de la Ley 2094 de 2021, en el entendido de que las funciones disciplinarias que ejerce la PGN son de naturaleza administrativa y no jurisdiccional.

Sin embargo, la Corte Constitucional al analizar las competencias de la Procuraduría General de La Nación, señaló que dicha entidad conservaba todas las potestades otorgadas por la Constitución Política en los artículos 118 y 277.6, precisando que estas facultades son de naturaleza administrativa y no jurisdiccional 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, después de agotarse el procedimiento de naturaleza administrativa a cargo de la PGN.

Mencionó también que, luego de realizar un recuento normativo y efectuar una interpretación del artículo 23.2 de la Convención, es claro que el mismo no prohíbe que los Estados consagren restricciones y sanciones judiciales no privativas de la libertad, a los titulares de los derechos políticos diferentes a los establecidos en la convención. Al respecto mencionó:

“lo que hace el artículo 23 de la Convención es fijar una serie de pautas bajo las cuales el Legislador puede regular los derechos allí señalados, pero no establece una relación cerrada (numerus clausus) en cuanto a las eventuales restricciones que constitucionalmente pueden ser impuestas a su ejercicio.” (Corte Constitucional C- 030 de 2023, Ref. Expediente D-14503, 2023).

Esa posición se acerca a la expresada por el juez García- Sayán en su voto concurrente (2011), en donde sostuvo que en efecto la Convención Interamericana de Derechos Humanos fija unos parámetros los cuales no puede ser entendidos en el tenor literal del articulado y deben ser adecuados en los ordenamientos internos, desde el punto de vista finalista de la norma, claro está, siempre y cuando se garanticen los derechos establecidos en la Constitución, es decir que esta posición de la Corte en principio reconoce y acepta lo dispuesto en el artículo 23 de la Convención, el cual debe ser ajustado al ordenamiento interno.

A su vez la Corte insistió en que el artículo 23.2 de la CADH se debe interpretar de manera armónica y sistemática con la Constitución, y que el mismo no prohíbe en forma absoluta que la Constitución o la Ley puedan definir restricciones y sanciones que limiten el ejercicio de funciones públicas, dentro de las cuales se debe respetar el debido proceso, en tanto es claro que en el ordenamiento jurídico existen mecanismos para imponer sanciones contra los servidores públicos tal y como lo son la pérdida de investidura o la nulidad electoral. .

Y para zanjar el tema de que sea un juez penal se refirió a la constitucionalidad del artículo 54 de la Ley 2094 de 2021 que regula el recurso extraordinario de revisión la forma en que el que determine la sanción de destitución e inhabilidad de la Procuraduría General de la Nación en contra de los servidores de elección popular, expresó que:

“la Sala Plena considera que, en términos generales y como remedio constitucional, el recurso extraordinario de revisión dispuesto en la Ley 2094 de 2021, el cual contempla la intervención del juez contencioso administrativo,

responde a la garantía de juez natural. No obstante, es necesario precisar, bajo qué términos, el artículo 54 de la Ley 2094 de 2021 puede entenderse constitucional” (Corte C - 030 de 2023).

Finalmente la Corte Constitucional adoptó un remedio para garantizar la protección de los derechos de los servidores públicos de elección popular, disponiendo que;

“solamente las actuaciones disciplinarias que hayan implicado la imposición de sanciones de destitución, suspensión o inhabilidad para servidores públicos de elección popular, respecto de las cuales i) no hubieren transcurridos 30 días desde su notificación, ii) en las que estuviere en trámite el recurso extraordinario de revisión o iii) las que se adopten con posterioridad, en todos los casos, teniendo en cuenta el día siguiente de la fecha de esta decisión (17 de febrero de 2022), se someterán a las reglas de modulación sobre el recurso extraordinario de revisión ante el juez contencioso administrativo. Lo anterior implica que los efectos de la decisión que ahora adopta la Corte Constitucional no dejan sin efecto las determinaciones que se hayan proferido hasta ahora por parte de la PGN o por las autoridades judiciales que realizaron el control judicial de esas decisiones”.(Pág.111).

