

Compatibilidad de los procedimientos administrativos colombianos establecidos para sancionar servidores públicos elegidos popularmente con estándares internacionales sobre derechos políticos: Sentencia Corte IDH caso Petro Urrego vs Colombia 2020

Said Alfredo Pérez Salazar

Trabajo de grado para optar al título de magister en Derechos Humanos

Director

Dr. Daniel Fabián Torres Bayona PhD.

Universidad Industrial de Santander

Facultad de Ciencias Humanas

Escuela de Derecho y ciencias políticas

Maestría en Derechos Humanos

Bucaramanga

2025

Dedicatoria

A mamá, Dorys Torcoroma Salazar Amaya con su apoyo y amor incondicional permitió iniciar, continuar y materializar este sueño de la academia. Ella que me mostró e inculcó el universo de las letras.

A Laura Milena Otero Pilonieta, con quien he caminado de la mano la existencia, me ha enseñado la pulcritud y rigurosidad del debate y construcción intelectual en muchos campos del conocimiento. Su profunda pasión y amor por el Derecho me ha permitido seguir en la mala hora sin desfallecer.

A todxs los que dejaríamos hasta la VIDA misma en la lucha y defensa de los Derechos Humanos.

Agradecimientos

A la UIS, alma mater, orgullo de Santander y Colombia, por su impecable y riguroso programa de maestría en DD.HH. Siempre en la excelencia, construyendo futuro. ¡UIS Somos todos los que estamos en la lucha!

A Jaime Andrés Beltrán Martínez que confió en mí donde nadie antes me había permitido demostrar mi talento y amor por Bucaramanga y la planificación estratégica del territorio.

A Simón, fiel amigo y compañero, nunca en las frías noches de las letras me dejaste solo, gracias por tanto amor...

Al reducido y exclusivo círculo clandestino de resistencia intelectual: los “Pachamamertos” (Catatumbo, El Mono y Osita), que nutren permanentemente el debate holístico de la visión del Derecho y la Política.

Abreviaturas

Comisión Interamericana de Derechos Humanos – (CIDH)

Constitución Política de 1991 – (CP. 91)

Convención Americana sobre Derechos Humanos – (CADH)

Corte Interamericana de Derechos Humanos – (Corte IDH)

Derecho Internacional de los Derechos Humanos – (DIDH)

Derechos Humanos – (DD. HH)

Inteligencia Artificial – (IA)

Objetivos de Desarrollo Sostenible – (ODS)

Organización de los Estados Americanos (OEA)

Organización Internacional del Trabajo – (OIT)

Organización Naciones Unidas – (ONU)

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos – (PIDCP)

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – (PIDESC)

Servidores Públicos de Elección Popular – (SPEP)

Sistema Interamericano de Derechos Humanos – (SIDH)

Tabla de Contenido

Introducción	10
1. De los derechos políticos y estándares internacionales de Derechos Humanos	27
1.1. La cuestión teórica y filosófica sobre los derechos políticos como derechos humanos en el régimen democrático constitucional	27
1.2. Los estándares internacionales relacionados con la garantía de derechos políticos..	36
1.3. Una nueva interpretación: Desarrollo y configuración de los derechos políticos electorales desde los estándares internacionales	40
1.4. Análisis derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos	42
1.5. La internacionalización del derecho constitucional en Colombia, desde el bloque de constitucionalidad: derechos políticos como DD. HH	48
1.6. La sentencia Petro Vs Colombia: De lo histórico a lo actual un debate de fondo frente a los derechos políticos y la afectación al régimen democrático en Colombia	55
1.7. Recapitulación	64
2. Del control de convencionalidad: comparación de la compatibilidad entre los procedimientos administrativos establecidos por el control disciplinario y los estándares internacionales para la imposición de sanciones disciplinarias	67
2.1. Del control de convencionalidad: Elementos teóricos estructurales	67
2.3. Responsabilidad del Estado al incumplimiento de compromisos internacionales frente a derechos políticos: Especial referencia Petro Urrego Vs Colombia	82
2.4. El control disciplinario en Colombia: Los procedimientos administrativos y la sanción disciplinaria de destitución del cargo	88
2.5. Compatibilidad de los procedimientos administrativos disciplinarios establecidos para sancionar a servidores públicos elegidos popularmente	91
2.6. Recapitulación	113
3. Un diálogo sobre inconventionalidad entre la Corte IDH y la Corte Constitucional	117
3.1. La inaplicabilidad del fallo emitido por la Corte IDH por parte del Estado colombiano. Un asunto de inconventionalidad sistemática	117

3.2. La resistencia al cumplimiento del estándar convencional frente al control disciplinario de la PGN en la prohibición de derechos políticos	123
3.3. Los términos de reforma al modelo de control disciplinario en la implementación de los mandatos derivados del caso Petro vs Colombia.....	128
3.4. Objeciones a la Ley 2094 de 2021 Código General Disciplinario. Una reforma en contravía del mandato de garantía de DD.HH.....	130
3.5. La escala hermenéutica para evaluar la garantía de los derechos políticos.....	137
3.5.1 Estructura metodológica de la escala hermenéutica para evaluar la garantía de los derechos políticos.....	140
3.6. Recapitulación	147
4. Conclusiones	150
Referencias bibliográficas	157

Lista de tablas

Tabla 1. Analítica de los principales artículos de la Ley 2094 de 2021 sobre procedimientos administrativos disciplinarios para SPEP.....	94
Tabla 2. La escala hermenéutica para evaluar la garantía de los derechos políticos.....	139

Resumen

Título: Compatibilidad de los procedimientos administrativos colombianos establecidos para sancionar servidores públicos elegidos popularmente con estándares internacionales sobre derechos políticos: Sentencia Corte IDH caso Petro Urrego vs Colombia 2020¹

Autor: Said Alfredo Pérez Salazar²

Palabras clave: Derechos políticos, convencionalidad, procedimientos administrativos disciplinario.

Descripción: La histórica condena impuesta al Estado colombiano por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ante la flagrante vulneración del mandato expreso en el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) que trata los derechos políticos mediante la Sentencia del caso Petro Urrego Vs Colombia (2020), generaría un importante y extenso debate jurídico, principalmente enmarcado en el control de convencionalidad y el reconocimiento, interpretación y aplicación efectiva de los diferentes instrumentos internacionales en Derechos Humanos (DD.HH) como la CADH, por parte de autoridades públicas, judiciales y administrativas del Estado colombiano como la Procuraduría General de la Nación (PGN) en la construcción de sus decisiones.

Resultado de esto, y ante la imposibilidad del Poder Legislativo de articular y armonizar el ordenamiento jurídico interno con los mandatos establecidos en la CADH que representan los compromisos internacionales del Estado frente a los DD.HH, la norma expedida para dar cumplimiento a la sentencia de la Corte IDH en el caso Petro Urrego vs Colombia 2020, no logró superar la inconventionalidad derivada de reconocer al juez penal, y su decisión materializada en sentencia condenatoria contra servidor público de elección popular (SPEP), como el único estándar en DD.HH válido para la restricción de los derechos políticos; por esta razón, los vigentes procedimientos administrativos establecidos en la Ley 2094 de 2021 que reformó el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019) vigentes en Colombia para la imposición de sanciones disciplinarias de destitución, suspensión o inhabilidad para ejercer cargos públicos presentan inconventionalidad con los estándares internacionales en DD.HH relativos a la garantía en el ejercicio de los derechos políticos.

¹ Trabajo de grado.

² Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Derecho y Ciencia Política, Maestría en Derechos Humanos. Director Dr. Daniel Fabián Torres Bayona PhD.

Abstrac

Title: Compatibility of Colombian Administrative Procedures Established to Sanction Popularly Elected Public Officials with International Standards on Political Rights: Inter-American Court of Human Rights Judgment in the Petro Urrego v. Colombia Case, 2020³.

Author: Said Alfredo Pérez Salazar⁴.

Keywords: Political rights, conventionality, disciplinary administrative procedures.

Description: The historic conviction imposed on the Colombian State by the Inter-American Court of Human Rights (ACHR) for the flagrant violation of the express mandate in Article 23.2 of the American Convention on Human Rights (ACHR) on political rights through the Judgment in the case of Petro Urrego Vs Colombia (2020), would generate an important and extensive legal debate, mainly framed in the control of conventionality and the recognition, interpretation and effective application of the different international instruments on Human Rights (HR) such as the ACHR, by public, judicial and administrative authorities of the Colombian State such as the Attorney General's Office (PGN) in the construction of their decisions.

As a result, and given the Legislative Branch's inability to articulate and harmonize the domestic legal system with the mandates established in the American Convention on Human Rights (ACHR), which represent the State's international commitments regarding human rights, the regulation issued to comply with the Inter-American Court's ruling in the 2020 Petro Urrego v. Colombia case failed to overcome the unconstitutionality arising from recognizing the criminal judge, and his or her decision, materialized in the conviction of an elected public servant, as the only valid human rights standard for restricting political rights. For this reason, the current administrative procedures established in Law 2094 of 2021, which amended the General Disciplinary Code (Law 1952 of 2019), in force in Colombia for the imposition of disciplinary sanctions of dismissal, suspension, or disqualification from holding public office, are inconsistent with international human rights standards regarding the guarantee of the exercise of political rights.

³ Degree project.

⁴ Human Sciences Faculty. Law and Political Science School, Human Rights Master. Director: Dr. Daniel Fabián Torres Bayona, PhD.

Introducción

La Corte IDH condenó al Estado colombiano por la evidente vulneración del mandato expreso en el artículo 23.2 de la CADH mediante el fallo del caso Petro Urrego Vs Colombia (2020)⁵ que ha generado un profundo y extenso debate académico y jurídico en cuanto a la transparencia, eficacia y cumplimiento de las normas internas e internacionales por parte de los órganos del Estado y sus representantes, quienes al desconocer un control disciplinario riguroso y ajustado a la legalidad a casos como el señalado, trasgreden las responsabilidades adquiridas por Colombia, como firmante de la CADH⁶, en el respeto y garantía de los derechos humanos (DD.HH). Y al mismo tiempo se incumplen las exigencias de la Constitución Política de 1991 (CP. 91), y de los Tratados y Convenciones internacionales en DD.HH que legitiman las disposiciones del estatuto disciplinario y otras normas del ordenamiento jurídico interno.

Este fallo no solo resalta la importancia de los derechos políticos, sino que también ha generado reflexiones críticas sobre la protección de los DD. HH a nivel nacional e internacional. Ello en la medida que el impacto de esta sentencia se extiende más allá de lo jurídico, marcando un hito que invita a una revisión exhaustiva de los procesos democráticos y de las garantías

⁵ La sentencia del 8 de julio de 2020 de la Corte IDH (*i*) declaró la responsabilidad del Estado colombiano por la violación de los artículos 8 y 23 de la Convención; (*ii*) señaló que, conforme al artículo 23.2 de la CADH, no está permitido que un órgano administrativo -como la PGN- imponga sanciones de inhabilitación o destitución a una autoridad democráticamente electa, porque afecta la protección y consolidación de un orden democrático al impactar los derechos del elegido y de los electores; (*iii*) agregó que, en virtud del artículo 8 de la CADH, a las actuaciones administrativas también se extienden las garantías procesales, pese a lo cual en este asunto se desconocieron los principios de jurisdiccionalidad y de imparcialidad, este último porque hubo concentración de las facultades investigativas, acusatorias y sancionatorias. Por lo anterior, (*iv*) estimó que la configuración legislativa prevista en la Ley 734 de 2002, que no se había modificado, debía adecuarse como medida de no repetición a los estándares de la Convención, en un término razonable. No obstante, y teniendo en cuenta la configuración constitucional prevista en los artículos 277.6 y 278.1 superiores, consideró que admitían “la posibilidad de ser interpretados de modo compatible con la Convención Americana (...) a condición de entender que la referencia a los funcionarios de elección popular está limitada únicamente a la potestad de vigilancia del Procurador”. (Corte IDH, 2020, caso Petro Urrego vs Colombia. Corte Constitucional, Sentencia SU – 381 de 2024, párr. 124. Cit.

⁶ Por medio de la Ley 16 de 1972, se aprueba la CADH. Ratificada por el Estado colombiano el 31 de julio de 1973. Asimismo, el 21 de junio de 1985 Colombia presentó un instrumento de aceptación por el cual reconoce la competencia de la CIDH y de la Corte IDH por tiempo indefinido.

individuales en Colombia, alimentando así un diálogo esencial para la evolución del sistema judicial, administrativo y político.

Es pertinente señalar que a nivel interno como internacional, la sentencia de la Corte IDH (2020) no solo cuestiona la capacidad de los órganos del Estado y sus representantes para garantizar los derechos, como es el caso de derechos políticos, sino que también destaca la necesidad urgente de una evaluación exhaustiva en términos de transparencia institucional, eficacia de las políticas gubernamentales y la adhesión a los estándares internacionales de DD.HH. La sentencia sirve como un llamado a la reflexión profunda sobre la responsabilidad de los poderes estatales en asegurar la protección integral de los derechos fundamentales⁷ y cumplimiento cabal de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado.

Cabe agregar, que la sentencia de la Corte IDH en el caso *Petro Urrego vs Colombia* establece un referente clave sobre las responsabilidades asumidas por el Estado como signatario de la CADH. Al cuestionar el desconocimiento de un control disciplinario riguroso, la decisión trasciende las simples exigencias de la C.P 91, adentrándose en la dimensión de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos. Este fallo destaca la importancia de que Colombia, en su calidad de país firmante, asegure una aplicación coherente y efectiva de los principios consagrados en la CADH, promoviendo así una cultura de respeto irrestricto a los derechos fundamentales establecidos en Tratados y Convenciones Internacionales.

En este orden de ideas, los antecedentes fácticos y jurídicos del caso *Petro Urrego vs Colombia*, se remontan al 9 de diciembre de 2013. Cuando la PGN mediante proceso disciplinario

⁷ Diversos doctrinantes han teorizado frente a los procesos históricos claves que han permitido la visibilización, reconocimiento y materialización de los derechos fundamentales que sobresalen en la historia jurídica, política y social de Occidente. Al referido, ver: Maurizio Fioravanti (1996) “*Los Derechos Fundamentales. Apuntes de historia de las Constituciones*”; Norberto Bobbio (1990) “*El tiempo de los derechos*”; Gregorio Peces-Barba, en “*Curso de derechos fundamentales. Teoría general*”. (1991), entre otros.

contra Gustavo Francisco Petro Urrego⁸ alcalde mayor de Bogotá del periodo 2012 - 2016, se pronunciaría frente a su responsabilidad por el cambio de esquema de basuras en la capital. Sustentando el órgano de control que el alcalde mayor de la capital, desconoció y violó diferentes normas disciplinarias.

Entre las más representativas el artículo 48° numeral 38 de la Ley 734 de 2002⁹ (Código Único Disciplinario), al participar supuestamente, en la actividad contractual en el caso del esquema de basuras, desconociendo los principios reguladores de la contratación estatal y la función administrativa. Hecho, que resultó en destitución e inhabilidad general para ocupar cargos públicos por quince años, sanción disciplinaria que posteriormente fue ratificada el 13 de enero de 2014 por la Sala Disciplinaria de la PGN, que rechazó el recurso interpuesto por Petro Urrego y confirmó la decisión dejando en firme el fallo disciplinario¹⁰.

En la búsqueda de la protección de sus derechos fundamentales, la defensa de Petro Urrego en primer lugar, interpuso recurso de reposición contra el acto administrativo sancionatorio, el cual fue negado por la PGN, dejando su decisión en firme. En este orden de ideas, y al evidenciar la negativa del Ministerio Público para revisar y reconsiderar su sanción, Petro Urrego planteó su defensa jurídica desde una estrategia que accionaría diferentes instancias judiciales de orden internacional y nacional, concurrentes para la garantía y protección de derechos humanos del afectado, específicamente los derechos políticos.

⁸ Influyente político del siglo XX y XXI en Colombia y la Región, que empezaría su carrera política como Concejal y Personero de Zipaquirá, Cundinamarca, luego militaría como guerrillero en el M-19, economista de profesión, excongresista, exalcalde de Bogotá y Presidente de la República de Colombia periodo 2022 - 2026, Petro representa un hito histórico de la democracia colombiana contemporánea.

⁹ Norma en materia disciplinaria vigente al momento de la sentencia proferida por la Corte IDH contra el Estado Colombiano en el año 2020.

¹⁰ Según determinó la PGN en su decisión, Petro adjudicó de forma “caprichosa” al Distrito capital, la exclusividad en el funcionamiento del modelo de recolección de basuras mediante el Decreto 564 de 2012, y adoptó un modelo transicional que no estaba previsto en el ordenamiento jurídico para replantear el esquema de recolección de basuras.

i) *Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*: Como instancia de carácter internacional, encargada de la promoción y protección de los DD.HH, se presenta como mediadora entre las personas que hacen parte de los Estados suscriptores de la CADH con la Corte IDH, cuando se esté en medio de una evidente violación a los derechos de una persona o grupo de personas, al caso concreto la violación del artículo 23°.2. De esta forma, se solicitó a la CIDH se pronunciara e impusiera *medida cautelar de suspensión provisional* de los efectos de la decisión de la PGN, resultando de esto, la solicitud al Estado colombiano por parte de la CIDH (2014), donde consideró que:

El presente asunto reúne *prima facie* los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad contenidos en el artículo 25° de su Reglamento. En consecuencia, la Comisión solicita al Gobierno de Colombia que suspenda inmediatamente los efectos de la decisión de 9 de diciembre de 2013, emitida y ratificada por la Procuraduría General de la Nación el 13 de enero de 2014, a fin de garantizar el ejercicio de los derechos políticos del señor Gustavo Francisco Petra Urrego y pueda cumplir con el periodo para el cual fue elegido como Alcalde de la ciudad de Bogotá D.C. el 30 de octubre de 2011, hasta que la CIDH se haya pronunciado sobre la petición (párr. 20).

Sin embargo, el presidente de la República de esa época, Juan Manuel Santos¹¹, determinó que no acataba las medidas cautelares, argumentando que el Estado solamente estaba obligado a cumplir sentencias de la Corte IDH. Por esta razón, Gustavo Petro tuvo que acudir a la acción de tutela para dar cumplimiento a la medida cautelar de CIDH. Al respecto, advierte Camargo &

¹¹ En su segundo período presidencial 2014 – 2018, inicialmente el 19 de marzo de 2014 designaría a Rafael Pardo como Alcalde encargado de Bogotá, posteriormente, en el mes de abril del mismo año nombró como alcaldesa encargada a María Mercedes Maldonado del, mismo partido político de Petro. En su mandato, Santos lograría la histórica firma del Acuerdo de Paz en 2016 con la guerrilla de la FARC – EP, asimismo ser galardonado con el Premio Nobel de Paz ese mismo año.

Duarte (2020) que “esa violación no fue subsanada totalmente, pues el Estado colombiano se demoró algunas semanas para cumplir con la orden que en el 2014 dio la CIDH para mantener al señor Petro en el cargo de alcalde de Bogotá” (p.4).

ii) *Juez Constitucional*: Tuteló los derechos políticos de Petro Urrego, al ordenar dar cumplimiento a la orden de reintegro al cargo dispuesta por la CIDH. Dicha resolución ordenaría “suspender provisionalmente los efectos jurídicos de los fallos proferidos por el Procurador General de la Nación, hasta cuando se adopte la decisión de fondo que ponga fin a este proceso” (CIDH, 2014, párr. 6).

iii) *Consejo de Estado*: Como juez natural de lo contencioso administrativo en estas causas, y en el marco de la acción de nulidad y restablecimiento de derechos, concedió medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de sumario, permitiendo así, decidir de fondo la causa contenciosa administrativa que generó la acción de nulidad.

Es pertinente señalar, que el Consejo de Estado (2017), en el caso en cuestión, si hace el ejercicio correcto de control de convencionalidad¹² en el *sub judice*, y desde la Sala plena advierte que la Ley 734 de 2002 lo permite derivado de la CP. 91, pero al caso concreto, se vulnera el artículo 23.2 de la Convención, donde se decide la nulidad de la decisión del fallo de la PGN, por inconveniente al violar dicha norma. En la medida que es una obligación de los Estados el respeto y adoptar a sus ordenamientos jurídicos internos los Tratados ratificados; a esto Camargo & Duarte (2020) recuerdan que:

¹² El Control de convencionalidad surge de los Tratados y Convenios, su ejercicio está en manos de las autoridades públicas para cumplir los estándares en DD.HH derivados de los compromisos internacionales del Estado. Este Control se debe entender desde un enfoque unitario de articulación normativa de principios entre los ordenamientos internos y el internacional, en la medida que, los Tratados y Convenios se han incorporado en el ordenamiento interno, como el caso del colombiano, y estos se convierten en normas aplicables por parte de las autoridades públicas, en este escenario, no pueden incumplir su aplicación en la construcción y aplicación de sus decisiones, principalmente cuando se requiera el cumplimiento del compromiso internacional, como es el caso, de los derechos políticos sustentados en el artículo 23° CADH.

(...) fue el Consejo de Estado colombiano y no la Corte IDH quien exoneró de responsabilidad disciplinaria al señor Gustavo Petro, al encontrar que su conducta como alcalde de Bogotá era atípica de las faltas gravísimas por las que la Procuraduría General de la Nación lo sancionó con destitución e inhabilidad general por 15 años (p,1).

Por otra parte, frente al control de convencionalidad realizado al caso Petro Urrego vs Colombia, es importante recordar que en los últimos años el derecho internacional público, ha adquirido fuerza y relevancia para los Estados. En gran parte, por la disposición y arraigo histórico del país a la adopción de Tratados internacionales sobre derechos humanos al ordenamiento jurídico interno, como la CADH. Por lo cual, el control de convencionalidad se presenta como un mecanismo “concurrente con los tradicionales controles locales de legalidad y constitucionalidad, es un instrumento valioso y adecuado para la defensa de los derechos humanos y del régimen democrático en la región” (Quinche, 2014, p, 2).

Al tiempo, es un ejercicio de interpretación que deben hacer jueces y servidores públicos en el desarrollo de sus funciones, de apartarse de una situación o decisión quizás legal o constitucional, pero que va en contra de los Tratados internacionales como la CADH. Esa figura jurídica, en términos generales, es el control de convencionalidad.

En ocasión al caso objeto de estudio, luego de años de un complejo proceso jurídico ante instancias judiciales internacionales y nacionales, la Corte IDH el 18 de agosto de 2020 emitió un fallo a favor de Gustavo Petro Urrego, condenando al Estado colombiano. Esto frente a la demanda que presentó por su destitución como alcalde de Bogotá y las sanciones disciplinarias que le impuso la PGN en el año 2013 como la inhabilidad general a ocupar cargos públicos por quince años, debido al cambio de esquema recolección de basuras en la capital del país.

Es importante destacar, que, aunque el Consejo de Estado anuló el fallo del Órgano de control disciplinario al encontrar que fue desproporcional, al mismo tiempo la Corte IDH terminó condenando a Colombia por la flagrante vulneración de los derechos políticos del demandante. Ordenó al Estado entre otros aspectos, reestructurar su normativa en la materia interna, para garantizar que, a futuro, a ningún otro servidor público electo por vía de voto popular, se le vulneren sus derechos políticos asumiendo sanciones por autoridades administrativas como la PGN o la Contraloría General de la República (CGR), diferentes a la autoridad judicial que por medio de sentencia penal¹³ sería la única competente para retirar del cargo a los SPEP.

De esta forma, es clara la afectación de derechos políticos de los SPEP a los cuales no es posible según la Corte IDH se les limiten estos derechos por parte de una autoridad administrativa, cuando en Colombia la competente para estos asuntos es la autoridad judicial, concretamente el juez penal, en armonía con la Convención art. 23°.2. Se evidencia así, un conflicto entre el Estado colombiano como sujeto de Derecho internacional público y la decisión de la Corte IDH que expone el incumplimiento frente a la aplicación de las normas interamericanas particularmente, frente al artículo 23°.2 que trata sobre los derechos políticos de las personas, los cuales, entre otros aspectos, solamente podrían ser restringidos o modificados por medio de sentencia de un juez de la república en proceso penal¹⁴.

¹³ La tensión de convencionalidad presente en el ordenamiento jurídico colombiano, corresponde esencialmente, en la decisión judicial de jueces o magistrados de la jurisdicción contenciosa administrativa que decida sobre la elección de un Gobernador, Alcalde, Diputado, Concejal Senador o Representante a la Cámara, electos por voto popular, constituye una acción judicial que encuadra con el cumplimiento la CADH en su art. 23.2 sobre la indicación exacta de que sea un juez penal.

¹⁴ Es necesario revisar y tener en cuenta otros derechos como el debido proceso (art. 8°), el recurso judicial efectivo (art 25°) y el principio *pro homine* (art 29°) de la CADH. Entre los derechos humanos que se relacionan estrechamente con lo garantía del pleno ejercicio de los derechos políticos son de mencionar: al derecho o lo libre comunicación de información y de ideas acerca de las cuestiones públicos y políticas, reconocido en el artículo 19.2. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. b) El derecho a la libertad de asociación, reconocido en el artículo 22 del mismo Pacto.

De lo anterior, surgen consecuencias para el derecho interno, al tratarse de una decisión cuyas órdenes no solo cobijan a las partes procesales sino también al Estado colombiano. Ordenando profundas reformas normativas al sistema de juzgamiento de servidores públicos elegidos mediante sufragio, que pasan por la reestructuración del poder disciplinario para asegurar el respeto de la CADH, pero también por garantizar el propósito de este poder, que es el poder disciplinario, más aún, cuando existe el vacío en el ordenamiento jurídico, de alternativas para una restricción equiparable a inhabilidad o destitución, frente a las situaciones de malversaciones y afectaciones a la integridad pública por parte de los SPEP.

Adicionalmente, es oportuno analizar el proceder de la PGN en cumplimiento de la CADH al caso de estudio. Toda vez que, esta actuación del órgano de control disciplinario es clave frente a las implicaciones de fallos¹⁵ de funcionarios administrativos como el Procurador General de la Nación que en sus decisiones destituyen e inhabilitan a SPEP, esto contradice la Convención de tomar el tipo de decisiones que van en contra de estos preceptos internacionales, hacen parte de un control efectivo y ajustado a la legalidad de control de convencionalidad.

Respecto al análisis sintético la decisión de la Corte IDH, realizó especial énfasis en torno al contenido y alcance de los derechos, las obligaciones del Estado, y restricciones a los derechos que fueron vulnerados al ex alcalde de Bogotá. En su sentencia, “la Interamericana contrastó la normativa que fundamenta el procedimiento disciplinario y su aplicación en el juzgamiento a Petro, con la CADH” (Camargo & Duarte, 2020, p, 1).

¹⁵ Los actos proferidos en ejercicio de la función disciplinaria por la Procuraduría General de la Nación, son actos que no gozan de los atributos de independencia e imparcialidad, porque dicha potestad se ejerce a partir de un estructura de delegación piramidal o escalonada, en cuya cabeza se encuentra el Procurador General de la Nación, quien de conformidad con el artículo 7, ordinal 2.º del Decreto 262 de 2000, tiene la competencia para formular políticas generales y criterios de intervención en materia de control disciplinario”. Ver: (Consejo de Estado. Sala Plena. SU del 09 de agosto de 2016).

Del mismo modo, en la revisión del fallo la Corte IDH concluyó que Petro Urrego no contó con garantías judiciales, cuando fue sancionado por el Procurador general Alejandro Ordoñez Maldonado¹⁶, puesto que, fue en su momento la Sala Disciplinaria de la PGN, la misma instancia que formuló los cargos y luego sancionó al Alcalde Mayor de Bogotá.

En consecuencia, para la Corte no es viable y va contra la CADH 23°.2 que una autoridad administrativa destituya de sus cargos a funcionarios de elección popular, toda vez, que estos, de acuerdo con la Convención, no podrán ser apartados de sus cargos, sin mediar condena penal¹⁷ por parte de juez competente. Advierte en su decisión que “en una sociedad democrática, que brinda una tutela privilegiada a los derechos políticos, ninguna otra autoridad pública diferente a un juez penal puede restringirlos” (Corte IDH, Caso Petro Urrego, Párr. 108).

Por otra parte, es importante destacar, el cambio legislativo frente a los procedimientos administrativos colombianos en materia disciplinaria señalados en la Ley 1952 de 2019¹⁸ “por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario” (Reformada por la Ley 2094 de 2021¹⁹) concretamente desde el artículo 8° y subsiguientes, donde se establece como operan los procedimientos administrativos señalados en la citada norma para la configuración e imposición

¹⁶ Procurador General de la Nación en funciones que, en el año 2013, destituiría por quince años al Alcalde Gustavo Petro en razón de la implementación del modelo de basuras de la ciudad.

¹⁷ Dicha reserva judicial se fundamenta en que la intervención de un juez es una garantía para asegurar que las decisiones administrativas no tengan como finalidad generar una interferencia indebida en el mandato popular y en los derechos políticos del sancionado (Corte Constitucional. Sentencia C-146 de 2021).

¹⁸ Es importante señalar que con la expedición de esta norma, se le asignaría a la PGN la competencia jurisdiccional para ejercer un control superior sobre el comportamiento de los servidores públicos, incluidos aquellos elegidos por voto popular, facultándola para adelantar actuaciones disciplinarias y, como resultado de ellas, imponer sanciones que pueden consistir en la destitución del cargo, la suspensión en el ejercicio de funciones o la inhabilitación para desempeñar cargos públicos, pese a que tales medidas implican restricciones de derechos fundamentales que, conforme a los estándares internacionales, deben estar reservadas a decisiones judiciales. Posteriormente, a través de la Sentencia C-030 de 2023, la Corte Constitucional declaró inexecutable las expresiones normativas que conferían a la PGN funciones de naturaleza jurisdiccional en el ejercicio de su competencia disciplinaria, al concluir que las decisiones adoptadas por dicha entidad conservan su carácter estrictamente administrativo y, por tanto, no pueden equipararse a actos propios de una autoridad judicial (Corte Constitucional. Sentencia C-030-23).

¹⁹ Esta norma es expedida por el Congreso con el fin de dar cumplimiento al fallo Petro vs. Colombia de la Corte IDH y su impacto en el régimen disciplinario en vigor, a partir de la conformación de un modelo distinto de investigación y de juzgamiento de servidores públicos, incluso los de elección popular, con características estructurales propias. (Corte Constitucional. Sentencia C-030-23).

de la sanción disciplinaria de destitución del cargo e inhabilidad para ocupar cargos públicos, impuesta por la PGN al demostrarse en el respectivo proceso disciplinario, la falta gravísima de los SPEP en Colombia.

En este orden de ideas, la investigación se plantea a partir de la pregunta problema de que refiere a ¿Cuál es la compatibilidad de los procedimientos administrativos establecidos en Colombia para sancionar a servidores públicos elegidos popularmente al desempeñar cargos públicos, con los estándares internacionales relacionados con la garantía de los derechos políticos a partir de la sentencia Corte IDH caso Petro Urrego vs Colombia 2020? En este sentido, el interrogante central se articula con la hipótesis central de investigación, la cual establece que los vigentes procedimientos administrativos establecidos en la Ley 2094 de 2021 que reformó el Código General Disciplinario (Ley 1552 de 2019) vigentes en Colombia para la imposición de sanciones disciplinarias de destitución, suspensión o inhabilidad a los SPEP para ejercer cargos públicos presentan inconventionalidad con los estándares internacionales en DD.HH relativos a la garantía en el ejercicio de los derechos políticos como exige la sentencia de la Corte IDH en el caso Petro Urrego vs Colombia 2020.

Respecto a la estructura metodológica, se ha desarrollado a partir de una *metodología cualitativa*²⁰ en la búsqueda de “producir datos descriptivos acerca de un fenómeno estudiado” (Quecedo & Castaño, 2002, p. 7), principalmente “al utilizar la recolección y análisis de los datos para afinar las preguntas de investigación o revelar nuevas interrogantes en el proceso de

²⁰ Así como, a partir de la aplicación del análisis cualitativo “se brinda la posibilidad de integrar múltiples perspectivas y estrategias de análisis en el estudio de una realidad social cada vez más compleja” (Ramírez & Zwerg, 2012, pág. 100), como la expuesta frente a un caso de especial relevancia social como es la problemática planteada en el estudio que permite interpretar la situación actual de la garantía y protección de los derechos políticos de los SPEP en Colombia frente a los estándares internacionales de DD.HH. A su vez, el primer enfoque aplicado a la investigación, corresponde al enfoque cualitativo, que permitió obtener una comprensión detallada y enriquecida del fenómeno en estudio, centrándose en la compatibilidad de los procedimientos administrativos colombianos con los estándares internacionales sobre derechos políticos, a partir de la sentencia Corte IDH, caso Petro Urrego vs. Colombia 2020.

interpretación” (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014, p. 7). De igual manera, la investigación se ha estructurado desde el *paradigma*²¹ y *enfoque hermenéutico*, que para Alexy (2001) “ofrece importantes juicios acerca de la estructura de la argumentación jurídica que encierra postulados fundamentales de racionalidad” (p. 43).

El enfoque hermenéutico permitió una comprensión diversa y profunda de la compatibilidad entre los procedimientos administrativos colombianos y los estándares internacionales sobre derechos políticos. En la medida, que el estudio desarrollado se fundamenta sobre normas que se ha positivizado en el ordenamiento jurídico colombiano a través de la CP. 91, el derecho humano político de las personas, integrado como derecho fundamental en el art., 40^o²² superior, y objeto de controversia en la sentencia de la Corte IDH objeto de estudio.

Adicionalmente, la investigación se plantea desde los parámetros del tipo de investigación jurídica y documental²³, el diseño metodológico analítico y con una perspectiva propositiva, en la

²¹ Este paradigma encuentra especial justificación frente a la interpretación correcta de los fenómenos jurídicos, en el caso objeto de estudio, frente a las decisiones de la Corte IDH en materia de derechos políticos, al proporcionar las herramientas teóricas y metodológicas necesarias para una interpretación profunda y contextualizada de los textos legales y las prácticas administrativas, que permita abordar la complejidad del tema desde múltiples perspectivas y profundizar en la significación de los procedimientos y estándares en DD.HH establecidos para la protección de los derechos políticos en Colombia y en el contexto internacional.

²² Respecto a este precepto, es clave señalar que “(...) los ciudadanos y las ciudadanas tienen un derecho general a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Ha dicho la Corte que esa triple dimensión del derecho implica que el ciudadano “interviene para ordenar, estructurar e integrar el poder político (conformación), para practicar, desplegar o manifestar la titularidad del poder político (ejercicio) y para vigilar, explorar y examinar la gestión de los órganos que expresan institucionalmente el poder político (control)” Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2015. M.P. Mauricio González C. Además, ver: Corte Constitucional. Sentencia SU 381 de 2024, párr. 87.

²³ Como técnica central de recolección de datos para la investigación, sobresalen las documentales, es decir, se acudirá directamente a la revisión documental para procesar y recuperar la información identificada en las etapas del proceso de investigación, donde se pretende “identificar, y recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables a las que se refiere el estudio” (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014, pág. 92). Asimismo esta técnica de investigación es desarrollada a través de actividades específicas de recolección de datos documentales, entre otras “la observación y la revisión documental” (Bernal, 2012, pág. 113). Para el caso concreto de estudio, se revisaron fuentes jurídicas internacionales y nacionales que permitieron valorar el reconocimiento de los derechos políticos de las personas como un derecho humano; y en el estudio analítico, se utilizaron técnicas de revisión e interpretación jurisprudencial, normativo y doctrinal sobre la materia, entre otros de especial relevancia. Del mismo modo, las principales fuentes teóricas del estudio, se ubicaron dentro de parámetros conceptuales y hermenéuticos de análisis categorial y de revisión profunda sobre la bibliografía especializada, y realizando especial énfasis en los pronunciamientos de la Corte CIDH y la Corte Constitucional, que permitió examinar como es el tratamiento dado a la figura y las diversas providencias que han sido proferidos en fallos relativos al amparo de derechos políticos a las personas, como se expone en el citado caso.

medida que, su objetivo primordial se orienta en la revisión rigurosa y profunda de los institutos y aspectos formales de las normas internacionales que integran el sector público, relativas al ámbito constitucional y el derecho disciplinario colombiano. Es decir, una investigación de corte deductivo, que trata la figura de control disciplinario a servidores públicos electos por sufragio frente a los mandatos de la CADH que determina la garantía y cumplimiento de los derechos a todos los asociados.

Para el caso concreto de estudio, se revisaron fuentes jurídicas internacionales y nacionales que permitieron valorar el reconocimiento de los derechos políticos de las personas como un derecho humano; y en el estudio analítico, se utilizaron técnicas de revisión y análisis jurisprudencial, normativo y doctrinal sobre la materia, entre otros de especial relevancia. Del mismo modo, las principales fuentes teóricas del estudio, se ubicaron dentro de parámetros conceptuales y hermenéuticos de análisis categorial y de revisión profunda sobre la bibliografía especializada, y se realizó especial énfasis en los pronunciamientos de la Corte CIDH y la Corte Constitucional, para examinar como es el tratamiento dado a la figura y las diversas providencias que han sido proferidos en fallos relativos al amparo de derechos políticos a las personas, como se expone en el citado caso.

Asimismo, el análisis descriptivo de la presente investigación consistió en la clasificación y análisis de los datos existentes, con el fin de observar situaciones que permitan guiar la investigación a nuevas bases o hechos. Se realizó una recolección y clasificación de datos a partir del diseño de dos herramientas claves: i) Tabla de codificación datos y, ii) Matriz de categorías analíticas, estas serán aplicadas y ajustadas de acuerdo a los requerimientos metodológicos y teóricos de cada fase desarrollada.

