

*Determinantes de diseño institucional y constitucional: posibles razones detrás del incumplimiento del Estado colombiano a lo ordenado en el tema disciplinario por la Corte Interamericana de Derechos Humanos CIDH en la sentencia proferida en el caso Petro Urrego vs Colombia*

**Autor:** Lucía del Pilar Rueda Valbuena

**Tutor:** Sebastián Garcés Restrepo

**Docente:** realidades y tendencias constitucionales

Maestría en derecho constitucional

Facultad de ciencias jurídicas

**Pontificia Universidad Javeriana**

***Junio de 2025***

## Contenido

1. Antecedentes y sentencia CIDH caso Petro Urrego vs Colombia (2020).....	5
1.1. Hechos que antecedieron y motivaron la destitución de Petro Urrego.....	5
1.2. Decisiones en el sistema jurídico colombiano.....	8
1.3. Decisiones en el Sistema Interamericano .....	10
1.4. Análisis de la sentencia de la CIDH .....	12
1.4.1. Presupuestos procesales.....	12
1.4.2. Problema jurídico, <i>ratio decidendi</i> y <i>obiter dictum</i> .....	13
1.4.3. Reparación a la víctima -medidas de satisfacción, garantías de no repetición e indemnizaciones compensatorias .....	18
1.4.4. Votos disidentes.....	21
2. Reacciones del Estado frente a las garantías de no repetición.....	22
2.1. Decisiones legislativas .....	22
2.2. Decisiones judiciales.....	23
2.2.1. Corte Constitucional sentencia C-030 de 2023.....	23
2.2.3. Consejo de Estado.....	32
2.3. Seguimientos CIDH.....	34
2.4. Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos .....	36
2.5. Análisis crítico de las medidas adoptadas por el Estado Colombiano.....	38
3. Sistema Interamericano de Derechos Humanos y control de convencionalidad.....	42
3.1. Competencia Corte Interamericana de Derechos Humanos .....	42
3.2. Bloque de Constitucionalidad y Control de Convencionalidad -tensiones entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado .....	46
3.2.1. Corte Constitucional.....	55
3.2.2. Consejo de Estado.....	60
4. Órgano disciplinario en Colombia y estándares regionales.....	65
4.1. Origen y diseño constitucional de la Procuraduría General de la Nación ...	65
4.2. Ministerio Público y Procuraduría en el contexto regional.....	82
Conclusiones.....	90
Anexos	

## Introducción

La investigación pretende identificar aquellos aspectos del diseño institucional, desde una perspectiva histórica, y los propiamente constitucionales, que han determinado la adopción de medidas de adecuación del ordenamiento interno, con ocasión de lo ordenado por la CIDH en la sentencia del caso Petro Urrego vs Colombia (2020), a fin de hacer efectivos los mandatos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en lo que se refiere a los límites a la restricción de derechos políticos en materia disciplinaria.

Para ello, se abordará el estudio de la concepción del ejercicio del control de convencionalidad bajo la óptica del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, lo cual implica reparar en el bloque de constitucionalidad. Así también, se realizará un análisis sobre el origen de la Procuraduría General de la Nación, la evolución de sus potestades hasta el día de hoy, y la equivalencia como autoridad disciplinaria en el ámbito regional.

Igualmente, se analizarán las medidas adoptadas por el Estado Colombiano frente a lo dispuesto por la CIDH en la sentencia de 8 de julio de 2020 proferida en el caso Petro Urrego Vs Colombia, concretamente las Leyes expedidas, las sentencias de constitucionalidad proferidas por la Corte frente a las normas tramitadas con ese propósito, así como las del Consejo de Estado.

Finalmente, se develarán las razones estructurales que, aunque no planteadas por el Estado Colombiano, emergen como factores constitucionales arraigados en la institucionalidad colombiana, concretamente en el ámbito disciplinario, y en la concepción del principio de supremacía constitucional, sin que su revelación constituya en cualquier caso una justificación frente al incumplimiento

de las órdenes libradas por la CIDH en el asunto, sino más bien el descubrimiento de imperativos a considerar por el Estado para abordar las medidas que emprenda en adelante con el ánimo de materializar las ordenes impartidas por la CIDH, de manera que se garanticen los derechos políticos de los elegidos popularmente.

## **1. Antecedentes y sentencia CIDH caso Petro Urrego vs Colombia (2020)**

### **1.1. Hechos que antecedieron y motivaron la destitución de Petro Urrego**

Conviene, previo a adentrarse en el análisis de la sentencia proferida por la CIDH el 8 de julio de 2020 en el caso Petro Urrego vs Colombia, realizar una aproximación a los hechos que desencadenaron la imposición de la sanción disciplinaria por parte de la Procuraduría General de la Nación, en adelante PGN, a manera de contexto, cuyos detalles cronológicos pueden verse en el Anexo 1.

Todo se contrae a la decisión de la Corte Constitucional (T-724 de 2003), en la cual consideró que la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos del Distrito Capital de Bogotá no adoptó medidas afirmativas en el proceso de contratación del servicio público de aseo en favor de los recicladores y la previno para que en el futuro lo hiciera y no reincidiera en omisiones como las que advirtió.

Esa decisión de la Corte dio lugar a un trámite incidental de incumplimiento, con ocasión de la apertura de licitación No, 01 de 2010, al interior del cual la Corte resolvió (Auto 268 de 2010) i) declarar el incumplimiento por parte de la UAESP<sup>1</sup> de las órdenes impartidas en la sentencia T-724 de 2003 y ii) ordenarle que expidiera una *adenda al pliego de condiciones de la Licitación 01 de 2010*, donde se incluyera como requisito habilitante que los proponentes se presentarían conformados con una organización de segundo nivel de recicladores de Bogotá.

---

<sup>1</sup> Mediante el Acuerdo No. 257 de 30 de noviembre de 2006, el Concejo de Bogotá transformó la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, en la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos -UAESP

Posteriormente, en otro trámite incidental adelantado ahora con ocasión de la Licitación 01 de 2011, la Corte (Auto 275, 2011) declaró el incumplimiento por parte de la UAESP de las órdenes impartidas en el año 2003, y declaró sin efecto la Licitación; igualmente, ordenó al Distrito la definición y rediseño de *un esquema que dignifique la actividad del reciclaje y que tienda a su normalización a través de la fijación de metas a cumplir en el corto plazo que sean concretas, cualificadas, medibles y verificables*

Con ese panorama en lo que toca con la recolección de basuras en el Distrito, el 1º de enero de 2012 tomó posesión del cargo de Alcalde Mayor de Bogotá, Gustavo Francisco Petro Urrego.

En torno al tema, en su administración i) remitió a la Corte el esquema que pretendía aplicar a corto plazo para cumplir con las obligaciones impuestas en la sentencia T-724 de 2003 y con los criterios fijados en el Auto 268 de 2010 (Auto 084 de 19 de abril de 2012), ii) expidió el Decreto 564 de 10 de diciembre de 2012 para implementar un esquema transitorio en el servicio de aseo a fin de dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia; iii) suscribió el Convenio 17 de 12 de octubre de 2012 para que la Empresa de Acueducto de Bogotá asumiera la prestación del servicio público de aseo en la ciudad, y el contrato 809 de 4 de diciembre de 2012 con Aguas de Bogotá para que prestara el servicio iv) expidió el Decreto 570 de 14 de diciembre de 2012, por medio del cual se declaró el estado de alerta amarilla en el Distrito, por el término de cuatro meses, para prevenir la amenaza al medio ambiente y a la salud *derivadas de la transición en el modelo de prestación del servicio público de aseo.*

Finalmente, los días 18, 19 y 20 de diciembre de 2012, la ciudad de Bogotá “enfrentó una crisis y emergencia en la prestación del servicio público de aseo”, pues en dicho lapso, aproximadamente 5,841 toneladas de basura no fueron recogidas<sup>2</sup>. Suceso que dio lugar a la interposición de quejas ante la Procuraduría General de la Nación, en adelante PGN, por parte de la Federación Regional de Trabajadores, un concejal de Bogotá, el Defensor del Pueblo y el Personero de Bogotá.

Lo anterior propició que el 16 de enero de 2013 la PGN, diera apertura de investigación disciplinaria en contra del Alcalde Gustavo Petro Urrego, cuyo recuento procesal en detalle se observa a continuación:

**Tabla 1**

*Actuación procesal expediente IUS 2012 – 447489 PGN*

Fecha	Decisión
11 de enero de 2013	Auto por medio del cual el Procurador General de la Nación delegó en la sala Disciplinaria la competencia para adelantar la actuación Disciplinaria. Posteriormente, se aceptó impedimento y se delegó la competencia a la Delegada de Contratación Estatal
16 de enero de 2013	Auto de apertura de investigación en contra de Gustavo Francisco Petro Urrego por presuntas irregularidades en la prestación del servicio de aseo y otras de naturaleza contractual y administrativa
24 de abril de 2013	Auto que ordenó el cierre de la investigación
8 de mayo de 2013	Auto que resolvió el recurso de reposición presentado frente al auto de 24 de abril de 2013
9 de mayo de 2013	Auto a través del cual el Procurador General de la Nación denegó la solicitud del entonces investigado, alusiva a que reasumiera el conocimiento del proceso

---

<sup>2</sup> Según se lee en el fallo disciplinario sancionatorio de 9 de diciembre de 2013, proferido por la Procuraduría General de la Nación

20 de junio de 2013	Pliego de cargos en contra del señor Petro Urrego, por las siguientes faltas disciplinarias gravísimas contempladas en el artículo 48 de la Ley 734 de 2002: * Num. 31 por la suscripción de los contratos 017 de 11 de octubre de 2012 y 809 de 4 de diciembre de 2012 (a título de dolo) * Num. 60 por la expedición del Decreto 564 de 2012 contrario al ordenamiento jurídico (a título de dolo) * Num. 37 por la expedición del Decreto 570 de 2012 que violó disposiciones legales y constitucionales alusivas al medio ambiente (a título de culpa gravísima)
25 de julio y 12 de agosto de 2013	Autos por medio de los cuales se resolvieron las solicitudes de nulidad propuestas por el disciplinado
13 de agosto de 2013	Auto que resolvió solicitudes probatorias
29 de agosto de 2013	Auto que resolvió recurso de reposición interpuesto frente al auto de 13 de agosto de 2013
9 de octubre de 2013	Auto por medio del cual se corrió traslado a los sujetos procesales para que presentaran alegatos de conclusión
18 de octubre de 2013	Auto por medio del cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto frente al auto de 9 de octubre de 2013
9 de diciembre de 2013	Fallo sancionatorio a través del cual se declararon probados los cargos atribuidos al disciplinado y se le declaró responsable, por lo cual se impuso sanción consistente en destitución e inhabilidad general por el término de quince (15) años
13 de enero de 2014	Decisión que confirmó el fallo de 9 de diciembre de 2013

Nota: información extractada del fallo sancionatorio de 9 de diciembre de 2013, la sentencia del Consejo de Estado 110010325000201400360 de 2015 y la página de la PGN <https://apps.procuraduria.gov.co/portal/Procuraduria-General-de-la-Nacion>

Así, se observa que el 9 de diciembre de 2013 la Sala Disciplinaria profirió fallo sancionatorio en contra del señor Petro Urrego, por encontrar probados los cargos atribuidos y, consecuente con ello, lo declaró responsable y le impuso la sanción consistente en destitución e inhabilidad general por el término de quince (15) años. Decisión que fue confirmada por esa misma Sala el 13 de enero de 2014.