Así mismo, en la citada decisión ordenó exhortar al Congreso de la República para que adopte un estatuto de los servidores públicos de elección popular, incluido un régimen disciplinario especial, que materialice los más altos estándares nacionales e internacionales en materia de protección y garantía de los derechos políticos y electorales.

En esa providencia se presentó salvamento de voto del Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najjar, mencionó:

“(…) Así, entonces, si es inconstitucional atribuirle funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación para tramitar y resolver procesos

disciplinarios y por ello se debían declarar inexecutable las normas de la Ley 2094 de 2021 que así lo prevén, como se hizo, igualmente no se ajusta a la Constitución devolverle a la Procuraduría General de la Nación la competencia disciplinaria como una función administrativa respecto de los servidores de elección popular, de manera tal, que esa entidad inconvencional o inconstitucionalmente siga tramitando los procesos disciplinarios como una actuación administrativa que concluye con una decisión administrativa, mediante la cual se imponen sanciones administrativas de suspensión, destitución e inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas, solo sujetas ex post a una revisión judicial mediante el trámite y resolución de una especie de recurso extraordinario de revisión o grado de jurisdicción cuyo trámite no consulta las garantías de un verdadero proceso judicial porque es apenas una supuesta revisión judicial automática y no una actuación judicial íntegra.” (Corte Constitucional C- 030 de 2023, Ref.: Expediente D-14503, 2023, pág. 120).

Asimismo, dentro del citado fallo se presentó el salvamento parcial de voto de las magistradas Natalia Ángel Cabo, Diana Fajardo Rivera Y Cristina Pardo Schlesinge, quienes mencionaron:

“(…) discrepamos de la conclusión y la fórmula que adoptó la mayoría. Esta última consistió en declarar la inexecutable de la norma que atribuyó funciones jurisdiccionales a la PGN. No obstante, como efecto de la reviviscencia de la norma anterior y la falta de adopción de medidas adicionales, la Sala Plena le devolvió a la PGN la competencia administrativa para imponer sanciones disciplinarias, incluso de suspensión, destitución e inhabilidad, a los servidores de elección popular. Tal decisión no solo desconoce una sentencia vinculante para el Estado y no se ajusta al bloque de constitucionalidad, interpretado de buena fe, sino que además desconoce

la misma voluntad del Congreso que buscaba superar precisamente el modelo de procesamiento disciplinario administrativo.

Es cierto que la forma que escogió el legislador para superarlo no respetó la Constitución, pero su idea de retirarle a la PGN las funciones administrativas para imponer sanciones sobre los servidores de elección popular es la que verdaderamente consulta el ordenamiento constitucional, y no existían razones para volver atrás. En otros términos, no es constitucionalmente admisible—como lo permitió la mayoría—que la PGN siga tramitando los procesos en contra de servidores de elección popular como una actuación que concluye con una decisión administrativa mediante la cual se imponen sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas. Estas sanciones, a la luz del ordenamiento constitucional, que incluye el bloque de constitucionalidad, deben ser impuestas por un juez independiente, y no por la PGN, aunque la decisión quede en suspenso hasta la revisión judicial.

(...)

En efecto, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 2094 de 2021, tratándose de los procesos disciplinarios contra servidores públicos de elección popular, la PGN contará con dos salas disciplinarias: una de instrucción y otra de juzgamiento. Ambas salas estarán conformadas por tres personas. Los miembros de la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular serán elegidos por concurso público de méritos y tendrán un periodo fijo de cuatro años. Para el efecto, deberán cumplir con los requisitos exigidos en el artículo 232 de la Constitución para los magistrados de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

(...)

En punto a verificar el alcance del pronunciamiento de la Corte IDH de cara al asunto que debía resolver, la Sala advirtió que la **regla de decisión** en el caso Petro Urrego vs. Colombia podía ser resumida así: «**las autoridades**

administrativas no pueden imponer sanciones que restrinjan derechos políticos y, en particular, **no tienen competencia para sancionar con destitución e inhabilidad a funcionarios elegidos popularmente**» [negrilla fuera del texto]. Sobre el particular, la Corte destacó que esta regla debía ser tenida en cuenta para solucionar el cargo de inconstitucionalidad propuesto, solo en la medida en que las normas acusadas contenían inhabilidades que, no obstante, operan por ministerio de la ley, tienen como antecedente la existencia de una sanción.