A partir del diseño e implementación de estas dos herramientas, se logró la sistematización de la literatura clave del estudio y la ordenación e interpretación de información de cara a la búsqueda y desarrollo de conceptos que permitieron esclarecer nuevas formas de comprensión de la materia estudiada. Asimismo, la búsqueda y clasificación en las fuentes de datos especializadas se realizó a partir de dos criterios claves: un criterio temporal, de mínimo 5 años y un criterio inclusivo, proveniente de diversos tipos de fuentes como normas internacionales, jurisprudencia, normas constitucionales, leyes y decretos en la materia, literatura científica, seleccionando artículos publicados en revistas indexadas en WoS, Scopus y otros índices.

Por otra parte, respecto a las *técnicas de procesamiento de datos*. Luego de la obtención de la información a partir de las técnicas de recolección de datos, se procedió a la clasificación de estos conforme al nivel de importancia de la temática y su relevancia para el tema central de la investigación; es decir, se identificó la información necesaria y aplicable al objeto de estudio. Para, a partir de allí, realizar un profundo análisis de la información clasificada, interpretando y comparando los datos para darle desarrollo a lo planteado al inicio de la investigación y lograr un grupo de conclusiones que permitió darle solución a los problemas identificados.

Estas técnicas de recolección de datos permitieron darle un direccionamiento al proceso, desde la justificación del planteamiento de los objetivos, centrado en instrumentos predeterminados que permiten darle enfoque a la investigación a través de la clasificación de categorías para la realización de análisis de los datos y compararlos con las referencias recolectadas.

Para Balestrini (2006), el análisis de los datos implica el establecimiento de categorías, la ordenación y manipulación de los datos para resumirlos y sacar algunos resultados en función de los interrogantes de la investigación. Por su parte el análisis de contenido consiste en la

clasificación, agrupación, división de los datos según sus características y posibilidades para reunirlos e identificar la relación que existe entre ellos para dar respuesta a las preguntas de investigación (p. 169).

Luego de la recolección e interpretación de los datos, para el procesamiento de estos, se utilizaron las tablas y matrices de análisis categorial diseñadas y aplicadas para la codificación de la información, que contribuyó a hacer uso del corte y clasificación que consiste en la identificación de datos para agruparlos conforme a su tema específico, a través de los métodos de comparación constante de información, se complementó con el análisis descriptivo que consistió en el conjunto de pasos o procedimientos tendientes a presentar los datos recolectados por medio de síntesis y argumentación, con el fin de explorar los datos encontrados, evaluar la viabilidad de los mismos analizándolos y procediendo a la formulación y presentación de resultados.

Por último, se proyectó la obtención de resultados teóricos luego de la aplicación de las actividades metodológicas planteadas, buscando lograr aportes teóricos novedosos y pertinentes a la dogmática convencional, y que buscan reflejar la metodología de análisis lógico deductivo diseñada y aplicada en la investigación.

Respecto al método, se planteó el *estudio de caso único*²⁴ relacionado con la garantía de los derechos políticos de los SPEP para desempeñar cargos públicos, según la sentencia de la Corte IDH en el caso *Petro Urrego vs Colombia 2020*. Este método, permitió “focalizar, dadas sus

²⁴ Asimismo, el estudio de caso “otorga prioridad al conocimiento profundo del caso y sus particularidades” (Vasilachis et al., 2006, p. 219), es decir, se orienta en la revisión de las variables identificadas al caso expuesto en la sentencia de la Corte IDH en 2020, y el recorrido que esta decisión ha realizado hasta el momento, evaluando con especial énfasis los temas de convencionalidad y cumplimiento de estándares de DD.HH. El estudio de caso permitirá una exploración profunda y detallada del tema, facilitando una comprensión integral y contextualizada de la compatibilidad de los procedimientos administrativos sancionatorios en Colombia con los estándares internacionales sobre derechos políticos. Específicamente: Análisis Profundo: La investigación se beneficiará de la capacidad del estudio de caso para profundizar en los detalles del caso *Petro Urrego vs. Colombia*, permitiendo una exploración detallada de la sentencia de la Corte IDH y su relevancia para los procedimientos administrativos en Colombia. Comparación con Estándares Internacionales: Se facilitará la comparación de los procedimientos colombianos con los estándares internacionales sobre derechos políticos, identificando áreas de convergencia y divergencia.

características, en un número limitado de hechos y situaciones para poder abordarlos con la profundidad requerida para su comprensión holística y contextual” (Vasilachis et al., 2006, 218), es decir, el abordaje desde diferentes puntos de vista, como el jurídico, en el análisis y dimensión de la Sentencia de la Corte IDH, sus implicaciones en el ordenamiento interno colombiano, así como, su impacto en las regulaciones de las autoridades administrativas como la PGN, entre otros, como sería el desarrollado en el contexto político y académico.

Conforme a lo anterior, la metodología adoptada para abordar el estudio, fue articulada para el desarrollo de los objetivos específicos de la investigación de acuerdo con la siguiente organización capitular.

El primer capítulo trata sobre los estándares internacionales relacionados con la garantía en el ejercicio de los derechos políticos. Se parte de la cuestión teórica y filosófica sobre los derechos políticos como DD.HH en el régimen democrático constitucional, así como la revisión de los estándares internacionales relacionados con la garantía de los derechos políticos, con énfasis en la sentencia de la Corte IDH en el caso Petro Urrego vs Colombia (2020), además, de identificar y analizar los principios y criterios establecidos por la Corte IDH en este caso, así como otros casos relevantes, para comprender la interpretación y aplicación de los derechos políticos en el ámbito internacional.

El segundo capítulo, refiere al control de convencionalidad, y la compatibilidad entre los procedimientos administrativos establecidos por el control disciplinario colombiano a partir de los estándares internacionales en derechos humanos y la imposición de sanciones disciplinarias de destitución del cargo a SPEP. En esta fase, se examinaron los referentes teóricos y jurídicos del control de convencionalidad, la responsabilidad del Estado colombiano al incumplimiento de los compromisos internacionales frente a derechos políticos, principalmente en el contexto de la

Sentencia Petro Urrego Vs Colombia (2020), finalmente se analiza la compatibilidad de los procedimientos administrativos disciplinarios establecidos en Colombia para la imposición de sanciones disciplinarias, a SPEP, que permitió identificar la armonización entre los procedimientos colombianos y los estándares internacionales de derechos políticos.

El capítulo tercero, finaliza con el análisis del diálogo sobre inconvencionalidad entre la Corte IDH y la Corte Constitucional respecto de los efectos en el ordenamiento jurídico interno sobre el incumplimiento del Estado colombiano a los preceptos de la CADH y las decisiones de la Corte IDH. Con esto, se logró exponer e identificar las áreas de compatibilidad y las posibles brechas o deficiencias que puedan afectar la salvaguardia de los derechos políticos de los SPEP, así como plantear recomendaciones específicas para ajustes legales o reformas que garanticen la coherencia y adecuación de los procedimientos disciplinarios colombianos con los estándares internacionales en DD.HH.

Por otra parte, es pertinente señalar que esta investigación adquiere especial relevancia en la medida que pretende determinar la convencionalidad de los presupuestos jurídicos vigentes en Colombia para el ejercicio de la facultad de separar del cargo a SPEP por parte del poder disciplinario sin involucrar la responsabilidad internacional del Estado por la restricción de derechos políticos. De igual forma, resulta novedoso el análisis del control disciplinario desde su inconvencionalidad por la limitación de derechos políticos y en efecto, como se configura para el Estado responsabilidad por la negativa al acatamiento de sus compromisos internacionales en derechos humanos, pues las reformas adelantadas hasta la fecha no han sido eficaces, y se requiere mantener tal función sancionadora.

Finalmente, el análisis de la sentencia de la Corte IDH en el caso objeto de estudio es una contribución clave al programa de la Maestría en DD.HH de la Universidad Industrial de Santander

(UIS), alineada con los objetivos y enfoques de esta, toda vez que, la sentencia proporciona un contexto profundo y crítico sobre la garantía de los derechos políticos en Colombia desde la perspectiva de los DD.HH. El análisis detallado de las violaciones a los derechos políticos del demandante no solo ilustra las complejidades del sistema legal colombiano, sino que también plantea interrogantes esenciales sobre la eficacia de los mecanismos de protección de derechos en el país. Así, el estudio de esta sentencia y de diferentes temas que integran el debate actual sobre la garantía de los derechos políticos de las personas por parte de los Estados, se convierte en un recurso valioso para el entendimiento y reflexión jurídico filosófica, enriqueciendo de manera significativa la formación académica y la discusión dentro de la Maestría y el entorno de la UIS.

1. De los derechos políticos y estándares internacionales de Derechos Humanos

1.1. La cuestión teórica y filosófica sobre los derechos políticos como derechos humanos en el régimen democrático constitucional

La idea de una estructura de derecho universal, fundamentada en la paz como elemento articulador y armonizador en el desarrollo de relaciones pacíficas y civilizadas entre Estados y seres humanos que conviven en sociedad, deriva del pensamiento ilustrado de Kant (1795), cuando acertadamente advertía:

(...) la comunidad, más o menos estrecha que ha ido estableciéndose entre todos los pueblos de la tierra ha llegado ya hasta el punto de que una violación de derecho, cometida en un sitio, repercute en todos los demás, de aquí se infiere que la idea de un derecho de ciudadanía mundial²⁵ no es una fantasía jurídica, sino un complemento necesario del código no escrito del derecho político y de gentes que de ese modo se eleva a la categoría de derecho público de la humanidad y favorecer la paz perpetua, siendo la condición necesaria para que pueda abrigarse la esperanza de una continua aproximación del estado pacífico²⁶.

La visión de Kant, vigente en el pensamiento jurídico contemporáneo, establece una tesis puntual que configura una perspectiva de comprensión en la evolución de las relaciones entre

²⁵ Kant en su obra de metafísica de las costumbres (1797) sobre las reglas de la praxis correcta, trata los principios metafísicos de la doctrina del derecho; así como plantea los principios metafísicos de la doctrina de la virtud. Kant, cree poder desarrollar de tales principios puros de la razón las bases del derecho (...) estatal, e internacional, inclusive hasta un derecho de ciudadanía mundial (Hofmann, 2002, p. 27).

²⁶ Ver, además: Kant (1795) “*Sobre la Paz perpetua*” (*Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*) (Trad. 1999); Santofimio Gamboa, (2013). “*La paz perpetua (Kant) en el ordenamiento jurídico convencional del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*”.

Estados a partir del planteamiento de una paz fundamentada desde la doctrina en el derecho de gentes²⁷, derecho del hombre, que constituye un núcleo clave de la convivencia universal, y a su vez, abrió los senderos teóricos para el desarrollo del derecho internacional.

La vida del ser humano, la paz²⁸ como proceso y acuerdo cardinal de convivencia, se logra es a través del razonamiento de los Estados y en su voluntad de crear márgenes mínimos de convivencia a nivel universal, que garantice igual tratamiento, independiente al ordenamiento jurídico interno. Kant en este sentido, plantea un escenario global de derechos que afecta directamente a todos los seres humanos.

En igual orden de ideas, Hofmann (2002) sostiene que, desde el punto vista de Kant, se “exigen también los derechos del hombre como derechos universales” (p. 30). De lo cual, advierte Kant, que “el derecho innato es solo uno, la libertad²⁹”. Luego, vienen todos los derechos en igual

²⁷ Según Kant: “debe fundarse en una federación de Estados libres. Los pueblos, como Estados que son, pueden considerarse como individuos en estado de naturaleza, es decir, independiente de toda ley externa, cuya convivencia en ese estado natural, es ya un perjuicio para todos y cada uno. Todo Estado puede y debe afirmar su propia seguridad, requiriendo a los demás, para que entren a formar con él una especie de constitución, semejante a la constitución política que garantice el derecho de cada uno” (Kant, I. “Sobre la paz perpetua”. Parte II. Art. II.).

²⁸ Diversos antecedentes históricos validan la tesis de la paz como un fin necesario de articulación mundial entre Estados, sociedades, culturas, personas. En este orden de ideas, Hoffman (2002) retoma el debate histórico (*pax et iustitia*), por los años (1275 – 1342) en el conflicto entre Carlos V Emperador del Sacro Imperio Romano Germánico, las ciudades italianas y el PAPA, sería en este contexto que el medico de Padua Marsilius expondría su doctrina de las ciudades y los reinos, y la legislación de los burgos soberanos, orientada hacia lo justo, orientada hacia la idea rectora de la paz (...) este conflicto de profundas raíces políticas, específicamente, por configurarse en el contexto de las luchas internas de las burguesías de las ciudades de la época, a partir de fuertes tensiones de partidos políticos como los Güelfos y los Gibelinos. Al mismo tiempo, Ambrogio Lorenzetti señalaría la famosa alegoría del “buen gobierno”, en el Ayuntamiento de la ciudad republica de Siena (1337 – 1340) donde instalaría la paz en el centro. Hobbes (1651) en su obra el Leviathan, donde de la alegoría de la justicia solo ha permanecido la espada. Por la seguridad mediante el Derecho (...). Asimismo, en Grocio H., (1583 – 1645) y específicamente en la obra del derecho de la guerra y de la paz (1625), en la forma *pacta sunt servanda*, donde se reconoció mundialmente como principio en todo ámbito del derecho. En el contexto contemporáneo se traslada a la tesis sobre la paz y la seguridad que se configuran como elementos claves en el desarrollo de fiabilidad de las relaciones internacionales entre Estados. Es así como, el caso de la Ley fundamental de la República Federal Alemana (1949), en su artículo 1º donde reconoce los derechos humanos como fundamento (...) de la paz y de la justicia en el mundo (...) (pp. 59 - 60). Posteriormente a segunda guerra mundial, se presentaría el proceso de desarrollo de las normas internacionales de DD.HH donde el espectro de integración global de los Estados encontraría un punto de encuentro hasta los días presentes.

²⁹ Esta línea de pensamiento persistió en el desarrollo del *idealismo alemán*, particularmente en Fichte (1814) en la *filosofía del derecho y del Estado*; así como en Schelling (1854), y su tesis de la *filosofía orgánica del Estado*; y en Hegel, a partir de su *filosofía del derecho*, vista como filosofía de la historia de la libertad (...) además, Locke, quien con la justificación de la *glorious revolution* de (1689) estableció el fundamento teórico del Estado constitucional; en igual sentido Rousseau, quien desde el Contrato social (1762) (...) (Hofmann, 2002, p. 59).

modo³⁰. Asimismo, como principio general del derecho, aparece por consiguiente la organización de la libertad como bajo la ley de la igualdad de todos” (p.59) a su vez, la libertad predominante en el sentido de la dignidad personal de los hombres” (p.59).

Sería entonces en la búsqueda constante de las personas por conseguir la libertad, que a partir de las diversas “Declaraciones³¹ revolucionarias de derechos humanos” (Hofmann, 2002, p. 63), en el contexto de los inicios del Estado moderno, sería en punto de referencia histórico donde se establecería una nueva arquitectura jurídica y política de los Estados, fundamentada principalmente en el principio de división de poderes.

Ahora bien, la idea de la paz perpetua formulada por Kant constituye un ideal racional que trasciende la mera ausencia de guerra, para proyectarse como un orden jurídico universal basado en principios de libertad, igualdad y legalidad entre los Estados y las personas. En este sentido, consolida un orden jurídico universal que reconoce la dignidad humana como fundamento del derecho. Así, el proyecto kantiano de una federación de Estados libres encuentra eco en el principio

³⁰ La relación imperiosa del derecho a la libertad, en Kant, no reduce o traslada a un segundo plano el derecho a la vida, que se entendería de una especial fundamentalidad para los seres humanos; al referido, Ver: “*Fundamentación metafísica de las costumbres*” (1946, sostiene la vida no es un derecho absoluto, este está intrínsecamente ligado a la dignidad humana, es un fin en sí misma, expresada en el planteamiento “obra solo según aquella máxima por la cual puedas querer que al mismo tiempo se convierta en una ley universal”.

³¹ Para el citado autor, estas abordan un catálogo de derechos humanos con aspiración de validez universal, principalmente en la búsqueda de establecer límites al poder real de la época, frente a acciones contra las personas a través de detenciones arbitrarias y tributación ilegal, reclamaron esos derechos humanos protección en todo tiempo a la autodeterminación individual (...) nuevamente sobresale el *Bill of Rights* inglés de la “*Gloriosa Revolución*” (1689) donde se crean derechos y garantías a súbditos, así como la sucesión del poder de la corona, es decir, surge un proceso de restricción al poder monárquico de la época en Inglaterra, y otorga un rol más representativo al Parlamento. Posteriormente, surgiría de las ideas de libertad, igualdad, y fraternidad en Francia, la conformación de la Declaración de Derechos del Hombre y del ciudadano (1789). En efecto, como resultado del proceso revolucionario en Francia, advierte Fioravanti (1996) que se referencia “(...) la ciudadanía activa, bien expresada en el artículo 23° de la Declaración de 1783, que individualiza en la acción de todo el fundamento de la garantía social de los derechos” (p. 95). Desde mediados del siglo XX, y luego del consenso global posguerra “al menos en Occidente”, con diversas objeciones de grandes potencias Euroasiáticas y de la orilla ideológica “comunista” como la extinta URSS (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas); la República Popular China, entre otros, es decir, más allá del nivel de ordenamiento estatal, la mayoría de los Estados de la tierra como miembros de la ONU acogen los principios de derechos humanos en la Carta de la ONU (...) Los dos Pactos mundiales de (1966) sobre derechos civiles y políticos así como económicos sociales y culturales (...) estos aunque no completamente practicados y realizados, ratificados por casi las dos terceras partes de los Estados del mundo, es decir, aceptados como derecho internacional obligatorio (Hofmann, 2002, pp. 63-64).

de juridicidad de sistemas como el interamericano, en el cual la paz no se alcanza por equilibrio de fuerzas, sino por la consolidación de un derecho común al servicio de la humanidad y la región.

Desde el punto de vista de Hoffmann (2002) este equilibrio se encuentra a partir de “las constitucionalizaciones nacional-estatales de los derechos humanos no sólo inicios de apertura al mundo, sino al mismo tiempo acuerdos y exclusiones como parte de las actas fundadoras del Estado” (p.65). En la medida que el reconocimiento de derechos universales propios de cada ser humano, representó un gran avance del proceso de integración jurídica internacional de los Estados; sino que generó:

principios éticos jurídicos de las declaraciones generales de derechos humanos, o sea, libertad individual e igualdad de todos, serían irrealizables sin una previa homogenización de la humanidad en una comunidad igualitaria, uniforme, en un Estado mundial absoluto ausente de fracturas y sin vestigios de problemas (Hofmann, 2002, p.65).

Esta articulación universal de derechos, se consolida con el reconocimiento de garantías a los seres humanos, principalmente en el proceso de positivización de derechos fundamentales³², resultado de “la actual naturaleza supranacional de gran parte de los derechos fundamentales³³ (...)”

³² (...) si bien es cierto que los derechos fundamentales no son sino el contenido del pacto constituyente, se debe reconocer a Thomas Hobbes (1651), teórico del absolutismo, la invención de su paradigma (...) el expresado el derecho a la vida como derecho inviolable de todos, de cuya tutela depende la superación del *bellum ómnium* del estado de naturaleza y la justificación de “ese gran Leviatán que llamamos república o Estado, en latino *civitas*, y que no es otra cosa que un hombre artificial. Es éste de estatura y fuerza que el natural, para cuya protección y defensa fue concebido”. En definitiva, la configuración del Estado como esfera pública instituida y garantía de la paz, y al mismo tiempo de los derechos fundamentales, nació en Hobbes. Es impornte destacar, que esta esfera pública y este papel garantista del Estado, limitados por Hobbes de manera exclusiva a la tutela del derecho a la vida, se extendieron históricamente, ampliándose a otros derechos que en distintas ocasiones fueron afirmándose como fundamentales: a los derechos civiles y de libertad, por obra del pensamiento ilustrado y de las revoluciones liberales de las que nacieron las primeras declaraciones de derechos y las constituciones decimonónicas; después, a los derechos políticos, con la progresiva ampliación del sufragio y de la capacidad política; más tarde, al derecho a la huelga, y los derechos sociales (...) hasta los nuevos derechos, a la paz, al medio ambiente, y a la información hoy objeto de reivindicación (...) (Ferrajoli et al., 2001, p. 39).

³³ Adicionalmente, desde el punto de vista de Ferrajoli (2001) los derechos fundamentales, se desarrollan a partir de “la tradición ius naturalista, durante el nacimiento del Estado moderno, como innatos o naturales que se convirtieron, una vez establecidos por aquellos contratos sociales en forma escrita que son las modernas constituciones, en derechos positivos de rango constitucional” (p.216). En efecto, los derechos fundamentales, se conciben como “todos aquellos derechos subjetivos que corresponde universalmente a todos los seres humanos” (p. 19). (...) en todo caso, sólo si se

en efecto, las propias constituciones estatales confieren muchos de estos derechos (...) después de su formulación en convenciones internacionales recibidas por las constituciones y suscritas por los Estados, se han transformado en derechos supraestatales: límites externos y ya no sólo internos a los poderes públicos y bases normativas de una democracia³⁴ internacional muy lejos de ser practicada pero normativamente prefigurada por ellos” (Ferrajoli et al., 2001, pp. 25-26).

En ese orden de ideas, el proceso de construcción de un marco jurídico global, acordado por los Estados, representa un avance significativo en:

la internacionalización de los derechos fundamentales (...) después del nacimiento de la ONU, y gracias a la aprobación de cartas y convenciones internacionales sobre derechos humanos, estos derechos son fundamentales no sólo dentro de los Estados en cuyas constituciones se encuentran formulados, son derechos supraestatales a los que los Estados están vinculados y subordinados también en el plano del derecho internacional (Ferrajoli et al., 2001, p. 40).

De esta manera, la evolución histórica de los derechos fundamentales y su integración en los ordenamientos jurídicos de los Estados, se materializó a partir de “las constituciones estatales como en el embrión de constitución mundial que representan la Carta de la ONU y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (...) y en los sucesivos pactos y Tratados internacionales sobre los derechos humanos (...) entendido como el paradigma garantista (...)” (Ferrajoli, 2001,

mantiene una sólida y rigurosa distinción entre los derechos fundamentales y sus garantías, que permita aclarar que los primeros no están en riesgo cuando faltan las segundas, las dos más importantes conquistas del constitucionalismo de este siglo, la constitucionalización de los derechos sociales, y, de manera más general, la internacionalización de los derechos fundamentales, no quedaran reducidas a simples declamaciones retóricas” (Ferrajoli et al, 2001, p. 229
³⁴ ver, además, Ferrajoli, L. (1998) “la democracia constitucional”, p. 55, ss. Donde el autor establece los lineamientos para un modelo de democracia enfocado en la protección y priorización de los derechos fundamentales de las personas, y a su vez, la limitación del poder político a partir de establecimiento de un garantismo judicial. Este planteamiento define la vía para articular la forma de democracia sustancial, basada en el respeto de los preceptos constitucionales y el reconocimiento efectivo de los derechos fundamentales.

p. 216). Esta idea, sustenta principalmente en la relevancia y supremacía de la Constitución dentro de la estructura del derecho, donde según Ferrajoli (2001) “no se limita a programar únicamente las formas de producción del derecho, sino que programa además su contenido sustancial” (pp. 216 - 231), es decir, el proceso de integración de los derechos positivos de rango constitucional.

Es entonces, por esta vía que derechos humanos positivizados, como los derechos políticos, se instalan en la tipología de derechos fundamentales basados en:

dos grandes divisiones, entre derechos de la persona y derecho del ciudadano, de los cuales los secundarios (o instrumentales o de autonomía) dentro de los cuales se ubica la clase de derechos políticos, atribuidos sólo a las personas que son también ciudadanos y sean capaces de obrar, como por ejemplo el derecho de elegir representantes y el de ser elegidos (Ferrajoli et al., 2001, pp. 232 - 233).

Con base en lo expuesto, la integración de los Estados al ordenamiento jurídico internacional configura uno de los avances más significativos de las sociedades modernas, esto ha permitido establecer regulaciones a las personas y los Estados que hacen parte de los Tratados, Convenciones, Acuerdos, etc., para la garantía y protección de DD.HH, así como la preservación del régimen democrático, lo cual obligó a los diferentes Estados a realizar esfuerzos mediante la integración de la comunidad internacional por reforzar la protección jurídica de los derechos de todas las personas, en todo momento.

A su vez, los Estados no están aislados desde la óptica jurídica, en la medida que se integran en bloques de Estados que acuerdan en conjunto el respeto y protección de DD.HH. Colombia ha reconocido, ratificado y aprobado, diversos Tratados internacionales como la CADH y los ha integrado³⁵ al ordenamiento jurídico interno, estableciendo especial prevalencia de estos (Arts. 93

³⁵ Colombia en su tradición de miembro activo de la comunidad internacional, y Estado que ha acogido gran parte de las normas internacionales, principalmente en DD.HH, se enfrenta a una *paradoja de convencionalidad*, en la medida,

- 94, CP. 91). Al tiempo que se ha comprometido a acatar el contenido de la Convención y ajustar el ordenamiento interno para que estén acorde con los preceptos de esta, implicando así la responsabilidad internacional del Estado en la promoción y desarrollo de los derechos.

En los últimos años el derecho internacional público, ha adquirido fuerza y relevancia para los Estados como el colombiano. En gran parte, por la disposición y arraigo histórico a la adopción de Tratados internacionales sobre DD.HH al ordenamiento jurídico interno, como la CADH. De hecho, la Sentencia de la Corte IDH en el caso *Petro Urrego vs Colombia*, demuestra que la garantía y protección de derechos a las personas, como los derechos políticos, están en el centro del debate jurídico internacional y nacional, toda vez, que, la consolidación del régimen democrático en los Estados se desarrolla a partir del derecho que otorgan a las personas para participar en el acceso y conformación del poder político en los distintos niveles territoriales.

Para, Alexy (2001) es necesario, “aclarar la práctica” (p.92) respecto a derechos políticos³⁶, como DD.HH. y los estándares internacionales relacionados con la garantía en el ejercicio de estos derechos. En este contexto, Alexy (2001), refiere su tesis central³⁷ a “la fundamentación de los derechos humanos” (p. 93), que, en el caso de los derechos políticos en Colombia, están sustentados en el art. 40° superior, y su positivización³⁸ cumple con el criterio del autor de

que su estructura constitucional, y en general, normativa, se ha proyectado como garante de principios y derechos universalmente reconocidos, pero al mismo tiempo, entra en contradicción, con la imposibilidad de llegar a consensos políticos y jurídicos entre los poderes del Estado que faciliten y permitan un articulación real y efectiva del ordenamiento interno con la normas internacionales; generando de esta manera, un escenario de y carente de fuerza vinculante en la materialización de derechos de especial protección como los derechos políticos de las personas.

³⁶ Alexy (2001), hace una especial diferenciación entre DD. HH *absolutos* y *relativos*, de lo cual, se establece que en el presente estudio sobre el análisis de los derechos políticos se realizará a partir de su clasificación de *relativos*, entendidos como “derechos humanos relativos que todos los miembros de toda comunidad jurídica tienen en su comunidad legal. El derecho de elegir puede presentarse como ejemplo” (p.63).

³⁷ En la teoría del neoconstitucionalismo, a partir del pensamiento filosófico jurídico de en su obra denominada: “teoría del discurso y derechos humanos”, que retoma, la *principalística*, de su teoría de los derechos fundamentales (1985).

³⁸ En el caso concreto, no se cumple, pues, aunque en el país están claras las reglas sobre los derechos políticos, la realidad demostró en la condena al Estado colombiano en 2020 por parte de la Corte IDH, que la extralimitación de una autoridad administrativa como la PGN, no tendría reparos, en actuar contra Petro Urrego en contradicción a la norma interna y al mandato de la CADH (23.2).

configurarse como “reglas o normas para la esfera de acción. Los derechos humanos sólo pueden desenvolver su pleno vigor cuando se garantizan a través de normas de derecho positivo” (p. 93).

Ahora bien, es se debe destacar que Alexy (2001) desarrolla en su obra sobre la teoría del discurso y derechos humanos una importante tesis sustentada en “la posición básica Kantiana, es decir, una posición liberal de los derechos humanos” (p.15). Postura que permitió el análisis de los derechos políticos, a partir del planteamiento de dos principios para su comprensión como DD.HH, “el de la universalidad y el de la autonomía” (Alexy, 2001, p. 15), el primero afirma Alexy (2001) “todas las personas tienen determinados derechos” (p. 62). Asimismo, advierte que el principio de autonomía se desarrolla en dos dimensiones claves, la privada y la pública, “en la privada, se trata de la elección individual acertada y la realización de una concepción personal del bien” (p. 62), en cambio, la segunda dimensión adquiere especial relación frente a los derechos políticos de las personas, toda vez que el objeto de la autonomía pública es “la elección en común con otros, y la realización de una concepción política de lo justo y lo bueno, donde están ligados necesariamente los derechos humanos y la democracia” (p. 62).

De esta manera, la articulación de estos dos principios, y su desarrollo pleno, garantía y aplicación por parte de los Estados, se configura como una condición que “sólo es posible en un Estado Constitucional democrático, en el cual los derechos humanos han tomado la forma de derechos fundamentales” (Alexy, 2001, p. 63). Estos criterios que deben ser tenidos en cuenta en Estados como Colombia, donde los derechos políticos, aun con la protección de la CADH, se ven afectados y limitados a las personas en casos como el propuesto para esta investigación.

Por otra parte, respecto a la comparación desde el control de convencionalidad la compatibilidad entre los procedimientos administrativos establecidos por el control disciplinario colombiano y los estándares internacionales frente a la imposición de sanciones disciplinarias de

destitución del cargo. Adquiere especial relevancia el desarrollo de este componente del estudio, a partir del “argumento de democracia” establecido por Alexy (2001), el cual plantea una premisa básica sustentada en: “el principio del discurso puede realizarse aproximadamente a través de la institucionalización jurídica de procedimientos democráticos que exigen la racionalidad discursiva y, pueden realizarse aproximadamente, sólo si los derechos políticos fundamentales y los derechos humanos rigen y pueden ejercitarse con suficiente igualdad de oportunidades” (pp. 129 – 130).

Es importante destacar, que este argumento de análisis permitirá conocer como desde las diferentes autoridades encargadas del control de convencionalidad en Colombia. Se reconoce, según Alexy (2001) “el verdadero significado que dirige la mirada, de los derechos fundamentales y los derechos humanos, hacia los procedimientos e instituciones de la democracia y hace patente que la idea del discurso sólo puede realizarse en un Estado constitucional democrático, en el que derechos fundamentales y democracia, a pesar de todas las tensiones, entren en una inseparable asociación” (pp. 130 – 131).

Frente al análisis del diálogo de inconventionalidad entre la Corte IDH y la Corte Constitucional, (desarrollado en el capítulo tercero) se ha considerado de especial relevancia las reflexiones y planteamientos que Alexy (2001) sustenta en su teoría del discurso, que expone como “una teoría procesal de la corrección práctica del derecho” (p. 15), que a su vez, le ha permitido fundamentar que “la teoría del discurso permite en efecto, no sólo una fundamentación de los derechos fundamentales y los derechos humanos, sino que evidencia como la teoría básica del Estado constitucional democrático” (p.131). En el cual, para el caso colombiano, los derechos políticos materializan el principio de la participación ciudadana, base estructural de esos derechos.

Finalmente, es relevante destacar este planteamiento en el análisis del diálogo sobre inconventionalidad entre la Corte IDH y la Corte Constitucional respecto de los efectos en el

ordenamiento jurídico interno sobre el incumplimiento del Estado colombiano a los preceptos de la CADH y las decisiones de la Corte IDH. Toda vez, que desde se requiere aplicar el supuesto central de la teoría del discurso, que refiere a que la “aceptación en el discurso depende primeramente de argumentos y, en segundo lugar, que existe una vinculación necesaria entre la aceptación universal bajo condiciones ideales y los conceptos de corrección y validez moral” (Alexy, 2001, p. 69).

1.2. Los estándares internacionales relacionados con la garantía de derechos políticos

Los estándares internacionales en DD.HH, universales e interamericanos, configuran un núcleo duro³⁹ de protección de los derechos políticos. Diferentes Tratados internacionales de DD.HH⁴⁰ se conforman como los principales precedentes en la materia de derechos políticos⁴¹. El

³⁹ Implica que los derechos fundamentales gozan de inviolabilidad, irreductibilidad, universalidad, indivisibilidad, son cardinales para la estabilidad del régimen democrático, y es responsabilidad y prioridad del Estado su garantía y protección, inclusive en crisis o Estados de excepción (CP. 91. Arts. 212° a 2015°).

⁴⁰ De acuerdo a Giraldo (2023) “En la medida que las Naciones Unidas se dieron a la tarea de elaborar pactos, convenciones, tratados, y resoluciones, con miras a darle contenido normativo a la Declaración Universal de los derechos Humanos, proclamada en 1948, el lenguaje de los derechos humanos fue adquiriendo, cada vez más, formalidades del derecho positivo y las discusiones sobre validez lo fueron condicionando a los poderes que le daban sustento, según el ritmo de articulación de la comunidad internacional y de sus diversos bloques y alianzas entre Estados” (p. 11).

⁴¹ Al respecto, ver: Dalla (2011) que realiza una clara identificación y selección de diversos instrumentos internacionales que establecen el estándar de DD.HH respecto a los derechos políticos, en este sentido: La Carta Democrática Interamericana, artículos 2°, 3° y 6°, Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 23°; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo XX; Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 21°; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25°; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, artículo 5°.c; Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, artículo 42°; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 7°; Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, artículos I, II y III; Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, artículo 6°; Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, artículos 2° y 3°; Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales, artículo 6; Proclamación de Teherán, Conferencia Internacional de Derechos Humanos de Teherán, 13 de mayo de 1968 párr. 5; Declaración y Programa de Acción de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 14 a 25 de junio de 1993 (I.8, I.18, I.20, II.B.2.27; Protocolo No. 1 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (artículo 3); y Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos “Carta de Banjul” (artículo 13) (p. 18).

estándar internacional en materia de derechos políticos establece que toda persona tiene derecho a participar libremente en los asuntos públicos, votar y ser elegida en condiciones de igualdad, y acceder a cargos públicos sin restricciones indebidas.

Sobresalen, la *Declaración Universal de Derechos Humanos (10 diciembre 1948)*, que establece en varios de sus artículos, antecedentes de especial relevancia para el reconocimiento de los derechos políticos. Por ejemplo, el art. 2° reconoce la universalidad de “la opinión política de las personas y la condición política de los Estados”, el art. 7° “igualdad ante la ley”, art. 8° “derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes para el amparo de derechos fundamentales”, art. 11° “presunción de inocencia”, frente a derechos políticos y participación democrática art. 21°. (ONU, 1948).

Posteriormente, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), adoptado en 1966, y sus dos Protocolos Facultativos, en la Asamblea General de las Naciones Unidas de (16 de diciembre 1966), plantea diferentes preceptos aplicables a este derecho humano, a esto el art. 1° “libre determinación de la condición política de los pueblos”, el art. 2° “garantía de los derechos, opinión política”, art. 6° derecho al trabajo y garantía de libertades políticas”; art. 25° sobre derechos políticos (ONU, 1966), este último artículo, consagra el derecho de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, a votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, y a tener acceso a las funciones públicas de su país. Este artículo establece que tales derechos deben disfrutarse “sin restricciones indebidas”.

A nivel regional la CADH en su artículo 23° establece el estándar internacional en DD.HH sobre derechos políticos consensuado en la región:

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) votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice libre expresión de la voluntad de los electores, y c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

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

En consonancia con la anterior, el estándar interamericano de los derechos políticos garantiza a todos los ciudadanos el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, a votar y ser elegidos en elecciones públicas y transparentes y a tener acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad. No obstante, la CADH estipula con detalle las causales admisibles de restricción de los derechos políticos. En el artículo 23.2 donde fija que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos políticos “exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

Este listado taxativo implica que fuera de esas causas no se admite limitar los derechos de participación política. En particular, la mención explícita a la “condena por juez competente en proceso penal”, esta causal sustentada como motivo de privación de derechos políticos es sumamente relevante, en la medida, que permite asegurar que solamente mediante un proceso judicial penal, y la posterior sentencia condenatoria, con las debidas garantías procesales, pueda suspender o retirar el derecho de una personas, como es el caso de los SPEP, a votar o a ejercer cargos públicos como sanción por su conducta ilícita.

Es así como, se configura el estándar interamericano⁴², donde queda prohibida la destitución o inhabilitación de SPEP, por parte de autoridades administrativas, sin perjuicio de que los Estados puedan suspender a un funcionario o tomar medidas preventivas mientras se decide sobre un proceso judicial. La Corte IDH resaltó además que una sanción administrativa que remueve a un funcionario elegido lesiona no solo los derechos políticos del sancionado sino también el derecho de sus votantes a elegir libremente a sus representantes, socavando el principio democrático⁴³.

Cabe agregar, que el estándar internacional en DD.HH es vinculante⁴⁴. A su vez, impone la necesidad de reformar los regímenes disciplinarios para garantizar su conformidad con los Tratados internacionales de derechos humanos. Asimismo, fortalece el principio democrático, al impedir que el poder punitivo del Estado sea utilizado para excluir de la participación política a quienes representan intereses sociales legítimos, sin las debidas garantías judiciales.