## **1.2. Decisiones en el sistema jurídico colombiano**

Con ocasión del fallo disciplinario sancionatorio se presentaron diferentes acciones de tutela por parte de algunos ciudadanos que pretendían por esa vía dejar sin efecto, así fuera provisoriamente, las decisiones disciplinarias, según se lee en

la sentencia de la CIDH (Caso Petro Urrego vs Colombia, 2021, p. 20) y en la de revisión de la Corte Constitucional (T-976 de 2014), lo cual se puede ver con más detalle en el Anexo 2.

En ese ejercicio del mecanismo constitucional, surtido entre el 14 de enero y el 30 de abril de 2014, se advierte que hubo decisiones disímiles por parte de las diferentes autoridades judiciales, algunas de las cuales concedieron el amparo en primera instancia, pero en segunda fueron revocadas, otras lo denegaron y el grueso consideraron improcedente el mecanismo constitucional, confirmadas algunas por la Corte Constitucional (T-976 de 2014)<sup>3</sup>.

De forma simultánea a las acciones constitucionales, Gustavo Petro presentó el 14 de marzo de 2014 el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con el propósito de que se declarara la nulidad de los actos administrativos disciplinarios, cuyo conocimiento correspondió al Consejo de Estado.

Esa Corporación mediante auto de 13 de mayo de 2014, entre otros asuntos, decretó como medida cautelar la suspensión provisional “de los efectos jurídicos” de las decisiones disciplinarias enjuiciadas.

El 15 de noviembre de 2017, a través de sentencia declaró la nulidad de las decisiones sancionatorias por los vicios probados de i) falta de competencia, como presupuesto de la garantía del debido proceso y ii) violación al principio de tipicidad. Igualmente, exhortó al Gobierno Nacional, al Congreso y a la PGN para que en un

---

<sup>3</sup> Vale decir que la decisión de la Corte se fundó en la falta de legitimación de los actores, en unos casos, al no haber sido sufragantes el día de la elección de Gustavo Petro, quien fue beneficiario de las medidas cautelares ordenadas por la CIDH y, en otros, porque lo que protegía las medidas cautelares libradas era el ejercicio de los derechos políticos de Gustavo Petro y no de los actores.

plazo no superior a dos años implementara las reformas *dirigidas a poner en plena vigencia los preceptos normativos contenidos en el artículo 23 de la CADH en el orden interno.*

La destitución del entonces Alcalde se materializó por parte del Presidente de la República el 20 de marzo de 2014, cuando expidió el Decreto 570, por medio del cual dio cumplimiento al fallo de la PGN que dispuso su destitución.

Posteriormente, en acatamiento de lo dispuesto por un juez de la República<sup>4</sup> que le ordenó acatar las medidas cautelares proferidas por la CIDH a través de la Resolución 5 de 18 de marzo de 2014, el Presidente de la República expidió el 23 de abril de 2014 el Decreto 797, por medio del cual dejó sin efectos los Decretos 570 y 761<sup>5</sup>.

Consecuente con ello, el señor Petro fue restituido al cargo que detentaba.

### **1.3. Decisiones en el Sistema Interamericano**

Adicional a los recursos ordinarios agotados internamente, surtió su curso la petición presentada el 28 de octubre de 2013 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en adelante Comisión, por parte del Colectivo de Abogados Alvear Restrepo y la Asociación para la Promoción Social Alternativa -Minga, con la finalidad de someter a consideración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en adelante CIDH, las violaciones de Derechos Humanos cometidas en el proceso disciplinario que culminó con la destitución e *inhabilitación* de Gustavo

---

<sup>4</sup> El Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá -Sala Civil -Restitución de tierras, concedió el amparo al interior de una acción de tutela y ordenó al Presidente de la República dejar sin efectos el Decreto 570 de 2014

<sup>5</sup> A través del mencionado Decreto de 21 de abril de 2014, el Presidente encargó de las funciones del Alcalde a María Mercedes Maldonado Copello

Petro Urrego como Alcalde de Bogotá (sentencia caso Petro Urrego vs Colombia, 2020, p. 3).

Inicialmente, la Comisión emitió la Resolución 5 de 18 de marzo de 2014 de medidas cautelares, en la cual solicitó al Estado la suspensión de las decisiones de la Sala Disciplinaria de la PGN de 9 de diciembre de 2013 y la de 13 de enero de 2014.

Posteriormente, admitió la petición (informe de admisibilidad No. 60/16) y concluyó con el informe de fondo (130/17) que Colombia era responsable por la violación de los derechos a las garantías judiciales, derechos políticos, igualdad ante la ley y protección judicial. También formuló recomendaciones y le otorgó un plazo al Estado para que informara sobre su cumplimiento.

Como no se advirtió la voluntad del Estado, tampoco la capacidad para dar cumplimiento a la adecuación interna, tanto de orden legal como *constitucional*, alusiva a *eliminar la facultad de destituir e inhabilitar a funcionarios de elección popular en cabeza de la PGN*, el 7 de agosto de 2018 la Comisión sometió el asunto a la jurisdicción de la CIDH.

Esa instancia incluyó en su informe otros procesos en los que tuvo parte el señor Petro, a saber, i) la actuación disciplinaria que adelantó la PGN por la Modificación del Plan de Ordenamiento Territorial, POT; ii) la imposición de una multa por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio -SIC, por prácticas restrictivas de la libre competencia en el diseño de prestación del servicio de recolección de basuras 100% a cargo del Distrito, sin participación de privados; y iii) el proceso de responsabilidad fiscal que adelantó la Contraloría Distrital por la

modificación de las tarifas del servicio masivo de transporte (sentencia caso Petro Urrego vs Colombia, 2020, p. 23- 27).

Sin embargo, sobre estos procesos no se entrará en detalle, como quiera que desborda el eje temático de la investigación, el cual se ciñe al tema disciplinario y, más concretamente, a la actuación que dio lugar a la destitución del señor Petro por parte de la PGN, que se refiere a la modificación del esquema de prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá.

#### **1.4. Análisis de la sentencia de la CIDH**

##### **1.4.1. Presupuestos procesales**

Para deliberar y desatar el caso Petro Urrego vs Colombia, la CIDH estuvo integrada por seis jueces, dentro de los cuales no fue considerado el juez Humberto Sierra Porto, por tener nacionalidad colombiana, dando así cumplimiento al Reglamento de esa Corporación (Sentencia caso Petro Urrego vs Colombia, 2020, p.1).

La sentencia resaltó que desde la solicitud ante la Comisión y el sometimiento del caso ante la CIDH habían transcurrido cuatro años y nueve meses.

Respecto de la excepción preliminar propuesta por Colombia sobre la falta de agotamiento de los recursos internos, consideró que no fue propuesta en oportunidad, por lo cual operó el fenómeno de la preclusión procesal y, con relación a las restantes, las desestimó por no ser excepciones previas, sino debatir el asunto de fondo.

Consideró extemporánea la prueba documental allegada por el Estado colombiano y admitió la arrimada por la Comisión, así como la pericial y testimonial recibida.

Señaló la CIDH como hechos relevantes el perfil de la presunta víctima y la crisis de recolección de basura en Bogotá a finales de 2012 que dio lugar a la imposición de la sanción disciplinaria en su contra. En lo que toca con el proceso disciplinario identificó los cargos formulados, la sanción impuesta y los recursos presentados; reveló las acciones de tutela interpuestas tras la sanción disciplinaria, las medidas cautelares libradas por la Comisión, y el medio de control propuesto ante el Consejo de Estado.

Reseñó igualmente las otras actuaciones que cursaban en contra del señor Petro Urrego, como la disciplinaria por la modificación del POT; la multa impuesta por la SIC; el proceso de responsabilidad fiscal adelantado por la Contraloría Distrital.

#### **1.4.2. Problema jurídico, *ratio decidendi* y *obiter dictum***

La CIDH, al delimitar el problema jurídico (sentencia caso Petro Urrego vs Colombia, 2020, p. 29) determinó que la controversia se centraba, en determinar si la destitución e inhabilidad ordenada en ese asunto disciplinario por la PGN, así como el procedimiento y el marco normativo que la soporta, constituyeron una violación a los derechos políticos, garantías judiciales y protección del señor Petro en lo que toca con la igualdad ante la Ley y la prohibición de discriminación. También si reflejan incumplimiento del Estado en la adopción de disposiciones de derecho interno.

Como razón de su decisión (caso Petro Urrego vs Colombia, 2020, p. 34) consideró que, si bien los derechos políticos pueden ser objeto de restricción, esto no opera de forma deliberada o discrecional, sino sujeto a lineamientos

internacionales, como los previstos en el párrafo (sic)<sup>6</sup> segundo del artículo 23 de la CADH, que contempla tal posibilidad, pero que la ciñe de forma exclusiva a aspectos como la *edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal.*

Señaló que ninguna norma Convencional puede ser interpretada en el sentido de restringir derechos en mayor medida que la contemplada en ella.

Igualmente, refirió que, según la CADH, no es posible que un órgano administrativo aplique una sanción que restrinja los derechos políticos del electo y de sus electores, para lo cual se sirvió de lo ya expuesto en el caso *López Mendoza Vs Venezuela* (CIDH, 2011)<sup>7</sup>.

Consideró que la interpretación literal del artículo 23.2 se acompasa con la teleológica de ese instrumento de *proteger los derechos fundamentales de los seres humanos, así como la consolidación y protección de un ordenamiento democrático.*

En el caso concreto, la CIDH señaló que en lo que corresponde con la sanción disciplinaria impuesta al señor Petro por parte de la PGN, no concurrió ninguno de los requisitos que hicieran procedente la restricción de los derechos políticos reconocidos en el artículo 23.1 de la CADH. Lo dicho, por cuanto el órgano que la impuso no era el juez competente, no hubo una *condena*, tampoco se hizo

---

<sup>6</sup> Debe entenderse “numeral”

<sup>7</sup> En esta sentencia, la CIDH señaló que la decisión de la Contraloría General que impuso al señor López la inhabilitación para participar en las elecciones regionales de 2008 en Venezuela, debió ser una condena por juez competente, en proceso penal, presupuestos que, como garantías judiciales previstas en el artículo 8º de la CADH, no se colmaron.

en el marco de un proceso penal con el respeto de las garantías previstas en el artículo 8º de la CADH<sup>8</sup>.

Precisó que como la interrupción en el mandato del electo popularmente se dio por espacio de un mes<sup>9</sup>, se restringieron sus derechos políticos y los de quienes lo eligieron, lo cual *afecta la dinámica del juego democrático al constituir una alteración de la voluntad de los electores*.

Consideró que la decisión de nulidad del Consejo de Estado constituye el ejercicio del control de convencionalidad, pero advirtió que no se ha logrado aún la reparación integral del *hecho ilícito* porque el elegido popularmente estuvo más de un mes separado de su cargo, y el Estado, pese a la conminación realizada en el fallo contencioso, no ha modificado las normas que permitieron la imposición de la sanción, pues siguen vigentes.

La CIDH precisó que tanto el artículo 277.6 de la Constitución Política, que faculta al Procurador General de la Nación, por sí o a través de sus delegados, para *ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular (...)*, como el artículo 278.1 de la Carta, que contempla para el jefe del Ministerio Público el ejercicio directo de la función de *desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al*

---

<sup>8</sup> Se refiere a las garantías judiciales propias del debido proceso en un proceso penal

<sup>9</sup> Para el momento en que se produce la sentencia por parte de la CIDH, 8 de julio de 2020, ya se había dado la restitución de Gustavo Petro al cargo de Alcalde en cumplimiento de la medida cautelar ordenada por la CIDH el 18 de marzo de 2014, cuya materialización fue ordenada por un juez el 21 de abril de 2014, al paso que ya habían sido anuladas las decisiones disciplinarias por parte del Consejo de Estado en fallo de 15 de noviembre de 2017.