(...)

Luego de retomar la jurisprudencia constitucional sobre el alcance del artículo 23.2 de la CADH respecto de ese tipo de inhabilidades, la Sala reiteró que ese artículo permite que el legislador nacional imponga restricciones de esa naturaleza para el desempeño de funciones públicas. Además, en lo que resulta pertinente para el presente caso, la Sala precisó que dicho artículo también permite «que los jueces, con independencia de su especialidad, impongan limitaciones a los derechos políticos, siempre que brinden las garantías del debido proceso. Pero **prohíbe que estas restricciones sean impuestas por autoridades administrativas**» [negrilla fuera del texto original]. Esta conclusión se fundó en las siguientes razones, todas ellas relacionadas con las consideraciones desarrolladas por la Corte IDH en la Sentencia del caso Petro Urrego vs. Colombia:

En primer lugar, en esa sentencia, la Corte IDH advirtió que “el artículo 23.2 de la CADH busca evitar [...] que la limitación de los derechos políticos “quede al arbitrio o voluntad del gobernante de turno, con el fin de proteger que la oposición política pueda ejercer su posición sin restricciones indebidas”

En segundo lugar, “en la sentencia del caso Petro Urrego vs. Colombia, la Corte IDH reconoció que el Consejo de Estado hizo un adecuado control de convencionalidad y acogió la interpretación que la Corte IDH ha hecho del

referido artículo convencional, según la cual solo los jueces pueden limitar los derechos políticos, por cuanto son autoridades independientes y sus procesos brindan las garantías del debido proceso”

En tercer lugar, “en la sentencia Petro Urrego vs. Colombia, la Corte IDH determinó que las sanciones impuestas al exalcalde vulneraron sus derechos políticos y garantías procesales, porque (i) desconocieron el principio de jurisdiccionalidad, debido a que fueron emitidas por autoridades administrativas, que no por juez competente y (ii) no fueron el producto de un proceso “en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana”

En cuarto lugar, la Constitución Política admite expresamente la limitación de derechos políticos con fundamento en decisiones de autoridades judiciales que no pertenecen a la especialidad penal. En concreto, el artículo 179.4 dispone que “no podrán ser congresistas: [...] quienes hayan perdido la investidura de congresista” que, de acuerdo con el artículo 184, “será decretada por el Consejo de Estado”.

En quinto lugar, en contraste con las limitaciones institucionales propias de las autoridades administrativas, “los jueces (i) no son nombrados por el “gobernante de turno”, (ii) son independientes y autónomos para ejercer sus funciones y (iii) deben asegurar el respeto de las garantías del debido proceso”. (Cote Constitucional C- 030 de 2023, Ref.: Expediente D-14503, 2023, pág. 144).

Estos salvamentos de voto nutren sustancialmente el punto de inflexión que se presenta en la actualidad, en tanto establece unas pautas que se han venido desarrollando a la luz de lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, artículo 23.2, al fijar como regla que ninguna autoridad administrativa tiene

facultades para sancionar e inhabilitar personas elegidas por elección popular, y que los jueces por su independencia son los llamados a asegurar el respeto de las garantías del debido proceso.

Ahora bien, en virtud de lo establecido en la Ley 2094 de 2021, el Consejo de Estado (2023) inaplicó la sentencia proferida por Corte Constitucional, y dispuso no avocar conocimiento del recurso extraordinario de revisión, para lo cual recordó que la Corte IDH sancionó al Estado Colombiano por las sanciones impuestas por la Procuraduría General de la Nación a funcionarios elegidos por voto popular, mencionando que:

“(…) los artículos del 54 al 60 de la Ley 2094 del 2021 violan el principio de doble instancia, en tanto que el recurso de revisión allí regulado no contempla la posibilidad de interponer recursos contra el fallo que lo resuelva. A su juicio, también se afecta el principio de separación de poderes, al convertir a esta corporación judicial en copartícipe de la acción disciplinaria, que no es propia de su misión constitucional, que está en contravía de los mandatos de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, y que pretermite el trámite previsto para la aprobación de esta clase de leyes.