De esta manera, en la construcción del estándar de DD.HH sobre la competencia disciplinaria que recae en los SPEP, el caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, plantea una perspectiva más amplia del estándar cuando requiere a los Estados parte de la CADH, que los órganos

⁴² Cabe señalar que el SIDH admite restricciones a los derechos políticos dentro del marco democrático, pero solo bajo las causales permitidas en el propio artículo 23.2. Por ejemplo, exigir que un candidato tenga cierta edad mínima, o que no ostente doble nacionalidad si la legislación lo prevé, son restricciones permitidas siempre que sean razonables. También es válida la inhabilitación resultante de una condena penal en firme por delitos, en el caso concreto cometidos por parte del SPEP, no necesariamente como resultado de su ejercicio público, ya que ello se ajusta a “condena por juez competente en proceso penal”. En cambio, las reglas convencionales difieren de sanciones políticas decididas exclusivamente por autoridades administrativas o legislativas que no cumplan con el requisito de tener competencia para imponer una condena penal; incluso al sancionar a una persona con medidas como la pérdida de mandato o destitución a través de juicios políticos deben analizarse cada caso, toda vez, que por ejemplo, un *impeachment* realizado por el legislativo se sustenta en un argumento político, y en el caso de derivar en la inhabilitación del cargo a los SPEP, podría entrar en tensión con la CADH, en Estados como el colombiano.

⁴³ Ver entre otras: Sentencias, *López M. Vs. Venezuela* (2011), Sentencia Caso *Petro Urrego Vs. Colombia* (2020).

⁴⁴ Su aplicabilidad se ajusta a la fórmula estructural que señala Dworkin al advertir que estos derechos deben “ser tomados en serio, ya que no son sino significados normativos, cuya percepción y aceptación social como vinculantes es la primera, indispensable condición de su efectividad” (Ferrajoli et al., 2001, p. 56).

administrativos de control, como la PGN, no tiene competencias para restringir derechos políticos sin respetar los estándares interamericanos en derechos humanos. En definitiva, la protección de los derechos políticos frente a restricciones que vulneran los compromisos internacionales de los Estados asegura que la institucionalidad y confianza en los organismos de control del Estado como la PGN no se conviertan en medios muchas veces con intereses políticos, que desconocen con sus decisiones la voluntad popular mayoritaria desde la afectación de los derechos fundamentales.

1.3. Una nueva interpretación: Desarrollo y configuración de los derechos políticos electorales desde los estándares internacionales

El desarrollo de un estándar en DD.HH estructurado desde el sistema universal, concretamente desde el PIDCP y el PIDESC, así como desde el sistema regional a través de la CADH, ha permitido una configuración y dimensión más extensa de los derechos políticos, que se presentan como fundamento esencial del régimen democrático de los Estados. Estos se han reconocido como derechos humanos en diversos instrumentos internacionales que desde mediados del siglo XX han presentado importantes avances y la configuración de sistemas de DD.HH como el interamericano que integra la CADH, aspectos que se han tratado anteriormente.

En este sentido, adquiere especial relevancia la participación ciudadana efectiva en los diferentes procesos y espacios democráticos, que se han consolidado principalmente desde el elemento electoral, que incluyen el derecho a votar, a ser elegido y a participar en la conformación del gobierno nacional, departamental o municipal. Esto, mediante procesos de elecciones democráticas, que garanticen la transparencia y libertad del ejercicio pleno de este derecho.

Es importante destacar, que la evolución normativa de los derechos políticos electorales en el DIDH refleja un desarrollo clave enfocado a la garantía de la participación democrática. Este

desarrollo, restringe severamente las posibilidades de limitación de estos derechos, por parte de autoridad del Estado diferente al juez penal.

Coinciden tanto el sistema universal como el interamericano en que las personas tienen derecho a gozar de la posibilidad de elegir y ser elegidos sin restricciones arbitrarias o desproporcionadas. De hecho, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), desde la CADH artículo 23°.2 y la jurisprudencia de la Corte IDH, ha consolidado un estándar en DD.HH particularmente estricto: donde se prohíbe que autoridades administrativas priven a una persona de sus derechos políticos como sanción, especialmente cuando se trata de SPEP. Este estándar responde a la finalidad de preservar el núcleo de la democracia representativa, evitando que decisiones discrecionales desde actos administrativos anulen la voluntad popular.

Se reitera que la única vía aceptable para restringir derechos políticos a una persona bajo las normas del SIDH, es mediante un acto jurisdiccional penal, con pleno respeto al debido proceso; cualquier otra forma, aun justificada en razones del cumplimiento de las normas vigentes, lucha contra la corrupción, entre otras, es incompatible con los compromisos internacionales asumidos por los Estados. El caso *Petro Urrego vs. Colombia* (2020) ilustró acertadamente las tensiones presentes cuando un Estado, en ejercicio de su potestad disciplinaria, extralimita los estándares internacionales permitidos.

La Corte IDH, al resolver este caso, en su decisión reafirmó la extensión y doble afectación, así como protección de los derechos políticos, los cuales no refieren exclusivamente al titular del derecho, el SPEP, sino que vincula en su reconocimiento al grupo de personas que, en el ejercicio propio de sus mismos derechos políticos, lo eligió. Entonces, la destitución e inhabilitación de Petro por vía administrativa realizada por la PGN no solo vulneró el derecho de Petro a ser elegido

en futuras contiendas electorales, sino que vulneró el derecho de los ciudadanos de Bogotá D.C., a preservar en la administración de la ciudad a la persona que habían elegido.

Para terminar, el caso dejó expuesta la importancia de que los procesos sancionatorios, sean estos penales o administrativos, deben respetar las garantías y el estándar en DD.HH, de lo contrario la restricción a los derechos políticos carecerá de legitimidad jurídica.

1.4. Análisis derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

A nivel regional, el SIDH, ha transitado un largo camino en la integración de los Estados de la región, en armonía con el sistema universal de DD.HH. resultado de esto, se ha consolidado como:

Ese conjunto de convenios, normas e instituciones, resultado de la vocación y voluntad de integración y cooperación entre los Estados de las Américas que compone el bloque convencional. Desde la constitución de la Organización de los Estados Americanos en 1948, todas las instituciones, convenios y normas desarrolladas en el interior del Sistema Interamericano han tenido a la OEA como referencia directa (OEA, 2015, p. 6).

El SIDH inicia con la aprobación de la Carta de la OEA y la Declaración Americana de derechos y deberes del hombre. Posteriormente, la Organización de Estado Americanos (OEA) aprobaría la CADH, suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969. Desde sus inicios, estos instrumentos del SIDH han permitido dimensionar el contexto de los derechos reconocidos a las personas de la región.

Del mismo modo, se crearon dos Órganos para vigilar por la observancia y cumplimiento de los DD.HH: 1. La CIDH (Washington D.C); 2. La Corte IDH (San José Costa Rica). En 1959 se instalaría la CIDH y en 1979 la Corte IDH.

En el caso de Colombia, hace parte de la SIDH, en consecuencia, es parte de la CADH a partir del 31 de julio de 1973, y reconoció la competencia contenciosa de la Corte IDH, desde el 21 de junio de 1985, esto por tiempo indefinido, bajo condición de reciprocidad, y para hechos posteriores a esta aceptación. A su vez, sobre casos relativos a la interpretación o aplicación de la CADH, reservándose el derecho de hacer terminar la competencia cuando lo considere necesario, así el Estado colombiano se acoge a los postulados de la Corte y a obedecer y acatar sus sentencias.

Asimismo, la Corte IDH ha desarrollado diferentes referentes jurisprudenciales relacionados con los derechos políticos de personas elegidas popularmente o en el contexto de un proceso electoral en su país, caso establecido en el artículo 23° de la CADH. La Corte ha interpretado estos derechos de manera amplia, además, examina los alcances del derecho a acceder y mantener cargos públicos, así como una gama extensa de regulaciones y restricciones legítimas aplicables a los derechos políticos, en los casos que a continuación se señalan.

Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. (2005). Advertiría el tribunal que la restricción de participar a través de un partido político impuso a los candidatos propuestos por Yatama una forma de organización ajena a sus usos, costumbres y tradiciones, como requisito para ejercer el derecho a la participación política, en contravención de normas internas (párr. 205) que obligan al Estado a respetar las formas de organización de las comunidades de la Costa Atlántica, y afectó en forma negativa la participación electoral de dichos candidatos en elecciones municipales del año 2000.

El Estado no ha justificado que dicha restricción atienda a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo. Por el contrario, dicha restricción implica un impedimento para el ejercicio pleno del derecho a ser elegido de los miembros de las comunidades indígenas y étnicas que integran Yatama.

La Corte IDH estima que la limitación analizada en los párrafos precedentes constituye una restricción indebida al ejercicio de un derecho político, que implica un límite innecesario al derecho a ser elegido, tomando en cuenta las circunstancias del presente caso. La Corte encuentra que Nicaragua no adoptó las medidas necesarias para garantizar el goce del derecho a ser elegidos de los candidatos propuestos por Yatama, quienes son miembros de comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua, ya que se vieron afectados por la discriminación legal y de hecho que impidió su participación en condiciones de igualdad en las elecciones municipales de noviembre de 2000. (Corte IDH, 2018, p. 34).

Frente a lo anterior, la Corte IDH, en el Caso Yatama vs Nicaragua (párr. 199) señala que la participación mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello. Asimismo, la citada sentencia sostiene que el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación (Caso Yatama vs Nicaragua, párr. 200).

Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. (2008). El presente caso se trata de una persona que deseaba presentarse como candidato independiente, que no alegó ni acreditó

representar intereses de algún grupo vulnerable o marginado de la sociedad que estuviera impedido formal o materialmente para acceder a cualesquiera de las alternativas que el sistema electoral mexicano ofrecía para participar en las elecciones, y que tenía diversas alternativas idóneas para poder ser postulado como candidato.

La Corte IDH señalaría que 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” (párr. 146).

A su vez, la Corte IDH señala en esta sentencia 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 (párr. 174).

Se alegó la violación del artículo 25° de la CADH por entender que en la época de los hechos el Estado no proveía a las personas bajo su jurisdicción de un recurso rápido, sencillo y efectivo para proteger los derechos políticos y que el recurso de amparo interpuesto por la presunta víctima en el presente caso no era un recurso efectivo en los términos requeridos por el citado artículo. El Tribunal estima que el Estado debe, en un plazo razonable, completar la adecuación de su derecho interno a la Convención, de tal forma que ajuste la legislación secundaria y las normas que reglamentan el juicio de protección de los derechos del ciudadano de acuerdo con lo previsto en la reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007, de manera que mediante dicho

recurso se garantice a los ciudadanos de forma efectiva el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido. (Corte IDH, 2018, p. 78).

Adicionalmente, señala frente al ejercicio efectivo de los derechos políticos donde advierte que “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, en conjunto, hacen posible el juego democrático” (Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. 2008, párr. 143).

CIDH. Informe sobre el caso Venezuela (2009). Define los derechos políticos como “aquellos que reconocen y protegen el derecho y el deber de todos los ciudadanos de participar en la vida política de su país” (párr.18). A su vez destaca que tiene dos aspectos que los identifican: “el derecho al ejercicio directo del poder y el derecho a elegir a quienes deben ejercerlo” (párr.18). Estos derechos políticos se manifiestan en dos aspectos principales:

Primero, el derecho al ejercicio directo del poder, que permite a los ciudadanos participar directamente en la formulación y ejecución de políticas públicas. Esto incluye la posibilidad de involucrarse en procesos como referendos, plebiscitos, consultas populares y otras formas de democracia directa. Este aspecto garantiza que la voz de los ciudadanos se escuche y se considere en la toma de decisiones importantes, promoviendo una mayor responsabilidad y transparencia en el gobierno.

Segundo, el derecho a elegir a quienes deben ejercer el poder, que se refiere a la facultad de los ciudadanos para votar en elecciones libres, justas y periódicas. Este derecho es esencial para asegurar que los representantes del pueblo reflejen verdaderamente la voluntad de sus electores. Además, incluye el derecho a ser elegido, lo cual permite a los ciudadanos postularse para cargos públicos y desempeñar funciones en el gobierno. Este aspecto es crucial para la

alternancia en el poder y la representación de diversas perspectivas y grupos dentro de la sociedad (párr.18).

Corte IDH. Caso Manuel Cepeda Vargas Vs Colombia (2010). En esta sentencia la Corte IDH se refirió a las limitaciones de derechos políticos cuando estos se encuentran en relación con otros derechos fundamentales como lo es la libertad de expresión: Entre otros derechos políticos, el artículo 23° de la Convención protege el derecho a ser elegido, el cual supone que el titular de los derechos tenga la oportunidad real de ejercerlos, para lo cual debe adoptar medidas efectivas para garantizar las condiciones necesarias para su pleno ejercicio.

En estrecha relación con lo anterior, la Corte ha establecido que es posible que la libertad de expresión se vea ilegítimamente restringida por condiciones de facto que coloquen, directa o indirectamente, en situación de riesgo o mayor vulnerabilidad a quienes la ejerzan. Por ello, el Estado debe abstenerse de actuar de manera tal que propicie, estimule, favorezca o profundice esa vulnerabilidad y ha de adoptar, cuando sea pertinente, medidas necesarias y razonables para prevenir violaciones o proteger los derechos de quienes se encuentren en tal situación.

Corte IDH. Caso López Mendoza Vs. Venezuela (2011). Donde la Corte determina si las sanciones de inhabilitación impuestas al señor Leopoldo López Mendoza por decisión de un órgano administrativo de Venezuela y la consiguiente imposibilidad de que registrara su candidatura para cargos de elección popular. Advierte el tribunal que este punto debe resolverse mediante la aplicación directa de lo dispuesto por el artículo 23° de la CADH, porque se trata de sanciones que impusieron una clara restricción a uno de los derechos políticos reconocidos por el párrafo 1° de dicho artículo.

La Corte IDH 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” (Corte IDH, 2011). 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” (Corte IDH, 2011). En el presente caso, si bien el señor López Mendoza ha podido ejercer otros derechos políticos, está plenamente probado que “se le ha privado del sufragio pasivo⁴⁵, es decir, del derecho a ser elegido” (Corte IDH, 2018, pp. 23 - 24).

1.5. La internacionalización del derecho constitucional en Colombia, desde el bloque de constitucionalidad: derechos políticos como DD. HH

El proceso de internacionalización del derecho constitucional en Colombia ha transformado profundamente la interpretación y aplicación de los derechos fundamentales, particularmente a través del reconocimiento del bloque de constitucionalidad como parámetro de validez y control normativo. En este contexto, los derechos políticos han dejado de ser concebidos únicamente como prerrogativas del orden jurídico interno para adquirir el estatus de DD.HH universales, protegidos tanto por la CP. 91 como por instrumentos internacionales ratificados por el Estado colombiano, como la CADH.

⁴⁵ Es importante tener en cuenta que el sufragio pasivo se configura a partir de los siguientes elementos: 1) el derecho a ser candidato en una elección popular, 2) el derecho a ser proclamado electo, cuando se gana la elección, 3) el derecho a posesionarse y 4) el derecho a permanecer y ejercer el cargo durante el período previsto (Vanegas 2009, en: Roa & Duarte, 2023, p. 70).

Esta apertura del orden constitucional colombiano hacia el derecho internacional ha consolidado un modelo de justicia constitucional interdependiente, en el cual los jueces y autoridades administrativas están obligados a aplicar el control de convencionalidad y a garantizar que las restricciones a los derechos políticos, como es el caso de la participación, la elección y el acceso a cargos públicos, encuadren con los estándares internacionales de derechos. Así, la internacionalización no solo amplía el catálogo de derechos protegidos, sino que redefine los límites del poder disciplinario y las garantías sustanciales que deben regir toda limitación a derechos fundamentales en un Estado constitucional de derecho como el colombiano.

Desde sus primeras jurisprudencias⁴⁶, la Corte Constitucional, ha reconocido la articulación del ordenamiento jurídico interno con las estructuras normativas internacionales, que conforman las normas del derecho internacional. Es así como, la figura del bloque de constitucionalidad se desarrolla en el ordenamiento jurídico colombiano, “con el objeto de armonizar los contenidos de los artículos 4° y 93°⁴⁷ superiores de cara a la mejor comprensión de la recepción del derecho internacional de derechos humanos” (Corte Constitucional, Sentencia SU-381 de 2024).

De igual manera, la Corte ha sostenido a través de los años un criterio homogéneo donde determina que:

el único sentido razonable que se puede conferir a la noción de prevalencia de los Tratados de derechos humanos y de derecho internacional humanitario (CP. 91, arts. 93° y 214°

⁴⁶ Frente a la figura del Bloque de constitucionalidad, la Corte Constitucional se pronuncia por primera vez, a partir de la Sentencia C-225 de 1995, y posteriormente en diversa jurisprudencia que ha reiterado la figura del Bloque, ver: C-358 de 1997. C-028 de 2006. C-327 de 2016. SU-146 de 2020. C-146 de 2021. C-030 de 2023.

⁴⁷ También ha indicado la Corte Constitucional, en Sentencia SU 381 de 2024, que: “el artículo 93° no es el único referente normativo de incorporación de derechos y principios al ordenamiento superior, pues existen otras cláusulas constitucionales que cumplen similar función, como el artículo 53° respecto de los convenios internacionales de trabajo debidamente ratificados; el artículo 214°.2 en cuanto a las reglas del Derecho Internacional Humanitario; el artículo 151° sobre leyes orgánicas, y el artículo 152° respecto a las leyes estatutarias” (Párr. 72).

numeral 2) es que estos forman con el resto del texto constitucional un “bloque de constitucionalidad”, cuyo respeto se impone a la ley (Sentencia C-225 de 1995).

Ahora bien, la Corte constitucional en sentencia (SU-381 de 2024) reitera la configuración conceptual del bloque de constitucionalidad, advirtiendo que:

corresponde al bloque en sentido *estricto* y bloque en sentido *lato*⁴⁸. Las normas que hacen parte del bloque en la primera acepción, están situadas en el nivel constitucional, y tienen la misma fuerza y jerarquía de la Carta; mientras que aquellas que integran el bloque en sentido *lato*, aunque tienen una jerarquía intermedia entre la Constitución y las leyes ordinarias, incorporan disposiciones que regulan la producción normativa de estas últimas y, por lo tanto, su desconocimiento también ocasiona problemas de validez.

Adicionalmente, Quinche (2014), sostiene que el bloque de constitucionalidad *strictu sensu*⁴⁹, se ha considerado que se encuentra conformado por aquellos principios y normas de valor constitucional, los que se reducen al texto de la Constitución propiamente dicha y a los Tratados internacionales que consagren derechos humanos. Frente a la noción *lato sensu*⁵⁰ del bloque, según

⁴⁸ Es preciso anotar que si bien es cierto desde la Sentencia C-225 de 1995 se planteó la tesis de bloque de constitucionalidad en sentido *estricto*, esta distinción adquirió claridad en la Sentencia C-358 de 1997.

⁴⁹ Es importante referenciar los principales elementos que integran el bloque de constitucionalidad en esta categoría concreta, en primer lugar, el preámbulo de la Constitución de 1991, explícitamente señalado por la Corte constitucional en Sentencia C-479 de 1992; en segundo lugar, los Tratados de límites ratificados por Colombia, así como los derechos específicos que satisfagan el inc. 1° del art. 93° superior, como serían el debido proceso, art. 29° CP. 91; El Convenio 169 de la Organización Internacional del trabajo (OIT), especialmente art. 17° que prevé el derecho fundamental a la consulta previa; Los Convenios de Ginebra y el Protocolo II, sobre derecho internacional humanitario; finalmente debe reseñarse normas del *ius cogens* como componentes del bloque de constitucionalidad en sentido *estricto*. (Quinche, 2014, pp. 143, 144 y 145).

⁵⁰ Se articulan mediante la vía del inciso 2° del art. 93° constitucional, ingresaría la mayoría de instrumentos internacionales ratificados por Colombia como son; La CADH; su Protocolo adicional en materia de derechos económicos, sociales y culturales; el PIDCP, así como PIDESC; Convención Belém do Pará, entre otros (...) normas estatutarias y leyes orgánicas, Convenios de la OIT ratificados por Colombia distinto al Convenio 169, asimismo, las reglas y estándares fijados por Tribunales internacionales como la Corte IDH en sus providencias; las declaraciones internacionales sobre DD.HH, que no tienen la categoría de Tratado o Convención, pero la Corte lo usa para control constitucional (Declaración Universal de los derechos humanos de 1948; Declaración Universal de los derechos Humanos); otro elemento a resaltar, serían las diversas interpretaciones realizadas por la Comisión interamericana de derechos Humanos (CIDH), la Corte IDH, y el Comité de Derechos Humanos de la ONU; finalmente, cabe incluir el denominado *soft law*, declaraciones o principios elaborados por importantes doctrinantes, cuerpos especializados,

el cual este estaría compuesto por todas las normas de diversa jerarquía, que sirven como parámetro para llevar a cabo el control de constitucionalidad de la legislación (...) en esta categoría el bloque de constitucionalidad estaría conformado no solo, por el articulado de la Constitución sino, por Tratados internacionales de DD.HH, leyes orgánicas, y leyes estatutarias (p.140).

Por otra parte, es pertinente señalar que sería hasta la entrada en vigencia de la CP. 91⁵¹, donde se daría un profundo cambio en la estructura jurídica del Estado, al reconocer en “Colombia la participación ciudadana como un valor constitucional, un principio fundamental y como uno de los fines esenciales del Estado” (Hurtado & Hinestroza 2016, P. 59). Es decir, un desarrollo constitucional de los derechos políticos.

Asimismo, la CP. 91, en diferentes artículos expresa la relevancia de la participación democrática y política de las personas, así el artículo 1° indica:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Const. 1991, art. 1°).

A su vez, la principal referencia constitucional de los derechos políticos se encuentra en el artículo 40° superior que advierte 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. 2. Tomar parte en

como los del CICR, y adquieren un valor jurídico clave, puesto que son adoptados por órganos internacionales (Quinche, pp. 146-147)

⁵¹ En Colombia el modelo constitucional derivado de la CP. 91, se estructura a partir de la supremacía de la Constitución, establecida en el artículo 4°. Al referido, Fioravanti (1996) advierte que “(...) más allá de las características singulares de las constituciones democráticas posteriores a la segunda guerra mundial, cabe destacar que en este momento histórico se descubre en su conjunto *la supremacía de la constitución*, bien como máxima forma de garantía de los derechos y libertades, bien como norma directiva fundamental a seguir para la realización de los valores constitucionales” (p. 128).

elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas (...) (Const. 1991, art. 40).

Es preciso anotar que, los derechos políticos como se consagran en la CP. 91, refieren o exigen como premisa básica, la condición de ciudadano en ejercicio, como lo hace también la norma de la CADH objeto de análisis. La Constitución colombiana por su parte se ocupa de señalar en su artículo 99° que “la calidad de ciudadano en ejercicio, resulta ser un requisito previo e indispensable para ejercer el derecho al sufragio, es decir, para participar en comicios electorales, para ser elegido en cargos públicos, y para desempeñar por otras vías distintas el ejercicio de cargos públicos que lleven incorporada autoridad o jurisdicción” (CP. 91, art. 99°).

Cabe agregar el artículo 103° que establece con claridad los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía:

El voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan. (CP. 91, Art 103°).

Es importante destacar que la Carta de 1991 establece que la soberanía reside en el pueblo y garantiza a los ciudadanos el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Es así como estos artículos reflejan el compromiso del Estado con un sistema donde

los ciudadanos no solo eligen a sus representantes, sino también tienen mecanismos directos para influir en las decisiones políticas, como el referendo, la consulta popular y el plebiscito.

Para terminar, es pertinente referenciar un aspecto clave del estudio, señalado por la Corte Constitucional en Sentencia T-366 de 2015, donde realiza un análisis de las principales normas que justifican el mandato convencional de la CADH 23°.2, sobre la limitación de los derechos políticos de las personas, exclusivamente por parte de sentencia de juez penal competente. Esta premisa en el ordenamiento jurídico colombiano, configura la suspensión de derechos políticos como pena accesoria y, haciendo énfasis en un aspecto fundamental de su reconocimiento, su rehabilitación, al ser limitados por una sentencia judicial, a esto señala que:

36. Según lo establecido en el numeral 1° del artículo 43° de la Ley 599 del 2000 (Código Penal), una de las penas restrictivas de otros derechos distintos a la pena privativa de la libertad, es la suspensión de derechos políticos.

37. Paralelamente, el inciso 3° del artículo 52° de la misma normativa, dispone que, en todos los casos, la pena de prisión “conlleva a la pena accesoria de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas, por un tiempo igual al de la pena a la que accede y hasta por una tercera parte más, sin exceder el máximo fijado en la Ley, sin perjuicio de la excepción a que alude el inciso 2° del artículo 51°.

38. En relación con el cumplimiento de las penas accesorias, el artículo 53° del Código Penal establece que las penas privativas de otros derechos que sean concurrentes con la pena privativa de la libertad, se aplicarán y ejecutarán simultáneamente con ésta, y el juez oficiosamente, dará la información respectiva de su cumplimiento a la autoridad correspondiente.

39. Respecto de la rehabilitación de los derechos políticos, el artículo 98° de la Constitución Política dispone que “*la ciudadanía se pierde de hecho cuando se ha renunciado a la nacionalidad, y su ejercicio se puede suspender en virtud de decisión judicial en los casos que determine la ley. Quienes hayan sido suspendidos en el ejercicio de la ciudadanía, podrán solicitar su rehabilitación*” (...)

40. El artículo 92° del Código Penal establece que la rehabilitación de derechos políticos cuya suspensión se haya impuesto como una pena accesoria, opera de derecho, una vez haya transcurrido el término impuesto en la sentencia, y basta con que el interesado formule la solicitud correspondiente, acompañada de los respectivos documentos ante la autoridad competente.

En el mismo sentido, el artículo 71° del Código Electoral⁵² señala que la rehabilitación de los derechos políticos opera *ipso iure*, cuando se cumple el término por el cual se impuso su pérdida como pena, para ello es necesario que el interesado formule la solicitud pertinente al registrador municipal de su domicilio, acompañada de los documentos correspondientes. De acuerdo con lo señalado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, el documento que se debe adjuntar corresponde al oficio o sentencia donde se manifieste la extinción de la pena, el cumplimiento de la misma o el texto aclaratorio donde se explique que el solicitante no ha cometido el delito investigado o que en efecto, le han sido restablecidos sus derechos políticos, expedido por el despacho de conocimiento.

⁵² Decreto Ley 2241 de 1986 (julio 15) Diario Oficial No. 37.571 de 1o. de agosto de 1986. Por el cual se adopta el Código Electoral.

1.6. La sentencia Petro Vs Colombia: De lo histórico a lo actual un debate de fondo frente a los derechos políticos y la afectación al régimen democrático en Colombia

El hombre es un ser social por naturaleza, que se ha desarrollado a través de la historia en la búsqueda de la organización social como pináculo de su paso por el mundo. Sin importar el grupo social, el lugar o momento de la historia relativo al ser humano, las personas interactúan permanentemente en la construcción de soluciones y alternativas prácticas que permitan superar las necesidades y mejorar la calidad de vida propia, de sus familias y de sus comunidades.

De esta manera, las personas han encontrado en las diferentes formas de participación el ideal dinamizador en la sociedad que ha permitido el crecimiento y consolidación de los Estados como el colombiano, con un sistema jurídico y con instituciones sólidas, que garantizan diversas formas de organización y representación comunitaria y colectiva donde se ha logrado encausar e interpretar las demandas de los grupos sociales de especial protección, como los SPEP.

Esto aún, bajo las complejas circunstancias históricas de violencia y conflicto armado interno que por décadas ha fragmentado los territorios, ha permeado de corrupción las instituciones públicas, y ha desfigurado el objetivo de reconocernos como una nación. Desde el origen de la República han existido en Colombia dos partidos políticos hegemónicos Liberal y Conservador que han moldeado una larga tradición de gobiernos con ideologías populistas y formas particulares de administrar el Estado; serían desde la influencia de diversos movimientos sociales, obreros, campesinos, estudiantiles, intelectuales, entre otros, desde principio del siglo XX, y motivados por la indignación nacional que generaría el oscuro referente de la masacre de las bananeras (1928), sería donde se empezarían a desarrollar movimientos ciudadanos como la Unión Nacional Izquierdista Revolucionaria (UNIR) creada en 1933 por miembros del partido Liberal con

tendencia de izquierda, y cercanos a las bases populares que generarían acciones en favor de las luchas campesinas y agrarias en diferentes regiones del país.

Asimismo, por ese periodo empezaría a tener visibilidad el Partido Comunista Colombiano que lograría integrarse a diferentes sectores sociales como los sindicatos, movimientos obreros, estudiantiles, campesinos, las juntas de acción comunal, entre otros. Estos años estuvieron marcados por una fuerte violencia referenciada con el asesinato de Jorge Eliecer Gaitán (1948), cuyo resultado sería un complejo proceso de violencia territorial, sistemática y justificada en la ideología partidista radical⁵³, tensiones que serían la génesis de las guerrillas liberales y comunistas, así como los grupos de autodefensas conservadoras (chulavitas y pájaros) que dejarían una huella de muerte, impunidad y deterioro social a su paso, y que incluso en la actualidad persiste su legado representado en los grupos armados ilegales que se justifican en la violencia como forma de defensa de una postura política o ideológica.

Asimismo, el periodo denominado el frente nacional⁵⁴ (1958 a 1978) representó una fórmula excepcional de alternancia pactada entre los partidos Liberal y Conservador, diseñada para superar la violencia partidista de mediados del siglo XX, pero que implicó una seria limitación al pluralismo democrático. Desde la perspectiva de los derechos políticos y el principio de

⁵³ Agudizada por la elección (1950) de Laureano Gómez Castro como presidente de Colombia; posteriormente la ilegítima toma militar del poder por parte del General Gustavo Rojas Pinilla (1953) disfrazada en la historia como un periodo de transición o de “pacificación” militar frente a la “amenazas comunistas”, escondiendo su verdadera naturaleza de dictadura donde fueron violados sistemáticamente DD.HH, limitación de libertades, se realizaron contra la población civil todo tipo de crímenes, desaparición forzada, torturas, asesinatos, etc. Casos como: la muerte de los estudiantes el 8 y el 9 de junio de (1954); la masacre de la plaza de toros de la Santamaria de Bogotá (1956); la explosión de los camiones cargados con dinamita en Cali el 7 de agosto de (1956); la censura de prensa a periódicos el Tiempo, el Espectador, entre (1953) y (1957); entre otros.

⁵⁴ Aunque se consolidó como un mecanismo de estabilización política, el modelo del Frente Nacional desconoció estándares fundamentales de representación democrática, debilitó la legitimidad del sistema político e incidió en la exclusión estructural de sectores sociales, lo cual generó condiciones propicias para la insurgencia y posteriores conflictos armados con guerrillas nacientes como el ELN o las FARC-EP. Así, el Frente Nacional, aunque constitucionalizado, supuso una tensión entre la legalidad formal y los principios sustantivos del Estado democrático de derecho.

participación, este acuerdo restringió el derecho al sufragio pasivo y activo de los ciudadanos al excluir a otras fuerzas políticas de la competencia electoral y de la representación institucional.

Posteriormente, sería hasta la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 donde se referenciaría un período de cambio institucional, jurídico, en la historia política y normativa de Colombia al establecer un nuevo orden democrático, participativo y pluralista, que amplió significativamente el alcance de los derechos políticos. Superando el modelo excluyente heredado del Frente Nacional, la nueva Carta Política reconoció el derecho de todos los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (art. 40°), e incorporó mecanismos de democracia directa como el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto y la iniciativa legislativa: este giro constitucional fortaleció la representación de sectores históricamente marginados, permitió la creación y reconocimiento de nuevos partidos y movimientos políticos, y consolidó un marco jurídico compatible con los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

No obstante, la profundización de violencias estructurales, la cooptación institucional y las barreras reales al ejercicio efectivo de los derechos políticos que han persistido hasta la actualidad. Ello demuestra que la apertura constitucional requiere ser acompañada de garantías materiales que permitan su realización plena en un contexto de justicia social y equidad política.

En este orden de ideas, la participación ciudadana es un principio fundamental del sistema democrático colombiano y está estrechamente vinculada con los derechos políticos, reconocidos tanto a nivel constitucional como internacional. Para Hurtado e Hinestroza (2016) “hablar de participación ciudadana, lleva implícito tener presente el concepto de democracia. En su sentido más elemental la democracia significa, el gobierno del pueblo” (p. 61), es decir, un Estado donde las personas libremente decidan sobre los asuntos públicos, sobre sus autoridades, y a su vez, que

permita el desarrollo y garantía de los derechos establecidos y reconocidos a todos, como es el caso de los derechos políticos, que permiten a las personas hacer parte de las decisiones públicas o colectivas que se presenten en sus territorios frente a sus comunidades.

Esto desde el ejercicio pleno del derecho a participar en los diferentes espacios democráticos que por vía electoral le permita acceder a hacer parte del poder público accediendo a diferentes cargos de elección popular. O desde el ejercicio concreto de ser elector de sus miembros.

Sería entonces, hasta la sentencia en el caso *Petro Urrego Vs. Colombia*. (2020), que la interamericana plantearía un debate jurídico de fondo frente a los derechos políticos y la afectación al régimen democrático en Colombia. La Corte entraría a argumentar la vulneración de las garantías judiciales, propias del proceso que se ven transgredidas al no respetar la “garantía de la imparcialidad ni el principio de presunción de inocencia” (Corte IDH, 2020), puesto que, en el proceso disciplinario que se desarrolló contra Petro Urrego por parte de la PGN, se presentó la vulneración de los derechos procesales del ex alcalde de Bogotá lo cual “implicó que la Sala Disciplinaria fuera la encargada de emitir el pliego de cargos y al mismo tiempo juzgar sobre la procedencia de esto, concentrando así las facultades investigativas, acusatorias y sancionatorias” (Corte IDH, 2020).

Considera la Corte IDH que el diseño del proceso disciplinario viola el artículo 8°.1 de la CADH. El artículo en mención se refiere al derecho que tiene “toda persona al respeto de las debidas garantías y a tener un juez o tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley” (CADH, 1969, art. 8°.1).

Por otra parte, la Corte Constitucional colombiana ha desarrollado una importante jurisprudencia enfocada en diferentes temas como la integración normativa internacional en el

ordenamiento jurídico interno, sobre los derechos políticos como derecho fundamental, la participación ciudadana, entre otros.

Corresponde señalar en primer lugar, que la jurisprudencia constitucional en Sentencia C-028 de 2006, realiza una valoración sobre la interpretación de la CADH respecto al ordenamiento jurídico interno, a esto señala:

hace parte del bloque de constitucionalidad, en virtud de lo dispuesto en el artículo 93 Superior. Bajo este contexto, es claro que el mencionado instrumento internacional forma parte del bloque de constitucionalidad y, por lo tanto, debe ser utilizado como parámetro que guíe el examen de constitucionalidad de las leyes colombianas. (Sentencia C-028 de 2006).

Asimismo, se pronuncia en diferentes oportunidades frente a los derechos políticos de las personas, donde sostiene que:

una de las características esenciales del nuevo modelo político inaugurado por la Constitución de 1991, consiste en reconocer que todo ciudadano tiene derecho no sólo a conformar el poder, como sucede en la democracia representativa, sino también a ejercerlo y controlarlo, tal y como fue estipulado en el artículo 40 constitucional (sentencia T-358 de 2002).

A su vez, la Corte Constitucional resalta en su jurisprudencia la importancia de la participación ciudadana en el la construcción democrática, a esto plantea que:

Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y que, en ese orden de ideas, puede elegir y ser elegido, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna y formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, revocar el mandato de los

elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley, tener iniciativa en las corporaciones públicas, interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley y acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (Sentencia C-329 de 2003).

Y agrega sobre el reconocimiento y desarrollo normativo del derecho a la participación en el ordenamiento jurídico colombiano que:

Es principio y fin del Estado, la relación que, al interior del mismo, existe entre las autoridades y los ciudadanos, en sus diversas órbitas como la económica, política o administrativa. En atención a dichos postulados, la Constitución, dedicó a los derechos políticos un artículo especial, tornándose así expresa la relevancia que en el marco institucional tiene la participación política de los ciudadanos (Sentencia C-329 de 2003).

De esta manera, la CP. 91 adoptó el modelo de democracia participativa, por medio del cual se extendieron los espacios en los cuales los ciudadanos podían tener incidencia en la toma de decisiones. Especialmente, el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos ya no se limita a depositar su voto para elegir representantes, sino que pueden participar en otros múltiples espacios del poder político (Corte Constitucional, Sentencia T-066 de 2015).

En esta misma jurisprudencia se estableció que “los derechos políticos y electorales son instrumentos con los que cuentan los ciudadanos para incidir sobre la estructura y el proceso político de los cuales hacen parte” (Sentencia T-066 de 2015), y complementa la Corte que la configuración de este derecho “surge en razón de su calidad de ciudadanos, los derechos políticos son las titularidades de las que se desprenden los mecanismos por medio de los cuales la ciudadanía se ejerce” (Sentencia T-066 de 2015), concluye la Corte que “el alcance de los derechos políticos depende, entre otros aspectos, de la forma de gobierno adoptada por cada Estado” (Sentencia T-066 de 2015).

Los derechos políticos en los sistemas democráticos deben permitir, como mínimo, que los ciudadanos elijan a sus gobernantes en elecciones periódicas y competitivas. No obstante, ésta es una definición reduccionista de democracia que pretende distinguir entre democracias y regímenes autoritarios. Sin embargo, no da cuenta de que en realidad existen distintos tipos de democracia, a los cuales corresponde ámbitos más o menos amplios de protección de los derechos políticos.