*funcionario público que incurra en incurra* en las faltas allí enunciadas, pueden ser interpretados de modo que resulten compatibles con el artículo 23 de la CADH.

Lo anterior, bajo el entendido que cuando la norma alude a los funcionarios de elección popular, únicamente se refiere a la labor de vigilancia del Procurador, lo cual no es incompatible con la norma convencional (sentencia Caso Petro Urrego, 2020, p. 44).

Agregó que no sucede lo mismo con lo previsto en los artículos 44<sup>10</sup> y 45<sup>11</sup> del Código Disciplinario Único, en adelante CDU, que contemplan la posibilidad de que la PGN destituya e inhabilite a funcionarios públicos, aún a los de elección popular.

Lo dicho, por cuanto la destitución o inhabilitación de un servidor elegido democráticamente a cargo de una autoridad administrativa y no por condena proferida por un juez competente en un proceso penal, es contraria al artículo 23.2 de la CADH, también al objeto y fines del instrumento internacional.

De manera que precisó que la existencia y aplicación de las normas del CDU, evidencian el incumplimiento del Estado colombiano respecto de las obligaciones previstas en el artículo 23 de la CADH, en relación con el artículo 2º del mismo

---

<sup>10</sup> Que establece las sanciones disciplinarias a las que está sometido el servidor público, entre ellas la de destitución e inhabilitación general para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima y la de suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilitación especial para faltas graves dolosas o gravísimas culposas.

<sup>11</sup> Que define, entre otros, que la sanción de destitución e inhabilitación general implica a) la terminación de la relación del servidor público con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o elección o; b) la desvinculación del cargo, en los casos previstos en el artículo 110 y 278 numeral 1 de la Constitución Política o; c) la terminación del contrato de trabajo y; d) en todos los casos anteriores, la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función por el término señalado en el fallo, la exclusión del escalafón o carrera.

instrumento<sup>12</sup>, en tanto, como lo anotó (CIDH sentencia Caso Petro Urrego, 2020, p. 46), la PGN, como autoridad administrativa, carece de competencia para restringir los derechos políticos de los electos popularmente. Por tanto, advirtió que la destitución e inhabilitación proveniente de una autoridad administrativa como lo es la Sala Disciplinaria de la PGN, y no por condena de un juez competente en proceso penal, desconoce el principio de jurisdiccionalidad.

Pese a la advertencia en su fallo de dicho vicio competencial, punto central de su decisión, la CIDH se adentró en la revisión de las garantías judiciales contempladas en el artículo 8º de la CADH de las que debió estar revestida la actuación disciplinaria.

Así, a propósito de la imparcialidad objetiva, estableció que en el caso en cuestión existió una concentración de las facultades investigativas y sancionatorias en una misma dependencia de la PGN, pues fue la sala Disciplinaria quien profirió el pliego de cargos y, a su vez, emitió el fallo disciplinario que encontró probados los cargos atribuidos al señor Petro e impuso, en consecuencia, la sanción de destitución e inhabilitación general. Por lo anterior, concluyó que el diseño normativo del proceso disciplinario apareja falta de imparcialidad desde la perspectiva objetiva, lo que a su vez representa una violación a la presunción de inocencia y del derecho a la defensa del señor Petro Urrego, pese a que formalmente se brindaron todas las oportunidades para ejercer tal posibilidad.

---

<sup>12</sup> Alusivo a que si en el ordenamiento interno no están garantizados los derechos y libertades previsto en el artículo 1º, los Estados deben adoptar las medidas legislativas o de otro carácter para asegurar su efectividad

Concluyó así en la responsabilidad del Estado por la violación de disposiciones convencionales, a saber, artículo 23.1, 23.2, 8.1 y 8.2 literal d) en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento.

Sin embargo, pese a dicho análisis y conclusiones donde pone en evidencia deficiencias en la arquitectura del proceso disciplinario, precisamente por la concentración de las potestades de investigación y de sanción en una sola dependencia, debe decirse que formalmente frente a este tema no dispuso garantías de *no repetición*, sino apenas declaró responsable al Estado por la vulneración de la CADH, conforme se ve a continuación.

#### **1.4.3. Reparación a la víctima -medidas de satisfacción, garantías de no repetición e indemnizaciones compensatorias**

La CIDH ordenó en su sentencia como i) medidas de satisfacción, la publicación de la sentencia en el Diario Oficial, del resumen oficial y de la Sentencia en su integridad, disponible por un período de un año, en el sitio web oficial de la PGN; ii) como *garantías de no repetición*, que el Estado, en un plazo razonable, adecúe su ordenamiento interno de acuerdo con lo señalado en la sentencia; iii) como *indemnizaciones compensatorias*, a título de daño material, que el Estado le reconozca a la víctima los salarios y prestaciones no devengadas durante el lapso en que fue destituido como Alcalde y, a título de daño inmaterial, otorgarle, en equidad, la cantidad de USD \$10.000,00 como compensación por el daño sufrido. Finalmente, condenó en costas al Estado y concedió el plazo de un año para rendir informe de cumplimiento.

De otro lado, consideró improcedentes las *medidas de restitución* solicitadas por los representantes de la víctima, alusivas i) a la cesación de los efectos de los

actos sancionatorios, pues consideró que ya el mandato del señor Petro había concluido y que el Consejo de Estado había declarado la nulidad de las decisiones disciplinarias; ii) a que se ordene que el Estado adopte medidas legislativas para asegurar la imparcialidad objetiva en la actuación disciplinaria y sensibilice a los servidores de la PGN al respecto, por cuanto precisó que no existe un problema estructural que lo amerite, tampoco la necesidad de implementar una política de sensibilización; iii) a que se haga cesar las decisiones de responsabilidad fiscal de la Contraloría Distrital y la multa de la SIC, porque no tienen relación causal con las violaciones declaradas en la sentencia. Lo anterior, sin perjuicio de que el Estado las otorgue a nivel interno.

Es de advertir que, en lo que toca con las *garantías de no repetición*, tanto en la parte considerativa (p. 56) como en la resolutive, la CIDH se limitó a disponer la adecuación del ordenamiento interno de los artículos 44 y 45 CDU; artículo 60 de la Ley 610 de 2000 en concordancia con el artículo 38 CDU<sup>13</sup>; y el artículo 5º de la Ley 1864 de 2017 que modificó el artículo 389 de la Ley 599 de 2000 (CIDH Sentencia caso Petro Urrego vs Colombia, 2020, párrafo 111-116).

Lo precisado se deduce de la remisión que se realiza en el párrafo 154 a los párrafos 111 a 116 y de la que a su vez se realiza en la parte resolutive, bajo el numeral 8º, así, *el Estado adecuará, en un plazo razonable, su ordenamiento jurídico interno a los parámetros establecidos en la presente Sentencia, en los términos de lo dispuesto en el párrafo 154 de la presente Sentencia.*

---

<sup>13</sup> Estos preceptos consagran la inclusión en el boletín de responsables fiscales a quienes se les haya declarado responsables fiscalmente y no hayan satisfecho la obligación, lo cual constituye una inhabilidad para desempeñar un cargo público

A partir de lo anterior, se puede concluir que las adecuaciones en el ordenamiento interno que demandó la CIDH en su sentencia se refieren, no a las de orden constitucional, pues allí se concibió que las previsiones del artículo 277.6 y 278.1 de la Carta Política pueden hacerse compatibles con la CADH si son interpretadas para concluir que, en tratándose de servidores electos por voto popular, la función del Procurador se limita a la de ejercer la vigilancia superior de su conducta. Bajo ese entendido, no tendría frente a los servidores de elección popular la potestad de adelantar las investigaciones disciplinarias que puedan conducir a la imposición de una sanción como la destitución e inhabilidad.

Por el contrario, las órdenes impartidas en la mencionada sentencia se refieren a la adecuación del ordenamiento legal, pues considera incompatibles con la CADH los artículos 44 y 45 del CDU que consagran la potestad de la PGN para destituir e inhabilitar a servidores públicos, incluidos los de elección popular. Tampoco lo son el artículo 60 de la Ley 610 de 2000 y el artículo 389A de la Ley 599 de 2000.

De acuerdo con lo ordenado por la CIDH, el Estado colombiano debe realizar en un plazo razonable las adecuaciones a su ordenamiento interno, entendido este como el de carácter legal, pues las normas que no resultan compatibles con la CADH, en sentir de esa Corporación, son las previstas en el CDU vigente para el momento en el que se le impuso la sanción al señor Petro, esto es, la Ley 734 de 2002, además de algunos preceptos de la Ley 610 de 2000 y del Código Penal.

Así las cosas, la verificación de cumplimiento de la adecuación del ordenamiento interno a las disposiciones convencionales se realizará en el presente trabajo, de forma exclusiva, respecto de lo expresamente ordenado en la sentencia

como *garantías de no repetición* y solo en lo que atañe a la adecuación de lo previsto en los artículos 44 y 45 CDU. Esto, por cuanto las deficiencias en el diseño normativo del proceso disciplinario que no aseguran una imparcialidad objetiva no fueron incluidas dentro de las garantías de no repetición<sup>14</sup>, y porque sobre aquellas se despliega la actual supervisión por parte de la Comisión.

#### **1.4.4. Votos disidentes**

Existió en la decisión de la CIDH un voto disidente del Juez Patricio Pazmiño Freire, quien advirtió que los testimonios daban cuenta de que la decisión disciplinaria tuvo una apariencia de legalidad, pero móviles discriminatorios fundados en la ideología política de Petro. Por lo anterior, consideró que la CIDH perdió la oportunidad de reflexionar sobre otras estrategias veladas utilizadas para trasgredir las reglas de la democracia.

En similar sentido, disintió el juez Raúl Zaffaroni porque consideró, refiriéndose al acto sancionatorio disciplinario, que existieron indicios de parcialidad que llevan a sostener que se trata de una *decisión estatal discriminatoria*, al ser el señor Petro un líder político de la oposición.

---

<sup>14</sup> De hecho, la CIDH en la resolución de supervisión de cumplimiento de 25 de noviembre de 2021, así lo reconoció cuando consideró valioso que el Estado, aun cuando no fue ordenado en la Sentencia, haya tenido en cuenta *dicho análisis en el diseño del procedimiento disciplinario contenido en la Ley 2094 de 2021 para procurar que éste se lleve a cabo en apego a las garantías del debido proceso legal.*

## **2. Reacciones del Estado frente a las garantías de no repetición**

### **2.1. Decisiones legislativas**

La norma disciplinaria bajo la cual fue destituido e inhabilitado Gustavo Petro Urrego fue la Ley 734 de 2002, norma derogada por la Ley 1952 de 18 de enero 2019, que entraría a regir cuatro meses después de su promulgación, a excepción de algunos artículos que lo harían dieciocho meses después. Sin embargo, en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Ley 1955, 2019, Art. 140) se prorrogó hasta el 1º de julio de 2021 su entrada en vigor.

Ya con posterioridad y para dar cumplimiento a lo ordenado por la CIDH, se expidió la Ley 2094 de 2021 que reformó el proceso disciplinario de los servidores públicos, según da cuenta la exposición de motivos de la norma (Gaceta del Congreso No. 234, 2021) y el informe de cumplimiento rendido por el Estado a la CIDH (Nota diplomática, 2021).