Adicionalmente, sostuvo que se le da un tratamiento discriminatorio desfavorable al funcionario elegido por voto popular, porque, mientras los demás disciplinados tienen hasta cuatro meses para ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra las decisiones disciplinarias que emita la Procuraduría en su contra, los primeros solo tienen 30 días para promover el recurso de revisión, reduciendo ostensiblemente su posibilidad para estructurar el ejercicio de su defensa.

Por estas y otras razones, se concluyó que los apartes varias veces señalados de la Ley 2094 del 2021 violan la Constitución y la Convención Americana de Derechos Humanos, porque desconocen la sentencia de la Corte Interamericana en el caso Petro. Esto explica por qué decidió no avocar

conocimiento del recurso extraordinario de revisión promovido por la ex alcaldesa de Arjona, tras inaplicar las normas regulatorias del instrumento jurídico.

Luego de aclarar que esta decisión solo vincula a la Procuraduría y a la disciplinable, el Consejo de Estado sostuvo que el acto que contiene la sanción es pasible del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.” (Consejo de Estado, 2023).

Según lo anterior, debemos mencionar que a la fecha nos encontramos en una dicotomía, en tanto la Procuraduría General de la Nación continúa sancionando e inhabilitando funcionarios elegidos por voto popular, incumpliendo no solo lo ordenado en el fallo de la Corte IDH en el caso de Gustavo Petro, sino, el artículo 23.2 de la Convención y 27 de la Convención de Viena

Conclusiones

Según lo expuesto en el desarrollo del presente artículo, en Colombia, desde la misma Constitución Política de 1991, la facultad para investigar y sancionar servidores públicos de elección de elección popular, se encuentra en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, quien debe velar por la representación de los ciudadanos en todas las actuaciones estatales.

Sin embargo, dicha facultad sancionatoria se ha visto en entredicho al considerarse que contraría lo establecido en el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Lo anterior por cuanto la norma en cita señala que los funcionarios elegidos popularmente solo podrán ser sancionados luego de un proceso adelantado ante un juez penal, lo cual pone en entredicho la facultad otorgada al Ministerio Público y evidencia un incumplimiento por parte del Estado Colombiano.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos no permite en sus decisiones, una interpretación diferente del artículo 23.2, según la cual la suspensión, destitución e inhabilidad de funcionarios electos popularmente que formen parte de los Estados miembros necesariamente debe adelantarse ante un juez penal.

El Estado Colombiano buscando integrar en el ordenamiento jurídico interno al contenido de la Convención Americana de Derechos Humanos, de manera armónica y dando aplicación al bloque de constitucionalidad, ha realizado modificaciones al accionar de la Procuraduría General de la Nación. Sin embargo, las mismas no han sido suficientes para cumplir lo establecido en la Convención, en tanto hoy por hoy sigue imponiendo sanciones a funcionarios públicos de elección popular, incumpléndose así lo ordenado en el caso Gustavo vs Colombia al cual se hizo alusión en el presente artículo.

Nos encontramos en una dicotomía entre si debemos aplicar la Convención Americana de Derechos Humanos como un texto vivo adaptándola a las necesidades de cada Estado miembro, o si por el contrario nos regimos por lo ordenado en la Convención de Viena en la que se establece que no se puede invocar normas internas para incumplir los tratados suscritos.

Muestra de lo anterior, es que para el caso específico de Colombia, existen mecanismos judiciales para la suspensión de derechos políticos, tales como lo son la nulidad electoral y la pérdida de investidura, los cuales son ejercidos por entes diferentes a un juez penal, y que no por ese simple hecho contrarían lo establecido en el artículo 23 de la Convención.