De esta manera, la participación ciudadana es fundamental en la toma de decisiones públicas al permitir escenarios más representativos y justos, aumentando así la confianza pública en las instituciones, garantizando igualmente derechos políticos a los ciudadanos como lo establece la CADH, otros instrumentos internacionales y la Constitución de 1991. Además, la participación ciudadana contribuye a la rendición de cuentas, ya que permite a los ciudadanos exigir información y supervisar las acciones del gobierno, reduciendo la corrupción y mejorando la eficiencia administrativa.

Por otra parte, en lo que se trata a la causal de limitación contemplada en el artículo 23.2 de la CADH, objeto de estudio, señala que la “condena, por juez competente, en proceso penal”, en este sentido, la Corte Constitucional mediante sentencia C-329 de 2003 ha reiterado que:

- i) el juez penal está obligado a imponer como pena accesoria la de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas, siempre que se imponga la pena de prisión; ii) la imposición de esta sanción trae como consecuencia privar al penado de la facultad de elegir y ser elegido, del ejercicio de cualquier otro derecho político, función pública, dignidades y honores que confieren las entidades oficiales.

Posteriormente, la Corte Constitucional en sentencia C-601 de 2015, nuevamente se pronuncia frente a la interpretación del artículo 40° superior, que enuncia los derechos políticos, en este pronunciamiento, la Corte ha manifestado que los mismos deben interpretarse a la luz del

artículo 23° de la CADH: “los derechos políticos consagrados en la Constitución nacional deben interpretarse de conformidad con la Convención Americana” (sentencia C-601 de 2015).

Respecto a los límites de los derechos políticos en Colombia, la Corte Constitucional en sentencia C-146 de 2021 ha expresado que:

La posibilidad de que los Estados prevean limitaciones a derechos políticos que operan por ministerio de la ley y que buscan asegurar la idoneidad de los ciudadanos que se postulan a cargos de elección popular, así como la interpretación según la cual el artículo 23.2 de la CADH admite que los jueces impongan limitaciones a los derechos políticos, siempre que brinden las garantías del debido proceso, esto es, con la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, así como la consolidación y protección de un ordenamiento democrático (sentencia C-146 de 2021).

De igual manera, la Corte Constitucional ha planteado una postura jurisprudencial sobre la armonización del artículo 23° CADH, objeto central de estudio, con los preceptos establecidos en la CP. 91 sobre derechos políticos, así como, en relación con las competencias de la PGN, respecto de la posibilidad de sancionar y limitar los derechos políticos de funcionarios públicos de elección popular, exponiendo criterios claves en esta materia.

En la sentencia C-551 de 2003, la Corte Constitucional estableció un criterio de inhabilidad prevista por el artículo 122° de la Constitución, el cual operaba si el servidor público era condenado penalmente, aplicando literalmente el artículo 23.2 de la CADH. En esa oportunidad señaló:

“(…) esta segunda frase del numeral 1° puede ser armonizada con la Convención Interamericana, si se entiende que también hace referencia a sentencias en procesos de naturaleza penal. Y como, en virtud del principio *Pacta Sunt Servanda*, las normas de

derecho interno deben ser interpretadas de manera que armonicen con las obligaciones internacionales del Estado colombiano.

Posteriormente, la Corte Constitucional en sentencia C-028 de 2006, se pronunciaría sobre la competencia de la PGN para sancionar a los servidores públicos de elección popular, advertiría que no es contraria estándar interamericano, siempre y cuando la medida tenga por objeto, entre otras, la protección del erario público o la lucha contra la corrupción, argumento que ha justificado en diferentes Sentencias y donde reafirma el criterio de hacer caso omiso al mandato de la Convención, de manera puntual estableció que “el artículo 23° Convencional no se opone realmente a que los legisladores internos establezcan sanciones disciplinarias que impliquen la suspensión temporal o definitiva del derecho de acceso a cargos públicos, con miras a combatir el fenómeno de la corrupción” (Sentencia C-028 de 2006).

De igual manera, en la sentencia SU-712 del 2013, la Corte Constitucional, trajo a colación las sentencias proferidas por la Corte IDH en los casos Baena Ricardo y otros Vs. Panamá y Vélez Loo Vs. Panamá, considerando el siguiente criterio al respecto “las sanciones administrativas y disciplinarias son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de estas” (sentencia SU-712 del 2013), de lo cual es relevante destacar que esta posición se aleja del criterio de la Corte IDH que protege los derechos políticos desde el mandato de la Convención art. 23°.2, como es el caso Petro Urrego vs Colombia, entre otros, donde establece que será exclusivamente por sentencia emanada de juez penal donde proceda la limitación de estos derechos, de ninguna manera las actuaciones o sanciones que provengan de otra autoridad como la PGN de naturaleza administrativa.

Para finalizar, es pertinente destacar que, frente a los derechos políticos, la posición actual de la Corte Constitucional aún no es clara frente a la aplicación de la CADH, concretamente el

artículo 23°, toda vez que, se debe tener en cuenta la arquitectura institucional de cada Estado, y que la institucionalidad de cada uno, es lo que les permite establecer los parámetros y criterios legales para la configuración de la restricción de los derechos políticos. Encontrando en este punto, una objeción a la garantía del control convencional del artículo 23.2 de la CADH, que luego de la sentencia de la Corte IDH caso Petro Urrego Vs Colombia (2020), persiste la integración correcta de este mandato, y la armonización del ordenamiento jurídico interno con la CADH en materia de derechos políticos a los SPEP.

1.7. Recapitulación

En síntesis, el propósito fundamental del primer capítulo se logró estructurar a partir del análisis de la naturaleza de los derechos políticos como DD.HH dentro de un régimen democrático constitucional como el colombiano. Para ello, se abordó primero la cuestión teórico filosófica, sustentando la búsqueda de la paz como eje histórico central de articulación histórica en las relaciones entre Estados, y exponiendo en el análisis cómo la garantía de derechos, como los derechos políticos integran la esencia misma del régimen democrático.

Asimismo, se identificaron y revisaron los estándares internacionales vigentes para la protección de los derechos políticos, tanto en el ámbito universal como en el regional interamericano. Conectando estos parámetros con la figura del bloque de constitucionalidad, y en el marco de la sentencia de la Corte IDH (2020) contra el Estado colombiano, se plantearon diferentes tensiones y desafíos jurídicos que surgen en el ordenamiento interno respecto a la garantía de derechos políticos. Tomando como referente las decisiones previas de la Corte en casos análogos, sobre derechos políticos, donde se configura y reitera el estándar establecido en la CADH art. 23°; así como la jurisprudencia de la Corte Constitucional que trata temas relativos a

la integración normativa internacional en el ordenamiento jurídico colombiano, en clave de los derechos políticos como derecho fundamental.

En este orden de ideas, en el capítulo se constató que existe un amplio consenso jurídico internacional en torno a la garantía amplia de los derechos políticos. Así como, la exigencia del cumplimiento del estándar donde los Estados deben no solo reconocerlos formalmente, sino asegurar las condiciones materiales y jurídicas para su ejercicio pleno y efectivo. En el análisis también evidenció una evolución interpretativa de los derechos políticos por parte de la Corte IDH y Corte Constitucional, que, a partir de sus decisiones en las últimas décadas, se observa una ampliación significativa del alcance de estos derechos, integrando nuevas dimensiones.

Esta parte de la investigación confirmó además la importancia de fortalecer las garantías democráticas para las personas en el Estado colombiano y la región lo cual permitirá evitar el aislamiento y desconocimiento normativo que derive en violaciones de derechos y en la responsabilidad internacional del Estado. Como en el caso *Petro vs. Colombia* donde la falta de armonización entre el derecho interno disciplinario y los estándares internacionales frente a los derechos políticos, generó la vulneración de los derechos el demandante y expuso la falta de garantías y la extralimitación de funciones de autoridades administrativas como la PGN.

La sentencia reiteró además el estándar sobre las limitaciones a los derechos políticos que deben interpretarse desde la Convención de forma estricta y solo son legítimas restricciones a estos derechos si están previstas en la ley y dispuestas como pena por juez competente en un proceso penal.

Es pertinente señalar que los diferentes hallazgos alcanzados en este primer capítulo sientan las bases conceptuales y normativas para el desarrollo del segundo apartado que trata el control de convencionalidad y la integración del estándar con las normas establecidas para el control

disciplinario interno. Esta continuidad temática garantiza un hilo conductor coherente entre la teoría propuesta y el derecho internacional que hace tránsito hacia la aplicación práctica en el ordenamiento jurídico interno.

Para terminar, se logró establecer desde el contexto teórico descriptivo que la protección de los derechos políticos como derechos humanos no es solo un imperativo ético de los Estados y la sociedad, sino un requisito jurídico y funcional de obligatorio cumplimiento para la consolidación de un régimen democrático legítimo.

Asimismo, se evidencia que el diálogo entre el derecho interno y el derecho internacional en materia de DD.HH enriquece su tutela efectiva, brindando vías de solución eficaces ante injusticias que pudieran perpetuarse en el ámbito interno.

2. Del control de convencionalidad: comparación de la compatibilidad entre los procedimientos administrativos establecidos por el control disciplinario y los estándares internacionales para la imposición de sanciones disciplinarias

2.1. Del control de convencionalidad: Elementos teóricos estructurales

La convencionalidad⁵⁵ es un concepto desarrollado en ocasión a la necesidad de la garantía de la paz, la convivencia pacífica y la armonía de relaciones entre Estados⁵⁶. La coexistencia universal bajo un mismo ordenamiento jurídico, la convencionalidad, es integración de sistemas de DD.HH, D.I., y D.I.H, bajo la idea de un monismo, que permita garantizar mínimos estándares de derechos a las personas.

Convencionalidad es también, la necesidad de abrir canales de integración y comunicación entre Estados, principalmente con aquellos renuentes a aceptar la convivencia humana bajo un solo

⁵⁵ Convencionalidad implica, además, la articulación del Estado en el ordenamiento jurídico internacional, en la comunidad internacional y sus relaciones en aspectos económicos, civiles, militares, comerciales, etc., siempre se requiere estar en cumplimiento de un régimen jurídico consensuado, donde se regulan los estándares mínimos donde los Estados deben desarrollar la dinámica de sus relaciones entre estos. Ver además: Consejo de Estado, 2014, en Sentencia Radicación: 73001-23-31-000-2003-01736-0 (...) El control de convencionalidad es una manifestación de lo que se ha dado en denominar la constitucionalización del derecho internacional, también llamado con mayor precisión como el “control difuso de convencionalidad,” e implica el deber de todo juez nacional de “realizar un examen de compatibilidad entre las disposiciones y actos internos que tiene que aplicar a un caso concreto, con los tratados internacionales y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (...)” (p. 12).

⁵⁶ Al respecto, ver, Kelsen, H., en: *Teoría pura del derecho* (1934); *La paz por medio del derecho* (1944) *Principios de derecho internacional público* (1965), entre otras. Donde se identifica la visión internacionalista, del autor, que reflexiona sobre la necesidad de generar reglas para entender cómo funciona la construcción propia del derecho internacional en el derecho interno, la incorporación de este, para prevalecer al ser humano. Destaca la importancia de superar el Estado cerrado, y apuntar al desarrollo de un Estado abierto, donde el derecho internacional, se origina en la costumbre de relaciones entre Estados. A su vez, Kelsen apuesta a la creación de tribunales internacionales, coacción del derecho internacional, donde contribuye al concepto de la convencionalidad, desde su tesis de la producción escalonada del derecho “*Stufenbau des Rechts*” (Kelsen, 1934), en un primer nivel, la costumbre internacional, en segundo nivel los tratados y, en tercer nivel, los fallos judiciales internacionales, de lo cual, la decisión judicial es clave, pues para Kelsen un derecho internacional sin poder de decisión de condenar a quienes han violado el derecho internacional y derechos de la humanidad, no tiene razón de existir. Kelsen entonces, al igual que Kant (1795) (Trad. 1999) y Ferrajoli et al., (2001), ilustran su línea de pensamiento sobre la imperiosa necesidad para la humanidad de un constitucionalismo internacional convencional.

contexto, y en oposición optan por imponer fronteras en los ordenamientos jurídicos que no garantizan, ni respetan los mínimos de coexistencia debida entre Estados, es decir los DD.HH. La convencionalidad, como idea estructural, la misma del derecho internacional, de tiempo atrás, la tesis de Kant, plantea las bases de reflexión frente a la necesidad de la convivencia como garantía de vida, y la voluntad de los países no puede estar destinada a estar en estados de guerra permanente, sino por el contrario, a construir la paz como una finalidad colectiva, brindando mínimos al ser humano.

En este sentido, la dimensión de convencionalidad, se entiende como la vinculatoriedad de todos los Estados en un ordenamiento jurídico común. Ello deriva, en la idea de un tratamiento igualitario de todos los seres humanos: general, global, universal, y no de disposiciones propias de cada Estado, sino reconociendo en uno de estos el impacto universal. El pensamiento de Kant, se orienta en un derecho público de la humanidad, el derecho que se construye de forma igualitaria para todos los seres humanos, que favorece la paz, pues irremediamente, esta paz, se deriva de una población, que tiene garantías de participación democrática, de elegir y ser elegidos, del respeto a la voluntad de las mayorías democráticas para la administración pública del territorio.

En efecto, sobresale la necesidad de la articulación a nivel de Estados en la comunidad internacional, esto no es un tema de soberanía, de desconocimiento de los Estados. Sino de reconocer, que en estos confluyen y existen seres humanos, los cuales deben tener reconocimiento a nivel universal, y es a partir del derecho público internacional, que se establecen los estándares mínimos, que permiten garantizar y a equiparar en situación igualitaria el respeto de derechos humanos como los derechos políticos.

Desde el punto de vista material ese control de convencionalidad⁵⁷ no es única y exclusivamente control de Tratados, Convenciones, de lo dispuesto en el derecho positivo internacional, es de todo el derecho internacional, de allí que la regla general en Derecho en materia de DIDH es el derecho internacional consuetudinario⁵⁸, el que no está escrito, de allí que las normas del derecho internacional consuetudinario, es un derecho vigente, que debe ser aplicado por todas las autoridades públicas del Estado al momento de la toma de decisiones vinculadas al orden convencional y particularmente al tema de derechos humanos, pero es a partir de la Convención de Viena (1969) se hace que tenga fuerza para todos los países signatarios de esta Convención. Frente al Control de convencionalidad, se entiende una visión monista e integradora del derecho internacional que debe ser respetada, preservada y aplicada por todas las autoridades del Estado.

Ahora bien, la figura jurídica del control de convencionalidad⁵⁹ se encuentra en el derecho internacional, particularmente en el SIDH, donde se fundamenta en “las fuentes normativas de las

⁵⁷ Su existencia radica en la importancia de a través de la unidad conceptual y de interpretación del principal instrumento de unidad que la constitución política. Asimismo, la sumisión del poder al ordenamiento jurídico, la estructura constitucional, legales, administrativas, así como el orden convencional, en el caso colombiano desde el bloque de constitucionalidad, la Corte asume ese rol. Este control es la lucha contra la arbitrariedad del poder, sometiendo este al derecho, a los principios, reglas, a las normas, al orden positivo internacional desde una óptica material. Dicho control, permite la garantía en la división de poderes del Estado, del régimen democrático, social de derecho, el principio de legalidad material, del reconocimiento de los derechos, es la responsabilidad de los poderes públicos, sus sujetos, la participación, el pluralismo, la igualdad, la tolerancia, la convivencia pacífica entre Estados y sociedades. El orden convencional, se origina desde un Estado que parte de ser social, democrático y ser de derecho, el cual, está sujeto a cumplir las bases estructurales de la convencionalidad, que permite la garantía efectiva de los DD.HH. Se busca, además, con este control de convencionalidad, la garantía de un orden constitucional material, donde no solamente imperan las reglas, sino que las decisiones de jueces y autoridades administrativas del Estado estén en articulación y armonía con los estándares internacionales de derechos humanos.

⁵⁸ Convención de Viena (1969). Ahora bien, en el contexto de los DD.HH, DIH, Consuetudinario de gentes, implica un esfuerzo que coordine al Estado al interior de la comunidad internacional a asumir su responsabilidad de cumplir estándares mínimos, al respeto al ser humano, que implica ajustarse a parámetros establecidos, así como el reconocimiento pleno de tesis básicas que rigen este tipo de relaciones entre Estados.

⁵⁹ Sus antecedentes en el SIDH se ubican a partir de pronunciamientos que estipula: “(...) El control de convencionalidad que deben realizar en el sistema del Pacto de San José de Costa Rica los jueces nacionales, parte de una serie de votos singulares del juez de la Corte Interamericana Sergio García Ramírez, v.gr., en los casos Myrna Mack Chang (25 de noviembre de 2003, considerando 27) y Tibi (7 de septiembre de 2004, considerandos 3 y 4)” (Consejo de Estado, 2014, Sentencia Radicación: 73001-23-31-000-2003-01736-01). Es importante destacar, que esta figura del control de convencionalidad no es exclusiva del SIDH, de tiempo atrás, el Sistema europeo, a partir de su

cuales provienen las obligaciones de los Estados, a través de la lectura conjunta de los artículos 1.1, 2 y 29 de la CADH” (Corte IDH, 2019, p. 5).

Asimismo, sus alcances y definición regionales fueron establecidos por la jurisprudencia de la Corte IDH en el caso *Almonacid Arellano vs Chile*⁶⁰, en la cual señala que:

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

modelo de derecho comunitario planteó la denominada doctrina “Simmenthal”. Se trata del caso “Administration des finances italiennes c. Simmenthal”, sentencia del 9 de marzo de 1978 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas; En ese sentido se puede citar los siguientes casos: a) *Partie communiste unifié de Turquie*, sentencia de 20 de noviembre de 1998; b) caso *Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres*, sentencia de 28 de octubre de 1999 (Consejo de Estado, 2014, p. 15).

⁶⁰ En este fallo la Corte IDH estructura un instrumento clave del SIDH para hacer prevalecer los derechos humanos y que las autoridades de todos los poderes públicos puedan adecuarse a los parámetros y precedentes de la Corte IDH como interprete final, y hacer respetar de esa manera los estándares mínimos en derechos. En este contexto, un antecedente de especial relevancia para identificar el desarrollo del Control de convencionalidad, y su desarrollo en la jurisprudencia interamericana, se encuentra en el Caso *Tibis vs Ecuador* (2004), donde se entra concretamente a analizar el salvamento de voto del Magistrado Sergio García Ramírez, donde deja claro que la Corte IDH ha cumplido un papel histórico en la construcción del precedente, así como en establecer el alcance de los derechos contenidos en la Convención, y de ejercer cabalmente el mandato que le dieron los Estados de ser juez y el intérprete final de la CADH, cuando ha ejercido el control concentrado de convencionalidad. Adicionalmente, hace un llamado a que cada país, a luz del art. 2º de la CADH asumieran la obligación del Control convencionalidad en el ámbito de sus competencias, toda vez, que cada Estado es miembro del Sistema, y que los criterios y lineamientos para este ejercicio ya la Corte los había desarrollado.

La convencionalidad permite establecer criterios mínimos e igualitarios de tratamiento y respeto a nivel universal al reconocer el valor supremo que representan los seres humanos independientemente del contexto nacional que corresponda pertenecer, toda vez que la persona en sí misma no es solo una responsabilidad y compromiso directo de los Estados, es un interés general y supremo de la humanidad (Santofimio, 2016). Esta idea, ha sido asumida y desarrollada ampliamente por la doctrina a propósito del análisis, entendimiento y alcance del SIDH, y a partir de una comprensión razonable de sus sustentos básicos, entre otros, en los (i) principios de preponderancia de las normas, principialística y valores convencionales, (ii) buena fe en el cumplimiento de obligaciones internacionales, (iii) efecto útil de los convenios (Santofimio, 2016).

Es así como el juez nacional se ve llamado a “realizar un examen de compatibilidad entre las disposiciones y actos internos que tiene que aplicar a un caso concreto, con los Tratados internacionales y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” (Santofimio, 2016). Este ejercicio de interpretación en el contexto convencional representa una obligación en cabeza del poder judicial. En especial, el juez quien está llamado en ejercicio del control de convencionalidad a operar e integrar la normativa de aquellas reglas correspondientes a cada uno de los ámbitos del derecho internacional, bien sea de manera directa, por haber sido firmados y ratificados los textos normativos de estos, o por vía de la aplicación de los principios, mandatos imperativos del *ius cogens*, así como sustentado en el criterio de universalidad (Santofimio, 2016).

Asimismo, de acuerdo con Quinche (2014) le compete al Estado realizar el control de convencionalidad, este entendido como “una institución propia del Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos, adoptada conforme al conjunto de precedentes articulados por la CIDH, en cumplimiento de la tarea de hacer efectivas la vigencia, garantía y promoción de derechos humanos en la región” (p. 5). Lo cual implica una integración y encuadramiento de los

Estados al respeto y garantía de las normas internacionales desde sus ordenamientos jurídicos hasta la institucionalidad en general. Es decir, que la obligación de ejercer el control de convencionalidad recae sobre todas las autoridades judiciales y administrativas del Estado, donde sus decisiones o actuaciones deben estar en armonía con los mandatos de la CADH, en la medida que la efectividad de los derechos, no depende únicamente del criterio del juez, si no de una articulación para la acción estatal integral y permanente enfocada en prevenir actos a decisiones que vulneren los estándares interamericanos.

De igual manera, para Fuenzalida (2015) el control de convencionalidad supone “instituir las decisiones de la Corte IDH como fuente de derecho interno, bajo una aplicación directa y restringiendo el campo de decisión soberana de los países” (p.171). En efecto, concluye que “bajo el control de convencionalidad las decisiones de la Corte IDH tienen aplicación directa en el derecho local y se sitúan dentro de aquello que no es susceptible de ser decidido por parte de las mayorías” (Fuenzalida, 2015, p,185). Al respecto, el autor advierte la importancia de reconocer la relevancia de las distintas decisiones de la Corte IDH, dotadas de igual fuerza vinculante como las normas nacionales, esta idea, se sustenta en que los Estados no pueden justificar una supuesta autonomía legislativa para entrar en oposición a los dispuesto por la Corte IDH en su jurisprudencia. En efecto, se entiende que dicho control de convencionalidad es un límite supraconstitucional que fija un núcleo de DD.HH fuera de la dinámica política tradicional y que por el contrario obliga al Estado a integrar las decisiones interamericanas en el ordenamiento jurídico interno.

Ahora bien, como afirma Nash (2013) “no es suficiente la incorporación formal de Tratados internacionales de derechos humanos, sino que para dar cumplimiento a sus imperativos se requiere un esfuerzo interpretativo mayor por parte de jurisdicciones nacionales, que incorpore el

desarrollo de estándares a nivel internacional” (p, 490). En otras palabras, “un ejercicio hermenéutico que consiste en la verificación que realiza la CIDH y todos los agentes estatales, de la adecuación de las normas jurídicas internas a la CADH y a los estándares interpretativos desarrollados en su jurisprudencia” (Nash, 2013, p, 492).

En este sentido, es pertinente señalar que no es suficiente con la ratificación de tratados internacionales en derechos humanos por parte de los Estados, puesto que, frente a su efectividad y materialización de derechos a favor de las personas, es necesario el ejercicio articulado de diferentes actores estatales, enfocados en un ejercicio hermenéutico con la CADH y la jurisprudencia de la Corte IDH, en la búsqueda de interpretar el estándar internacional con las normas internas y descartar de esta manera, cualquier presencia de incompatibilidad entre estas.

Adicionalmente, Rojas (2015) señala respecto al caso de Colombia que “la doctrina del control de convencionalidad es uniforme y consolidada; aplicada especialmente por los jueces de las altas cortes, dada su particular sensibilidad a propiciar el cumplimiento de las obligaciones internacionales” (p. 114). Es decir, a garantizar la custodia de la articulación normativa interna con los mandatos internacionales, pero advierte al tiempo que “quizá el aspecto más problemático del control de convencionalidad es aquel en el que por la vía del llamado control objetivo se altera el sistema jurídico del Estado” (Rojas, 2015, p: 115), puesto que opera como un mecanismo que permite depurar el sistema jurídico en su conjunto, asegurando que ninguna norma interna subsista si es incompatible con el estándar interamericano. A este dialogo sobre el control de convencionalidad, agregan Cubides, Chacón, & Martínez (2015) que este “debe convertirse en mecanismo de uso habitual para todos el Estado, no sólo jueces sino para todos los servidores y órganos que cumplan funciones; debido a establecer un mecanismo eficaz, real y material en la defensa, protección y promoción de los DD. HH” (p.p. 81-83).

En este orden de ideas, es claro que el control de convencionalidad es un ejercicio de interpretación que deben hacer jueces y servidores públicos en el desarrollo de sus funciones, de apartarse de una situación o decisión quizás legal o constitucional, pero que va en contra de los Tratados internacionales, como la CADH, ese en general, es el control de convencionalidad. Para Quinche (2014) analizando el caso *Gelman vs. Uruguay* (2011), sostiene que:

Quando un Estado es parte de un Tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin, por lo que los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer *exofficio* un control de convencionalidad entre las normas internas y la Convención Americana (p. 5).

De ello se entiende que el Juez, no es un mero ejecutor formal de las normas legales, sino que en consideración al rol funcional que desempeña dentro del Estado Social de Derecho, es su obligación, antes que nada, ser garante de la corrección constitucional en la interpretación y aplicación de las normas legales, al igual que ejercer, *exofficio*, el control de convencionalidad que se le impone en razón a la fuerza vinculante de los tratados de Derechos Humanos y su doctrina (Santofimio, 2016).

La actividad, el procedimiento y la decisión judicial, producto de un poder público controlado y sometido al derecho, ejercido a través de unos procedimientos con garantías reforzadas previamente definidos, está llamado a cumplir con estándares tanto constitucionales, como convencionales. Se trata de la convencionalidad como mecanismo que están llamados a operar todas las administraciones públicas, en todos sus niveles, con el fin de cumplir con los

criterios o estándares fijados normativamente en los instrumentos jurídicos internacionales vinculantes: Tratados, Convenios, Convenciones, como forma de cumplir con las exigencias de protección y eficacia de los derechos de los administrados, haciendo primar el principio *pro persona*, de corresponderse con los compromisos internacionales y el respeto de los principio *de pacta sunt servanda* y de buena fe, y que no puede ser extraña para el eficaz encauzamiento y organización de la actividad administrativa como instrumento garante del Estado social de derecho para los asociados (Santofimio, 2016).

La convencionalidad entonces, aplicada a la Administración Pública constituye el elemento dinámico y cotidiano que garantiza decisiones conforme a un ordenamiento jurídico ligado estrechamente al derecho y a la democracia. No sólo con una base constitucional que no se desconoce, sino que escala a un orden normativo y jurisprudencial convencional que permite proyectar la actividad, el procedimiento y la decisión administrativa al cumplimiento de los máximos estándares de protección de los derechos de los administrados.

Por lo tanto, el procedimiento administrativo, como el disciplinario desarrollado por la PGN en Colombia, se torna entonces como un instrumento de carácter sustancial para el cumplimiento de los propósitos y finalidades constitucionales y convencionales⁶¹. Esto es, no estrictamente formal, esencialmente material, sustentado en una legalidad ampliada con las finalidades sociales del Estado, sujeto no sólo a las bases constitucionales, sino integrado y armonizado a los estándares que las normas convencionales de protección de los derechos

⁶¹ Adicionalmente, ver a Forero (2007) quien indicaría que dicho control además busca garantizar el cumplimiento de “los fines y funciones atribuidos al Estado; y en la medida en que determinadas conductas de aquellos afecten tales objetivos por desconocimiento del principio supralegal del interés público al infringir el instrumento normativo vigente” (p:48). Es así como corresponde al Estado desde sus órganos de control “aplicar las sanciones que el injusto amerita, previa incoación, trámite de proceso, investigación o expediente, rodeado de derechos y garantías fundamentales” (Forero, 2007, p:48), principalmente del reconocimiento y cumplimiento del estándar internacional de DD.HH.

humanos, del derecho internacional humanitario y del derecho de gentes hacen imperar, en diferentes ámbitos: (1) en el desarrollo de un procedimiento administrativo declarativo, configurador o sancionatorio; (2) en el despliegue de procedimientos y actividades administrativas restrictivas, y, (3) en la adopción de decisiones judiciales (Santofimio, 2016).

2.2. El cumplimiento de compromisos internacionales como garantía de los DD. HH y preservación del régimen democrático interno

Los Estados en razón de la integración internacional y el cumplimiento efectivo de los compromisos internacionales, particularmente, en materia de derechos humanos, asegura la vigencia y defensa del régimen democrático, sustentado en la participación efectiva de las personas, y la dignidad humana. Así como, se articula con un estándar de control externo que refuerza en su ordenamiento jurídico interno la protección de derechos fundamentales y limita el ejercicio arbitrario del poder público.

En esta vía la Convención de Viena (1969) deja claro que el derecho general en materia de derecho internacional es el derecho internacional consuetudinario, y que el derecho especial es el derecho de los Tratados, y aquello que no se establezca en estos Tratados se debe validar a la luz del derecho internacional consuetudinario. En el caso de Colombia, ratificó la Convención de Viena (1985), y en este sentido, aceptó los mandatos del derecho internacional consuetudinario, el cual hace parte del ámbito de derechos humanos del bloque de constitucionalidad.

La Convención de Viena además establece, que quienes actúan y firman Tratados, los Estados, que tienen su reconocimiento y personería jurídica internacional, se vinculan directamente en su cumplimiento efectivo y pleno, cuando firman voluntariamente estos Tratados.

En este escenario, los estados deben acatar dos requerimientos claves, el primero, el planteado en el artículo 27^{o62} de la Convención, a no invocar su derecho interno o su realidad jurídica interna para justificar el incumplimiento de lo pactado internacionalmente, como es el caso de la CADH, art. 23.2, sobre derechos políticos, y el segundo requerimiento, corresponde a la responsabilidad de adecuar su ordenamiento jurídicos internos para articularse y armonizar con las normas internacionales.

Por su parte, el artículo 26° de la Convención de Viena, refiere el principio, *pacta sunt servanda*, el imperioso respeto a la buena fe, la fuerza está en la palabra de los Estados, en el respeto al ser humano. En la idea que los ordenamientos jurídicos internos deben ceder y armonizarse al ordenamiento jurídico internacional, puesto que no se puede sorprender y engañar a la comunidad internacional con argumentos justificados en razones de orden interno de cada Estado, para evadir las responsabilidades internacionales adquiridas con la aceptación del Tratado (art. 27° Convención de Viena). De esta manera, no es posible abandonar unilateralmente estos estándares de cumplimiento internacional, en la medida que se estaría comprometiendo la integridad y legitimidad de los Tratados internacionales vigentes en derechos humanos, así como la responsabilidad de los Estados, al apartarse de los estándares y reconocidos y aceptados.

Se vincula el Estado por el *pacta sunt servanda* y la no oposición de la estructura jurídica nacional, que, por el contrario, debe estar armonizado con el ordenamiento jurídico internacional. Cabe hacer mención, en este proceso de articulación, al artículo 29° de la CADH, donde se

⁶² (...) El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado (...) Para el Consejo de Estado, 2014, en Sentencia Radicación: 73001-23-31-000-2003-01736-0, (...) Esta afirmación se fundamenta no sólo en la prohibición que tiene todo Estado parte de un tratado de no oponer su derecho interno para incumplir los acuerdos internacionales, sino también en la pretensión de justicia que intrínsecamente encierran las disposiciones convencionales, comoquiera que el *telos* de ésta y de su interprete último es el de privilegiar la vigencia de los Derechos Humanos y del principio democrático en cada uno de los países firmantes de la Convención (...) Dicho con otras palabras, no es la autoridad local quien determina la medida y alcance de la Convención, sino que es la Convención la que les determina a las autoridades nacionales su medida y alcance competencial a la luz de sus disposiciones (p.14).

advierten los criterios de interpretación, que sirve a los Estados para conectarse con las normas internacionales.

En este orden de ideas, se debe tener en cuenta el siguiente presupuesto, “no puede oponerse una norma o principio del derecho interno, para impedir vigencia de los Tratados celebrados por el mismo derecho internacional” (Santofimio, 2016). Se incorpora de esta forma los preceptos de Viena, y se presenta para casos como el objeto de estudio, donde el Estado colombiano vulnera y desconoce el estándar internacional de derechos respecto a los derechos políticos, donde se impone el absoluto derecho nacional, y se desconoce de facto cualquier compromiso pactado en el escenario internacional.

Es común para los Estados, invocar principios internos del ordenamiento jurídico, que sirva de fundamento, o pueda ser objeto de manipulación por autoridades públicas de los Estados, desconociendo el alcance y efectos de sus decisiones, invocan la norma nacional, jurisprudencia o doctrina, con el fin de desconocer los compromisos internacionales e incurrir en responsabilidad. Olvidando, que, en el entendido de la comunidad internacional, no se concibe que los Estados están por encima de los compromisos internacionales adquiridos, los Estados están por igual, y cumplen los Tratados por igual, Viena (1969) art. 31° y ss. A nivel regional, el SIDH, integra el carácter extenso de la Convención de Viena, vinculado al cumplimiento de compromisos internacionales, en el ámbito de los derechos humanos, así, desarrolla el concepto de carácter vinculante y del control de convencionalidad de todo aquello derivado de la CADH y de las sentencias y opiniones consultivas⁶³ de la Corte IDH.

⁶³ El Consejo de Estado en sentencia del tres (3) de diciembre de dos mil catorce (2014). Sala de lo Contencioso Administrativo. Radicación: 73001-23-31-000-2003-01736-01, realiza una rigurosa identificación y compilación de los principales referentes jurisprudenciales de la Corte IDH, referido al control de convencionalidad, instituto interamericanos cuyo desarrollo se encuentra en las siguientes Sentencias: Caso Velásquez Rodríguez Vs Honduras, sentencia de 29 de julio de 1988; Caso Suarez Rosero Vs Ecuador, sentencia de 12 de noviembre de 1997; Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú, sentencia de 30 de mayo de 1999; Caso Mirna Mack Chang Vs Guatemala, sentencia de 25 de noviembre de 2003 (Voto razonado concurrente Juez Sergio García Ramírez); Tibi Vs. Ecuador, sentencia

Desde el caso *Almonacid Arellano vs Chile*⁶⁴ (2006) se plantea el debate jurídico regional de definir el deber y rol de las autoridades públicas de cumplir con los estándares interamericanos en derechos, lo cual, permite satisfacer el mandato de la Convención, cumpliendo con la humanidad, con las personas en la región y se da prevalencia a la idea que los DD.HH están por encima de cualquier consideración de los poderes públicos, y la obligación de la autoridad estatal es darle la protección y garantía; desde esta sentencia se ha desarrollado en el SIDH, el criterio sobre un derecho común desde la convencionalidad, que refleje la realidad latinoamericana, teniendo como base el respeto y garantía de los derechos humanos.

de 7 de septiembre de 2004; Caso *La Última Tentación de Cristo Vs. Chile*, sentencia de 5 de febrero de 2005; Caso *López Álvarez Vs Honduras*, sentencia de 1° de febrero de 2006; Caso *Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*, sentencia de 26 de septiembre de 2006; Caso *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*, sentencia de 24 de noviembre de 2006 (Voto razonado del Juez García Ramírez); Caso *La Cantuta Vs. Perú*, sentencia de 29 de noviembre de 2006 (Voto razonado del Juez García Ramírez); Caso *Boyce Vs. Barbados*, sentencia de 20 de noviembre de 2007; Caso *Castañeda Gutman Vs. México*, sentencia de 6 de agosto de 2008; Caso *Heliodoro Portugal Vs. Panamá*, sentencia de 12 de agosto de 2008; Caso *Radilla Pacheco Vs. México*, sentencia de 23 de noviembre de 2009; Caso *Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia*, sentencia de 26 de mayo de 2010; Caso *Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay*, sentencia de 24 de agosto de 2010; Caso *Fernández Ortega y otros Vs. México*, sentencia de 30 de agosto de 2010; Caso *Rosendo Cantú y otra Vs. México*, sentencia de 31 de agosto de 2010; Caso *Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia*, sentencia de 1° de septiembre de 2010; Caso *Vélez Looor Vs. Panamá*, sentencia de 23 de noviembre de 2010; Caso *Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*, sentencia de 24 de noviembre de 2010; Caso *Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*, sentencia de 26 de noviembre de 2010; Caso *Gelman Vs. Uruguay*, sentencia de 24 de febrero de 2011; Caso *Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*, sentencia de 1° de julio de 2011; Caso *López Mendoza Vs. Venezuela*, sentencia de 1° de septiembre de 2011; Caso *Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina*, sentencia de 29 de noviembre de 2011; Caso *Atala Riffo y niñas Vs. Chile*, sentencia de 24 de febrero de 2012 (Voto parcialmente disidente Juez Alberto Pérez Pérez); Caso *Furlan y familiares Vs. Argentina*, sentencia de 31 de agosto de 2012; Caso *Masacre de Río Negro Vs. Guatemala*, sentencia de 4 de septiembre de 2012; Caso *Masacre de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador*, sentencia 25 de octubre de 2012 (voto razonado del Juez Diego García Sayán); Caso *Gudiel Álvarez (Diario Militar) Vs. Guatemala*, sentencia de 20 de noviembre de 2012; Caso *Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia*, sentencia de 30 de noviembre de 2012; Caso *Mendoza y otros Vs. Argentina*, sentencia de 14 de mayo de 2013; Caso *García Cruz y Sánchez Silvestre Vs. México*, sentencia de 26 de noviembre de 2013; Caso *J Vs. Perú*, sentencia de 27 de noviembre de 2013; Caso *Liakat Ali Alibux Vs. Suriname*, sentencia de 30 de enero de 2014; Caso *Norín Catrیمان y Otros Vs. Chile*, sentencia de 29 de mayo de 2014; Caso de las personas Dominicanas y Haitianas expulsadas Vs. República Dominicana sentencia de 28 de agosto de 2014; Caso *Rochac Hernández y Otros Vs. El Salvador*, sentencia de 14 de octubre de 2014. Adicionalmente debe tenerse en cuenta las siguientes Opiniones Consultivas y Resoluciones de la Corte IDH: Opinión Consultiva OC-13/93, de 16 de julio de 1993, OC-14/1994 de 9 de diciembre de 1994 (Responsabilidad Internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención); Resolución de supervisión de cumplimiento de sentencia de 20 de marzo de 2013, caso *Gelman Vs Uruguay*.