En la exposición de motivos, la Procuradora General de la Nación precisó que con el ánimo de atender lo ordenado en cuanto que la restricción a los derechos políticos provenga de una sentencia que emita el juez competente en el proceso penal correspondiente, se expidió la reforma que pretende integrar lo dispuesto en el artículo 23.2 de la Convención, así como salvaguardar *la tradición y estructura institucional*.

Vale precisar que igualmente se señaló que la aplicación de la literalidad de lo ordenado por la CIDH llevaría a entender que no podría darse una restricción a un derecho político de un servidor de elección popular, de no ser porque provenga de una sentencia de un juez en un proceso penal, lo cual minaría la institucionalidad del Estado Colombiano, razón por la cual se dijo allí que, sin desconocer la decisión

supranacional, *el proyecto busca proteger y mantener el diseño institucional que ideó el Constituyente de 1991* (Gaceta 234, 2021, Pág. 7).

Concretamente, esa reforma contempló i) la atribución de facultades jurisdiccionales a la PGN; ii) la asignación de la competencia privativa para conocer de los procesos en contra de servidores de elección popular en la PGN; iii) el condicionamiento de la ejecución de la sanción disciplinaria cuando el disciplinado se trate de un servidor de elección popular, a la decisión de la autoridad judicial (Ley 2094, 2021, Art. 1º), esto es, de la Sala Especial de Decisión del Consejo de Estado o del Tribunal Administrativo de lo Contencioso Administrativo, quienes avocarían conocimiento de aquella por cuenta del recurso extraordinario de revisión iii) la creación de unas causales de procedencia del recurso y un término de treinta días para su interposición; y iv) la creación de una sala disciplinaria de juzgamiento para los servidores de elección popular, cuya segunda instancia sería el Procurador General de la Nación (Ley 2094, 2021, Art. 54 al 58).

## **2.2. Decisiones judiciales**

### **2.2.1. Corte Constitucional sentencia C-030 de 2023**

#### **2.2.1.1. Presupuestos procesales**

Ante la Corte Constitucional se demandó el artículo 1º de la Ley 2094 de 2021, cuyo texto se expuso anteriormente, y se argumentó que tales disposiciones contravenían lo dispuesto en los artículos 8 y 23 de la CADH, así como el artículo 29, 93 y 116 de la Constitución Política; este último, por considerar que la motivación del precepto alusiva a dar cumplimiento a la CIDH y a lo ordenado en el caso Petro

Urrego, no constituye un escenario de excepcionalidad, sino que *se trata de la obligación ordinaria en cabeza del Estado prevista en el artículo 93 de la Carta.*

La Corte al abordar el estudio no se limitó al del artículo demandado, sino que realizó el análisis de otros que, en su sentir, se encuentran enlazados a las disposiciones enjuiciadas, bajo el presupuesto de la integración de la unidad normativa y con el fin de hacer efectivo el control constitucional (Corte Constitucional de Colombia, C-030 de 2023, párrafo 37 a 45).

### **2.2.1.2 Problema jurídico y *ratio decidendi***

El problema jurídico que se planteó en su momento consistió en determinar si resultaba constitucional que las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad que impusiera la PGN a servidores de elección popular, se hiciera en ejercicio de la función jurisdiccional.

Como razón de su decisión, la Corte consideró que la asignación de funciones jurisdiccionales a la PGN no se aviene a la previsión del artículo 116 Superior, en tanto i) no constituye un traslado de una función originalmente atribuida a los jueces, de ahí que no cumple con el propósito de descongestionar o impactar en la marcha de la administración de justicia, tampoco con el criterio de que la medida sea extraordinaria en tanto primero se deben adoptar las medidas ordinarias para fortalecer la justicia; ii) no satisface el presupuesto de delimitación precisa de las facultades respecto de materias puntuales, fijas y ciertas, sino que es abierta la habilitación en materia disciplinaria; iii) no existió un traslado de una función judicial a la PGN, sino que hubo un cambio formal en la denominación para ahora considerar que cumple funciones "jurisdiccionales".

La Sala precisó la regla jurisprudencial derivada de una interpretación armónica y dialógica del artículo 23.2. de la CADH en el marco del bloque de constitucionalidad, alusiva a 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. Para lo anterior, se sirvió de lo analizado por esa misma Corporación en la sentencia C-146 de 2021<sup>15</sup> que consideró inadmisibles que una autoridad administrativa imponga restricciones a los derechos políticos de los servidores de elección popular.

En consecuencia, consideró la exequibilidad condicionada del artículo 1º de la Ley 2094 de 2021, bajo el entendido que la limitación del derecho a ser elegido de un servidor público en ejercicio de funciones, con ocasión de la imposición de una sanción de destitución, suspensión o inhabilidad general, sólo puede ser impuesta de manera definitiva con la intervención de un juez de la república -reserva judicial-, *sin importar su especialidad*.

Pero la Corte Constitucional fue más allá. Al advertir limitaciones del recurso extraordinario de revisión, pero también que resultaba necesario para garantizar los derechos políticos de los servidores de elección popular en la acción disciplinaria

---

<sup>15</sup> En esta sentencia, la Corte Constitucional al analizar los cargos formulados frente a algunos preceptos de la Ley 617 de 2000, atinentes a inhabilidades para ser gobernador, diputado, alcalde o concejal, concluyó que el artículo 23.2 permite que la Ley contemple limitaciones a los derechos políticos, pues el listado allí previsto no es taxativo, sino que establece lineamientos generales (CIDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrs. 151 a 161) y que los jueces, sin importar su especialidad, pueden imponer limitaciones a esos derechos, como en efecto lo hace el Consejo de Estado en los procesos de pérdida de investidura

que ejerce la PGN, moduló los efectos normativos del recurso de revisión, para que i) sea obligatorio, ii) opere de manera automática, iii) no se encuentre supeditado a causales de procedencia, y iv) que su trámite suspenda la ejecutoria de la decisión sancionatoria.

Finalmente, consideró que su decisión es temporal y exhortó al Congreso a legislar lo propio conforme los estándares internacionales.

### **2.2.1.3 Salvamentos de voto**

Cuatro de los nueve magistrados salvaron voto en tal decisión.

El Magistrado Ibáñez Najar sostuvo que la carta Política no contempla una cláusula general de competencia disciplinaria en cabeza de la PGN, sino de ser Ministerio Público en cabeza de la PGN; cosa diferente es que la Constitución le asigne a la PGN el ejercicio del poder disciplinario preferente, que es excepcional, pues de manera general lo detenta una autoridad diferente. Distinguió dos funciones de la PGN, una de naturaleza preventiva que es el ejercicio de la vigilancia sobre la conducta de los servidores, y otra la del ejercicio del poder disciplinario preferente, por lo que sostuvo que frente a servidores de elección popular puede ejercer la primera, pero ello no traduce que pueda ejercer la segunda por existir la reserva judicial según la CADH y la propia Constitución.

Señaló igualmente que la PGN no es una autoridad administrativa, sino un órgano de control, y por ende no se encuentra dentro de aquellas a las que se les pueda atribuir funciones jurisdiccionales, según el artículo 116 de la Constitución Política.

También refirió que no es válido, desde el punto de vista constitucional ni convencional, que se le permita a la PGN continuar con actuaciones administrativas disciplinarias en contra de servidores de elección popular, que puedan concluir en sanción de destitución o inhabilidad, con una revisión de legalidad que no comporta el ejercicio de una actuación judicial íntegra, lo cual es más regresivo que la propia norma. Al respecto, refirió que ya esa Corporación se había pronunciado en sentencia C- 091 de 2022, declarando la inexecutable del control automático de legalidad previsto en la Ley 2080 de 2021 en materia de responsabilidad fiscal.

En similar sentido las magistradas Natalia Ángel, Diana Fajardo y Cristina Pardo, salvaron voto por considerar que devolverle a la PGN la potestad de adelantar procesos disciplinarios frente a servidores de elección popular resulta inconstitucional.

Precisaron que con la sentencia C-146 de 2021 operó un cambio fundamental en la jurisprudencia, concretamente en la interpretación del artículo 23.2 de la CADH, para entender que esa norma sí prohíbe que una autoridad administrativa imponga una sanción de destitución o inhabilidad a un servidor de elección popular.

Resaltaron que la sentencia constituye un monólogo y no promueve el diálogo con la CIDH, además de resquebrajar el Estado Social de Derecho, cuya garantía más importante para su existencia y funcionamiento, es el cumplimiento de las decisiones judiciales.

Cuestionaron todos los disidentes la existencia de un recurso extraordinario de revisión confeccionado por la Corte sin rigor.

#### 2.2.1.4. Análisis crítico de la sentencia

Se destaca que el estudio de constitucionalidad de la sentencia C-030 de 2023 no se limitó al precepto demandado, sino que, bajo la consideración de la unidad normativa, se integraron a aquél otras disposiciones de la Ley, a fin de evitar, en sentir de la Corte, que una eventual inexecutable resultara inane, así mismo para asegurar coherencia en el ordenamiento jurídico.

De la sentencia se resalta el ejercicio de esa interpretación sistemática de la que ha hablado la Corte frente a Tratados Internacionales y a las decisiones de la CIDH, como parte de ese bloque de constitucionalidad (C-028 de 2006).

No obstante, allí nada novedoso se advierte respecto de lo ya decidido con anterioridad en la sentencia C-146 de 2021, pues fue esta la que realmente caminó hacia una variación del precedente jurisprudencial (Corte constitucional SU-417 de 2024).

Vale decir que en aquella decisión se acudió, precisamente, a las decisiones adoptadas por la CIDH para dilucidar el alcance del artículo 23.2 de la CADH y excluir la posibilidad de que una autoridad administrativa adopte una decisión que restrinja los derechos políticos del servidor público que ha sido elegido por voto popular, para radicar tal potestad de forma exclusiva en un juez de la república, cualquiera sea su especialidad.

Sin embargo, en esta decisión (C-030 de 2021) la Corte reconoció a la PGN la facultad de investigar e imponer sanciones a los servidores públicos, incluidos los de elección popular, y a los jueces la de *imponer de manera definitiva* limitaciones a los derechos políticos de quienes se encuentren *en ejercicio de funciones* (C-030 de 2021, párrafo 370) con la garantía del debido proceso, por lo cual, la decisión

sancionatoria quedaría suspendida hasta tanto se surtiera el recurso extraordinario de revisión.

Lo anterior, evidencia desconocimiento de su propio precedente, concretamente el previsto en la sentencia C- 146 de 2021, acerca del postulado de la reserva judicial en tratándose de servidores de elección popular contemplado en la CADH, pero además introduce una variable adicional, pues alude al servidor público de elección popular, pero lo reduce a aquel que se encuentre *en ejercicio de funciones*.

Contrario a lo que sostuvo la Corte, la decisión adoptada no fue respetuosa de la arquitectura constitucional por mantener en cabeza de la PGN la potestad disciplinaria, pues como se advirtió en el salvamento de voto (Ibáñez, párrafo 2), no existe en la Carta Política la asignación de una cláusula general de competencia disciplinaria en cabeza de la PGN, y lo que se asigna como función en la Constitución es el ejercicio del poder disciplinario preferente, que es excepcional.

Tampoco se comparte, como lo afirma la Corte, que la decisión recoja *la ampliación de la garantía del juez natural*, aludiendo a la intervención del Consejo de Estado en el conocimiento del recurso extraordinario de revisión, quien decidiría de forma definitiva sobre la imposición de la sanción de destitución, inhabilidad o suspensión del servidor de elección popular en ejercicio de funciones.