Queda el cuestionamiento si las reformas realizadas por Colombia a las facultades con que cuenta la Procuraduría General de la Nación, son suficientes para cumplir lo ordenado en el caso Gustavo Petro vs Colombia, o si por el contrario, seguiremos incumpliendo lo ordenado en la convención y estando expuesto a nuevas sanciones.

Referencias bibliográficas

Auto, 11001-03-25-000-2014-00360-00(1131-14), (2014, 13 de mayo), Medida cautelar de urgencia, (: GERARDO ARENAS MONSALVE, M.P) [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/144/S2/11001-03-25-000-2014-00360-00\(1131-14\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/144/S2/11001-03-25-000-2014-00360-00(1131-14).pdf)

Auto, 11001-03-15-000-2023-00871-00, (2023, 19 de mayo), Consejo de Estado Recurso Extraordinario de Revisión. <https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2023/Auto%20Procu.pdf>

Convención de Viena, 23 de mayo 1969, https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/convencion_viena.pdf

Constitución Política de Colombia. (1830). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13692>

Constitución Política De Colombia. (1991). http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Corte Interamericana de Derechos Humanos, (2017). Asamblea General. Lima: OAS. <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/documentosbasicos2017.pdf>

Dalla Via, A. R. (2011). Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Revista Justicia Electoral*, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4122354>

Fallo Disciplinario, IUS 2012 – 447489 IUC D 2013 – 661 – 576188, (2013, 9 de diciembre), Procuraduría General de la Nación, (JUAN CARLOS NOVOA

BUENDÍA, M.P) <https://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2014/01/Fallo-procuradur%C3%ADa-G.-Petro.pdf>

Martínez A.C. Implementación de beneficios por colaboración al derecho disciplinario en Colombia: aspectos positivos, Universidad Externado de Colombia (2019). <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/4afca1f7-9d15-418e-bd43-078128f8197c>

Montesquieu, C. L. (1821). *Del espíritu de las leyes* (Vol. 1). Casa de Rosa.<https://www.prd.org.mx/libros/documentos/libros/espirtu-leyes.pdf>

Sentencia T-354, expediente T- 559059 (2002, 9 de mayo) Corte Constitucional (MARCO GERARDO MONROY CABRA, MP) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-354-02.htm>

Sentencia CASO YATAMA VS. NICARAGUA (2005, 23 de junio), Corte Interamericana de Derechos Humanos. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf

Sentencia C-028, expediente D-5768, (2006, 26 de enero), Corte Constitucional, (Humberto Antonio Sierra Porto. M.P) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-028-06.htm>

Sentencia Serie C N. 184, *Castañeda Gutman vs. México*, (2008, 6 de agosto) Corte Interamericana de derechos Humanos https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/casta%C3%B1eda_28_08_13.pdf

Serrano, C. M. I. (2009). Teoría General del Derecho Disciplinario. *Editorial Temis*. <https://libreriatemis.com/product/teoria-general-del-derecho-disciplinario/>

Sentencia, caso López Mendoza, E., García-Sayán, (2011, 1 de septiembre) Corte Interamericana de Derechos Humanos https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf

Sentencia SU-712, Expediente T-3005221, (2013, 17 de octubre) Corte Constitucional, (Jorge Iván Palacio Palacio. M.P)
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/SU712-13.htm>

Steiner, C., & Uribe, P. (2014). *Convención Americana sobre derechos humanos*. Temis. <https://libreriatemis.com/product/convencion-americana-sobre-derechos-humanos-2/>.

Sentencia, 110010325000201100316 00, (2016, 9 de agosto). Consejo de Estado (WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, M.P)
https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/sentencias/28-09-2016_11001032500020110031600.pdf

Sentencia, 110010325000201400360 00, (2017, 15 de noviembre), Consejo de Estado, (CÉSAR PALOMINO CORTÉS, MP)
<https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2018/03/11001032500020140036000.pdf>

Sentencia, Caso Petro Urrego vs Colombia. (2020, 8 de julio), Corte Interamericana de Derechos Humanos
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_406_esp.pdf

Sentencia, C – 030, Expediente D-14503, (2023, 16 de febrero), Corte Constitucional (José Fernando Reyes Cuartas.M.P)
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/C-030-23.htm>