⁶⁴ Es importante destacar que la jurisprudencia interamericana a partir de esta sentencia, establece diversos criterios y precedente, que reconocen un control natural derivado de la CADH a la Corte IDH, es decir, un control concentrado, que, a su vez, extiende dicha responsabilidad que lo desarrollan las autoridades públicas de los Estados para hacer real la materialización de los estándares mínimos de derechos humanos (CADH, art. 2° deber de adoptar disposiciones de derecho interno).

En reciente decisión, la Corte IDH (2022) en Sentencia del Caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México, reiteraría que frente al control de convencionalidad:

(...) cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin, por lo que, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes, las magistraturas y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer *ex officio* un control de convencionalidad entre las normas internas y la Convención Americana, y en esta tarea, deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana (Corte IDH. Caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México, 2022, párr. 219).

Ahora bien, es clave comprender que Estados como el de Colombia, hacen parte de la comunidad internacional, y en esta medida, se acoge a reglas de respeto de los derechos que debe asumir y cumplir sin excepciones al estándar establecido y acordado. De esta manera, la convencionalidad desde su control, busca en todos los estadios democráticos, la adecuada sujeción de estándares y mínimos convencionales de las decisiones de cualquier nivel de los poder público, donde estén inmersos para su razonabilidad compromiso internacionales de DD.HH o presupuestos vinculantes consuetudinario, es un reto entonces a superar, en la medida que no se puede estar sujetos a restricciones injustificadas que se establecen bajo creencias que no permiten la convivencia pacífica de la comunidad internacional, o que hacen imposible reconocer los

mínimos requerimientos donde los Estados deben cumplir sus compromisos internacionales en función del ser humanos y la paz internacional.

En este sentido, queda claro que existen diferentes niveles de vinculatoriedad, donde el derecho internacional no puede entenderse como una simple referencia formal y normativa. Puesto que, su finalidad de comprometer a los Estados, sobre todo en la garantía de derechos, es que la razonabilidad del ordenamiento internacional tiene como referencia al ser humano y su dignidad, elementos que obligan en mayor grado al cumplimiento de los compromisos de los Estados que vincula más estos, pues se trata del referente un referente clave, como es la persona y la garantía y protección de sus derechos.

En un Estado como el colombiano, que se promulga Social de Derecho, es necesario, que el régimen institucional, la democracia y los fundamentos del sistema jurídico, se construyan para defender al ser humano, la sociedad, el colectivo social, la dignidad humana, el bienestar general, la vida, cuya razón, es vertebral del manejo del sistema democrático, que garantiza el ejercicio de estos derechos. El Estado social y de derecho, donde los derechos humanos son el gran propósito del ideal estatal y democrático, donde el orden convencional establece mecanismos de preponderancia y vinculatoriedad de estos derechos, que de ninguna manera puede ser negada a las personas por parte de los Estados.

Finalmente, es pertinente señalar que conforme a los artículos 9° y 93°.1 de la CP. 91, así como a los artículos 26° y 27° de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el Estado colombiano, en su calidad de parte de la CADH, está jurídicamente obligado a aplicar el control de convencionalidad. Esta obligación implica verificar que las disposiciones del ordenamiento jurídico interno sean compatibles con los Tratados internacionales ratificados por Colombia, conforme a las interpretaciones vinculantes emitidas por la Corte IDH como intérprete

autorizada de la CADH. En este sentido, tal control tiene como finalidad prevenir posibles violaciones de DD.HH y evitar la generación de responsabilidad internacional por el incumplimiento de compromisos convencionales asumidos por el Estado.

2.3. Responsabilidad del Estado al incumplimiento de compromisos internacionales frente a derechos políticos: Especial referencia Petro Urrego Vs Colombia

Los derechos políticos se encuadran en los derechos colectivos relacionados directamente con el régimen democrático. El Estado colombiano, por sus diversos compromisos está integrado dentro de la comunidad internacional, y en este sentido, le corresponde cumplir las estructuras normativas internacionales que sustentan esta comunidad de Estados. De las cuales, derivan derechos colectivos universales como es el caso de los derechos políticos, que configuran la garantía de libertad y democracia en los Estados.

En la actualidad el modelo de globalización, impide actuar de forma individual y marginada, particularmente a los Estados, por lo tanto, es imposible creer que los ordenamientos jurídicos internos, son suficientes para la solución de las problemáticas locales y garantía de los derechos, así como de un orden democrático justo y de la paz. Por esta razón, los Estados acuden a pactar normas internacionales, que se integran mediante Convenios, Tratados, etc., reflejando la voluntad política y jurídica de los actores internacionales, que se va unen con la finalidad de construir un ordenamiento jurídico común.

En esta dinámica, se presenta el proceso de constitucionalización de las normas internacionales, debido en general, a la existencia de Estados, que no puede negar la integración regional y global a las personas que hacen parte de sus Estados, al marginarlos de la comunidad

internacional, por el contrario, es responsabilidad de cada Estado, crear mecanismo idóneos efectivos que ayuden a la integración de países y personas, así como, la firma de Tratados y Convenios por parte de los Estados, como es el caso de la CADH, que establece claramente los derechos políticos de las personas en el SIDH.

En materia de derechos políticos, frente al caso *Petro Urrego Vs. Colombia* (2020)⁶⁵, la Corte IDH en su decisión, ha tratado en forma pormenorizada los alcances del art. 23° de la CADH, y la responsabilidad del Estado frente al incumplimiento de sus compromisos en DD.HH. Como se han reseñado anteriormente, desde diversos referentes relevantes del compilado jurisprudencial interamericano que desarrollada los pronunciamientos de la Corte IDH, donde expone con suficiencia su criterio y el alcance de este derecho humano. Relaciona entonces, el caso *Yatama vs Nicaragua* (2005) que señalaría “los derechos políticos protegidos en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político” (Corte IDH, 2018, p,5). Expone también, en apartes del caso *Castañeda Gutman vs México* (2008) que los derechos políticos son “derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención como la libertad de expresión, libertad de reunión y libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático” (Corte IDH, 2018, p,6).

Así las cosas, desde el ámbito convencional, los derechos políticos se conciben como derechos de importancia fundamental dentro del SIDH que se relacionan estrechamente con otros

⁶⁵ Como se ha señalado anteriormente, la decisión de la Corte IDH se origina a partir de la sanción impuesta por la PGN mediante proceso disciplinario contra Gustavo Petro Urrego Alcalde mayor de Bogotá del periodo 2012 – 2016, lo declara culpable en el proceso que inicio en su contra por el cambio de esquema de basuras en la capital, lo cual resultó en destitución e inhabilidad general para ocupar cargos públicos por 15 años; y que posteriormente fue ratificada el 13 de enero de 2014 por la Sala Disciplinaria de la PGN, que rechazó el recurso interpuesto y confirmó la decisión dejando en firme el fallo disciplinario; que posteriormente se demostraría que esta actuación de la autoridad administrativa vulneraría los DD.HH desde el derecho convencional, generando consecuencias en el ordenamiento jurídico colombiano.

derechos consagrados en la CADH como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático (Caso Castañeda Gutman vs. México, Párr. 140). Así también, y desde el caso Yatama vs. Nicaragua, la Corte precisó su alcance en los siguientes términos “frente a (i) la participación política se entiende como amplias y diversas actividades que las personas realizan con el propósito de intervenir en la dirección de los asuntos públicos y la influencia en la formación de la política del Estado (párr. 196), y el derecho (ii) al sufragio o elegir y ser elegido, es una concreción de la dimensión.

Ahora bien, en la decisión de la interamericana de 2020 contra el Estado colombiano, en primer lugar, sobresale el pronunciamiento frente a que “un acto jurisdiccional (sentencia) debe ser la única fuente de Derecho que pueda restringir los derechos políticos como consecuencia de una falta disciplinaria, descartando los actos de autoridades de naturaleza administrativa, que, no pertenece a la rama judicial. Pero, además, debe tratarse de un juez penal en el marco de un proceso penal, que brinda una tutela privilegiada a los derechos políticos. Se hace extensiva, a cualquier ciudadano, sin importar si ocupa o no un cargo de elección popular.

Del mismo modo, esta sentencia ha sostenido que una “autoridad administrativa, no judicial, limita a un servidor público de elección popular en el normal desarrollo de sus funciones a través de la imposición de una sanción disciplinaria, esto lesiona el derecho al sufragio pasivo” (Camargo & Duarte, 2020, p. 7) y se ponen en riesgo “las garantías y las libertades de los asociados” (Zagrebelsky, 2011, p: 24 y ss.); al quedar al arbitrio del gobernante el ejercicio democrático, pues el poder disciplinario proviene de la Administración y sucede dentro de su ámbito doméstico, y de conformidad con la jurisprudencia interamericana ampara tanto la formalidad de ser su titular como la oportunidad para ejercerlo (Corte IDH, Petro Urrego, Párr. 108).

A esto, concluyen Camargo & Duarte (2020) que se transgrede la CADH cuando una norma restringe el ejercicio de derechos políticos y cuando su aplicación tiene sustento en una decisión distinta a una sentencia dictada por un juez penal. La interamericana advierte además en reciente decisión que la tutela privilegiada que tienen los derechos políticos en un régimen democrático, exige que ningún juez, distinto al penal, pueda restringirlos (Corte IDH, Caso Petro Urrego, Párr. 108), lo cual, va en contravía del vigente ordenamiento jurídico colombiano, donde se observan normas que habilitan a autoridades administrativas, disciplinarias o fiscales, para impedir el acceso o la permanencia en cargos públicos a quienes sean por ellas sancionados, vgr. la PGN quien tiene la idoneidad para restringir derechos políticos de aquellos elegidos popularmente de conformidad con la ley 1952 de 2019 (Roa & Duarte, 2019, p: 123).

Obviamente, en oposición al precepto señalado en el texto del art. 23° numeral 2° de la Convención, donde advierte “el órgano de control continúa incumpliendo flagrantemente obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos; igualmente desconoce la regla jurisprudencial de la Corte IDH según la cual ninguna autoridad de naturaleza administrativa puede restringir derechos políticos” (Roa & Duarte, 2019, p: 135). En otras palabras, la competencia otorgada a la autoridad administrativa disciplinaria PGN, en la legislación interna es *inconvenional* al inhabilitar el ejercicio político en cuanto a acceso o permanencia en el poder público a SPEP, siendo parte de la Administración y no del poder judicial.

Por otra parte, la Corte IDH es clara en determinar que los derechos políticos previstos en la CADH amparan tanto la formalidad de ser su titular como la oportunidad de llegar a ejercerlos (Corte IDH, Caso Petro Urrego, Párr. 108). Esa oportunidad de acceder al ejercicio de la función pública surge con la mera ciudadanía, por lo que la aplicación de la citada garantía cobija: (i) a los funcionarios públicos que ocupen cargos de elección popular, y (ii) a otros servidores, exservidores

públicos o particulares que ejerzan función pública cuando se pretenda condenarlos con una sanción que les impida ejercer funciones públicas.

De forma que, en el artículo 23° de la CADH también se encuentra el derecho a “de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”, y que también puede ser lesionado mediante las sanciones de destitución, inhabilidad o suspensión provisional. Ergo, el Estado colombiano debe respetar el estándar de la garantía judicial para todas las posibilidades de ejercer derechos políticos (Duarte y Camargo, 2020).

Otro aspecto que vincula la responsabilidad del Estado colombiano derivada de la Sentencia en cuestión, corresponde a la restricción a derechos políticos como una destitución definitiva y como una suspensión temporal, dada que esta condición no resulta menos leve, por ser provisional. Asimismo, establece que deben eliminarse en el ordenamiento jurídico colombiano los procedimientos disciplinarios de única instancia y garantizarse la doble conformidad para la sanción más grave que pueda llegar a imponerse en cada procedimiento y que apunte a la restricción a derechos políticos. De allí que si bien, la Procuraduría mantiene su poder sancionatorio, pierde su competencia para disminuir los derechos políticos en un juicio de naturaleza administrativa. (Duarte y Camargo, 2020).

Es preciso acotar, que tal interpretación convencional de la que desprenden los mencionados cambios encuentra eco en el principio democrático como una pauta inapreciable para resolver dudas o colmar lagunas que puedan surgir al examinar o aplicar un precepto. En efecto, a la luz de la CP. 91 la interpretación que ha de privar será siempre la que realice más cabalmente el principio democrático, ya sea exigiendo el respeto a un mínimo de democracia o bien extendiendo su imperio a un nuevo ámbito, por lo que, sin perjuicio de las reglas general y especial, el Juez está llamado, en virtud del artículo 93° de la Carta Política, a considerar las normas jurídicas de

protección de los derechos humanos, del DIDH, los principios de Derecho Internacional Público, del *ius cogens* y humanidad, haciendo primar la materialidad de estos derechos y de la tutela judicial efectiva, a fin de mantener sobre las leyes, los DD.HH.

Como se observa en la sentencia analizada que terminó condenando al Estado por la flagrante vulneración de los derechos políticos del demandante y ordenó entre otros aspectos, reestructurar, revisar y organizar el vigente ordenamiento jurídico colombiano, su normativa en la materia disciplinaria, así como el proceso fiscal vigente, para garantizar que a futuro no se incurra en escenarios de inconvencionalidad que vulneren los derechos políticos de las personas.

Derivando entonces, en el cuestionamiento actual al sistema del control disciplinario vigente en Colombia, que permite abiertamente restringir derechos de naturaleza política por disposición de autoridades administrativas desde sanciones como destitución del cargo a funcionarios elegidos popularmente. Lo cual implica, una violación flagrante a las obligaciones que como sujeto de derecho internacional público tiene el Estado en la aplicación correcta del control disciplinario interno sobre actuaciones de autoridades administrativas en la preservación de derechos políticos consagrados por la CADH.

Cabe agregar que esta decisión que se ha desarrollado en el marco del proceso sancionatorio disciplinario donde la PGN considera que la actuación de determinados servidores públicos de elección popular ha afectado el ordenamiento jurídico. Sea en este escenario u otro, el deber las autoridades, particularmente frente al régimen sancionatorio, así como del inicio de procesos para imponer sanciones, y de procesos iniciados contra personas naturales que tienen derechos reconocidos en la Convención como son los derechos políticos, art. 23°, corresponde a la responsabilidad de las autoridades públicas del Estado colombiano de respetar los estándares mínimos de derechos establecidos en orden jurídico convencional.

Por esto, no es posible que las autoridades públicas en los Estados, entren de manera unilateral y arbitraria a establecer estándares de menor calidad que las pactadas en el SIDH. Cabe agregar, que la motivación de las decisiones de la PGN frente a la suspensión de SPEP en la actualidad, análogas al caso en cuestión, están expuestas a medidas cautelares que deben ser mediadas por el estándar del derecho internacional, pues refiere a DD.HH, razonabilidad en el contexto de los derechos políticos, aplicando criterios como los del 29° CADH, y si la decisión causa efecto en los derechos de los SPEP, es mejor abstener para la autoridad administrativa o judicial (a excepción del juez penal) pues toda decisión de esta naturaleza debe estar en armonía con la Convención.

2.4. El control disciplinario en Colombia: Los procedimientos administrativos y la sanción disciplinaria de destitución del cargo

El cambio de paradigma introducido por la entrada en vigencia de la CP. 91 definió un giro clave en la comprensión y desarrollo del derecho disciplinario en Colombia, al reconocer expresamente el carácter fundamental de los derechos humanos y la incorporación del bloque de constitucionalidad como parámetro de interpretación y control normativo. Desde entonces, las normas disciplinarias ya no pueden interpretarse exclusivamente bajo criterios de legalidad formal o de eficacia institucional, sino que deben armonizarse con los estándares internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado colombiano.

Esta transformación ha significado que el poder disciplinario debe ejercerse con sujeción a los principios de proporcionalidad, legalidad sustantiva, presunción de inocencia, debido proceso y, en especial, con el respeto a derechos políticos protegidos por instrumentos internacionales como la CADH. Así, el régimen disciplinario colombiano se ha visto obligado a redefinir sus

límites, adaptando sus normas y prácticas administrativas a un marco normativo con mayor espacio para las garantías de las personas, en el que el control de convencionalidad opera como mecanismo de integración jurídica y de defensa de la democracia sustantiva⁶⁶.

En este contexto, la Corte constitucional plantea que el control disciplinario⁶⁷ en Colombia “busca encauzar la conducta del servidor público hacia el cumplimiento del deber funcional del cargo que desempeña y asegurar los fines y principios que rigen la función pública” (Sentencia C-948 de 2002). A su vez, el Consejo de Estado, advertiría que, “debido a la especial sujeción de estos servidores al Estado, la potestad disciplinaria es fundamental en la efectividad de los fines esenciales del Estado” (Consejo de Estado. SU del 09/08/2016). Posteriormente señalaría que “los fallos disciplinarios de la PGN no son sentencias judiciales⁶⁸”(Consejo de Estado. SU del 09/08/2016). Estas características del control disciplinario⁶⁹ de la PGN dan cuenta de su naturaleza *no jurisdiccional*, de su propósito de ejercer control disciplinario permanente desde sus funciones administrativas hacia la conducta en la administración pública y de la garantía de buen desempeño de esta, sancionando la vulneración de los deberes funcionales.

⁶⁶ La dimensión sustancial de la democracia, esto es, con el ámbito de lo que, en una democracia constitucional, no podrá ser decidido ni podrá dejarse de decidir, ni por la democracia formal (mayorías políticas) (Ferrajoli et al., 2001, p. 11).

⁶⁷ (...) la trascendencia de la potestad disciplinaria en la CP. 91 destaca su relación con la materialización de los fines estatales, entre ellos, la convivencia pacífica y la vigencia del orden justo (...) En la Sentencia C-028 de 2006 se reiteró que “la ley disciplinaria 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”. Ver: Sentencia C-948 de 2002. (...) en igual sentido, la Corte Constitucional ha señalado que el derecho disciplinario en Colombia “es consustancial a la organización política y absolutamente necesario en un Estado de Derecho (CP. 91, art. 1°), por cuanto de esa manera se busca garantizar la buena marcha y buen nombre de la administración pública, así como asegurar a los gobernados que la función pública sea ejercida en beneficio de la comunidad y para la protección de los derechos y libertades de los asociados (CP. 91, art. 6°)”, al respecto ver: Sentencia C-280 de 1996 y la Sentencia SU-712 de 2013.

⁶⁸ El ejercicio del poder disciplinario por parte de la PGN no goza de independencia o imparcialidad, pues descansa en la estructura de delegación por parte del Procurador General, competente para plantear políticas generales y lineamientos injerencia respecto al control disciplinario. Ver: (Consejo de Estado. SU del 09/08/2016).

⁶⁹ No constituye ejercicio de función jurisdiccional. La Procuraduría no juzga ni sentencia, puesto que no es un juez; es la máxima autoridad disciplinaria en el ámbito externo de ejercicio de la potestad disciplinaria, pero como se aclaró, esa es una manifestación de la función administrativa, no de la función jurisdiccional. El juez competente es la jurisdicción contencioso administrativa, encargada de ejercer el control sobre los actos administrativos disciplinarios y el procedimiento seguido para adoptarlos (Consejo Estado, 2013, sentencia No. 11001-03-25-000- 2011-00115-00).

Asimismo, Gómez (2011) advertiría frente a “la relación especial de sujeción como fundamento del control disciplinario” (p.127). Entendido que, “entre el servidor público y el Estado, se genera un vínculo especial de particulares connotaciones, a través del cual se imponen cargas superiores que de alguna manera implican el recorte de ciertas libertades en pos de la neutralidad, objetividad, transparencia, eficiencia, eficacia y moralidad pública” (p:127). Por lo que para Berdugo y otros (2013), “el control disciplinario constituye una herramienta clave en la administración del Estado, contemplada por la Constitución” (p.155). En tal sentido, agrega Pinzón (2018) que “su objeto es la corrección de comportamiento que, si bien no vulneran bienes tutelados por el derecho penal, si desconocen deberes funcionales” (p. 196).

Se observa de ello, que la naturaleza de las conductas objeto del derecho disciplinario, la finalidad que persigue la sanción y los principios que se protegen en procura de asegurar la marcha correcta de la Administración, no tienen entidad suficiente, ni lesionan bienes del ámbito penal, para inhabilitar los derechos políticos de los servidores públicos.

Finalmente, es pertinente señalar la especial relevancia de determinar las consecuencias en el control disciplinario⁷⁰ de servidores públicos elegidos mediante sufragio por parte de autoridades administrativas como la PGN que conlleva cumplir los términos de la sentencia estudiada. Por lo cual, resulta oportuno analizar el proceder de la PGN en cumplimiento de la CADH. Toda vez que, esta actuación del ente disciplinario es clave frente a las implicaciones con el ordenamiento jurídico⁷¹ al proferir fallos de funcionarios administrativos como el procurador general que en sus decisiones destituyen e inhabilitan a funcionarios elegidos por voto popular.

⁷⁰ En su fallo la Corte IDH encontró vulneradas las garantías judiciales de la CADH artículo 8° en el desarrollo del control disciplinario, al destinar respecto a un solo funcionario, facultades de investigación, acusación y juzgamiento.

⁷¹ Ver texto del art. 6° superior, asimismo, la finalidad del control disciplinario (art. 118°), además, los arts. 277 superior y los artículos 44° y 45°, 38° y 66° del Código Disciplinario Único, el art. 60° Ley 610 del 2010, y el art. 4° de la Ley 1864 de 2017, entre otras.

Esta actuación, temeraria y alejada del control de convencionalidad va en contra de la Convención al momento de tomar este tipo de decisiones, materializadas en actos administrativos, con efecto en derechos fundamentales de las personas, los cuales se alejan del cumplimiento de los preceptos internacionales en derechos humanos que configuran, un control disciplinario efectivo y ajustado a la legalidad internacional.

Cabe reiterar que, “sólo tiene reserva de juez penal la restricción a derechos políticos, por lo que autoridades administrativas como la Procuraduría, las Personerías y las Oficinas de Control Disciplinario sí pueden imponer en la actualidad la sanción de multa. Es decir que la potestad disciplinaria puede materializarse en actos administrativos en tanto que no restrinja derechos políticos” (Camargo & Duarte, 2020, p, 10). Adicionalmente, la Corte IDH es clara en que “los derechos políticos previstos en la CADH amparan tanto la formalidad de ser su titular como la oportunidad de llegar a ejercerlos” (Corte IDH, Caso Petro Urrego, 2020, párr. 108).

2.5. Compatibilidad de los procedimientos administrativos disciplinarios establecidos para sancionar a servidores públicos elegidos popularmente

La aprobación de leyes y reglamentos que restringen el ámbito del cumplimiento y del desarrollo de las actividades que permitan el goce y ejercicio de los DD.HH, se ha instituido en la actualidad como una tendencia jurídica de diferentes Estados. En el caso de Colombia, varias leyes nacionales siguen siendo o se han tornado incompatibles con las normas internacionales (...) Aunque la mayoría de las Constituciones de los países garantizan formalmente los derechos humanos, posteriormente las leyes de menor rango han restringido los derechos que son fundamentales (...) en muchos casos los estados han usado estas leyes nacionales para legitimar

las violaciones de los derechos humanos (...) además, incluso cuando se hacen esfuerzos por adoptar leyes que estén en concordancia con las normas internacionales, su aplicación ineficaz en la práctica sigue siendo un problema recurrente (ONU, 2019, p.13).

En este sentido, es importante destacar, que el ejercicio del control disciplinario en Colombia, particularmente a través de procedimientos administrativos cuyo cumplimiento está a cargo de la PGN, ha generado tensiones sustanciales con los estándares internacionales en materia de DD.HH. Toda vez, que la facultad de imponer sanciones como la destitución del cargo o la inhabilidad para ejercer funciones públicas, cuando se aplica a SPEP, ha sido objeto de cuestionamiento por parte del SIDH, concretamente la Corte IDH, al considerar que dichas sanciones solo pueden ser impuestas por sentencia penal de juez competente.

Ahora bien, desde los preceptos de la CP. 91., principalmente el artículo 277° numeral 6, señala que el PGN⁷² tendrá el poder de “ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular”, y el artículo 278° señala que podrá ejercer “directamente las siguientes funciones: desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones.

⁷² Es importante destacar que el artículo 277° superior dispone expresamente lo siguiente: “El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: (...) Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley (...)”. Por su parte, el artículo 278° establece lo siguiente: “El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones: 1. Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo (...)”

Desde el ámbito normativo, los procedimientos administrativos en materia disciplinaria están expresamente establecidos en la Ley 1952 de 2019⁷³ “por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario”, la cual fue reformada por la Ley 2094 de 2021. Esta reforma normativa, introduciría importantes cambios en el tratamiento jurídico de las decisiones sancionatorias proferidas por la PGN. Desde su artículo 1^o⁷⁴, dicha ley dispone que los fallos sancionatorios que concluyan el proceso disciplinario y que se emitan en ejercicio de las funciones jurisdiccionales atribuidas excepcionalmente a la PGN, serán susceptibles de revisión ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo mediante el recurso extraordinario de revisión.

Esta disposición implica un cambio en la calificación de las decisiones de la PGN, que pasan de ser consideradas actos administrativos típicos para adoptar una naturaleza “cuasi jurisdiccional”⁷⁵. No obstante, esta figura ha sido objeto de cuestionamiento tanto constitucional como convencional, en la medida en que el reconocimiento de esta potestad al órgano de control no resuelve la tensión con el artículo 23° de la CADH.

Seguidamente, la Ley 2094 de 2021, en su artículo 3° trata el debido proceso del disciplinable, el cual según la norma “deberá ser investigado y luego juzgado por funcionario diferente, independiente, imparcial y autónomo que sea competente, quienes deberán actuar con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos de este código y dándole prevalencia a lo sustancial sobre lo formal. En el proceso disciplinario debe garantizarse que el funcionario instructor no sea el mismo que adelante el

⁷³ En la Ley 1952 de 2019, el artículo 48° regula las clases y límites a las sanciones disciplinarias, previendo las de destitución e inhabilidad general (numerales 1° y 2°), suspensión e inhabilidad especial (numeral 3°), y suspensión (numerales 4° y 5°).

⁷⁴ (...) Las decisiones sancionatorias que pongan fin a la actuación disciplinaria y producto de las funciones jurisdiccionales que se le reconocen a la Procuraduría a General de la Nación serán susceptibles de ser revisadas ante la jurisdicción de lo contencioso -administrativo, en los términos establecidos en esta Ley (...).

⁷⁵ Toda vez, que la Ley 2094 de 2021, mantienen la facultad a la PGN de investigar, y sancionar disciplinariamente a servidores públicos, incluso los SPEP con sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad, que le otorga la facultad de afectar derechos, como los derechos políticos a las personas.

juzgamiento. Todo disciplinable tiene derecho a que el fallo sancionatorio sea revisado por una autoridad diferente, su trámite será el previsto en esta ley para el recurso de apelación. En el evento en que el primer fallo sancionatorio sea proferido por el Procurador General de la Nación, la doble conformidad será resuelta en la forma indicada en esta ley.

Respecto al tema objeto de estudio, concretamente desde el artículo 8° y subsiguientes, se establecen los *procedimientos administrativos disciplinarios*, cabe advertir que, en el análisis de este componente se ha revisado e interpretado específicamente aquellos relacionados con los SPEP para la configuración e imposición de la sanción disciplinaria de destitución del cargo e inhabilidad para ocupar cargos públicos, impuesta por la PGN al demostrarse en el respectivo proceso disciplinario, la falta gravísima de los funcionarios de elección popular en Colombia. La siguiente tabla sistematiza estos preceptos.

Tabla 1.

Analítica de los principales artículos de la Ley 2094 de 2021 sobre procedimientos administrativos disciplinarios para SPEP.

Artículo	Síntesis del contenido	Finalidad	Impacto en SPEP	Enfoque
(Ley 2094) / Modifica (Ley 1952)	normativo	jurídica		DD. HH. Debido proceso

<p>Art. 8° (modifica art. 47°)</p>	<p>Establece 9 criterios para determinar si la falta es grave o leve (culpabilidad, perturbación del servicio, jerarquía, trascendencia social, modalidades de la conducta, etc.).</p>	<p>Garantizar objetividad y proporcionalidad en la calificación de la conducta.</p>	<p>Permite valorar con mayor precisión la gravedad de los actos de un elegido popular y modular la sanción.</p>	<p>Refuerza el principio de legalidad y evita arbitrariedad al definir faltas, en línea con el art. 9 CADH.</p>
<p>Art. 9° (modifica art. 48°)</p>	<p>Define rangos de sanciones: destitución - inhabilidad (10 - 20 o 8 -10 años), suspensión (1 -18 meses), multa y amonestación.</p>	<p>Tipificar de forma taxativa las consecuencias de cada nivel de falta.</p>	<p>Introduce sanciones severas que pueden privar de derechos políticos; exige control judicial ulterior.</p>	<p>Las sanciones máximas requieren revisión judicial (estándar IDH) antes de ejecutarse.</p>
<p>Art. 10° (modifica art. 49°)</p>	<p>Precisa efectos de cada sanción: destitución, igual a terminación de vínculo más inhabilidad general; suspensión igual a</p>	<p>Clarificar alcance y efectos colaterales de las sanciones.</p>	<p>Afecta directamente el mandato popular; indispensable garantía de imparcialidad.</p>	<p>Necesario control de convencionalidad para evitar restricciones desproporcionadas</p>

	separación temporal más inhabilidad especial; etc.			das de derechos políticos.
Art. 11° (modifica art. 50°)	Establece atenuantes (ej. resarcir daño) y agravantes (ej. reincidencia, daño social, nivel directivo) para graduar sanciones.	Individualizar la respuesta disciplinaria y asegurar proporcionalid ad.	Puede aumentar (agravantes) o reducir (atenuantes) la inhabilidad de un elegido; brinda mayores garantías de equidad.	Principio de proporcionalida d exigido por PIDCP art. 25° y CADH art. 23.2.
Art. 13° (modifica art. 92°)	Otorga a la <i>Procuraduría</i> competencia preferente para investigar y juzgar faltas de servidores de elección popular.	Centralizar procesos en órgano especializado.	Uniformiza criterios y evita dispersión local; exige reforzar garantías de independencia.	Debe alinearse con estándar IDH que exige decisión judicial final (se crea revisión ante Consejo de Estado).
Art. 17°	Crea Sala Disciplinaria de Juzgamiento (3 miembros, concurso	Asegurar colegialidad, mérito e	Brinda instancia especializada exclusiva para	Mejora imparcialidad y separación

	CNSC, periodo 4 años).	independencia interna en el fallo.	alcaldes, gobernadores, congresistas, etc.	entre instrucción y juzgamiento (art. 8° CADH).
Art. 54° (nuevo Art. 238° - A)	Introduce recurso extraordinario de revisión ante la jurisdicción contencioso-administrativa; suspende ejecución de sanciones a elegidos hasta decidirse.	Garantizar control judicial pleno sobre sanciones graves.	Impide que destitución/inhabilidad se haga efectiva sin revisión por juez; protege mandato popular.	Cumple exigencia de fallo judicial previo al retiro de derechos políticos (Corte IDH, <i>Petro</i> 2020).
Art. 74°	Reconoce funciones jurisdiccionales de la PGN desde la promulgación; ordena separar instructor y fallador; traslada expedientes de personerías a PGN.	Implementación inmediata y transición garantista.	Evita concentración de poder en un solo funcionario y centraliza casos de elegidos.	Medida transitoria para salvaguardar debido proceso mientras se consolida nuevo modelo.

Nota: Diseño de autor. Adaptación Ley 2094 de 2021.

Estas transformaciones normativas en procedimiento disciplinario colombiano, aplicado a los SPEP en la Ley 2094 de 2021. Estas modificaciones surgieron como respuesta al cumplimiento de las obligaciones internacionales de Colombia en materia de derechos políticos y debido a precedentes como el caso Gustavo Petro vs Colombia en la sentencia de la Corte IDH, que reiteró el estándar internacional en derechos humanos frente a la pérdida de derechos políticos, en casos como la destitución de un SPEP, requiriendo que esto solo ocurra mediante decisión de un juez competente, el juez penal. En consecuencia, el Congreso de la República expidió la Ley 2094 de 2021 para otorgar a la PGN facultades especiales en el juzgamiento disciplinario de servidores públicos, incluyendo a los de elección popular.

A continuación, se presenta una exposición organizada de los principales cambios introducidos por esta ley, advertidos en la tabla, y enfocados en los procedimientos administrativos disciplinarios y sanciones relativas a SPEP.

Criterios para determinar la gravedad de la falta (Art. 47° modificado). El artículo 8° referente a los criterios de gravedad o levedad de la falta disciplinaria. En primer lugar, se reitera que las faltas gravísimas están expresamente definidas en la ley. Para las demás conductas, se establece una lista de nueve criterios para definir si una falta es grave o leve. Estos criterios incluyen, entre otros:

- 1) la modalidad de culpabilidad (dolo o culpa) con que se cometió la falta, 2) la naturaleza esencial del servicio afectado, 3) el grado de perturbación que la conducta cause al servicio, 4) la jerarquía y nivel de mando del servidor dentro de la entidad, 5) la trascendencia social de la falta o el perjuicio causado, y 6) las modalidades y circunstancias de comisión de la falta por ejemplo, el cuidado en su preparación, abuso de la confianza inherente al cargo, si actuó inducido por un superior, o si se cometió en un estado de ofuscación por situaciones

extremas. También se consideran 7) los motivos determinantes del comportamiento y 8) si en la falta intervinieron varias personas (ya sean particulares u otros servidores públicos). Finalmente, 9) se aclara que cuando una conducta tipificada como falta objetivamente gravísima se comete con culpa grave (sin dolo), dicha conducta se valorará como falta grave.

Estos criterios brindan una guía para que el operador disciplinario gradúe la severidad de la conducta investigada de forma más objetiva.

Clases y límites de las sanciones disciplinarias (Art. 48° modificado). El Artículo 9° define las clases de sanciones disciplinarias y sus rangos. Conforme a la nueva norma, las sanciones aplicables al sujeto disciplinable son las siguientes:

Destitución e inhabilidad general: En caso de faltas gravísimas dolosas (cometidas con dolo), se impone destitución e inhabilidad general de 10 a 20 años. Si la falta gravísima se cometió con culpa gravísima (sin dolo, pero con negligencia grave), la destitución e inhabilidad general será de 8 a 10 años. Esta es la sanción más severa, implicando la salida del cargo y la prohibición de ocupar funciones públicas por el período señalado.

Suspensión e inhabilidad especial: Para faltas graves dolosas, la ley contempla suspensión en el ejercicio del cargo de 3 a 18 meses, acompañada de inhabilidad especial por el mismo término. En faltas graves culposas (sin dolo), la suspensión será de 1 a 12 meses. La suspensión implica que el funcionario queda separado temporalmente de su cargo y no puede ejercer ninguna función pública (en cargo distinto) durante ese lapso.

Multa: Aplica en caso de faltas leves dolosas. Consiste en una sanción de tipo económico equivalente de 10 a 180 días del salario básico devengado por el funcionario al momento de los hechos. La multa busca afectar pecuniariamente al infractor sin separarlo de su cargo.

Amonestación escrita: Es la sanción prevista para faltas leves culposas (leve entidad y cometidas sin dolo). Consiste en un llamado de atención por escrito, que debe quedar registrado en la hoja de vida del funcionario. Es la sanción menos gravosa dentro del catálogo.

Cabe destacar que la norma incluye un párrafo importante para la ejecución de las sanciones: si el disciplinado ha cesado en sus funciones al momento de quedar en firme el fallo sancionatorio (o lo hace durante su ejecución), y la sanción impuesta fue suspensión (que ya no podría hacerse efectiva por no estar en el cargo), entonces el tiempo de suspensión pendiente se convertirá en una multa equivalente al salario devengado por ese período. Esto garantiza que la sanción no quede sin efecto por el hecho de que el funcionario haya dejado el cargo, sin perjuicio de la inhabilidad que igualmente deba cumplir.

Definición de las sanciones disciplinarias (Art. 49° modificado). Mediante el Artículo 10° se precisó la definición de cada tipo de sanción disciplinaria:

Destitución e inhabilidad general: Implica la terminación de la relación del servidor público con la administración (aplica tanto a empleados de libre nombramiento y remoción, de carrera, de elección popular, e incluso contratistas vinculados). En términos prácticos, abarca (a) la desvinculación definitiva del cargo o la terminación del contrato de trabajo y (b) conlleva la prohibición de ejercer función pública en cualquier entidad o cargo durante el término fijado en el fallo. Adicionalmente, para servidores de carrera, implica la exclusión del escalafón o carrera administrativa. Es decir, el sancionado queda fuera del servicio público por el tiempo establecido y pierde su investidura o derechos de carrera.