Y es que como se dijo en el salvamento de voto (Ángel y otras, párrafo ), la Corte *confeccionó sin rigor* el recurso extraordinario de revisión, pues preservó su existencia frente a decisiones disciplinarias sancionatorias, el cual, ya no sería potestativo sino obligatorio, no estaría sometido a caducidad, sino que sería automática su remisión por parte de la PGN a la jurisdicción contenciosa, tampoco

estaría supeditado a causales de procedencia, además que su trámite suspendería la ejecutoria de la decisión sancionatoria.

Al modular el recurso de revisión en los términos anotados, se advierte que le quitó la condición de recurso, para convertirlo en una etapa procesal dentro del trámite disciplinario, pues ya no es en esencia un recurso que demande el derecho de acción, sino que lo remite la autoridad disciplinaria de forma automática al juez erigido; además, no es extraordinario, pues sucederá en todos los casos en los que el disciplinado con las sanciones a las que se alude sea un servidor de elección popular y se encuentre en ejercicio de funciones; no sería una revisión en sentido estricto porque, como se dijo, no procede frente a una sentencia ejecutoriada, sino frente a un acto administrativo sancionatorio, no ejecutoriado; tampoco existen formalmente unas causales, más bien supone que la jurisdicción haga parte de la conclusión de la formación de ese acto administrativo para que ahora sí la sanción sea definitiva y pueda imponerse en apariencia con la intervención de un juez de la república, lo cual desdibuja la teoría del acto administrativo, aún la del acto complejo.

Se advierte que, en su análisis interpretativo, la Corte sustituyó notablemente al legislador, al punto que consideró que, en cualquier, caso, su decisión es transitoria y exhortó al Congreso para hacer lo propio.

Lo dicho, revela la precariedad de la respuesta ofrecida ante la orden de la CIDH de adecuar el ordenamiento interno a los estándares convencionales, más aún que en sentido estricto la PGN, pese a las reformas introducidas al procedimiento disciplinario, tanto por cuenta de la norma, como por lo ordenado y modulado por parte de la Corte Constitucional en sentencia C-030 de 2023, continúa

detentando la competencia para imponer sanciones de destitución e inhabilidad a servidores de elección popular, que fue lo que cuestionó la CIDH en la sentencia *Petro Urrego vs Colombia* como violatorio de la norma Convencional.

En ese mismo sentido lo apreció la CIDH (Resolución, 2021) al momento de supervisar el cumplimiento de la sentencia, con la precisión que para esa fecha no se había realizado aún por la Corte Constitucional el estudio de constitucionalidad de la Ley 2094 de 2021, es decir, aún no se conocían los alcances y modulaciones realizadas en la sentencia C-030 de 2023.

### **2.2.2. Otras determinaciones -Corte Constitucional**

De forma reciente, quizás para hacer frente a la falta de claridad y de certeza jurídica que ha detectado la Comisión (informe, 2023 y 2024), se han producido al interior de la Corte Constitucional decisiones denominadas de unificación, a saber, la SU-381 y SU 382 de 11 de septiembre de 2024, así como la SU 417 de 2024.

En tales decisiones la Corte Constitucional conoció de acciones de tutela promovidas por la PGN frente a la determinación del Consejo de Estado de aplicar de forma directa el control de convencionalidad y anular las decisiones disciplinarias sancionatorias adoptadas por el órgano de control en asuntos donde el disciplinado era un servidor de elección popular.

Al interior de esos trámites constitucionales, la Corte concedió el amparo de los derechos fundamentales e instó a todas las autoridades a dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia C- 030 de 2023, por ser cosa juzgada y de obligatorio cumplimiento (SU 381 de 2024); en otro caso, ordenó al Consejo de Estado una sentencia de reemplazo que considere que por la época de los hechos la PGN sí

tenía competencia para sancionar con destitución a un servidor de elección popular (SU 382 de 2024) y, en otro asunto, impuso al Consejo de Estado que adoptara la decisión de fondo de forma célere (SU 417 de 2024).

### **2.2.3. Consejo de Estado**

El Consejo de Estado (Sala Especial de Decisión, Auto 2023, P. 11001-03-15-000-2023-00871-00), al decidir sobre si avocaba o no conocimiento de un recurso extraordinario de revisión, consideró que el mismo es contrario al artículo 68,1 de la CADH, que alude a que los Estados se comprometen a cumplir las decisiones de la CIDH en los casos en que sean parte, también a algunos preceptos constitucionales pues desconoce los presupuestos de la doble instancia y de la doble conformidad. Por lo anterior, inaplicó los artículos 54 a 60 de la Ley 2094 de 2021 y decidió no avocar el conocimiento del recurso extraordinario de revisión.

Posteriormente esa Corporación (Sala Especial de decisión No. 7, Auto 2024, P. 11001-03-15-000-2024-00293-00) advirtió que no hay postura unificada en el tema, y consideró que no es procedente la excepción de inconvencionalidad y/o de inconstitucionalidad esgrimidas en el auto anterior, pues, por el contrario, debe ceñirse a lo ordenado por la Corte Constitucional en sentencia C-030 de 2023.

Sin embargo, precisó que el recurso de revisión procede de manera excepcional y automática frente a decisiones sancionatorias de destitución, suspensión e inhabilidad general, impuestas por la PGN en contra de servidores de elección popular, siempre que se encuentren *en ejercicio de funciones*, lo que no se verificó en el asunto por cuanto el disciplinado terminó su mandato como Alcalde en 2019 y fue sancionado en 2023, de manera que consideró que no era procedente conocer del recurso.

De forma simultánea el Consejo de Estado (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Auto 2024, 52001233300020180046100 (4256-2021) con ocasión del medio de control y nulidad de restablecimiento del derecho, propuesto contra decisiones sancionatorias de servidores de elección popular, provenientes de la PGN, declaró la nulidad de los fallos disciplinarios, por considerar que la norma disciplinaria en la que se fundó la sanción *estuvo viciada de ilegalidad desde sus orígenes*, por ser contraria a la CADH, ante la falta de competencia de la autoridad administrativa para imponer sanciones que restrinjan derechos políticos.

Esa Corporación, en Auto de unificación por importancia jurídica (Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 2024, 11001-03-15-000-2023-00871-00 Pág 35-43) se pronunció sobre la procedencia y trámite del recurso extraordinario de revisión y señaló reglas con el fin de *dotar de contenido y permitir la aplicabilidad del instrumento de revisión creado por la Ley 2094 de 2021, cuyo texto normativo fue modulado por la Sentencia C-030 de 2023*.

De forma concreta estableció que i) el recurso procede frente a decisiones sancionatorias de segunda instancia o de doble conformidad proferidas por la PGN; ii) el recurso comprende, no solo asuntos donde se encuentre en ejercicio de funciones el servidor, sino también para aquellos donde aun cuando ya no detente el cargo, se derive inhabilidad para ejercer cargos o función pública; iii) no se emitirá un auto que admite el recurso sino uno de “avoca conocimiento”; iv) debe asegurarse la doble conformidad de la decisión de revisión en tanto sea sancionatoria y; v) debe realizarse con ocasión de tal recurso un juicio integral a la actuación disciplinaria (Consejo de Estado, SU 2016), entre otras, todo con la

finalidad de asegurar la efectividad de los principios de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima.

Vale decir que frente a ese auto de unificación se presentaron tres salvamentos y nueve aclaraciones.

Como se observa, el Consejo de Estado igualmente contribuyó en la confección, sin mayor rigor, del denominado recurso extraordinario de revisión.

### **2.3. Seguimientos CIDH**

#### **Resolución de 24 de junio de 2021 de la CIDH**

Esta resolución se expidió con ocasión de una solicitud de medidas cautelares elevada por los representantes de la víctima el 18 de junio de 2021, con el fin de asegurar el cumplimiento de la sentencia de la CIDH y para que se convocara a audiencia de supervisión de cumplimiento; en ella, la CIDH declaró improcedente la primera solicitud porque no es pasible de tales medidas sino de supervisión de cumplimiento, al paso que requirió al Estado de Colombia para que se refiriera al escrito de los representantes en su informe de cumplimiento que debía rendir, a más tardar, el 29 de agosto de 2021.

#### **Resolución de 25 de noviembre de 2021 de la CIDH**

Como se anotó, debe tenerse en consideración que para el momento en que la CIDH realizó esta supervisión de cumplimiento, se hallaba como soporte de aquel la Ley 2094 de 2021 en su versión original, esto es, donde i) se atribuían a la PGN funciones jurisdiccionales, ii) se erigía el recurso extraordinario de revisión de decisiones disciplinarias sancionatorias, cuya ejecución, de interponerse aquel, quedaría sometida a la decisión judicial de competencia de una Sala Especial de Decisión del Consejo de Estado, y iii) se radicaba la competencia para conocer de

los procesos disciplinarios frente a servidores de elección popular, de manera privativa en la PGN.

Pues bien, la CIDH consideró que tal reforma legislativa aún permitía que una autoridad distinta de un juez al interior de un proceso penal restringiera los derechos políticos de un servidor democráticamente electo, lo cual, aseguró, es incompatible con la previsión del artículo 23.2 de la CADH, pero además con el objeto y fin de ese instrumento, sin que advirtiera alguna modificación a los artículos 44 y 45 CDU, pues *la Procuraduría General de la Nación continúa reteniendo la facultad de imponer sanciones de destitución e inhabilitación a funcionarios públicos democráticamente electos, contraviniendo lo previsto en los artículos 23.2 y 2 de la Convención* (Resolución, 2021).

En ese orden, consideró que se encontraba pendiente que el Estado adecuara su ordenamiento interno que faculta a la PGN para sancionar con destitución e inhabilitación a funcionarios de elección popular, por lo cual lo conminó a rendir informe al respecto.

Valga precisar que con ocasión de esta Resolución, el 31 de diciembre de 2021, el Presidente de la Cámara de Representantes y del Senado, en nombre del Congreso, dirigieron una misiva a la CIDH en la que se apartaban de la misma por considerar que el objeto y fin de la CADH se colma con la expedición de la Ley 2094 de 2021, norma que contempló todas las garantías del debido proceso, *más allá de cuál sea el funcionario a cargo* y consideró que la CIDH *intenta repercutir en el poder soberano que tiene todo Estado de crear sus propias leyes, o de diseñar sus instituciones en los términos que lo designen sus representantes electos.*

#### **2.4. Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**

Desde entonces, según se observa en la página de la CIDH, no se han producido más resoluciones de supervisión, sin embargo, la Comisión sí ha realizado el análisis de los informes de cumplimiento que con posterioridad ha dirigido el Estado Colombiano.

Concretamente, en el informe de 17 de agosto de 2023, la Comisión analizó los avances de Colombia en el cumplimiento de los mandatos de la CIDH, cuando ya se había producido la sentencia C-030 de 2023 y, en lo alusivo a la adecuación del ordenamiento interno en el tema disciplinario refirió que la reforma legal no se aviene a los parámetros establecidos en la sentencia por la CIDH, pues persiste en el tráfico jurídico la norma que faculta a la PGN para destituir o inhabilitar a un servidor de elección popular, lo cual es contrario a la previsión del artículo 23.2 de la CADH, también al objeto y fines de este instrumento.

Igualmente, advirtió que conforme lo informó el Estado Colombiano, existían posiciones contrarias en el Consejo de Estado acerca de la obligación de admitir o no los recursos de revisión extraordinarios remitidos de forma automática con ocasión de las sanciones impuestas por la PGN a los servidores de elección popular, por lo cual concluyó que el pronunciamiento de la Corte Constitucional, al ser adoptado por mayorías pero con salvamento de voto de cuatro magistrados, contribuye a la falta de claridad y certeza jurídica.

También mencionó que luego de transcurridos tres años desde el momento en que se profiere la sentencia por parte de la CIDH, el Estado, pese a manifestar su voluntad de cumplimiento, no ha logrado adoptar las medidas de adecuación del ordenamiento interno, razón por la cual instó a las autoridades a ejercer el control

de convencionalidad en el ejercicio de sus funciones, *hasta tanto el Estado adecue sus normas a la Convención Americana en cumplimiento de la Sentencia y se abstenga de aplicar sanciones disciplinarias a funcionarios elegidos democráticamente, con pena de destitución o inhabilitación.*

Más recientemente, el de 2 de septiembre de 2024, la mentada Comisión rindió informe en el que valoró la respuesta ofrecida por la PGN sobre el número de servidores de elección popular sancionados desde el 18 de agosto de 2020 y concluyó que aún con la sentencia C- 030 de 2023, persiste en cabeza de la PGN la facultad de imponer sanción de destitución, suspensión e inhabilitación a servidores de elección popular, con la precisión que dichas sanciones no quedan ejecutoriadas, tampoco son ejecutables hasta que sean definidas por la autoridad judicial, siempre que el disciplinado se encuentre en ejercicio de funciones, lo cual no colma el estándar interamericano (Informe, 2024, Pág. 4), más aún que la reserva judicial de la que habló la CIDH solo se surte con posterioridad a la sanción.

Reveló cómo la PGN informó de las divergencias al interior del Consejo de Estado para abordar el recurso extraordinario de revisión, así como que ha tenido que acudir a acciones de tutela para que se acate el precedente constitucional<sup>16</sup> y la decisión de unificación que debe producirse. Finalmente, exhortó al Estado para que se adecúe de manera efectiva la normativa disciplinaria interna a los parámetros señalados por la CIDH.

---

<sup>16</sup> Lo ordenado por la Corte Constitucional en sentencia C-030 de 2023

## **2.5. Análisis crítico de las medidas adoptadas por el Estado Colombiano**

Así las cosas, se colige que transcurridos más de cuatro años desde el momento en que la CIDH emitió la sentencia en el caso Petro Urrego vs Colombia, han sido numerosas las actuaciones desplegadas por el Estado colombiano a fin de dar cumplimiento a lo ordenado en cuanto a la adecuación del ordenamiento interno en el tema disciplinario, concretamente en lo que se refiere a la previsión de los artículos 44 y 45 del entonces CDU, por ser contrarios al artículo 23.2 de la CADH.

Entre esas actuaciones se encuentra i) la expedición de la Ley 2094 de 2021 que pretendió dotar de facultades jurisdiccionales a la PGN y erigir un recurso extraordinario de revisión potestativo, con término de caducidad y con causales de procedencia; ii) la sentencia C-030 de 2023 que en examen de la mencionada norma, declaró inexecutable la función jurisdiccional atribuida a la PGN, executable de forma condicionada la atribución de la titularidad disciplinaria de la PGN sobre los servidores de elección popular, bajo el entendido que la limitación de los derechos políticos de un servidor de elección popular, solo procede de forma definitiva con la intervención de un juez de cualquier especialidad, moduló los efectos normativos del recurso de revisión, para que sea obligatorio, opere de manera automática y no se encuentre supeditado a causales de procedencia, además que su trámite suspenda la ejecutoria de la decisión sancionatoria y, finalmente, exhortó al Congreso de la República para que *adopte un estatuto de los servidores públicos de elección popular, incluido un régimen disciplinario especial*,; iii) las sentencias de unificación SU-381 y 382 de 2024 que más que unificar pretendieron instar a las autoridades judiciales para que dieran cumplimiento a lo ordenado en la Sentencia C- 030 de 2023 en lo que toca con el trámite del recurso extraordinario de revisión

y exhortaron al Congreso para que diera cumplimiento al mandato allí expresado; iv) el auto de unificación de 3 de diciembre de 2024, proferido por el Consejo de Estado, en el que, a propósito de la modulación realizada por la Corte Constitucional sobre el recurso extraordinario de revisión, consideró necesario establecer unas reglas para llenar de contenido los lineamientos que sin más detalle sentó la Corte en la sentencia C-030 de 2023, así como dar alcance a algunos preceptos de la Ley 2094 de 2021, con el fin de asegurar parámetros claros frente a los sujetos procesales, ante la vaguedad de la decisión de la Corte Constitucional.

En el interregno, como se advirtió, han surgido profundas divergencias entre las Altas Corporaciones, así también con la PGN, en lo que toca con la medida implementada y su entendimiento por cuenta de lo dispuesto por la Corte Constitucional, lo cual se ha hecho evidente con las decisiones contrapuestas de una y otra Corporación, y las acciones de tutela a las que acudió la PGN para que se dejara sin efecto decisiones del Consejo de Estado de anulación de sanciones disciplinarias impuestas por el ente de control a servidores de elección popular. Panorama que, en apariencia, se ha apaciguado con las últimas decisiones judiciales de unificación que, con todo, han agregado aún más aspectos normativos a la Ley 2094 de 2021.

Pese al trasegar legislativo y al activismo judicial<sup>17</sup>, así como a las confrontaciones interpretativas abiertas entre las diferentes Corporaciones, y entre el Consejo de Estado y la Procuraduría, conviene preguntarse si acaso se justifica tan largo y tortuoso camino.

---

<sup>17</sup> Para Kmiec, puede expresarse a través del hecho de *legislar mediante decisiones judiciales*, entre otras

Lo anterior, porque valorado éste frente a las Resoluciones de supervisión de cumplimiento de la CIDH y los informes de la Comisión, que son contestes en señalar que en el ordenamiento interno persiste la norma que faculta a una autoridad distinta del juez al interior de un proceso penal para restringir derechos a un servidor de elección popular, al tiempo que ha exhortado al Estado para que realice de manera efectiva las adecuaciones ciñéndose a los parámetros que ha impartido la CIDH, puede colegirse que el esfuerzo ha sido vano.

Se advierte que las reformas introducidas a la norma disciplinaria y la posterior interpretación y modulación que introdujo tanto la Corte Constitucional, como el Consejo de Estado, se desviaron para atender ese *obiter dictum* que apareja la sentencia de la CIDH en lo que toca con las garantías judiciales del artículo 8 de la CADH, referidas a escindir la labor de investigación de la de juzgamiento en la actuación disciplinaria, contemplar una adecuada doble instancia y la doble conformidad, empero, dejando de lado lo que sí constituyó la *ratio decidendi* en lo que toca con las *garantías de no repetición*.

Esto no fue involuntario, sino que, como se observa en la exposición de motivos de la Ley 2094 de 2021, se optó por proteger y mantener el diseño institucional que *ideó el Constituyente de 1991* (Gaceta 234, 2021, Pág. 7), al punto que consideró que la forma idónea de avanzar en la armonización de lo ordenado por la CIDH con las decisiones de los órganos internos, *sin anular una de las funciones esenciales y tradicionales del órgano de control: la disciplinaria*, es la de atribuirle funciones jurisdiccionales (Gaceta 234, 2021, Pág. 10)

Es decir, partió de desconocer la decisión en lo que toca con las garantías de no repetición, bajo el argumento de la preservación del diseño institucional adoptado

en la Constitución de 1991. Así también se han escuchado voces desde diferentes esferas que no solo desconocen aquellas, sino la Resolución de supervisión de cumplimiento de 25 de noviembre de 2021, como lo hicieron los presidentes del Senado y la Cámara en la misiva que se dirigió a la CIDH (informe, 2021).

Quizás el viro hacia un incipiente cumplimiento de lo ordenado por la CIDH se da por cuenta de la sentencia C-030 de 2023, donde con respeto de su propio precedente, esto es, la sentencia C- 146 de 2021, aceptó que la restricción del derecho a ser elegido de un servidor en ejercicio de funciones, por la imposición de sanciones de destitución, suspensión o inhabilidad general, solo puede provenir de un juez, cualquiera sea su especialidad.

Y se dice que es apenas un principio en ese camino porque sumó ingredientes que en sentir de la CIDH no colman el estándar interamericano (Informe, 2024, Pág. 4), por ejemplo el de conceder esa reserva judicial para los servidores de elección popular que se encuentren *en ejercicio de funciones*; también el de que la intervención del juez se difiera al momento en que ya se ha proferido una decisión sancionatoria por parte de la PGN y que su competencia se restrinja a resolver un recurso extraordinario de revisión.

Lo alusivo a que la reserva judicial se limite a servidores de elección popular en ejercicio de funciones, lo intentó remediar el Consejo de Estado con el auto de unificación de 3 de diciembre de 2024 al permitir que también cobijara a aquellos que no estando en esa situación les aplique la inhabilidad.

Finalmente, debe decirse que, como lo ha anotado la CIDH y la Comisión en sus informes, persiste aún en el ordenamiento interno las normas que radican en cabeza de la PGN la potestad de imponer las sanciones de destitución, suspensión

e inhabilidad a servidores de elección popular, razón por la cual, transcurridos más de cuatro años de haberse proferido la sentencia en el caso Petro Urrego vs Colombia, no se ha dado cumplimiento a las órdenes en lo que toca con las garantías de no repetición.

Por lo anterior, es necesario adentrarse, más allá de ese incumplimiento material que se evidenció, en la búsqueda de aquellas determinantes que, sin justificar al Estado Colombiano, han propiciado el escenario de aparente inconvencionalidad, por el riesgo que ello representa para la preservación de los derechos políticos de los elegidos por voto popular y de sus electores.

### **3. Sistema Interamericano de Derechos Humanos y control de convencionalidad**

#### **3.1. Competencia Corte Interamericana de Derechos Humanos**

Con ocasión del fin de la Segunda Guerra Mundial, surge en esta parte del globo la necesidad que advierten las naciones parte de la Organización de los Estados Americanos, en adelante OEA, de una declaración sobre derechos humanos, tras lo cual se adopta la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana llevada a cabo en Bogotá el 10 de diciembre de 1948.

Como es usual<sup>18</sup>, con posterioridad a la proclama de derechos se realiza la Convención, que se gesta para este caso en la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria de la OEA realizada en Buenos Aires en 1967, donde se aprobó la

---

<sup>18</sup> Lo es que la declaración preceda a la Convención, como es el caso de la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 y Convención sobre los Derechos del Niño 1989, entre otras

incorporación de normas *más amplias* sobre derechos sociales, económicos, culturales, civiles y políticos, así como la *estructura, competencia y procedimiento de los órganos encargados de esa materia* en un instrumento.

Fue así, como en el marco de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos realizada en San José de Costa Rica en noviembre de 1969, los miembros redactaron la CADH, la cual, sin embargo, sólo entró en vigor el 18 de julio de 1978, una vez se depositó el undécimo instrumento de ratificación por parte de un estado miembro de la OEA, conforme lo contemplaban sus propias disposiciones.