Suspensión e inhabilidad especial: La suspensión conlleva la separación temporal del ejercicio del cargo en el cual se originó la falta. Paralelamente acarrea una inhabilidad especial, que consiste en la imposibilidad de ejercer función pública en cargo diferente al suspendido

durante el mismo término de la suspensión. En suma, el funcionario no puede ocupar ningún cargo público durante el periodo de sanción, aunque la falta haya ocurrido en un cargo específico.

Multa: Se define expresamente como una sanción de carácter pecuniario. Es decir, el pago de una suma de dinero determinada (calculada en días de salario) por parte del disciplinado, sin otras inhabilidades.

Amonestación escrita: Consiste en un llamado de atención por escrito al infractor, el cual debe ser anexado a su hoja de vida. Aunque no suspende funciones ni impone pago, sí deja un antecedente formal sobre la conducta del funcionario. La norma adiciona un párrafo disponiendo que, cuando al momento del fallo sancionatorio el servidor público sancionado esté ocupando otro cargo público (sea en la misma entidad o en otra, incluso aunque haya cambiado de entidad o sea otro periodo de gobierno, tratándose de elección popular), la autoridad competente debe comunicar la sanción al representante legal de la entidad donde esté trabajando el disciplinado para que esta se haga efectiva. En otras palabras, asegura que la sanción (destitución, suspensión o amonestación) se cumpla incluso si el funcionario cambió de puesto o entidad antes de la decisión final.

Criterios para la graduación de la sanción (Art. 50° modificado). El Artículo 11°, estableciendo los parámetros para graduar la severidad de la sanción dentro del rango legal, de acuerdo con circunstancias atenuantes y agravantes:

Circunstancias Atenuantes: Se enumeran cuatro situaciones que pueden mitigar la sanción a imponer. Estas son: (a) la diligencia, eficiencia y buenas calificaciones demostradas en el desempeño del cargo, o la ausencia de antecedentes disciplinarios; (b) la confesión de la falta o aceptación de los cargos por parte del investigado; (c) haber reparado integralmente el

daño o compensado el perjuicio antes del fallo, por iniciativa propia (es decir, sin que mediara orden judicial), y (d) haber devuelto o restituido el bien afectado por la conducta, o reparado el daño causado, siempre que dicha devolución o reparación no haya sido ordenada en otro proceso . La presencia de cualquiera de estas circunstancias en el caso concreto permite al fallador disciplinario disminuir la cuantía de la multa, o reducir el tiempo de suspensión/inhabilidad dentro de los límites legales mínimos.

Circunstancias Agravantes: La ley lista varias situaciones que, por el contrario, aumentan la gravedad de la sanción dentro del rango permitido. Entre ellas figuran: (a) haber sido sancionado fiscal o disciplinariamente en los 5 años anteriores a la conducta investigada (para multas o amonestaciones previas se consideran solo si ocurrieron en los últimos 3 años) ; (b) intentar atribuir la responsabilidad de la falta a un tercero sin fundamento (culpar a otro injustamente) ; (c) que la conducta haya causado un grave daño social ; (d) que la falta disciplinaria haya implicado vulneración de derechos fundamentales de personas o de la comunidad ; (e) que el investigado conociera la ilicitud de su conducta (conciencia clara de que actuaba mal) ; (f) que el servidor público ocupe un nivel directivo o ejecutivo en la entidad (es decir, mayor jerarquía conlleva mayor responsabilidad) ; (g) haber ejecutado la conducta ilícita a cambio de recompensa o promesa remuneratoria de un tercero (corrupción) ; y (h) la naturaleza de los perjuicios causados (por ejemplo, si el daño es especialmente grave o irreversible) . La presencia de agravantes justifica imponer la sanción más alta dentro del rango o incluso optar por la sanción de mayor entidad si la ley ofrece alternativas.

Es importante destacar que, estos criterios de graduación buscan individualizar la sanción disciplinaria, haciéndola proporcional tanto a la conducta como a las características personales y antecedentes del disciplinado, para garantizar justicia material en la decisión.

Competencia disciplinaria sobre servidores de elección popular (Art. 92° modificado).

El Artículo 13°, que trata de la competencia según la calidad del sujeto disciplinable.

En la regla general se mantiene que cada entidad u organismo estatal disciplina a sus propios servidores (por ejemplo, una alcaldía investiga disciplinariamente a sus empleados) y que las administraciones locales (municipios, departamentos) ejercen poder disciplinario sobre sus funcionarios, salvo que la ley asigne competencia a otra autoridad.

La modificación agrega de forma expresa que la PGN conocerá de la investigación y el juzgamiento de las faltas disciplinarias imputables a los servidores públicos de elección popular, así como de las faltas de los propios servidores de la Procuraduría.

Esto significa que funcionarios como alcaldes, gobernadores, congresistas, diputados, concejales, entre otros que tengan origen en elección popular, quedan bajo la órbita disciplinaria directa de la Procuraduría, sin importar la entidad donde ejerzan su cargo. Se trata de una centralización de la competencia para estos casos, otorgando al órgano de control PGN la función tanto investigativa como sancionatoria sobre los elegidos por voto popular. Adicionalmente, el inciso siguiente prevé que si el proceso involucra particulares sujetos a disciplina particulares que ejerzan función pública junto con servidores públicos, la competencia será exclusivamente de la Procuraduría para todo el caso.

Esto evita dispersión del proceso cuando hay imputados mixtos (ej. un alcalde y un particular contratista en una misma falta disciplinaria), la Ley 2094 de 2021 también ordena que las Personerías municipales o distritales (que son autoridades disciplinarias a nivel local) se organicen con la infraestructura necesaria para garantizar el debido proceso en los trámites disciplinarios a su cargo. No obstante, advierte que, si una Personería no puede asegurar plenamente las garantías de instrucción y juzgamiento, el asunto pasará a conocimiento de la PGN.

En síntesis, a partir de esta reforma, la Procuraduría asume un rol prevalente en los procesos disciplinarios de SPEP, en concordancia con la necesidad de que estas sanciones cuenten con mayores garantías e instancias.

Sala Disciplinaria de Juzgamiento para servidores de elección popular (Art. 17° de la Ley 2094). Para materializar la nueva competencia de la PGN sobre los funcionarios elegidos popularmente y dotarla de un carácter más “jurisdiccional”, la ley creó un órgano especial dentro de la PGN, a partir del artículo 17° la Ley 2094 de 2021 establece la conformación de la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de los SPEP, encargada de llevar a cabo el juzgamiento (es decir, la fase decisoria) en estos procesos.

Advierte la norma que, esta Sala Especial estará integrada por tres (3) miembros o “jueces disciplinarios” con un período fijo de cuatro (4) años. Su selección se realizará mediante concurso público de méritos organizado por la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), la cual elaborará una lista de elegibles con vigencia de cuatro años. De esa lista se nombrarán los tres integrantes de la Sala. Si alguno de los miembros llegare a faltar de forma absoluta o temporal, la vacante se proveerá con el siguiente candidato en orden de mérito de la lista, ya sea por el resto del período (si la falta es definitiva) o temporalmente mientras dure la ausencia, es importante señalar que en caso de falta temporal cubierta por encargo, ello no quita el derecho del integrante suplente a ser nombrado en propiedad más adelante; es decir, si posteriormente queda vacante definitiva, podrá ser nombrado por el tiempo restante de ese periodo.

La Sala Disciplinaria Especial tiene la competencia de conocer el juzgamiento (fallo de primera instancia) de todos los procesos contra servidores públicos de elección popular. Esto abarca a los mencionados alcaldes, gobernadores, congresistas, etc., garantizando que la decisión sea tomada por un cuerpo colegiado especializado e independiente dentro de la Procuraduría. Los

miembros de esta Sala deben cumplir los mismos requisitos que la Constitución exige para ser magistrado de la Corte Suprema, Corte Constitucional o Consejo de Estado (es decir, altos estándares de formación jurídica, experiencia y trayectoria reconocida, según el art. 232 C.P. 91), lo que busca asegurar la idoneidad y autonomía de quienes van a decidir sobre derechos fundamentales de participación política.

En resumen, con esta Sala Especial se cumple la finalidad de judicializar en cierta medida el proceso disciplinario para SPEP, creando una estructura similar a un tribunal que refuerza las garantías de imparcialidad y debido proceso en la etapa de fallo. Recurso extraordinario de revisión en materia disciplinaria (Art. 54° adición del art. 238A). Otro pilar fundamental de la reforma es la introducción de un recurso extraordinario de revisión específico para las decisiones disciplinarias de la PGN.

El artículo 54° de la Ley 2094 de 2021 adicionó el artículo 238°A al Código Disciplinario. Este estableció la procedencia del recurso extraordinario de revisión en este ámbito. Según esta norma, dicho recurso procede contra: (1) las decisiones sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación que ya estén ejecutoriadas (firmes) y que hayan sido proferidas en ejercicio de su “potestad disciplinaria con función jurisdiccional”; (2) los fallos absolutorios o autos de archivo dictados por la Procuraduría cuando se trate de violaciones a los derechos humanos o al Derecho Internacional Humanitario; y (3) las decisiones producto de la doble conformidad dictadas por el Procurador General de la Nación.

En esencia, este recurso de revisión permite que las sanciones impuestas por la PGN, particularmente aquellas que afectan a SPEP sean revisadas por un órgano judicial de la jurisdicción contencioso administrativa, funcionando como una tercera instancia o verificación

final de legalidad. La ley creó además varios artículos adicionales (238°B, 238°C, ss.) para regular las especificaciones del trámite de este recurso.

En cuanto a la competencia para resolverlo, se dispuso que las Salas Especiales de Decisión del Consejo de Estado conocerán de los recursos de revisión contra decisiones de segunda instancia o de doble conformidad proferidas por el Procurador General, las Salas Disciplinarias de Juzgamiento o los procuradores delegados. Por su parte, los Tribunales Administrativos conocerán de los recursos de revisión contra decisiones de segunda instancia o doble conformidad dictadas por procuradores regionales de juzgamiento.

Es decir, dependiendo del nivel jerárquico de la decisión disciplinaria, el recurso será resuelto por el máximo tribunal contencioso, el Consejo de Estado o por los tribunales seccionales correspondientes, garantizando siempre la intervención de autoridades judiciales en última instancia. Se establecen también las causales específicas de revisión, por ejemplo, violación directa de la ley, error en la apreciación de pruebas, incongruencia entre el pliego de cargos y el fallo, existencia de nuevas pruebas decisivas, uso de documentos falsos, cambio favorable de jurisprudencia, entre otras, y el término para interponer el recurso, que en general es de 30 días siguientes a la ejecutoria de la decisión disciplinaria.

No obstante, para los SPEP hay un trato especial: el artículo 238°D, creado por la Ley 1952 de 2019, señala que en todos los casos relacionados con SPEP, la ejecución de la decisión sancionatoria quedará suspendida hasta que se resuelva el recurso extraordinario de revisión, si éste se interpone y es admitido, o hasta que venza el plazo para interponerlo. Esto significa que, por ministerio de la ley, cuando la PGN sanciona a un alcalde, gobernador u otro funcionario de elección popular con destitución, suspensión o inhabilidad, la sanción no se hace efectiva de

inmediato, sino que se espera a que un juez contencioso administrativo revise el caso en sede de revisión extraordinaria.

En caso de que el recurso de revisión no sea interpuesto en el término dado, o no sea admitido, entonces sí podría ejecutarse la sanción disciplinaria. Pero si se interpone correctamente, el funcionario permanece en el cargo mientras el proceso pasa a manos del juez administrativo. Esta garantía responde directamente a la exigencia convencional de que la restricción de derechos políticos sea decidida por una autoridad judicial: de hecho, con este mecanismo la decisión final sobre destitución o inhabilidad de un elegido popular recaerá en un fallo del Consejo de Estado o de un Tribunal, cumpliendo así el estándar de la CADH. Cabe agregar que, para los demás servidores, no de elección popular, la ejecución de la sanción disciplinaria no se suspende automáticamente, aunque la ley prevé que las partes pueden solicitar medidas cautelares ante la jurisdicción contenciosa para suspenderla mientras se resuelve la revisión.

En resumen, el recurso extraordinario de revisión introducido por la Ley 2094 de 2021 es una novedad que añade una etapa judicial posterior al proceso disciplinario, asegurando una “doble garantía”: revisión de legalidad por un juez y postergación de la ejecución de sanciones más gravosas tratándose de SPEP, un esfuerzo bizantino del poder legislativo colombiano en superar la flagrante inconvencionalidad en el cumplimiento de la sentencia de la Corte IDH (2020).

Reconocimiento de funciones jurisdiccionales y medidas transitorias (Art. 74° de la Ley 2094). Esta norma, no solo creó nuevas instancias y competencias en materia disciplinaria, sino que también indicó cómo y cuándo se implementarían estos cambios. El artículo 74° de la ley aborda la entrada en vigencia de las funciones otorgadas a la Procuraduría y disposiciones transitorias particularmente relevantes para los casos de SPEP.

En primer lugar, se estableció que el reconocimiento y ejercicio de las funciones jurisdiccionales atribuidas a la PGN (es decir, esas nuevas facultades para investigar y juzgar disciplinariamente con efectos de “juez”) rigen desde el día siguiente a la promulgación de la ley. Esto otorgó eficacia inmediata a la reforma, habilitando a la Procuraduría a actuar bajo el nuevo esquema sin necesidad de reglamentación adicional o espera.

Ahora bien, consciente de que la adecuación institucional toma tiempo, el legislador ordenó una medida temporal para garantizar la imparcialidad en los procesos en curso: en todos los procesos disciplinarios en trámite contra servidores públicos de elección popular, se deben adoptar medidas internas para asegurar que el funcionario que formule el pliego de cargos (la acusación) no sea el mismo que profiera el fallo disciplinario.

Esta separación entre quien acusa y quien decide busca emular el principio del juez natural e imparcial, evitando concentración de funciones en una sola persona mientras se implementa totalmente el nuevo modelo con las Salas de Juzgamiento. En la práctica, la Procuraduría ha tenido que asignar a un funcionario instructor diferente del funcionario juzgador en dichos procesos hasta que se consolide la Sala Especial mediante concurso de méritos.

Otra disposición transitoria crucial se refiere a la redistribución de competencias vigentes: los expedientes disciplinarios contra servidores de elección popular que a la entrada en vigencia de la ley estuvieran en curso en personerías municipales, debían ser remitidos inmediatamente a la PGN.

Esto significa que las investigaciones disciplinarias que hasta entonces llevaban entes locales (como Personeros Municipales contra, por ejemplo, concejales o alcaldes municipales) pasaron al nivel central de la Procuraduría. La razón es coherente con lo visto: concentrar en la PGN todos esos casos para aplicarles el nuevo procedimiento especial y asegurar las garantías

unificadas. De igual forma, el artículo 74° ratifica que la Procuraduría es la autoridad exclusiva para conocer los procesos disciplinarios contra sus propios servidores, lo cual ya estaba previsto, pero se reitera quizás por seguridad jurídica.

En síntesis, el artículo 74° garantiza la implementación efectiva e inmediata de la reforma disciplinaria, toda vez, que por un lado, confiere ya la calidad “jurisdiccional” a las actuaciones de la PGN, lo cual posteriormente fue objeto de control constitucional, e inexequibilidad, matizando que en realidad son funciones de naturaleza administrativa con garantías reforzadas, pero inicialmente la ley las denominó jurisdiccionales, y por otro lado, salvaguarda la imparcialidad en el entretanto y centraliza los casos de funcionarios elegidos en la Procuraduría para encauzarlos bajo el nuevo régimen disciplinario.

Es importante destacar que la Ley 2094 de 2021 introdujo transformaciones claves en el régimen disciplinario colombiano, principalmente para atender la situación especial de los SPEP dentro del marco del Estado de derecho y los compromisos internacionales de Colombia, principalmente en DD.HH. En términos generales, la reforma actualizó criterios y definiciones del régimen disciplinario (gravedad de faltas, clases de sanciones y sus definiciones, factores de dosificación), pero sus aspectos más innovadores se enfocaron en reforzar el debido proceso y la legalidad en los casos que involucran a funcionarios elegidos por voto popular.

Sin embargo, aunque la Ley 2094 de 2021 introduce un mecanismo de control posterior, no satisface plenamente los estándares internacionales en materia de DD.HH, manteniéndose el riesgo de responsabilidad internacional del Estado colombiano por violación de garantías fundamentales, en particular cuando se afecta el ejercicio de derechos políticos sin mediación de sentencia en proceso penal.

En este orden de ideas, luego de la revisión y análisis de los artículos de la ley 2490 de 2021 que plantean cambios introducidos en los procedimientos administrativos disciplinarios y sanciones relativas a SPEP; es pertinente señalar que la norma vigente no guarda relación y cumplimiento con los estándares internacionales de protección de los derechos políticos, donde se presenta la garantía a los SPEP los cuales, solo pueden ser retirados de su cargo en virtud de una condena penal impuesta por un juez competente, en el marco de un proceso penal (CADH, 23.2).

Adicionalmente, los principales criterios normativos para analizar la compatibilidad de los procedimientos administrativos establecidos en Colombia en comparación con los estándares internacionales de manera general planteados en la Convención 23°.2 en materia disciplinaria para sancionar a SPEP, no se articulan al cumplimiento riguroso del control de convencionalidad. A cinco años de la sentencia de la Corte IDH en el caso Petro Urrego vs Colombia 2020, no se ha logrado dar cumplimiento al proceso de armonizar y articular los preceptos de la Convención sobre la garantía de los derechos políticos de las personas, con el mandato de la Corte IDH (2019) que sostiene se requiere: “la expulsión de normas contrarias a la CADH a partir de los casos concretos que se someten al conocimiento de la Corte” (p. 4).

Dicho criterio de compatibilidad debe estar ajustado al “objetivo del control que es verificar la conformidad de las normas internas, así como su interpretación y aplicación, con la CADH y otros instrumentos de derechos humanos que vinculen al Estado y que exista una correcta aplicación de dichos estándares” (Corte IDH, 2019, p. 4).

La Corte, además, ha establecido de manera reiterada que todas las autoridades del orden interno, sin excepción, tienen el deber de ejercer un control de convencionalidad adecuado. Esto implica examinar la compatibilidad de las normas y prácticas nacionales con la CADH sobre DD.HH. Este control constituye una herramienta esencial para asegurar el nivel de protección y

garantía efectiva de los derechos reconocidos en la Convención, ya que permite que el sistema jurídico interno se armonice con los compromisos internacionales del Estado y se eviten interpretaciones o decisiones contrarias a los estándares interamericanos de derechos.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional mediante Sentencia SU -381 de 2024 acoge, y reitera la Convención de Viena (analizada anteriormente), y lo articula con el estándar de derechos humanos regional instituido en la Convención, como estándar para el cumplimiento de compromisos internacionales y como garantía de los derechos humanos, en la preservación del régimen democrático interno, a esto señalaría que:

(i) el artículo 27° de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece que “una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado” y (ii) el artículo 2° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos - CADH establece la obligación de los Estados de adoptar las disposiciones en el derecho interno, *con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención*, necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades allí contenidos.

En efecto, este criterio de compatibilidad enfocado desde el control de convencionalidad, es clave para validar que las normas internas en materia disciplinaria y demás prácticas o acciones de los agentes del Estado colombiano desde el ejercicio en el ámbito de las competencias de cada autoridad, en este caso la PGN, cumplan con la garantía y protección de los derechos.

En efecto, en la actualidad, advertir la incompatibilidad entre los artículos 8° y siguientes de la Ley 2094 de 2021 y 23°.2 de la Convención, a partir de lo sostenido por la Corte IDH en el caso Petro Urrego, advirtiendo que el Estado colombiano había tratado de darle cumplimiento con esta reforma legislativa a la falta de compatibilidad de los procedimientos administrativos

colombianos establecidos para sancionar personas elegidas popularmente a través de la expedición de la Ley 2094 de 2021. La cual había sido objeto declaratorio de inexecutable de los artículos que otorgaban funciones jurisdiccionales a la PGN, por parte de la Corte Constitucional en la Sentencia C-030 de 2023, por lo cual, concluyó “no se ha avanzado en la adecuación del orden interno, en la medida en que el ente de control a pesar de ser una autoridad administrativa, continúa imponiendo sanciones disciplinarias a servidores elegidos popularmente” (Sentencia SU 381 de 2024).

Es decir, la compatibilidad entre la CADH, la jurisprudencia de la Corte IDH, las normas del ordenamiento jurídico colombiano y la jurisprudencia constitucional, principalmente, se empieza a construir, integrar y armonizar a partir del respeto a la reserva judicial⁷⁶ del juez competente, es decir, el juez penal, es el estándar a cumplir, quien por mandato convencional será el único legitimado mediante sentencia penal para imponer la restricción de derechos políticos del SPEP.

En oposición al mandato de la Convención 23°.2, en Colombia, el poder disciplinario actualmente persiste en la inconvencionalidad, y aunque el ordenamiento interno contempla mecanismos de control judicial sobre los actos administrativos sancionatorios, como el recurso ante el Consejo de Estado, este no supe la exigencia de una decisión judicial previa como garantía sustancial. En consecuencia, el modelo colombiano de control disciplinario se enfrenta al desafío de armonizar su función de vigilancia y corrección de la función pública con el respeto a los derechos políticos y al principio de convencionalidad, lo que exige una revisión estructural del

⁷⁶ Ver: Corte constitucional. Sentencia SU-381 de 2024 “imposición de sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular (...) tiene reserva judicial (...) La regla de decisión vigente, en consecuencia, indica que la restricción o limitación temporal del derecho a ser elegido de un servidor de elección popular, en ejercicio de sus funciones, tiene reserva judicial y solo puede ser impuesta de manera definitiva por un juez de la República de cualquier especialidad, con las excepciones constitucionales”.

alcance y límites de la potestad sancionatoria administrativa frente al régimen de derechos fundamentales en un Estado constitucional y democrático de derecho, como el colombiano.

Por tanto, el procedimiento disciplinario vigente establecido en la Ley 2094 de 2021 contra SPEP, aunque formalmente modificado, sigue vulnerando las normas internacionales en derechos humanos, el bloque de constitucionalidad y mantiene intacto el riesgo de responsabilidad internacional para el Estado colombiano. La adecuación normativa exige no sólo ajustes procedimentales, sino una reconfiguración estructural del alcance sancionatorio de los órganos administrativos en armonía con el DIDH.

Por esta razón, el único camino que le queda al Estado colombiano para preservar el principio de legalidad y la legitimidad de la democracia ante la comunidad internacional, es acatar completamente el fallo de la Corte IDH (2020), y desarrollar una reforma jurídica estructural y definitiva que permita “la adopción de un Estatuto de los Servidores de Elección Popular, incluido un Régimen Disciplinario Especial” (Corte Constitucional, sentencia C-030-23).

2.6. Recapitulación

En este acápite se permitió analizar la postura del Estado frente al cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos como garantía de derechos y preservación del régimen democrático interno, estableciendo la importancia del marco normativo internacional que debe guiar la función disciplinaria. Además, el capítulo se propuso estudiar la responsabilidad internacional del Estado cuando no cumple dichas obligaciones, mediante el examen del caso Petro Urrego vs. Colombia como referencia central de estudio.

De igual manera, se revisaron las características normativas de los procedimientos disciplinarios en Colombia, desde la ley 2094 de 2021, especialmente la sanción de destitución del

cargo e inhabilitación de SPEP, logrando con esto evaluar su compatibilidad con los estándares internacionales de derechos humanos.

En este orden de ideas, se concretaron hallazgos claves en esta parte de la investigación. En primer lugar, sobre la discrepancia significativa entre el modelo del ordenamiento disciplinario colombiano y su cumplimiento a los requerimientos del estándar internacional, instituido en la CADH. Tensiones que se observan con mayor impacto, en el ejercicio del control de convencionalidad por parte de las autoridades administrativas como la PGN, que, desconociendo el estándar, persisten en defender la potestad de este órgano de control en imponer sanciones de destitución e inhabilitación a SPEP, que implica la afectación de derechos políticos de las personas.

En particular, el estudio confirmó en el análisis del caso Petro Urrego y la decisión de la Corte IDH (2020) que el Estado colombiano incurrió en responsabilidad internacional al aplicar un procedimiento disciplinario incompatible con sus obligaciones convencionales. Toda vez que, el Estado no había adaptado su derecho interno a los mandatos de la Convención art. 23°.2, evitando con esto que autoridades administrativas como la PGN limitaran el derecho a ser elegido y a ejercer cargos públicos, incumpliendo así el deber de adecuación normativa previsto en la CADH, situación que persiste en vigencia de la Ley 2094 de 2021.

Un hallazgo clave del segundo capítulo corresponde a la identificación de las garantías del debido proceso, el capítulo resaltó que los procesos disciplinarios contra SPEP en Colombia deben respetar estándares de imparcialidad y justicia material. Es decir, permitir la concentración de facultades de investigación y sanción en una misma entidad o funcionario del Estado, deriva indiscutiblemente en la vulneración de la garantía de juez imparcial. En el análisis se identificó que, si bien la norma vigente permite a la PGN investigar y sancionar, esta concentración de roles

y funciones exorbitantes debes revisarse y modificarse a la luz de las exigencias internacionales de imparcialidad y jurisdiccionalidad impuestas en la sentencia de la Corte IDH (2020).

Respecto a la conexión teórica con el siguiente capítulo, es importante señalar luego de la revisión y examen de las áreas de incompatibilidad entre el régimen disciplinario colombiano y los estándares internacionales de derechos frente a los derechos políticos con base, en la Sentencia de la interamericana, el próximo capítulo abordará el diálogo sobre inconvencionalidad entre la Corte IDH y la Corte Constitucional. Donde se deja claro las tensiones y puntos de controversia, derivados del cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado colombiano.

Finalmente, es preciso señalar que se alcanzó el desarrollo del objetivo de este capítulo, relativo en comparar desde el control de convencionalidad la compatibilidad entre los procedimientos administrativos establecidos por el control disciplinario colombiano y los estándares internacionales en DD.HH frente a la imposición de sanciones disciplinarias a SPEP. En primer lugar, se analizaron diferentes referentes doctrinales relativos al control de convencionalidad a partir de sus fundamentos filosóficos desde una lectura de la supremacía de los derechos humanos y su desarrollo en la dinámica de integración de los Estados, ideas soportadas en los preceptos del art. 2° y 68° CADH, así como desde los precedentes de la jurisprudencia interamericana Almonacid, Gelman y López Mendoza, que sustentan el deber de toda autoridad del Estado de inaplicar normas internas contrarias a la Convención. Con estos lineamientos, se elaboró un ejercicio de revisión y de correspondencia entre los pasos procedimentales generales del Código General Disciplinario, Ley 1952 de 2019 y la norma modificatoria Ley 2094 de 2021, particularmente frente a la investigación y sanción de destitución o inhabilidad por la Procuraduría a SPEP, y los requisitos interamericanos de juicio previo, juez penal competente y proporcionalidad estricta de las restricciones a derechos políticos.

El contraste normativo y jurisprudencial reveló persistentes fallas en el cumplimiento del estándar internacional, al mantener la potestad sancionatoria administrativa de la PGN la cual vulnera el artículo 23°.2 CADH, toda vez, que la concentración del órgano de control como parte de instructor y parte de juzgador en el proceso disciplinario, fragmenta las garantías judiciales como la de imparcialidad art. 8° CADH. Ahora bien, al comparar estas discrepancias con precedentes interamericanos como la Sentencia Petro Urrego vs. Colombia (2020) y la línea sobre protección de derechos políticos planteada en el caso López Mendoza, se evidenció la inconventionalidad de la Ley 2094 de 2021 y su mecanismo de revisión *ex post*, concluyéndose que el modelo disciplinario colombiano no alcanza el estándar internacional en DD.HH y requiere un rediseño de sus normas internas en esta materia, que traslade la decisión final a la jurisdicción penal, si este fuere el caso. Así, mediante un análisis teórico respaldado en precedentes y casos de estudio, el capítulo demostró en forma sistemática la incompatibilidad referida, satisfaciendo plenamente el objetivo comparativo establecido.

El caso estudiado es un importante precedente para la región, en el cumplimiento de la CADH y las sentencias de la Corte IDH, que contribuyan a los Estados a consolidar sus regímenes democráticos, y superar estadios de ilegalidad y arbitrariedad en la garantía de derechos a las personas. Cabe agregar, que el segundo capítulo concluye dejando claro que el respeto a los derechos políticos conforme a estándares de DD.HH no es una mera formalidad, sino un componente esencial para la legitimidad del sistema disciplinario y la confianza de la ciudadanía en sus instituciones, premisa que orientará la discusión y las propuestas del capítulo final de la investigación.

3. Un diálogo sobre inconvencionalidad entre la Corte IDH y la Corte Constitucional

3.1. La inaplicabilidad del fallo emitido por la Corte IDH por parte del Estado colombiano. Un asunto de inconvencionalidad sistemática

Un diálogo sobre convencionalidad entre las Corte IDH y la Corte Constitucional se configura como un ejercicio constructivo a partir de la cooperación internacional y regional conjunta solidaria y transparente entre todos los Estados, principio fundante del régimen convencional, y del reconocimiento que el problema de las relaciones entre Estados, sus ordenamientos jurídicos y el sistema de derecho internacional, es efectivamente, el incumplimiento de los compromisos internacionales, principalmente en materia de DD.HH.

Esta idea se articula con la búsqueda de soluciones que deben generarse en el escenario internacional, apartándose de conceptos absolutistas de soberanía normativa. Por el contrario, acudir al diálogo convencional, desde la lectura de los diferentes pronunciamientos jurisprudenciales, convoca al consenso internacional, que, a su vez, permite la creación de instrumentos vinculantes, como la CADH, sustentados en la dignidad humana y el multilateralismo como garantía de los DD.HH, que contribuye en buscar soluciones a problemas presentes y futuros del régimen democrático internacional.

En el caso *Petro Urrego Vs. Colombia* (2020) la tensión por la garantía de protección reforzada de los derechos políticos y las garantías judiciales en contextos de participación democrática y debido proceso, generó un debate jurisprudencial profundo. Que inicialmente, como se ha expuesto anteriormente con mayor detalle, desde la Corte IDH se sustentó el argumento central que fue establecer la responsabilidad del Estado colombiano en la vulneración directa de

los derechos políticos y las garantías judiciales del demandante (artículos 23°, 8° y 25° de la CADH, al destituirlo e inhabilitarlo a través de la PGN mediante una sanción administrativa.

En su fallo, la Corte IDH, reafirmaría el estándar internacional en DD.HH, para la interpretación y aplicación del artículo 23° de la CADH. El cual sería únicamente un juez penal quien, mediante proceso y posterior sentencia condenatoria, puede restringir el ejercicio de derechos políticos en el caso de SPEP. Consolidando el principio de reserva judicial en materia sancionatoria con efectos de restricción política.

En respuesta, a esta decisión, la Corte Constitucional colombiana, ha desarrollado un ejercicio de construcción jurisprudencial, con un enfoque crítico y en diferentes oportunidades, alejado del estándar internacional. Sin embargo, tras el fallo de la Corte IDH (2020), la Corte Constitucional propone un diálogo jurisprudencial y control de convencionalidad, al reconocer “la necesidad de armonizar el control disciplinario con los estándares interamericanos”, promoviendo reformas normativas y un mayor escrutinio judicial en estos casos, como argumenta en la sentencia C-030 de 2023, y que será analizada en los siguientes acápites.

Por su parte, sumado a este diálogo convencional de las Altas Cortes, el Consejo de Estado, en sede de reparación directa, planteado un criterio de cumplimiento de las normas internacionales en sus decisiones con base en el principio de convencionalidad. En decisiones recientes⁷⁷, este tribunal ha adoptado el precedente de la Corte IDH como criterio hermenéutico vinculante, reconociendo la responsabilidad estatal por violaciones a derechos políticos como consecuencia de decisiones disciplinarias carentes de garantías judiciales suficientes. Además, ha reforzado la

⁷⁷ Casos allegados a la Sala Plena del Consejo de Estado a los que con posterioridad a la reforma de la Ley 2094 de 2021, le ha correspondido el conocimiento del recurso extraordinario de revisión (...) del 8 de febrero de 2024, en la sanción de destitución de nueve años al ex alcalde de Campo Alegre Huila (...)

exigencia de control jurisdiccional de las sanciones administrativas que impliquen pérdida de investidura, destitución o inhabilidad.

Es importante destacar, que el diálogo de convencionalidad entre la Corte IDH y las Cortes nacionales, no puede entenderse como un ejercicio simplemente declarativo o simbólico, sino que configura un proceso dinámico y vinculante de transformación del derecho interno colombiano bajo la articulación de los Tratados internacionales de DD.HH y la interpretación vinculante de la Corte IDH, esto en armonía con el artículo 93° de la CP. 91 y el bloque de constitucionalidad. Así, el Estado colombiano se consolida como garante de la justiciabilidad de los derechos políticos y el fortalecimiento del Estado de Derecho, priorizando la protección del régimen democrático exige no solo participación, sino garantías procesales plenas para quienes ejercen funciones públicas, en especial los SPEP.

Cabe agregar que, en la práctica se logra evidenciar una resistencia institucional sistemática por parte de la Corte Constitucional frente al cumplimiento efectivo de la sentencia de la Corte IDH en el caso Petro Urrego Vs. Colombia (2020). Dicha resistencia se manifiesta en la negativa de las decisiones tomadas en la jurisprudencia constitucional relativas a la sentencia interamericana que condena al Estado colombiano por la violación de los derechos políticos. En sus distintos pronunciamientos la Corte Constitucional no ha determinado una línea jurisprudencial definitiva que permita armonizar la jurisprudencia y normativa internas conforme al fallo internacional, situación que ha generado un diálogo convencional tenso entre ambos altos tribunales en torno a la inconvencionalidad del régimen disciplinario colombiano.

Ahora bien, sobre la postura interpretativa y metodológica del diálogo de convencionalidad que permite superar las posibles tensiones existentes entre el derecho interno y el derecho internacional, la Corte Constitucional en la Sentencia C-030 de 2023 destacó la necesidad de

establecer mecanismos de diálogo entre las diferentes instancias, a partir de un “diálogo entre tribunales nacionales y extranjeros que tiene como finalidad la búsqueda de soluciones a problemas similares en el marco de procesos de decisión asimilables o que incluyen la aplicación de un cuerpo normativo común e interdependiente” (Sentencia SU-381 de 2024, párr. 82). Es decir, las normas pactadas que resultan en compromisos internacionales, en todo caso, “entendiendo y respetando los ámbitos de actuación separados de los sistemas internacionales de derechos humanos y el ordenamiento constitucional de los Estados” (Sentencia SU-381 de 2024, párr. 82).

Así como, se reitera, aplicar el criterio de armonización. En este sentido, destacó (i) la ausencia de fuentes supraconstitucionales, (ii) el reconocimiento, tanto a nivel interno como a nivel convencional⁷⁸, de la armonización como criterio fundamental, así como de los estándares de coordinación e interacción, y (iii) la aplicación del principio *pro persona* como última ratio para la definición de los estándares de protección en términos de derechos⁷⁹. (Sentencia SU-381 de 2024, párr. 82).

Adicionalmente, la Corte constitucional mediante la Sentencia SU-381 de 2024 analiza el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, y advierte sobre la “obligatoriedad para el Estado de las decisiones adoptadas por la Corte IDH en casos contenciosos en los que es parte, en virtud de su obligación de cumplir de buena fe las obligaciones derivadas de los instrumentos internacionales de los que es parte, precisó algunos criterios relevantes para la armonización de los estándares derivados de los dos sistemas de derecho, el doméstico y el interamericano” (párr. 86). En este

⁷⁸ Para el efecto citó el artículo 2° de la CADH, y se refirió a los principios de subsidiariedad y complementariedad del sistema interamericano.

⁷⁹ “(...) la prevalencia de una norma del DIDH en un caso concreto solo puede obedecer a que aquella incorpora un nivel de protección del ser humano que es mucho más amplio que el estándar constitucional. Esa precedencia viene ordenada por el principio *pro persona* y no implica la mayor jerarquía del derecho internacional, ni pone en cuestión la supremacía de la Constitución frente a las demás fuentes internas. Adicionalmente, en caso de discrepancia normativa, el ejercicio hermenéutico no siempre consiste en determinar la prevalencia de una norma sobre otra en virtud del principio *pro homine*, pues con frecuencia se requiere construir interpretaciones que permitan la armonización de ordenamientos”.

sentido la Corte Constitucional no objeta de ninguna forma que la intérprete auténtica de la CP. 91 y la Corte IDH autorizada de la CADH, y, por lo tanto, esas dos instancias participan en la construcción de estándares de DD.HH que atiendan a la materialización del principio *pro persona*, objetivo último que exige entender que:

(...) cada tribunal y su jurisprudencia participan en un diálogo igualitario de construcción conjunta de estándares de protección de los derechos. Cuando ocurre una contradicción en la interpretación de uno de los elementos que integran el bloque de constitucionalidad, la interacción dialógica es necesaria para lograr la armonización. Esta solo es posible cuando ambas instancias de decisión deliberan para encontrar la mejor manera de compatibilizar los estándares que derivan de sus propios sistemas normativos. Este objetivo final solo puede ser alcanzado cuando existe reconocimiento recíproco, mutua deferencia y una apertura interpretativa. Ello puede implicar el abandono de estándares consolidados bajo una lectura textualista de una disposición, para abrirle paso a una nueva norma basada en la interpretación evolutiva de la Constitución como de la CADH (párr. 86).