Vale decir que Colombia suscribió la CADH el 22 de noviembre de 1969<sup>19</sup>, la cual fue aprobada a través de la Ley 16 de 1972, ratificada por el Estado el 28 de mayo de 1973, y depositada el 31 de julio de 1973, para entrar en vigor, como se anotó, el 18 de julio de 1978, con lo cual adquiere vigor el principio internacional denominado *pacta sunt servanda*<sup>20</sup>, según el cual todo Tratado obliga a las partes y debe ser cumplido de buena fe, lo que implica no solo su acatamiento formal por parte del Estado, sino con la voluntad de hacerlo efectivo (Corte Constitucional de Colombia, C-400 de 1998).

Como se dijo, lo que propició la CADH, se refirió a la necesidad de acoger una normativa *más amplia*<sup>21</sup> que codificara y permeara a los Estados parte en lo que toca con los derechos humanos, razón por la cual se planteó la necesidad de

---

<sup>19</sup> Según la información de signatarios y estado actual de ratificaciones que se encuentra en la página *web* oficial de la OEA

<sup>20</sup> Previsto en el artículo 26 de la Convención de Viena II

<sup>21</sup> Conforme a la mención en el preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

contar con un Tribunal internacional que velara por su protección. Por lo dicho, formalmente se concibieron dos instancias, la Comisión y la CIDH, la primera con la función de recibir peticiones sobre violaciones a los derechos que consagra la CADH, decidir sobre su admisibilidad o improcedencia, requerir a los Estados, realizar investigaciones y rendir informes con recomendaciones para aquellos, y la segunda, como órgano judicial autónomo que tiene a su cargo aplicar e interpretar la CADH, tanto en la emisión de consultas, como en la resolución de casos contenciosos sometidos por parte de la Comisión o de los Estados, con la posibilidad de emitir medidas provisionales, en cuyo fallo puede ordenar el goce del derecho que advirtió lesionado, así como la reparación, de ser procedente (CADH, 1978).

La Convención, en su artículo 1º contempla el deber para los Estados parte de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella, así como de garantizar su ejercicio; a su turno, el artículo 2º contempla el deber de adoptar *medidas legislativas o de otro carácter* en el derecho interno que garanticen aquellos y, el artículo 68-1 prevé el de dar cumplimiento a lo ordenado por la Corporación.

Así, se ha sostenido que la existencia de la norma en el ámbito regional traduce cesión del poder del Estado con el propósito de proteger y garantizar los derechos reconocidos en el Sistema Interamericano (Quispe, 2023, página 68-74); afirmación cuya literalidad puede aparejar cierta dificultad ante la limitación que representa para el ejercicio de la soberanía del Estado parte, y puede generar una aún mayor si se acepta de forma categórica la preeminencia de la CADH respecto del ordenamiento interno.

Sobre el deber de los Estados de acatar las disposiciones de la CADH, aún con desprecio de sus normas internas, porque aquellas prevalecen, ya la CIDH de tiempo atrás se pronunció para sostener que deben cumplirse de buena fe y que no puede pretextarse para su incumplimiento el ordenamiento interno (Opinión Consultiva OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994), primer antecedente en abstracto en el tema del control de Convencionalidad.

Más tarde lo hace ya en el ejercicio de su competencia jurisdiccional (CIDH Caso Almonacid Arellano vs Chile, 2006) bajo el mismo derrotero de considerar que el Estado debe adecuar su ordenamiento interno a las normas convencionales, so pena de incurrir en responsabilidades y eventuales reparaciones.

En el ámbito nacional, como se anotó, se ha asumido el principio del *pacta sunt servanda* (Corte Constitucional de Colombia, C-400 de 1998), principio que tiene fundamento en el artículo 83 de la norma superior, bajo el entendido que la buena fe que se predica en las actuaciones de las autoridades se extiende al ámbito de las relaciones internacionales. De manera que, en principio, lo pactado en la CADH y lo ordenado por la CIDH debe acatarse con la intención de hacer efectivas sus disposiciones y mandatos.

Así, acerca del poder vinculante de la CADH en el contexto nacional, puede afirmarse que de la sola lectura del artículo 93 constitucional se deduce que, tanto los tratados como los convenios internacionales que hayan sido ratificados por el Congreso, que reconozcan derechos humanos y que prohíban su limitación en estados de excepción, *prevalecen en el orden interno*, de ahí que no habría dudas sobre la característica de imponerse frente al Estado.

Sin embargo, el asunto no se reduce a la literalidad de tal mandato y no puede comprenderse sino a partir del análisis y distinción de dos conceptos básicos, el *bloque de constitucionalidad* y el *control de convencionalidad*, presupuestos sobre los que se ahondará seguidamente.

### **3.2. Bloque de Constitucionalidad y Control de Convencionalidad - tensiones entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado**

En una visión moderna, el bloque de constitucionalidad, aun cuando no la figura denominada como tal, aparece en Estados Unidos a principios del siglo XX con algunos pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia que, bajo la idea del derecho al debido proceso sustantivo, erigió otras garantías que no se encuentran en la Constitución de ese país ni en sus enmiendas.

En Europa surge en Francia cuando el Consejo Constitucional atribuye valor constitucional al preámbulo de la Carta pese a que no había sido el querer del constituyente de 1958, opción hermenéutica de enorme profundidad, en tanto el mentado preámbulo hace remisiones normativas a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y al de la Constitución de 1946, lo cual aumenta considerablemente la extensión y densidad normativa de la Constitución (Uprimy, 2005 p.7 y 8).

Así, para el caso de Francia, coexisten en el sistema constitucional la Constitución de 1958, el preámbulo de la Constitución de 1946 y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, estos últimos concebidos a partir de 1976 como “principios de valor constitucional” cuyo conjunto da lugar a una homogenizada carta integradora de derechos (Favoreu, 1990, p. 4 y 14).

Para el caso de Colombia, pese a que el grueso de la aprobación y ratificación de Convenios internacionales se contrae a la segunda mitad del siglo xx<sup>22</sup>, tal alocución solo empieza a hacer eco una vez se expide la Constitución de 1991, con la alusión expresa que se hace en los artículos 53, 93 y 94<sup>23</sup>.

Lo anterior, a su vez, fue explorado por la primera Corte Constitucional, inicialmente sin tal denominación, bajo la consideración en un caso, de que la CADH, al haber sido adoptada y ratificada por el Estado colombiano, es una *norma interpretativa constitucional* vinculante en el derecho interno (Corte Constitucional Colombiana T-02 de 1992) y en otro, acerca de que la Convención de Ginebra I es *fuentes interpretativa* sobre el alcance de los derechos y deberes de rango constitucional (Corte Constitucional Colombiana T-492 de 1992).

Como se observa, los primeros pronunciamientos que, por demás, lo fueron en sede de revisión de acciones de tutela, concibieron la figura de los instrumentos internacionales contentivos de derechos humanos y ratificados por Colombia como un referente interpretativo sobre aquellos y vinculante en el ordenamiento interno, más no de categoría supraconstitucional como lo sugiere (Uprimy, 2005 p.15). Tan es así que, al poco tiempo esa Corporación sostuvo de forma categórica que *nuestra Constitución no reconoce la supremacía de los Tratados internacionales sobre la Constitución Política* (Corte Constitucional Colombiana C-027 de 1993).

---

<sup>22</sup> Entre otros, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su protocolo facultativo aprobado mediante la Ley 74 de 1968; Convención Americana sobre Derechos Humanos aprobada mediante la Ley 16 de 1972; Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales aprobado mediante la Ley 74 de 1968; Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes aprobado mediante la Ley 70 de 1986.

<sup>23</sup> Acerca de la incorporación y prevalencia de los Convenios y Tratados en la legislación interna, así como de la consideración de los derechos innominados

Lo cierto es que la Corte precisó que la previsión del artículo 93 y 214-2 de la Constitución representaba una expresión de la voluntad del Constituyente que estuvo dirigida a la *incorporación automática* al ordenamiento interno de aquellos principios considerados universales e inherentes a la persona, como lo son las normas del derecho internacional humanitario, que responden al *ius cogens*<sup>24</sup> (Corte Constitucional Colombiana, C-574 de 1992).

Así, la Corte activa esa posibilidad de ensanchamiento constitucional que plantearon los artículos en mención, empero, sin ubicar aquella normativa internacional en un nivel superior al de la Carta.

Posteriormente, reconoció que es el juez y, en particular, la Corte Constitucional, quien afianza el deber previsto en el artículo 2º de la CIDH<sup>25</sup> alusivo a la implementación de medidas “de otro carácter”, esto es, diversas a las de orden legislativo, con el fin de asegurar la efectividad de tales derechos y libertades, lo que materializa a través de sus decisiones en las cuales le es dable integrar a la normativa que las sustenta los derechos reconocidos en la Constitución y en los Pactos (Corte Constitucional Colombiana C-109 de 1995).

Estos primeros pronunciamientos de la Corte Constitucional constituyen el insumo que abonó el camino para lo que denominó más adelante *bloque de constitucionalidad*, pues desde ese entonces admitió la posibilidad de considerar incorporados al ordenamiento interno preceptos que están fuera del texto Superior,

---

<sup>24</sup> Derecho consuetudinario de los pueblos

<sup>25</sup> Referido a que si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1º no estuviere aún garantizado, los Estados parte se comprometían a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esa Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

concretamente Convenios de derechos humanos, los cuales estarían ubicados en el mismo nivel constitucional, para ser utilizados como parámetros o referentes de interpretación.

El bloque de constitucionalidad fue acuñado posteriormente y definido como ese conjunto de normas y principios que, *sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros de control de constitucionalidad de las leyes*, por haber sido integrados a la Constitución por diversas vías y por mandato de la propia Carta, con la precisión que tales normas se encuentran situadas en el nivel constitucional (Corte Constitucional Colombiana, C-225 de 1995), lo que coincide con la acepción de la manifestación de esa posibilidad en *stricto sensu* que se definió más adelante (Corte Constitucional Colombiana C-582 de 1999) y que se distinguió del *lato sensu*<sup>26</sup>.

Valga advertir que en aquella oportunidad (Corte Constitucional Colombiana, C-225 de 1995), con el propósito de determinar el alcance de la prevalencia de los Convenios de derecho internacional humanitario en el orden interno al que alude el artículo 93 de la Constitución, se planteó la distinción entre la mirada que desde el derecho internacional plantea el artículo 27 de la Convención de Viena<sup>27</sup> y la perspectiva netamente constitucional, que demanda un matiz por cuenta de la supremacía constitucional prevista en el artículo 4º de la Constitución Política<sup>28</sup>. Se

---

<sup>26</sup> La Corte situó allí las normas supralegales, aunque no constitucionales, como las orgánicas o las estatutarias, pero que sirven como referente para la creación legal y para el control constitucional

<sup>27</sup> Alude a que los Estados Parte en un Tratado, no pueden invocar disposiciones de derecho interno para pretextar su incumplimiento

<sup>28</sup> Referido a que la Constitución es norma de normas

concluyó que la respuesta a la aparente contradicción entre el artículo 93 y el 4º de la Norma Superior, es la armonización de los dos preceptos.

Esto, bajo el entendido que los tratados de derechos humanos y de derecho internacional humanitario *forman con el resto del texto constitucional un “bloque de constitucionalidad”, cuyo respeto se impone a la Ley*, de ahí que concluyó que *la imperatividad de las normas humanitarias y su integración en el bloque de constitucionalidad implica que el Estado colombiano debe adaptar las normas de inferior jerarquía del orden jurídico interno a los contenidos del derecho internacional humanitario*, esto con el propósito de ampliar *la realización material de tales valores*.