En esta dinámica, la integración de los ordenamientos jurídicos se fortalece en el marco de un modelo jurídico que reconoce la interdependencia normativa entre el derecho interno y los estándares internacionales, al tiempo que promueve un diálogo *trans judicial* entre las distintas jurisdicciones en el nivel nacional e internacional, sin que exista una estructura jerárquica rígida. Este enfoque del dialogo convencional, lejos de imponer una subordinación formal entre tribunales y su jurisprudencia, propicia una integración estructural en la que las decisiones de la Corte IDH se articulan al sistema jurídico interno como parámetros interpretativos obligatorios, especialmente en materia de derechos fundamentales como los derechos políticos.

A su vez, se potencializa el bloque de constitucionalidad no solo como mecanismo de control de validez normativa, sino como expresión dinámica de un constitucionalismo garantista, donde la convencionalidad complementa la labor del juez nacional, exigiendo adecuación del derecho disciplinario y de otras ramas del derecho a los compromisos internacionales del Estado.

Este diálogo en torno a la inconvencionalidad evidencia las dificultades de lograr un verdadero control de convencionalidad efectivo cuando las Altas Cortes nacionales imponen barreras al reconocimiento pleno de las normas internacionales en DD.HH., como en el caso de los derechos políticos. Las implicaciones de esta postura son notables, toda vez, que se deja en duda la funcionalidad del bloque de constitucionalidad, la supremacía del orden internacional de estos derechos en el ordenamiento jurídico interno, la efectividad de los derechos políticos de los ciudadanos y la confianza en las instituciones democráticas.

Superar esta tensión necesita de esfuerzo colectivos, y de la voluntad política e institucional de los Estados y los Organismos internacionales para alinear plenamente el ordenamiento jurídico colombiano con los estándares interamericanos, reforzando así el Estado de derecho democrático y evitando que se mantenga en la situación de convencionalidad sistemática, que resulta inexorablemente en responsabilidad internacional por las repetidas violaciones de derechos.

Queda claro entonces, que solo mediante un diálogo convencional constructivo, donde la Corte Constitucional atienda con decisión el estándar convencional, planteado por la Corte IDH, y el Estado colombiano adopte las reformas estructurales en el ordenamiento jurídico interno pendientes, en este momento se garantizará el respeto pleno a los derechos políticos y se consolidará la primacía de los DD.HH en el ordenamiento jurídico interno, en beneficio de la democracia y del cumplimiento de los compromisos internacionales.

3.2. La resistencia al cumplimiento del estándar convencional frente al control disciplinario de la PGN en la prohibición de derechos políticos

La responsabilidad de los Estados en el cumplimiento de sus compromisos internacionales, está determinada por el grado de integración y reconocimiento del derecho internacional. En el caso de Colombia, es evidente que está generando procesos internos, particularmente en sede legislativa para el cumplimiento de sus responsabilidades internacionales, como es la Sentencia de la Corte IDH (2020).

Sin embargo, la resistencia al cumplimiento del estándar convencional frente al control disciplinario de la PGN en la prohibición de derechos políticos, se explica a partir de la visión y modelo tradicional de convencionalidad que en el Estado colombiano ha imperado, es decir, de un dualismo jurídico, el cual tiene que establecer fronteras entre derecho nacional y derecho internacional, esto es negar la convivencia pacífica y coherente entre Estados y los mínimo estándares de cumplimiento que se han construido en la jurisprudencia internacional.

Es necesario entonces, superar en el ejercicio del control de convencionalidad de los derechos humanos, los vicios del dualismo jurídico, que impone el *absolutismo* del derecho interno, donde una regla inflexible sobre la Constitución política, la convierte en intocable e incuestionable, reduciendo el orden jurídico convencional a un escenario secundario, casi simbólico; ubicándolo como referentes sin valor o vinculatoriedad alguna, que resulta en un aislacionismo jurídico de los Estados, que afecta los DD.HH, y el desarrollo de un Estado de derecho. En esta medida, marginarse en un ordenamiento jurídico interno absolutista, donde la única lectura válida es la de las normas, jurisprudencia y doctrina interna, sin analizar que sucede más allá de las fronteras propias.

Limitar entonces, la visión de la convencionalidad en el derecho interno, puede generar impunidad, perpetuar gobiernos y modelos de Estado totalitarios, desconocer las reglas de la convivencia social, en tanto que los estándares internacionales seguidos por el Legislador para la creación de normas, se sustentan bajo una soberanía absoluta del derecho interno, afectaran sin discusión alguna, la garantía plena y efectiva de los derechos de las personas.

Asimismo, se desconoce en este modelo, las razones que impulsan la integración de las personas en una visión igualitaria en garantía de sus derechos en armonía con la doctrina de derecho internacional. De hecho, el dualismo mal comprendido y aplicado es peligroso al no entender la construcción del derecho internacional, al olvidar que este no se ha creado bajo la base de la hostilidad interna; si no bajo la base del respeto, prevalencia, adecuación a integración de los derechos humanos que vinculan a los Estados, no solo por ser signatarios de Tratados, Convenciones, así como del cumplimiento del derecho internacional consuetudinario. Es decir, el derecho visto de manera sistemática, integral, no como una perspectiva positivista, sino en una perspectiva de valores globales, donde el diálogo convencional entre Estados debe estar enfocado principalmente en la efectiva garantía y protección de los derechos de las personas.

En este escenario, de radicalización del dualismo jurídico en el contexto convencional, al Estado colombiano, le ha quedado imposible el reconocimiento pleno y la integración del estándar de internacional, frente a los derechos políticos de SPEP, establecido en la CADH art. 23°, es decir, “El juez como autoridad pública con la competencia para adoptar decisiones que decidan sobre la restricción y protección de los derechos humanos” (Roa & Duarte, 2023, p. 49).

Y es que, la figura del juez y el requerimiento explícito del proceso penal, no es un capricho de las normas internacionales, esto se relaciona directamente al conjunto de garantías del debido proceso señalados en el art. 8°.2 de la CADH, esta referencia sobre justicia son el fundamento de

la protección judicial que deben dar a las personas los Estados de Derecho vinculados al SIDH. “En conjunto se hace reconocimiento convencional a la reserva judicial de la restricción de los derechos como un pilar de la democracia. Se logra así tener derechos humanos judicialmente garantizados” (Roa & Duarte, 2023, p. 49).

La CADH reafirma entonces, los postulados fundamentales del Estado democrático y de Derecho. “La justicia y el Juez que aplica el derecho son elementos que se incrustan a la democracia en la clásica fórmula de la división de poderes” (Roa & Duarte, 2023, p. 50). Y así, esta potestad permite al juez penal bajo el estándar interamericano, restringir “el derecho al sufragio pasivo o a ser elegido” (...) esta garantía de juez competente respecto al sufragio pasivo empieza a ser desarrollada en el caso *López Mendoza*⁸⁰ Vs. Venezuela de 2011” (p. 50).

La Corte IDH en el caso objeto de análisis, establece que el mandato de la CADH 23°.2 sobre el “juez competente, en proceso penal⁸¹” debe ser interpretado de manera literal para guardar coherencia con los fines pactados en la CADH, que prevé la protección y garantías del sistema democrático. En este sentido, la Corte reitera que, este estándar de DD.HH:

(...) 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

⁸⁰ La Corte IDH, caso *López Mendoza, Vs Venezuela* (2011), plantea estándares que advierten que la autoridad administrativa como la PGN en Colombia, o la autoridad judicial si invocan funciones jurisdiccionales, o este rol lo asume otro juez diferente al juez penal como advierte la CADH, debe entonces de todas formas sobre cualquier requerimiento procesal u otro, garantizar el cumplimiento y respetar el estándar fijado por estos organismos internacionales, en torno al alcance de los derechos humanos, y si no existe estándar, aplicar el art. 29 CADH que establece criterios de interpretación del ordenamiento jurídico para efectos que las decisiones no afecten los derechos humanos. reglas de interpretación y de aplicación del ordenamiento jurídico nacional en consonancia con los estándares mínimos del SIDH, norma clave en el ejercicio del Control de convencionalidad.

⁸¹ Al respecto es pertinente revisar la *Opinión Consultiva 28°* del 7 de junio de 2021. Corte IDH, donde advierte que “las restricciones a los derechos políticos impuestas por vía de una sanción a una persona en particular (condena por juez competente en proceso penal). De la jurisprudencia de este Tribunal se desprende que la interpretación del término “exclusivamente” incluido en el artículo 23.2 dependerá de si se trata de restricciones a los derechos políticos generales (primeros supuestos) o particulares (segundo supuesto). Ver, además: Roa & Duarte, 2023, *Garantías convencionales del derecho disciplinario*. Segunda Edición, p. 54 y siguientes.

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.

Esta interpretación literal resulta corroborada si se acude al objeto y fin de la Convención para comprender los alcances del artículo 23.2 del mismo instrumento. La Corte ha afirmado que el objeto y fin de la Convención es “la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos”, así como la consolidación y protección de un ordenamiento democrático. El artículo 23.2 de la Convención corrobora esa finalidad, pues autoriza la posibilidad de establecer regulaciones que permitan la existencia de condiciones para el goce y ejercicio de los derechos políticos. (CIDH, Caso Petro Urrego, 2020, Párr. 96 - 97).

Para Roa & Duarte (2020) “esta interpretación exegética va a excluir la posibilidad que mediante función administrativa se pueda restringir el sufragio pasivo y exigir como mínimo que esa decisión sea adoptada por una autoridad vinculada orgánicamente a la rama judicial” (p.54). Esta claridad sobre el juez competente, permite a la Corte, excluir directamente a las autoridades administrativas del Estado como la PGN, para la restricción de los derechos políticos de las personas electas por voto popular.

Es importante reiterar, que, conforme a los principios de interpretación de los Tratados internacionales, y en particular al artículo 29° de la CADH, la Corte IDH ha sido categórica en sus

pronunciamientos al establecer que no se admite una interpretación alternativa del artículo 23.2 distinta a la reconocida y reiterada por ese tribunal. En consecuencia, tratándose de Estados parte de la Convención, las sanciones de suspensión, destitución o inhabilidad contra funcionarios elegidos por voto popular únicamente pueden ser impuestas mediante una sentencia condenatoria proferida por un juez penal.

Este criterio jurisprudencial de la Interamericana impone límites sustanciales a los regímenes disciplinarios internos, en particular a aquellos que permiten a las autoridades administrativas, como la PGN en Colombia, imponer sanciones que restringen el ejercicio de derechos políticos sin intervención judicial. El artículo 29° de la Convención prohíbe toda interpretación que suprima o restrinja los derechos reconocidos, lo cual refuerza el deber de los Estados de aplicar el principio *pro persona*⁸², garantizando el estándar más alto de protección. Así, cualquier facultad atribuida a órganos administrativos para limitar el acceso o ejercicio de funciones públicas por parte de personas elegidas democráticamente se torna incompatible con el bloque de convencionalidad.

Para terminar, es clave señalar que la persistencia de dichas prácticas constituye una vulneración directa del artículo 23° de la Convención, y compromete la responsabilidad internacional del Estado, al desconocer el mandato interpretativo vinculante de la Corte IDH como intérprete autorizada de la Convención. En tal sentido, la adecuación normativa no puede limitarse a controles judiciales posteriores o condicionados, sino que exige una reforma estructural que

⁸² (...) es un criterio imprescindible en el ejercicio de *armonización* propio de la figura del bloque de constitucionalidad, a cargo de autoridades internas como la Corte Constitucional. En este sentido, la Sentencia C-030 de 2023 indicó que, “en virtud de los principios de complementariedad y subsidiariedad del DIDH, en el marco del SIDH las autoridades nacionales son las principales encargadas de satisfacer la obligación internacional de armonizar los estándares sobre derechos humanos. Ver: Sentencia SU 381 de 2024.

reserve exclusivamente al juez penal la potestad de imponer sanciones con efectos a los derechos políticos, garantizando así el respeto pleno a los DD.HH.

3.3. Los términos de reforma al modelo de control disciplinario en la implementación de los mandatos derivados del caso Petro vs Colombia

Para el Estado colombiano, es una prioridad adecuar el ordenamiento jurídico interno a las reglas internacionales, particularmente al encuadramiento sustancial del estándar interamericano, en la medida que los Estados adquieren obligaciones después de pactar compromisos internacionales, tras los compromisos y como consecuencia de estos, implica adecuar su ordenamiento jurídico, y no que el ordenamiento jurídico internacional, se ajuste a los intereses de los Estados, pues estos son construcciones *supra*, construcciones que se hacen en la conjugación de voluntades de diversos sujetos de derecho internacional, los Estados, y frente a la garantía de protección de los diferentes DD.HH , en procura de respetar e identificar las reglas mínimas que los establecen, que a su vez deben ser respetadas por los Estados en sus compromisos internacionales.

Luego es una responsabilidad de adecuación y de depurar el ordenamiento jurídico interno, y dictar las normas que correspondan de acuerdo al ordenamiento jurídico internacional (Art. 2° CADH), todas las autoridades de todos los poderes públicos deben actuar en consonancia en la construcción de ordenamiento jurídico coherente con los compromisos pactados. Esta idea, garantiza la convivencia pacífica y elimina argumentos a quienes defienden absolutismos del derecho nacional sobre el internacional.

En este orden de ideas, la adecuación del ordenamiento interno, con la armonización de los estándares, los principios y los valores del ordenamiento jurídico internacional, exige la creación y expedición de normas en Colombia que se ajusten al ejercicio del control de convencionalidad. Donde los poderes públicos de acuerdo al art. 2° y 29° de CADH, en cada norma o decisión, en la cual está en juego el respeto y garantía del estándar mínimo de derechos humanos, esta debe interpretarse, entenderse y aplicarse conforme a los parámetros establecidos en la Convención, esa es la convencionalidad.

En este orden de ideas, es preciso advertir que la adecuación del ordenamiento interno, está directamente relacionado con las obligaciones que los Estados que han integrado a sus ordenamientos Tratados internacionales como la CADH, y sus mandatos derivados del art. 29° de articular cualquier interpretación o aplicación del ordenamiento jurídico interno con el orden convencional y sus estándares. Y no al contrario, respetando la prevalencia de DD.HH, lo cual, excluye cualquier postura dualista absoluta y restrictiva de los estándares convencionales en el ejercicio del control de convencionalidad que deben realizar las autoridades públicas, así como la articulación del ordenamiento jurídico.

Para finalizar, es clave advertir que en todos los eventos donde se trate de crear normas que respeten los mínimos establecidos en lo pactado, en los estándares interamericanos, los mínimos en los precedentes de la Corte IDH y sus opiniones consultivas, bajo este punto, debe iniciarse la reforma del ordenamiento jurídico colombiano al modelo de control disciplinario en la implementación de los mandatos derivados del caso Petro vs Colombia, que busque ajustar su ordenamiento jurídico al art. 23°, sin más dilaciones y justificaciones sin soporte en el estándar internacional de derechos.

3.4. Objeciones a la Ley 2094 de 2021 Código General Disciplinario. Una reforma en contravía del mandato de garantía de DD.HH

Una reforma estructural al ordenamiento jurídico interno en materia disciplinaria, para cumplir efectivamente el mandato de garantía de DD.HH requerido por la sentencia de la Corte IDH (2020) impuesta al Estado colombiano, requiere necesariamente identificar en el andamiaje de Tratados y Convenios internacionales en materia de derechos políticos, a partir de ellos estándares que Colombia requiere aplicar en temas como la construcción de sus normas internas, así como las reglas jurisprudenciales en la protección de este derecho humano.

Por esta razón, corresponde exponer una serie reflexiones sobre la Sentencia C-030 de 2023⁸³ en el contexto del cumplimiento por parte del Estado colombiano del mandato establecido en la sentencia Petro Urrego Vs. Colombia (2020) frente a las garantías y encuadrar el estándar internacional de derechos humanos al ordenamiento jurídico interno.

En primer lugar, es pertinente señalar el punto de vista de Roa & Duarte (2023) que configuran esta jurisprudencia como un “*ilícito internacional*” (p.58), en la medida, que esta sentencia se constituye como “un acto contrario a una obligación internacional consagrada en la CADH 23°.2, una decisión del más alto tribunal de la República de Colombia contraria al DIDH, es un ilícito internacional resultado de la manipulación del control de convencionalidad” (p.59).

De tiempo atrás, la Corte Constitucional ha planteado en su jurisprudencia un criterio distante al cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado colombiano en materia de DD.HH, particularmente, sobre derechos políticos, al justificar extensamente la “potestad

⁸³ En términos generales, esta sentencia se enfoca en el problema jurídico inscrito frente a los servidores públicos de elección popular y la competencia para imponerles las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad por parte de la PGN como entidad administrativa y en ejercicio de la nueva atribución jurisdiccional que le concedió la Ley 2094 de 2021.

disciplinaria que restringe los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular se materialice mediante función administrativa en cabeza de la Procuraduría General de la Nación”⁸⁴(p.59).

Es importante destacar que en la Sentencia C-030 de 2023 se plantean diferentes opciones para el cumplimiento del mandato de la sentencia de la Corte IDH (2020), al entrar a revisar la constitucionalidad de la Ley 2094 de 2021, que pretendía otorgar facultades jurisdiccionales a la PGN, en el marco del Control disciplinario que esta ejerce sobre personas que ejercen funciones públicas de elección popular, como es el caso de Gobernadores, Alcaldes, etc. En dicha jurisprudencia, la Corte Constitucional “no hizo posible que dentro del derecho interno se asegurara la reserva judicial del sufragio pasivo frente a la potestad disciplinaria (Roa & Duarte, 2023, p. 60).

Frente a la Ley 2094 de 2021, esta se aleja de la finalidad del mandato de la sentencia de la Corte IDH (2020), puesto que, “en vez de dar mayor protección judicial y más garantías procesales a los disciplinados, como es claramente la finalidad de la Corte en el caso Petro Urrego Vs. Colombia, había dado a Procuraduría el super poder de dejar a sus decisiones disciplinarias casi intangibles” (Roa & Duarte, 2023, p.61).

Ahora bien, con la declaración de inexecutable⁸⁵ de las funciones jurisdiccionales en materia disciplinaria a la PGN, que se entendía de ese modo en la decisión de la Corte

⁸⁴ Ver, entre otras: Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-028 de 2006; C-500 de 2014, SU - 712 de 2013; SU 355 de 2015, C-111 de 2019, T-433 de 2019, y recientemente la sentencia C-030 de 2023.

⁸⁵ La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-030 de 2023, declaró la inexecutable de las disposiciones contenidas en la Ley 2094 que pretendían otorgar carácter jurisdiccional a las funciones disciplinarias de la PGN, reafirmando que sus decisiones tienen naturaleza administrativa y, por tanto, no pueden equipararse a las proferidas por jueces dentro del ámbito judicial. Sin embargo, la Corte avaló parcialmente la constitucionalidad del artículo °1 de la Ley 2094 de 2021, en el entendido de que la Procuraduría puede adelantar procesos disciplinarios e imponer sanciones como destitución, suspensión o inhabilidad incluso a funcionarios elegidos por voto popular, siempre que dichas decisiones sean objeto de control judicial automático por parte del Consejo de Estado mediante el recurso extraordinario de revisión. Además, condicionó la ejecución de las sanciones a la resolución de dicho recurso, con el fin de garantizar un control jurisdiccional efectivo, en línea con lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos

Constitucional en Sentencia C-030 de 2023; nada se cambió para intentar ajustar la inconventionalidad de las normas disciplinarias internas en el cumplimiento de la CADH art. 23°.2, toda vez, que frente a “las competencias de investigación y de juzgamiento disciplinario de los servidores públicos de elección popular en PGN como función administrativa que se materializa en actos administrativos” (Roa & Duarte, 2023, p. 61).

Asimismo, señala la Corte Constitucional en Sentencia SU -381 de 2024 que, actualmente, en materia disciplinaria en Colombia:

(i) la competencia disciplinaria de la Procuraduría volvió a ser *administrativa*, y que (ii) el recurso extraordinario de revisión⁸⁶ previsto en el artículo 54° y siguientes de la Ley 2094 de 2021 es obligatorio en todos los casos en los que se imponga, a un servidor público de elección popular en ejercicio de su cargo, una sanción de suspensión, destitución e inhabilidad, por lo cual, esta última solo puede quedar en firme hasta tanto el Consejo de Estado o los tribunales administrativos (art. 55) decidan el recurso extraordinario de revisión, que ahora tampoco está sometido a causal alguna sino que permite a la autoridad judicial valorar integralmente la decisión de la Procuraduría General de la Nación (párr. 99).

De esta manera, uno de los aspectos que causan mayor preocupación en la decisión de la revisión de constitucionalidad de la Ley 2094 de 2021 por parte de la Corte constitucional, corresponde a la postura de interpretar los requerimientos de la sentencia de la Corte IDH (2020) que condenaba al Estado colombiano por la violación de los derechos políticos del ex alcalde de

Humanos en el caso *Petro Urrego vs. Colombia* (2020). Según la Corte, esta interpretación buscó armonizar el ejercicio del poder disciplinario con el respeto de los derechos políticos y las garantías judiciales, aunque continúa generando debate sobre la adecuación del modelo disciplinario colombiano al estándar interamericano de DD.HH.

⁸⁶ (...) este recurso no puede operar a petición de parte, sino que debe ser siempre exigible en los casos en los que se impone una sanción de suspensión, inhabilidad y destitución de un servidor público de elección popular, en ejercicio de sus funciones, pues solo de esta manera se garantiza que la decisión definitiva sobre estas medidas sea adoptada por un juez. (Sentencia SU- 381 de 2024, párr. 136).

Bogotá Gustavo Petro Urrego. En esta ocasión, en la búsqueda de cumplir dicha sentencia, la Corte volvería a distanciarse de la CADH 23°.2, al establecer que, a los SPEP, “las sanciones al sufragio pasivo deben ser impuestas con la intervención de un juez, en particular del juez administrativo⁸⁷, sin importar que eso ocurra cuando las sanciones se estén ejecutando, salvo que sean impuestas a un servidor público de elección popular cuando esté en ejercicio” (Roa & Duarte, 2023, p.62).

De esta interpretación jurisprudencial se infiere entonces, que la decisión de la Corte Constitucional, no cumple el requerimiento convencional de la CADH que sin objeción alguna, requiere que la decisión contra un SPEP frente a sus derechos políticos, tenga origen en un juez, penal concretamente; en contraste, al entendido de la Corte constitucional en la Sentencia C-030 de 2023, esta decisión en principio puede ser establecida por una autoridad administrativa, en el caso colombiano la PGN, cuya decisión está materializada mediante un acto administrativo que sustenta y decide la imposición o no de sanciones disciplinarias a los SPEP, ajena a la estructura orgánica de la rama judicial, y en un segundo momento, por medio un recurso automático extraordinario de revisión ante el Consejo de Estado a ante los Tribunales administrativos del país, quienes “ejercen control de legalidad pleno y determinan la sanción”⁸⁸ (Roa & Duarte, 2023, p.

⁸⁷ Frente a la presunta violación de los artículos 29° de la Constitución, y 8° y 25° de la CADH, reconoció la necesidad de asegurar la reserva judicial en la imposición definitiva de las sanciones de suspensión, destitución e inhabilidad de servidores públicos de elección popular, *en ejercicio de sus cargos*, a través de una sentencia. Para ello, adoptando una perspectiva integradora, concluyó 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” y, por lo tanto, respetuoso de las garantías procesales. (Sentencia C- 030 de 2023 y Sentencia SU 381 de 2024).

⁸⁸ En pronunciamientos anteriores, el Consejo de Estado decidiría que en Colombia el procedimiento disciplinario es compuesto, (...) a partir de un trámite administrativo inquisitivo, y luego por una revisión del trámite jurisdiccional dispositivo, en el cual se revisa la decisión disciplinaria (...) todo esto en la búsqueda de cumplir con el imperativo convencional del art. 23.3 CADH, que faculta la jurisdicción contenciosa administrativa para la recomposición del acto administrativo disciplinario (...) así como exige involucrar al juez como autorizado último para la restricción de derechos políticos” *Consejo de Estado, sección segunda. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Sentencia 22 de octubre de 2018*. Respecto a esta decisión del contencioso administrativo, Roa & Duarte (2023) señalan que “si bien para 2018 no se había expedido la Sentencia del caso Petro Urrego Vs. Colombia, llama la atención que aquella vez el Consejo de Estado valorara cumplir con el art. 23. 2 de la CADH al “involucrar” al juez administrativo en las sanciones disciplinarias, como finalmente lo hace la Corte constitucional en la Sentencia C-030 de 2023” (p. 63).

62), en este sentido, entrar a intervenir; fórmula jurídica inconvencional adoptada por la Corte Constitucional que según Roa & Duarte (2023), “degrada el estándar convencional” (p.62).

En este orden de ideas, frente a la decisión de la Sentencia C-030 de 2023 por parte de la Corte Constitucional, su interpretación es una clara muestra de *inconvencionalidad sistemática* en el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano a través de la CADH respecto a la garantía y protección de los derechos políticos, en la medida que:

(...) hace un control de convencionalidad del artículo 25⁸⁹ (protección judicial) y no del 23.2 de la CADH. Dicho en otras palabras, confunde y destaca el estándar de tutela judicial efectiva para incumplir y ocultar las exigencias de la reserva judicial relacionadas con el “juez competente, en proceso penal.

Hasta esta sentencia la Corte Constitucional había interpretado una norma nacional, como la Constitución de 1991, para reducir la fuerza vinculante de la CADH, pero la Sentencia C-030 de 2023 ciertamente innova: ahora utiliza la misma CADH para incumplirla. Esto claramente resulta contrario a la regla sobre interpretación prevista en el artículo 29° literal a) de la CADH, que prohíbe interpretar sus disposiciones para que los Estados partes supriman o limiten más allá de lo que la misma CADH autoriza frente a los derechos y libertades que en ella se reconocen. El artículo 25 de la CADH es utilizado por la Corte Constitucional para que los jueces no *decidan*, sino para que apenas *intervengan* en la imposición de las sanciones de destitución, inhabilidad y suspensión de los servidores públicos de elección popular que estén en ejercicio del cargo (Roa & Duarte, 2023, p. 66).

⁸⁹ Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales (...)

En efecto, la jurisprudencia constitucional reitera su “falta de rigor y coherencia sobre las garantías procesales que merecen los derechos políticos, en concreto el sufragio pasivo” (Roa & Duarte, 2023, p. 68), toda vez, que la conducta de un servidor público que fue electo por voto popular, y este en su ejercicio público es merecedor de sanción por falta disciplinaria que por la gravedad del hecho requiere sea impuesta una sanción de destitución, inhabilidad o suspensión del cargo, su situación por defecto de la sentencia C-030 de 2023 no estaría en manos de un juez, menos del competente, el juez penal, que requiere la Convención art., 23°.2 para la garantía de los derechos políticos de las personas.

Por otra parte, es pertinente anotar que frente a la Sentencia C-030 de 2023 se vulnera sistemáticamente el estándar convencional de DD.HH en materia de derechos políticos “juez competente, en proceso penal”, en primer lugar, respecto a mantener la decisión de la restricción de derechos políticos de servidores públicos de elección popular, que no estará en manos de un juez de la República, como exigía la Sentencia de la Corte IDH (2020), recaerá en un momento inicial en el procedimiento administrativo de la PGN, y posteriormente el recurso extraordinario de revisión ante el Contencioso administrativo.

En segundo lugar, se observa que la jurisprudencia en cuestión, se aleja de una visión articulada del ordenamiento jurídico interno de Colombia en materia de DD.HH. con los diferentes Tratados y Convenios vinculantes, como la CADH, que materializan los compromisos internacionales del Estado, puesto que “La Corte Constitucional lejos de posibilitar un diálogo con la Corte IDH, muestra un genuino interés de eludirlo para reducir o modular las garantías convencionales, pues antepone la Constitución y las leyes a la convencionalidad” (Roa & Duarte, 2023, p. 70).

Para concluir, es preciso señalar que en Colombia mantener la facultad a la PGN como autoridad administrativa de imponer sanciones de destitución, inhabilidad o suspensión del cargo a SPEP, implica el incumplimiento flagrante de los mandatos convencionales respecto a la reserva judicial de los derechos políticos. Asimismo, trasladar al juez administrativo la facultad de decidir casos disciplinarios, frente a SPEP, a partir de la figura del *recurso extraordinario de revisión* establecido en la Ley 2094 de 2021, reinterpretado y ajustado por la Sentencia C-030 de 2023, según Roa & Duarte (2023) “termina por acentuar y prolongar el estado de cosas inconvencional, porque en la práctica con el control judicial que se le encomienda hacer a la jurisdicción de lo contencioso administrativo se quiere convalidar legalmente una situación contraria a la CADH” (p. 74).

Queda entonces de manifiesto, un contexto jurídico, no solo inconvencional, sino de incertidumbre de legalidad⁹⁰ en el ordenamiento interno, entre otros aspectos, por la postura inflexible de la Corte Constitucional en la Sentencia C-030 de 2023, respecto del proceso disciplinario colombiano, que en clara contradicción con el mandato convencional de la CADH art. 23°.2, “resuelve” una formula sin bases convencionales para darle cumplimiento a la Sentencia de la Corte IDH (2020). Esta, a partir de una etapa en sede administrativa y una segunda etapa en el escenario judicial en el contencioso administrativo, que puede ser de carácter obligatorio o dispositivo, teniendo en cuenta características específicas del caso concreto del SPEP y las particularidades de su condición administrativa.

⁹⁰ Frente a esta idea, es preciso señalar que las autoridades administrativas como la PGN adoptan decisiones definitivas dentro de los procesos disciplinarios que no tienen control judicial en los términos pensados en la Sentencia C-030 de 2023, como es la terminación y el consecuente archivo definitivo de las diligencias, cuyas hipótesis exigen interpretar el derecho positivo y analizar las pruebas. En el estado actual nada asegura que esas decisiones, ni la formulación del pliego de cargos, ni los fallos disciplinarios estén sustentadas en razones jurídicas. Y esto a pesar que la Ley 2094 de 2021 incluyó en su artículo 3° la independencia como atributo del debido proceso disciplinario. (Roa & Duarte, 2023, p. 98).

3.5. La escala hermenéutica para evaluar la garantía de los derechos políticos

Como resultado del proceso de análisis teórico desarrollado en la investigación, se propone un modelo de *escala hermenéutica*⁹¹ que funcione como instrumento analítico para medir, de manera graduada y objetiva, el nivel de garantía de los derechos políticos en el ordenamiento jurídico colombiano. La escala se diseñó y se ha construido a partir de la revisión y análisis de las diferentes fuentes teóricas analizadas, como una lectura integradora del bloque de constitucionalidad, los precedentes interamericanos y los estándares universales, aplicando el principio *pro persona* criterio rector.

Su justificación radica en que permite operacionalizar e identificar diferentes categorías jurídicas abstractas, como la efectividad, la exigibilidad y la no discriminación, así como definir indicadores verificables que facilitan operacionalizar la escala de garantías de los derechos políticos, con criterios cualitativos y cuantitativos aplicables a distintos contextos territoriales. En general, la escala hermenéutica traduce los mandatos convencionales en una herramienta práctica de evaluación por niveles, constituyéndose en un puente entre la teoría de los DD.HH y la praxis institucional democrática.

La escala hermenéutica para evaluar la garantía de los derechos políticos, se fundamenta en los referentes del artículo 23° de la CADH y el artículo 40° de la CP. 91. Esta propuesta se plantea como teoría y como modelo operativo, en función de los compromisos internacionales del Estado colombiano y sus deberes en la aplicación efectiva del derecho disciplinario, como es el caso de los procedimientos administrativos. La escala es un modelo preliminar progresivo que

⁹¹ Este aparte se ha diseñado y apoyado en herramientas tecnológicas y un *diálogo digital explorativo y experimental* con inteligencia artificial, que a criterio del autor, es un ejercicio fundamental en la construcción de esta investigación, que se apoya en este avance científico e informático para el enfoque estructural de esta propuesta final.

establece desde niveles de protección que el Estado debe asegurar a las personas elegidas democráticamente, desde el mínimo exigible hasta las máximas garantías.

De igual manera, la escala hermenéutica permite evaluar de manera general el cumplimiento del Estado colombiano relativa a sus diferentes entidades frente a su deber de garantizar los derechos políticos de forma diferencial y progresiva a todas las personas, como sería el caso en contextos de elecciones locales, departamentales o nacionales, la escala propuesta puede aplicarse para identificar, agrupar y analizar los diferentes riesgos como la intervención indebida de autoridades, restricciones arbitrarias a los derechos de los candidatos, o exclusión de sectores sociales.

También puede ser usada por órganos de control como la PGN y el Consejo Nacional Electoral para clasificar distintos casos disciplinarios o decisiones administrativas con base en el nivel de afectación a los derechos políticos de las personas. Además, es clave al aportar como insumo técnico en el seguimiento de instrumentos de la administración como políticas públicas de participación ciudadana y reformas institucionales en clave de democratización del poder ciudadano.

El modelo propuesto establece en su estructura *cuatro niveles* progresivos y diferenciales que contribuyen al proceso de evaluar el cumplimiento de los derechos políticos. Los niveles reflejan el grado de compromiso del Estado colombiano con su deber de respetar, proteger y garantizar estos derechos.

Tabla 2.*La escala hermenéutica para evaluar la garantía de los derechos políticos*

Nivel	Garantía	Contenido
1. Garantía Mínima	Protección contra la destitución arbitraria	Debido proceso disciplinario y administrativo. Prohibición de remoción sin causa justificada (CADH, Art. 23°). Cumplimiento estándar DD.HH.
2. Garantía Media	Acceso a recursos judiciales efectivos	Tutela y acción de cumplimiento contra actos que vulneren derechos. Control judicial de sanciones disciplinarias.
3. Garantía Alta	Protección contra persecución política	Límites a la facultad sancionadora del Estado (proporcionalidad). Prohibición de destitución del cargo sin fundamento legal objetivo.
4. Garantía Máxima	Reparación integral y garantías de no repetición	Indemnización por afectaciones ilegítimas. Reformas institucionales para prevenir abusos (Corte IDH, estándares DD.HH). Participación activa e incidente de la ciudadanía, inclusión de sectores históricamente excluidos y reformas estructurales.

Nota: Diseño de autor.

3.5.1 Estructura metodológica de la escala hermenéutica para evaluar la garantía de los derechos políticos.

El análisis del contenido conceptual de cada nivel propuesto y su sustento jurídico permiten la comprensión del proceso hermenéutico que contribuirá a la efectiva evaluación cualitativa de los derechos políticos. A continuación, se analiza cada nivel, proponiendo criterios, indicadores y ejemplos generales que permitan claridad en la interpretación de la escala concreta y vinculada a estándares de DD.HH verificables.

Nivel 1° Garantía Mínima.

El primer nivel de la escala requiere la presencia de referentes normativos vigentes orientados a la protección de derechos de SPEP frente a sanciones disciplinarias arbitrarias. Esto incluye la prohibición de retirar del cargo sin causa legal existente y asegurar al servidor público su derecho fundamental a un proceso disciplinario con garantías mínimas, en general, este nivel valida la garantía del debido proceso formal y la prohibición de destituir sin fundamento.

La Corte IDH como reiteradamente se ha señalado, ha establecido que ninguna autoridad administrativa como la PGN tiene la facultad de imponer sanciones de inhabilitación o destitución que restrinjan los derechos políticos de los SPEP, esas sanciones solo pueden venir de un juez penal competente. Es decir, en términos prácticos, el funcionario electo sólo puede ser removido mediante un procedimiento con todas las formalidades legales: notificación, descargo, motivación por escrito, decisión, y sustentado en el estándar interamericano como base legal pertinente. Si en este nivel la escala otorga un puntaje bajo, se entendería que faltan garantías fundamentales: por ejemplo, que la PGN como órgano disciplinario remueve a un SPEP sin contar con el

requerimiento de una sentencia condenatoria derivada de juicio penal previo, violando el Art. 23° CADH.

En el primer nivel de la escala hermenéutica, se deben considerar *indicadores cualitativos*, que permitan determinar la presencia de normas internacionales y nacionales vigentes y claras que modulen y regulen la potestad disciplinaria de la PGN, como sería frente a temas de prohibiciones expresa en el Código Disciplinario o en la Constitución, y procedimientos establecidos para destitución o sanciones disciplinarias integradas con plenas garantías procesales.

Asimismo, es pertinente identificar *indicadores cuantitativos*, orientadores como sería el número de destituciones disciplinarias a SPEP aplicadas sin pronunciamiento judicial, así como el porcentaje de sanciones anuladas por falta de cumplimiento del mandato convencional. Por ejemplo, tras el fallo Petro Urrego, la Corte IDH confirmó que la PGN no podía destituir del cargo al alcalde mayor, sin sentencia previa de juez penal.

Finalmente, es preciso señalar que si en el caso concreto de un alcalde electo en cualquier municipio de Colombia, es destituido en un proceso disciplinario por parte de la PGN, respecto a la escala hermenéutica aplicada al nivel 1⁹² se evaluaría principalmente, si este tuvo derecho a audiencia con el lleno de requisitos legales, a presentar pruebas, y si la destitución por parte del órgano disciplinario, está sustentada en un artículo de las leyes disciplinarias vigentes. Un caso real fue el del exalcalde de Bogotá Gustavo Petro, objeto de este estudio, cuya destitución e inhabilitación fueron finalmente anuladas por faltar las garantías fundamentales y la jurisdicción competente.

⁹² Es importante destacar, que en el proceso de medición de este nivel se requiere definir criterios claros de la situación del SPEP, se requiere asignar puntos a la existencia y observancia de requisitos mínimos como sobre notificación, derecho a defensa, resolución motivada, etc. Además, se debe verificar la coherencia con estándares señalados por la Corte Constitucional en su jurisprudencia, la CP. 91 art. 29°, y el art. 8° CADH sobre debido proceso.

Nivel 2° Garantía Media.

El segundo nivel se orienta en la importancia de la garantía a los SPEP de recursos judiciales efectivos. En este escenario, se entiende la existencia de un proceso disciplinario formal; que deriva en el derecho del SPEP en proceso de sanción disciplinaria, a poder impugnarlo con éxito ante instancias judiciales, este derecho implica el acceso real a la tutela judicial del servidor público. Recientemente, la Corte Constitucional ha señalado que las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores electos sólo deben definirse tras intervención judicial, facultad trasladada al juez contencioso administrativo, que en esencia incumple el estándar internacional de DD.HH.

Asimismo, en este nivel de la escala hermenéutica es pertinente tener en cuenta principios como el de efectividad que permiten establecer que no basta con mecanismos en la ley vigentes, si no deben materializarse en resultados positivos a favor de la garantía de los derechos políticos de los SPEP. En el ejercicio práctico, su medición parte de la existencia o no de un juez o tribunal imparcial y pertinente que revise las sanciones. Además, la Corte IDH ha aceptado que el ciudadano recurra a la tutela cuando no hay otro medio eficaz para defender sus derechos políticos, por ejemplo, cuando el código disciplinario no ofrece recurso de apelación efectivo.

En este orden de ideas, los *indicadores cualitativos* del segundo nivel, se orientan en aquellos referidos a la existencia y desarrollo de mecanismos de control judicial, como serían el número de tutelas y acciones de cumplimiento admitidas contra decisiones disciplinarias, porcentaje resuelto a favor del funcionario. Grado de acceso a jueces de la jurisdicción de los contenciosos administrativos para su posterior revisión.

De igual manera, los *indicadores cuantitativos*, del segundo nivel serían los relativos al tiempo promedio para que un recurso judicial suspenda o anule una sanción, a su vez, el porcentaje de sanciones disciplinarias confirmadas vs. aquellas anuladas por la justicia. Por ejemplo, después de una destitución, se requiere conocer el porcentaje de SPEP que logra anularla en una acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Finalmente, es preciso señalar que frente al nivel 2 de la escala hermenéutica, su evaluación se enfoca en la existencia de cauces judiciales formales, esto como un criterio objetivo, pero también se debe tener en cuenta su eficacia práctica, es decir el porcentaje de éxitos de las acciones judiciales interpuestas por los SPEP. Adicionalmente, este nivel puede nutrirse de información a partir de experiencias comparadas, casos en sistemas disciplinarios en otros países o informes de organismos de derechos humanos que midan acceso a la justicia frente a SPEP y sus derechos políticos. Cabe agregar, que la escala debería indicar cómo se asignan puntuaciones a estos elementos, por ejemplo, 0 indica que no hay recurso, 1 indica que existe recurso formal pero sin práctica, 2 advierte un recurso efectivo, se sugiere detallar además, cómo se deben medir los datos obtenidos sobre estos recursos judiciales, como sería, incluir matrices anexas de seguimiento donde se consignen el número de veces que un SPEP sancionado disciplinariamente ha usado cada vía de impugnación, o encuestas de percepción sobre la efectividad del sistema judicial, entre otros.

Nivel 3° Garantía Alta.

En el tercer nivel de la escala hermenéutica, hace énfasis en el enfoque de evaluación de la protección de los derechos políticos de SPEP, en ámbitos específicos como la persecución política y el abuso del poder sancionador de autoridades estatales como la PGN. Es decir, en este nivel, no sólo importa el procedimiento judicial, sino que va más allá hasta establecer los motivos y la proporcionalidad de la sanción. Se evalúa que en la justificación de las sanciones disciplinarias

contra SPEP, estas no se conviertan en mecanismos de persecución y eliminación de opositores políticos; a su vez, que, en este contexto, se respeten principios constitucionales y de derechos humanos más amplios, señalados en la CADH como la prohibición de la discriminación por opinión política.

Frente a los indicadores cualitativos del nivel 3 de la escala hermenéutica, sobresalen el grado de correspondencia entre la gravedad de la falta administrativa y la sanción disciplinaria impuesta al SPEP. Por ejemplo, si una falta menor resulta en inhabilidad o retiro del cargo, debe considerarse arbitraria y desproporcionada, esto podría reforzar en la escala hermenéutica el seguimiento y evaluación de las acciones de gravedad de faltas vs. sanciones disciplinarias.

Asimismo, frente a los indicadores cuantitativos del tercer nivel, se requiere identificar con precisión la existencia de evidencias de motivación política o arbitrariedad en órganos de control como la PGN, a partir de la sistematización de patrones estadísticos, como por ejemplo la mayoría de SPEP sancionados que pertenecen a la oposición o partido político distinto al Procurador que sanciona.

Como ejemplo hipotético de este escenario propuesto en el tercer nivel de la escala hermenéutica, es pertinente referenciar el caso de un concejal de oposición que destituido por el mismo tipo de falta que a otros concejales, a este se impuso inhabilidad para ocupar cargos públicos, en tanto que a sus pares se les sancionó de forma más leve. Este caso, analizado desde el nivel de la escala de garantía alto, generaría la alerta de una sanción desproporcionada a SPEP, carente de explicación objetiva a dicha decisión, entonces el indicador de la escala debería establecer persecución política contra el sancionado.

Recordar, entonces, en la contextualización del tercer nivel de la escala la jurisprudencia interamericana donde la Corte IDH declaró en el caso *Almonacid vs Chile* (2006) que las sanciones

interpuestas incluida la inhabilitación, deben ser proporcionales y no usarse arbitrariamente con fines de persecución política. Además, la Corte IDH en el caso objeto de estudio *Petro Urrego vs. Colombia* (2020) ha establecido que extralimita el estándar internacional concentrar funciones disciplinarias sin contrapesos que afecta la imparcialidad, lo que es más grave si se considera esta decisión desde un trasfondo político contra el SPEP sancionado.

En síntesis, este nivel requiere sistematizar, criterios objetivos como la dimensión que constituye la persecución política en Colombia, y en efecto, el cómo distinguirlo de sanciones disciplinarias legítimas. Para esto se hace necesario una matriz anexa que consolide la existencia de pronunciamientos políticos previos del sancionado; similitud de hechos con otros sancionados; criterios del órgano disciplinario, entre otros aspectos claves.

Nivel 4° Garantía Máxima.

En la escala hermenéutica para evaluar la garantía de los derechos políticos de SPEP, el cuarto nivel representa el punto más alto de protección de DD.HH, el cual implica medidas de reparación integral y de no repetición. En este punto, la situación de valoración ya no se trata solo del SPEP sancionado por autoridad estatal como la PGN, sino que luego de la sanción y posterior vulneración de derechos humanos, como los derechos políticos, recae la responsabilidad al Estado de reformar el sistema jurídico interno y ajustarlo al mandato convencional de la CADH para que la violación no se repita o persista, esto incluye como ordenaría la Corte IDH al estado colombiano en la sentencia objeto de estudio, compensar completamente al afectado y adecuar la estructura normativa disciplinaria interna. A continuación, se describen de forma general los principales componentes de responsabilidad del Estado que integran el cuarto nivel de la escala hermenéutica.

Reparación integral: Corresponde a la indemnización económica por perjuicios ocasionados en el desarrollo de la sanción disciplinaria, como son: salarios no recibidos,

prestaciones, daño moral, entre otros, a su vez, la restitución del derecho político afectado, que en casos como el de Petro Urrego correspondió a reintegrarse de inmediato al cargo. Un indicador clave a tener en cuenta sería si la víctima recibió reembolso total y desagravio, así como la anulación definitiva de la sanción impuesta.

Reformas institucionales: Esto es la responsabilidad estatal de adoptar cambios de fondo en el sistema jurídico interno en materia disciplinaria. Como ha exhortado la Corte Constitucional colombiana, tras la sentencia Petro Urrego vs Colombia (2020), donde exige al Congreso de la república crear un régimen disciplinario especial para SPEP, esto bajo los más altos estándares nacionales e internacionales en materia de protección y garantía de los derechos políticos, es decir, en cumplimiento del art. 23° de la CADH. Es este caso, un indicador cuantificable y verificable sería la existencia de un proyecto de ley o modificación del el Código General Disciplinario colombiano reformado por la Ley 2094 de 2021, el cual elimine definitivamente la potestad sancionadora discrecional de la PGN sobre SPEP.

Participación ciudadana e inclusión: En el cuarto nivel de la escala este criterio evalúa si se implementan mecanismos de control social y garantía de participación política. Por ejemplo, la creación de instancias consultivas donde intervenga la ciudadanía o la representación de grupos históricamente excluidos como: mujeres, minorías étnicas, en procesos disciplinarios. Aunque son más difíciles de cuantificar, se podría medir su existencia a partir del modelo (sí o no).

Prevención de repetición: Este se configura como un indicador de cumplimiento de las órdenes interamericanas para el Estado colombiano. En la medida, que a cinco años del fallo Petro Urrego (2020) la Corte IDH ha realizado diferentes espacios de seguimiento y de supervisión al evidenciar que el Estado de Colombia seguía sin adecuar su régimen disciplinario interno a la

CADH. En este orden de ideas, la garantía máxima del estándar internacional en DD.HH exige cumplir sin objeción el mandato del art. 23° CADH.

En síntesis, el nivel 4 de la escala hermenéutica permite el desarrollo de una evaluación sistémica, que debe integrar en la escala de validación en este nivel diferentes categorías como: las diferentes reformas legislativas, administrativas adoptadas para superar el estado de inconventionalidad, así como el registro de reparaciones pagados a víctimas de violaciones de sus derechos políticos, al tiempo, la referenciación del cumplimiento a los compromisos internacionales del Estado, especialmente en materia de DD.HH. Por ejemplo, solamente al momento que Colombia someta las sanciones disciplinarias de destitución e inhabilidad del cargo de SPEP a la jurisdicción penal, en este contexto podría ubicarse al Estado en la puntuación más alta del nivel de protección de derechos políticos.

3.6. Recapitulación

El propósito central del capítulo final de la investigación se enfocó en la revisión de la garantía de los derechos políticos en Colombia a partir de los estándares internacionales de DD.HH, particularmente desde un diálogo con la jurisprudencia interamericana, donde se analizó la tensión entre las obligaciones convencionales, como las impuestas por la Corte IDH en la Sentencia de 2020 contra el Estado colombiano, y la posterior respuesta jurídica interna, por parte de la Corte Constitucional al mandato interamericano de proteger los derechos políticos de las personas desde los preceptos de la CADH.

En general, esta parte desarrolla el diálogo jurisprudencial y evidente resistencia institucional de la Corte Constitucional y el Congreso de la República de Colombia para la reestructuración de las normas internas en armonía con la CADH. Toda vez, que han asumido una posición ambigua que, si bien reconoció parcialmente el estándar internacional de DD.HH, buscó

a toda forma acomodarlo al ordenamiento interno sin despojar de competencias para sancionar a SPEP por parte de la PGN. Por ejemplo, en la sentencia C-030 de 2023, se validó la reforma legal emprendida, disponiendo que las sanciones disciplinarias de la PGN contra SPEP debían quedar sujetas a revisión judicial automática por el Consejo de Estado. Desconociendo el estándar interamericano que establece únicamente la sentencia previa del juez penal para la restricción de los derechos políticos.

En importante destacar, que en el capítulo tercero se evidenció, que el Estado colombiano incurrió en inconvencionalidad sistemática al no aplicar plenamente el fallo de la Corte IDH del caso *Petro Urrego vs. Colombia*, en las normas como la Ley 2094 de 2021, que pretendían ajustar el ordenamiento jurídico interno a la CADH. Dicho fallo interamericano estableció que los derechos políticos de un SPEP solamente pueden ser limitados mediante condena en un proceso penal, dictada por juez competente.

En este orden de ideas, se analizó el diálogo jurisprudencial entre Cortes y la resistencia institucional. Evidenciando como la Corte Constitucional de Colombia asumió una posición ambigua, que, si bien reconoció parcialmente el estándar internacional de DD.HH, buscó acomodarlo al ordenamiento interno sin despojar de competencias a la PGN. Afirmación demostrada, en la sentencia C-030 de 2023, donde se validó la reforma a la norma disciplinaria, disponiendo que las sanciones disciplinarias de la PGN impuestas a SPEP quedaban supeditadas a un control automático de revisión judicial por parte del Consejo de Estado, lo cual implica un flagrante incumplimiento al mandato convencional de la CADH.

Esta solución promovida por la Corte Constitucional intentó conciliar y articular el fallo internacional contra el Estado colombiano con la CP. 91 y demás normas relativas a esta materia. Sin embargo, creando un mecanismo de control posterior a las sanciones en lugar de eliminar la

facultad sancionatoria administrativa de la PGN, se alejó significativamente de cumplir el estándar internacional CADH. Por lo cual, la investigación encontró que esta fórmula no cumple adecuadamente el estándar interamericano, pues mantiene en la PGN la potestad de afectar derechos políticos, al menos en la primera del proceso establecido por la Ley 2094 de 2021.

Este diálogo tenso entre la Corte IDH y la Corte Constitucional permite evidenciar, una resistencia sistémica en el orden jurídico interno para ajustar la práctica disciplinaria al parámetro convencional de la CADH. Además, la resistencia a acatar estándares convencionales sienta un precedente negativo en la región, poniendo en juego el equilibrio entre la soberanía estatal y los compromisos en materia de DD.HH para Colombia.

Finalmente, el capítulo introdujo una *escala hermenéutica* para evaluar la garantía de los derechos políticos en el contexto colombiano. Este aporte metodológico se plantea desde un conjunto de criterios interpretativos graduales que permiten medir como en el ordenamiento jurídico y la práctica institucional satisfacen las obligaciones internacionales en materia de derechos políticos. A través de esta escala, la investigación propone apreciar los niveles de adecuación o desviación que resulta en convencionalidad o inconvencionalidad del sistema disciplinario respecto de estándares como independencia judicial, debido proceso, imparcialidad y excepcionalidad de las restricciones a derechos políticos.

La escala hermenéutica sirvió, por tanto, para sintetizar los hallazgos: ubicó al modelo colombiano actual en un nivel de garantía deficiente, evidenciando la brecha que persiste entre el deber ser convencional y el ser de la realidad jurídica nacional. Esta herramienta de evaluación cualitativa constituye un resultado innovador del estudio, pues facilita identificar con claridad dónde enfocar las reformas para lograr una protección efectiva del derecho a elegir y ser elegido.

En efecto, la idea de proponer un instrumento para medir desde la hermenéutica la garantía de derechos políticos en el derecho disciplinario se configuración como una línea de investigación futura, pero requiere concretarse. Se recomienda: precisar cada nivel con definiciones jurídicas y ejemplos; definir indicadores operativos vinculados a estándares interamericanos; detallar metodología (análisis comparativo, casos de estudio); integrar matrices ilustrativas que permitan aplicar la escala en casos reales. Solo así el instrumento pasaría de teórico a práctico, cumpliendo su propósito de auditar el cumplimiento de garantías políticas en el ámbito disciplinario.

4. Conclusiones

PRIMERA. El ordenamiento jurídico colombiano vigente respecto a las normas disciplinarias, no está en armonía con el estándar internacional de DD.HH de protección de los derechos políticos establecido por la CADH para la limitación de estos derechos a las personas; puesto que, de acuerdo a la Convención solamente en virtud de una condena penal impuesta por un juez competente, a los SPEP se les pueden restringir sus derechos políticos.

SEGUNDA. Asimismo, la fallida reforma jurídica desarrollada por la Ley 2094 de 2021 que pretendía armonizar con los mandatos internacionales, el ejercicio del poder disciplinario en Colombia para determinar un correcto control disciplinario de SPEP desde el estándar establecido en la CADH y las decisiones de la Corte IDH. Demuestra que, aunque, el esfuerzo por armonizar las normas internas sea considerable y represente un avance en la consecución de un ordenamiento jurídico convencional con las normas internacionales en derechos humanos, no es suficiente, si no está cumpliendo el estándar exigido.

TERCERA. Por esta razón, Colombia en su tradición de miembro activo de la comunidad internacional, y Estado que ha acogido gran parte de las normas internacionales, principalmente en DD.HH, se enfrenta a una *paradoja de convencionalidad*, en la medida, que su estructura constitucional, y en general, normativa, se ha proyectado como garante de principios y derechos universalmente reconocidos, pero al mismo tiempo, entra en contradicción, con la imposibilidad de llegar a consensos políticos y jurídicos entre los poderes del Estado que faciliten y permitan un articulación real y efectiva del ordenamiento jurídico interno con las normas internacionales. Generando de esta manera, una *convencionalidad parcializada y carente de fuerza vinculante* en la materialización de derechos de especial protección como los derechos políticos de las personas.

CUARTA. La *paradoja de la convencionalidad*, planteada se explica, además, en que el Estado cumple “formalmente” con la validación y revisión *post facto*, pero en casos relacionados con el control disciplinario de SPEP, vulnera sustantivamente los compromisos convencionales adquiridos en materia de DD.HH, al permitir sanciones administrativas que restringen derechos políticos. El efecto directo de esta situación de inconventionalidad sistemática, se configura a partir de un orden jurídico como el colombiano, con apariencia de legalidad y transparencia en el ejercicio de las funciones del control disciplinario; pero que en realidad acepta y permite el autoritarismo administrativo de organismos como la PGN camuflado de sanción disciplinaria legítima, pero carente de la garantía judicial penal interamericana, que materializa el estándar.

QUINTA. Sobre la convencionalidad, el Estado requiere consolidar su posición en el contexto regional, a partir de la promoción y defensa de los derechos humanos, aprovechando la coyuntura histórica del conflicto armado interno y la construcción de una paz estable y duradera, escenarios donde la implementación de reformas normativas ajustadas a estándares internacional, contribuirán al ejercicio pleno de derechos claves para la democracia, como los derechos políticos,

a partir de un discurso y dialogo convencional, común, regional y universal, que se oriente en el respeto de los DD.HH.

SEXTA. Los principios sobre los cuales se edifican los Estados, con democracias y ordenamientos constitucionales como Colombia, devienen de la consonancia con principios universales⁹³, compromisos internacionales ineludibles que todas las autoridades públicas estén articuladas con los mandatos internacionales. Es un reto para la democracia colombiana y regional el cumplimiento de estos requerimientos, en la medida, que un Estado democrático, debe contar indiscutiblemente con una estructura jurídica que respete estándares mínimos de derechos humanos bajo los cuales debe fundarse el Estado y el régimen democrático.

SÉPTIMA. A su vez, los ordenamientos jurídicos internos requieren desarrollar y mantener procesos de articulación permanente, donde impere el sistema unitario de integración jurídica internacional que permita el desarrollo integral de los DD.HH en los Estados. Puesto que, un Estado se configura como un factor de conflicto regional para la convivencia pacífica de la comunidad internacional, cuando empieza a desconocer lo pactado.

OCTAVA. Colombia tiene un parlamento que legisla de espalda a las personas y el reconocimiento de sus derechos donde impone la prioridad y agenda del interés político y económico y olvida el cumplimiento de los pactos asumidos por el Estado para el acatamiento de lo pactado internacionalmente, como la CADH. En efecto, las reformas para el cumplimiento de la sentencia del caso de Petro Urrego Vs. Colombia (2020), demuestra esta afirmación.

NOVENA. Ahora bien, es importantes señalar que, existen diversas tensiones entre los ordenamientos jurídicos internos, su estructura constitucional y legal con el ordenamiento jurídico

⁹³ Al respecto Kant y Kelsen confluyen en una idea común que establece la importancia de una ciudadanía global, de la pertenencia del ser humano al mundo, y en consecuencia la importancia de ordenamientos jurídicos internacional bajo estándares mínimos que respeten a los derechos humanos.

internacional. Se parte de la premisa de la Constitución como norma suprema, y al tiempo, se afirma que el orden convencional no puede afectar las constituciones políticas de los Estados. Olvidando que las Constituciones internas son derecho local, entonces, por ejemplo, Estados como Colombia, son firmantes de la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados, donde se plantea el principio de convivencia internacional, el cual obliga a que el Estado no puede justificar que su ordenamiento interno no está de acuerdo con la norma internacional, para incumplirla.

DÉCIMA. Por esta razón, es imperiosa la *compatibilidad* con el ordenamiento jurídico internacional de la CP. 91, la cual no está exenta de su cumplimiento y adecuación de sus estructuras para estar de acuerdo al orden internacional, particularmente en materia de DD.HH.

UNDÉCIMA. Cabe agregar, la necesidad permanente de respetar por parte de todos los poderes públicos del Estado, lo acordado en el ordenamiento convencional, de otra manera, Estados como el colombiano que se resisten a ajustar sus ordenamientos jurídicos para llegar al estándar internacional de DD.HH, como el establecido en la CADH art. 23°.2, que nadie obligó a firmar al Estado, que en el momento consideraron sus representantes que era una vía legítima, que estaban en la capacidad de cumplir lo pactado; si hoy no se encuentran el Estado en la capacidad de cumplir lo pactado, el camino correcto es denunciar el Tratado de la CADH, donde se tenga una vocación de no pertenencia al ordenamiento jurídico internacional convencional.

DUODÉCIMA. Es preciso señalar que en frente a los casos de SPEP, que fueron sancionados disciplinariamente por parte de la PGN, en el marco del estado inconventional actual, se debe aplicar en estos casos el principio de favorabilidad y lo pactado en la Convención art., 23°.3, en cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano; y es solamente en el escenario de modificación y ajuste de las normas del ordenamiento jurídico interno, y en el momento que alcance el cumplimiento efectivo y razonable de los estándares

internacionales de DD.HH, se aplicará entonces la norma nacional que regule la materia disciplinaria de los SPEP.

DECIMOTERCERA. Sobresale la propuesta de crear un instrumento hermenéutico de medición para evaluar cómo desde el derecho disciplinario y su adecuación convencional con la CADH, se garantizan los derechos políticos de los SPEP. El desarrollo de esta escala hermenéutica se proyecta como una línea de investigación futura, en la medida que, aunque se estructura a partir de las bases normativas nacionales, del de bloque de constitucionalidad y los estándares interamericanos, este modelo aún requiere consolidar diferentes elementos metodológicos y conceptuales.

En primer lugar, su estructura metodológica que se ha enfocado en la interpretación de principios hermenéuticos en indicadores verificables cualitativos y cuantitativos, esto demanda diferentes ejercicios de experimentación empírica y validación interdisciplinaria que hasta este punto no se realizaron. En segundo lugar, se debe hacer énfasis en que la infraestructura de datos disponible sobre procesos disciplinarios, variables políticas y resultados judiciales es dispersa y de difícil acceso; construirla y sistematizarla implica trabajo de campo, alianzas interinstitucionales y técnicas avanzadas de analítica jurídica que exceden el alcance de la tesis de maestría propuesta.

En tercer lugar, se requiere contrastar los planteamientos expuestos en el estudio, así como el modelo de la escala hermenéutica con experiencias comparadas de la región para valorar las semejanzas y similitudes de sistemas jurídicos. Para terminar, el instrumento de la escala puede derivar en aplicaciones prácticas, que permitan el desarrollo de tableros de vigilancia para la PGN, auditorías del CNE, alertas tempranas para jueces, entre otros. Estos desafíos metodológicos, empíricos e institucionales enfocan una dirección de investigación que va más allá del marco

teórico inicial, justificando que la idea se consolide como agenda de investigación futura y no como producto de resultado en la etapa actual de la investigación.

DECIMOCUARTA. El análisis dogmático, jurisprudencial y normativo desde el contexto del derecho internacional al nacional confirma que la actual y vigente facultad sancionatoria administrativa de la PGN viola el artículo 23°.2 de la CADH al no provenir de un juez penal, lesionando así la voluntad popular y el principio democrático. No obstante, el estudio presenta limitaciones teóricas y metodológicas que deben reconocerse:

(i) se circunscribió al marco jurídico colombiano y la jurisprudencia interamericana sobre derechos políticos sin realizar una comparación rigurosa con otros modelos disciplinarios de la región a partir de sus ordenamientos jurídicos internos; (ii) las bases teóricas dependieron en gran medida de información documental pública, sin contrastar la eficacia real de los recursos judiciales mediante la implementación de un instrumento de recolección de información específica que permitiera el desarrollo de trabajo de campo o análisis de bases de datos completas; (iii) el estudio no logró la medición del impacto estadístico de las sanciones disciplinarias sobre SPEP, debido a la falta de registros judiciales y administrativos unificados; y (iv) la propuesta de una escala hermenéutica para evaluar la garantía de los derechos políticos quedó en fase piloto, sin validación cuantitativa ni aprobación institucional.

Estas restricciones proyectan límites futuros para la línea de investigación, por lo tanto, se requiere (a) implementar estudios comparados que permitan afinar la dimensión de convencionalidad en la región; (b) identificar, seleccionar y analizar bases de datos sobre procesos disciplinarios y sentencias contenciosas para validar los indicadores propuestos; (c) desarrollar herramientas adicionales de evaluación a partir de modelos tecnológicos apoyados en la IA como son: tableros de riesgo, análisis predictivos, entre otros, los cuales facilitarían la aplicación

institucional de la escala hermenéutica; y (d) articular equipos interdisciplinarios desde la academia, que permita un ejercicio de observatorio en el cual se convoque a abogados, politólogos, economistas, desarrolladores tecnológicos entre otros, para acompañar la adaptación normativa y la evaluación de impacto en tiempo real. Solo así se avanzará de la incompatibilidad diagnosticada a la transformación efectiva del régimen disciplinario, garantizando que futuras reformas legislativas cumplan, en la práctica y no solo en el texto, el estándar interamericano de protección de los derechos políticos.

DECIMOQUINTA. Finalmente, como sociedad y Estado, en Colombia debemos evitar regresar al estado de naturaleza, este que, según Kant, es la guerra, no en sentido literal, como si, la idea de caer en la falta de instituciones jurídicas y políticas sólidas y transparentes, en la ausencia de leyes comunes y carencia de justicia imparcial. Volvamos entonces a lo esencial, desde el punto de vista del unitarismo, de la generación de un ordenamiento jurídico universal único; donde la integración de los Estados se sostenga en la participación democrática y la garantía de los derechos políticos, como DD.HH inviolables.

Referencias bibliográficas

- Alexy, R. (2001). *Teoría del Discurso y Derechos Humanos, Teoría del Discurso y Derechos Humanos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Serie teoría jurídica y filosofía del derecho.
- Berdugo Angarita, A.E.; Cadrazco Blanquicet, M. y otros. (2013). “La imputación objetiva en Derecho Disciplinario”.
- Bernal, C. (2012). *Metodología de la Investigación* (Tercera ed.). Bogotá: Pearson.
- Camargo Gualdrón, F, A, & Duarte Martínez, C, A. (2020). Diez consecuencias para el derecho disciplinario tras el fallo del caso Petro. Ponencia virtual UIS. Memorias.
- CIDH. (2018). Compendio jurisprudencia. Numero. 20. Sobre los derechos políticos / CIDH.
- Comisión Interamericana De Derechos Humanos (CIDH). (2009). Informe Venezuela 2009, cap. II, párr.18.
- Comisión Interamericana De Derechos Humanos (CIDH). (2014). Resolución de medidas cautelares No. 5 de 2014. Ref. Gustavo fransisco Petro Urrego respecto de la Republica de Colombia Medida cautelar N° 374 -.13 de marzo 18 de 2014.
- Congreso de la República de Colombia. Constitución Política de 1991. Temis.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1952 de 2019 (enero 28). Diario Oficial No. 50.850 de 28 de enero de 2019. “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

Congreso de la República de Colombia. Ley 2094 de 2021 (junio 29). Diario Oficial No. 51.720 de 29 de junio de 2021. “Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones”.

Consejo de Estado. Sentencia 26/11/2009. Rad. M.P. Gómez Aranguren.

Consejo de Estado (2013) sentencia No. 11001-03-25-000- 2011-00115-00 (0390-2011) de la sección segunda subsección “A”.

Consejo de Estado, 2014, en Sentencia Radicación: 73001-23-31-000-2003-01736-0.

Consejo De Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Radicación: 73001-23-31-000-2003-01736-01 (35413). Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre de dos mil catorce (2014). C.P Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Consejo de Estado, Sección Segunda. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Sentencia 22 de octubre de 2018.

Consejo de Estado. Sentencia Unificación 9/08/2016. Sala Plena. C.P.: William Hernández.

Constitución Política de Colombia. (Const.) (1991). Editorial Legis. 2023.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). (1969). Suscrita en la conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos (b-32) San José, Costa Rica 7-22 noviembre de 1969.

Corte Constitucional. Sentencia C-225 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia C-280 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero. S.V. José Gregorio Hernández Galindo y Julio César Ortiz Gutiérrez.

Corte Constitucional. Sentencia C-948 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis. S.P.V. Jaime Araujo Rentería. A.V. Alfredo Beltrán Sierra.

Corte Constitucional. Sentencia C-028 de 2006 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

Corte Constitucional. Sentencia T-066 del 16 de febrero de 2015. M.P Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional. Sentencia C-601 de 2015. M.P.: Mauricio González Cuervo. Exp: D-10672.

Corte Constitucional en sentencia T-366 de 2015.

Corte Constitucional. Sentencia T-358 del 09 de mayo de 2002. M. P. Eduardo Montealegre.

Corte Constitucional. Sentencia C-329 del 29 de abril de 2003. M. P. Álvaro Tafur Galvis.

Corte Constitucional, Sentencia C-551 de 2003. Magistrado Ponente Dr. Eduardo Montealegre.

Corte Constitucional. Sentencia C-028 de 2006. Magistrado Ponente Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

Corte Constitucional. Sentencia de Unificación SU-712 de 2013. Magistrado Ponente Dr. Jorge Iván Palacio.

Corte Constitucional en sentencia C-146 de 2021, Magistrada ponente: Dra. Cristina Pardo Schlesinger.

Corte Constitucional. Sentencia C-030-23. M.P. Juan Carlos Cortés González y José Fernando Reyes Cuartas.

Corte Interamericana De Derechos Humanos – Corte IDH. Caso Yatama vs Nicaragua (2005). Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127.

Corte Interamericana De Derechos Humanos – Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006.

Corte Interamericana De Derechos Humanos – Corte IDH. caso Castañeda Gutman vs México (2008).

- Corte Interamericana de Derechos Humanos - Corte IDH. (2011). Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 1 de septiembre 2011. Serie C No. 233.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos - Corte IDH. (2018). Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 20: Derechos políticos. San José, C.R.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos - Corte IDH. (2020) Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Sentencia de 08 de julio de 2020 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie No. 406.
- Corte Interamericana De Derechos Humanos – Corte IDH. (2019). Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N.º 7: Control de Convencionalidad.
- Corte IDH. Caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México, 7 de noviembre de 2022.
- Cubides Cárdenas, J. A., Chacón Triana, N., & Martínez Lazcano, A. J. (julio-diciembre de 2015). El control de convencionalidad (CCV): retos y pugnas. Una explicación taxonómica. *Revista Academia & Derecho*, 6(11), (53-94).
- Dalla Via, A. R. (2011). Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
- Ferrajoli, L; Baccelli, L; Bovero M; Guastini R; Jori M; Pintore A, Vitale & Zolo D. (2001). Los fundamentos de los derechos fundamentales. Editorial Trotta.
- Fioravanti M. (1996). Los Derechos Fundamentales. Apuntes de historia de las Constituciones. Editorial Trotta. Universidad Carlos III de Madrid.
- Forero, J. R. (2007). Garantías constitucionales en el ámbito disciplinario de los servidores estatales. Análisis normativo, jurisprudencial y doctrinal desde la óptica de un Derecho

- disciplinario autónomo. En: lecciones de derecho disciplinario volumen III. Procuraduría general de la Nación. Obra colectiva. Coordinadores Académicos: Carlos Gómez Pavajeau & Esiquio Manuel Sánchez Herrera. Bogotá, 2007.
- Fuenzalida Bascuñán, S. (2015). La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como fuente de derecho: Una revisión de la doctrina del "examen de convencionalidad". *Revista de derecho (Valdivia)*, 28(1), 171-192. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502015000100008>
- Giraldo Moreno, J. (S.J). (2023). Derechos Humanos. Diagnósticos y conceptos. Universidad Industrial de Santander. Maestría en Derechos Humanos. Bucaramanga, Colombia.
- Gómez P, C. A. (2011). El derecho disciplinario en Colombia. (E.A). *Rev: Derecho Penal y Criminología*, 32 (92) pp. 115-154.
- Hernández, Fernández, & Baptista. (2014). Metodología de la investigación.
- Hofmann H. (2002). Filosofía del Derecho y del Estado. Traducción. Luis Villar Borda. 2002. Universidad Externado de Colombia.
- Hurtado Mosquera, J. A. & Hinestroza Cuesta, L. (2016). La participación democrática en Colombia: Un derecho en evolución. *Justicia Juris*, 12 (2), 59-76.
- Kant, I. (1795) "la paz perpetua". Parte II. Arts. II y III. España, Biblioteca Cervantes. Ciudad de Alicante. Trad. (1999).
- Kant, I. (s/f) *Fundamentación metafísica de las costumbres*.
- Nash Rojas, C. (2013). Control de convencionalidad. precisiones conceptuales y desafíos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Anuario de derecho constitucional latinoamericano* año XIX, Bogotá, 2013, pp. 489-509, ISSN 23460849.

- Nikken, P. (2013). Los derechos políticos como derechos humanos. Rev. IIDH. Vol. 58. Instituto investigación jurídica UNAM.
- Normas APA – 7ma (séptima) edición. (2019). <https://normas-apa.org/>
- OEA- Organización de los Estados Americanos. (2015). Sistema interamericano. Consejo Permanente de la OEA, Comisión de Seguridad Hemisférica. 20 enero 2015.
- ONU (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos (10 diciembre 1948).
- ONU. (2018) Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. ¿Qué son los derechos humanos? [En línea] recuperado el 1 de noviembre de 2023 de: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>
- ONU. Oficina del alto comisionado de las naciones unidas para los derechos humanos. (2003). *Normativa y Práctica de los Derechos Humanos para la Policía Manual ampliado de derechos humanos para la policía*. ISBN 978-9962-688-22-8. New York. EEUU. [En línea] recuperado el 1 de noviembre de 2023 en: <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>
- OpenAI. (2025). ChatGPT [Modelo de lenguaje de gran tamaño]. <https://chat.openai.com/chat>
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (2019). Comentario a la declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas. Oficina del Alto Comisionado DD.HH. 2º edición.
- Pabón Quintero, W. R. (2023). El conflicto interno y su impacto en las luchas por la tierra en Colombia: el caso de Sumapaz. Banrepcultural. Biblioteca virtual. Credencial historia N° 397.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49.

Pinzón, J. (2018). La ilicitud sustancial en el derecho disciplinario. Bogotá: Ed. Ibáñez

Quecedo, Rosario; Castaño, Carlos Introducción a la metodología de investigación cualitativa Revista de Psicodidáctica, núm. 14, 2002, pp. 5-39 Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea Vitoria-Gazteis, España. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17501402>

Quinche R. M. (2014). Control convencionalidad. Edit. Temis. Bogotá D.

Ramírez Atehortúa, Fabián Hernando; Zwerg-Villegas, Anne Marie -Metodología de la investigación: más que una receta AD-minister, núm. 20, enero-junio, 2012, pp. 91-111 Universidad EAFIT Medellín, Colombia. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3223/322327350004.pdf>

Roa Salguero, A. & Duarte Martínez, C. A. (2019). Garantías convencionales del derecho disciplinario. Primera Edición. Ed. Ibáñez. Bogotá. D.C. Colombia.

Roa Salguero, A. & Duarte Martínez, C. A. (2023). Garantías convencionales del derecho disciplinario. Segunda Edición. Ed. Ibáñez. Bogotá. D.C. Colombia.

Rojas Betancourth, D. (2015). Control de convencionalidad en Colombia. Entre el control de la Convención y su aplicación. Anuario de derecho constitucional latinoamericano año XXI, Bogotá, 2015, pp. 113-140, issn 2346-0849. Disponible en: http://spij.minjus.gob.pe/content/publicacion_extranjera/repositorio/convencion/ANUAR_IOCONST.pdf#page=109

Sánchez V, J. (2015). Control de convencionalidad en el Consejo de Estado.

- Santofimio-Gamboa, J. (2016). Convencionalidad y Derecho Administrativo. Esquema Desarrollado del Proyecto de Tesis Postdoctoral con formulación de Problemas Jurídicos. Universidad Carlos III de Madrid.
- Santofimio Gamboa, J.O. (2013). La paz perpetua (Kant) en el ordenamiento jurídico convencional del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Reglas y subreglas de construcción de la convencionalidad en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. pp. 609 – 648. Universidad Externado de Colombia.
- Vasilachis de Gialdino, Aldo R. Ameigeiras, Lilia B. Chernobilsky, Verónica Giménez Béliveau, Fortunato Mallimaci, Nora Mendizábal, Guillermo Neiman, Germán Quaranta y Abelardo J. Soneira. (2006). Estrategias de investigación cualitativa.
- Zagrebelsky, G. (2011). Derecho dúctil. 10º ed. Trotta.