Así, se planteó de forma expresa que haría parte de ese bloque de constitucionalidad no sólo el texto constitucional, sino además, normas de diversa jerarquía, entre ellas, las leyes orgánicas y estatutarias, así como los Tratados Internacionales siempre que exista alusión expresa a tal condición en alguna norma constitucional (Corte Constitucional (C-191 de 1998), con lo cual quedó claro que estarían llamados a ser considerados dentro de aquél los Tratados y Convenios que reconocen derechos humanos, por expreso mandato del artículo 93 de la Carta, aspecto que ha sido reconocido (Corte Constitucional Colombiana C- 028 de 2006) y de manera uniforme en varias sentencias en el interregno<sup>29</sup>.

De igual manera, al lado de la interpretación sistemática y teleológica de los Tratados Internacionales a fin de adecuar su contenido con los cambios históricos, se encuentra la interpretación sistemática que también debe operar entre el Tratado, como parte del bloque de constitucionalidad, y la Constitución, sin que aquel

---

<sup>29</sup> Entre ellas, C-347 de 1997, T-568 de 1999, C- 650 de 1999, C- 774 de 2001, C- 802 de 2002, T- 786 de 2003.

prevalezca sobre esta. El Tratado resulta ser apenas un parámetro que guía el examen de constitucionalidad de las leyes colombianas, sin que adopte el carácter de norma supraconstitucional<sup>30</sup> (Corte Constitucional Colombiana C- 028 de 2006).

En adelante, en las decisiones de la Corte Constitucional se advierten expresiones alusivas a que *es claro (...) que los convenios 87, 98 y 154 de la OIT, hacen parte del bloque de constitucionalidad, esto es, sirven como referente necesario para la interpretación de los derechos de los trabajadores* (Corte Constitucional Colombiana C- 349 de 2009); en otras que, al tenor de lo previsto en el artículo 93 de la Constitución Política, *los derechos constitucionales deben ser interpretados a la luz de los tratados sobre derechos humanos ratificados por Colombia* (Corte Constitucional Colombiana T-032 de 2012); así mismo ha concebido a la CADH como un *parámetro de constitucionalidad* (Corte Constitucional Colombiana C-327 de 2016).

Concretamente, en esta última sentencia, con el propósito de determinar la constitucionalidad o no del artículo 90 del Código Civil<sup>31</sup> por el cargo de violación de los artículos 93 de la Constitución y 4º de la CADH, fijó tres reglas en lo que toca con la función interpretativa del bloque de constitucionalidad, i) la que se extracta del artículo 93 de la Constitución y que establece que los derechos fundamentales

---

<sup>30</sup> De forma concreta, esa Corporación señaló que el hecho de que se integre al denominado bloque de constitucionalidad una norma internacional, no traduce que esta prevalezca sobre la Carta, sino que impone un ejercicio de interpretación armónico y sistemático entre normas de diverso origen, lo cual implica que el bloque de constitucionalidad concibe la Constitución como un *texto abierto, caracterizado por la presencia de diversas cláusulas mediante las cuales se operan reenvíos que permiten ampliar el espectro de normas jurídicas que deben ser respetadas por el legislador*.

<sup>31</sup> Que alude a que *la existencia legal de toda persona principia al nacer, esto es, al separarse completamente de su madre*

deben ser interpretados de acuerdo con los Tratados de Derecho Internacional de Derechos Humanos, ii) la que se refiere a la postura ya reiterada de considerar que las decisiones de la CIDH son un criterio relevante de interpretación en el control constitucional y, iii) la alusiva a que la interpretación debe realizarse en forma sistemática con las reglas constitucionales y conforme a las particularidades de cada caso.

Valga decir que la Corte Constitucional, si bien ha considerado las decisiones de la CIDH como un referente interpretativo integrante de ese bloque de constitucionalidad, ha negado de forma enfática la posibilidad de subordinación de la Carta Política a la CADH o a algún otro Tratado sobre derechos humanos. Lo anterior, en tanto ha precisado que no está llamada a plantearse una “prioridad jerárquica” de estos sobre aquella por cuanto la relación entre el derecho internacional e interamericano y el interno, se encuentra guiada por los principios de complementariedad y subsidiariedad de aquellos sistemas frente al derecho interno. Así, ha concluido que es conducente acudir a estos instrumentos internacionales de los derechos humanos con el objeto de ampliar el contenido y alcance de los derechos constitucionales (Corte Constitucional Colombiana C-659 de 2016).

Esas aproximaciones conceptuales de la Corte Constitucional, permiten sostener que la CADH hace parte de ese bloque de constitucionalidad y comparte un mismo nivel con la Norma Superior, de manera que sirve, en asocio con otros recursos, para el ejercicio eventual del examen de constitucionalidad de una norma que expida el legislador con la temática que aquella contempla, esto es, en lo que

toca con derechos humanos y garantías para su protección, sumado a un análisis sistemático con el texto de la Constitución.

Lo anterior, a su vez, limita la posibilidad de hacer un contraste directo entre la norma internacional y la legislación nacional para derivar la constitucionalidad o no de esta última, pues demanda, en cualquier caso, esa interpretación sistemática que toma como referente la Carta Política.

Así, lo que se extracta de la línea de la Corte Constitucional desde su creación, es que los derechos y garantías a proteger superan el texto constitucional, pues a este se integran otras normas supranacionales o supralegales, pero no supraconstitucionales, por cuenta de ser *un texto abierto* con cláusulas de reenvío. A partir de esto, se erige el “bloque de constitucionalidad” como un referente interpretativo de los derechos allí previstos y orientador del examen de constitucionalidad de una Ley, bajo el ejercicio de una interpretación sistemática con el texto de la Constitución.

En contraste con la postura de la Corte Constitucional que, como se anotó, afianza el postulado de la supremacía constitucional, la CIDH (Opinión Consultiva OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994<sup>32</sup>), ha considerado que las disposiciones de la CADH, al ser obligaciones de carácter internacional i) son forzosas para los estados parte, ii) deben ser cumplidas de buena fe y iii) no pueden aquéllos invocar

---

<sup>32</sup> Esta se produce con ocasión de una solicitud de la Comisión ante la CIDH por la modificación del artículo 140 de la Constitución de Perú, para incluir la pena de muerte a delitos no contemplados en la Constitución de 1979, el de terrorismo, en aparente contravención a lo previsto en el artículo 4 de la CADH que prohíbe que se extienda la pena de muerte a delitos que no la contemplaban y que se restablezca en Estados donde se ha abolido. Las preguntas giraban en torno a determinar los efectos jurídicos de una norma interna que viola *las obligaciones contraídas al ratificar la Convención*.

su ordenamiento interno para un incumplimiento. Adicionalmente, ha precisado que constituyen principios generales del derecho que han sido aplicados aún en contra del ordenamiento interno constitucional por parte de la Corte Permanente de Justicia Internacional y la Corte Internacional de Justicia<sup>33</sup>, al punto que fueron codificados en los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena.

En dicha Opinión, la CIDH señaló que el Estado puede desconocer la CADH por acción, cuando emite una norma contraria a las obligaciones convencionales, o por omisión, cuando omite expedir la que está obligado de conformidad con lo previsto en el artículo 2º CADH<sup>34</sup>, lo cual puede acarrear responsabilidad internacional al Estado.

Este quizás es el primer escenario donde se plantea, aunque no de forma expresa, el denominado *control de convencionalidad*, teniendo como norma referente para su ejercicio la CADH. Luego, se hizo más palpable cuando la CIDH (caso Palmeras vs Colombia, 2000)<sup>35</sup> consideró la posibilidad de realizar un juicio

---

<sup>33</sup> Caso de las Comunidades GrecoBúlgaras (1930), Serie B, No. 17, pág. 32; Caso de Nacionales Polacos de Danzig (1931), Series A/B, No. 44, pág. 24; Caso de las Zonas Libres (1932), Series A/B, No. 46, pág. 167; aplicabilidad de la obligación a arbitrar bajo el Convenio de Sede de las Naciones Unidas (Caso de la Misión del PLO) (1988), págs. 12, a 31-2, párr. 47]

<sup>34</sup> Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno. Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

<sup>35</sup> En la sentencia de excepciones preliminares, la CIDH consideró que es competente para determinar si las normas aplicadas por el Estado parte *son o no compatibles* con la CADH, para lo cual le corresponde interpretar la norma respectiva a la luz de lo dispuesto en la Convención. *El resultado de esta operación será siempre un juicio en el que se dirá si tal norma o tal hecho es o no compatible con la Convención Americana.*

entre las normas internas y la CADH, al que denominó *examen de compatibilidad*, y posteriormente, ya de forma expresa como control de convencionalidad, cuando la CIDH (Caso Almonacid Vs Chile, 2006) sostuvo que el poder judicial debía ejercer una *especie de control convencional* de las normas internas, cuyo referente sería la CADH y la interpretación que sobre ella hubiera realizado la Corporación.

Dicho control se abordará a continuación, aunque no desde la perspectiva y desarrollo que haya tenido al interior de la CIDH, por no ser útil al propósito de la presente investigación, más aún que se encuentra desprovisto de la capacidad para expulsar del mundo jurídico una norma interna a través de sus decisiones, en tanto apenas impone esa obligación al Estado parte como medida de reparación o de garantía de no repetición (Castaño, 2022, p. 261-294). Sino desde la mirada de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, en lo que respecta a su concepción y aplicación.

### **3.2.1. Corte Constitucional**

El control de convencionalidad consiste, desde una mirada semántica, en la confrontación normativa que se hace de la norma convencional con la norma interna, a fin de establecer la adecuación de esta última con aquella.

Pues bien, realizadas las aproximaciones que se vertieron sobre el control de convencionalidad y la citación de asuntos en los cuales se propuso el estudio de constitucionalidad de algunas normas disciplinarias que afectan el acceso a cargos públicos o los derechos políticos, y quebrantan, en decir de los actores, la previsión del artículo 23 de la CADH, vale señalar que la Corte Constitucional desde la

sentencia C-028 de 2006<sup>36</sup> rechazó la posibilidad de que la confrontación de una Ley con un Tratado Internacional implicara una declaratoria automática de constitucionalidad o inconstitucionalidad, por considerar que adicionalmente debe realizarse la interpretación sistemática con el texto constitucional a fin de lograr un proceso de acomodación entre unas reglas y otras. Precisión que plantea desde entonces la inadmisibilidad del denominado control de convencionalidad en el ámbito interno.

Así también, en la sentencia SU-712 de 2013 abordó en sede de constitucionalidad la demanda frente a algunas disposiciones de la Ley disciplinaria que se acusaban de desconocer parámetros convencionales y sostuvo que, a partir de una *interpretación armónica* de las normas constitucionales con las previstas en normas internacionales, se colegía que no había desconocimiento del artículo 93 de

---

<sup>36</sup> En esta se estudió la demanda de inconstitucionalidad de algunos preceptos de la Ley 734 de 2002 que consagraban la destitución e inhabilidad general para servidores públicos por conductas penales, lo cual, en decir de los demandantes, quebrantaba el artículo 93 de la Constitución Política y el 23 de la CADH por cuanto desconocía los límites en cuanto a la restricción de los derechos políticos. La Corte, analizó otros instrumentos internacionales que han adoptado medidas en la lucha contra la corrupción y precisó que debía acudir a una interpretación sistemática y armónica de la Carta, y concluyó que la previsión del artículo 23 de la CADH no es opuesta a la posibilidad de que la Ley contemple *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*. También señaló que la Constitución tampoco se opone a que se contemplen ese tipo de sanciones, *incluso de carácter permanente, pero bajo el entendido de que dicha sanción de inhabilidad se aplique exclusivamente cuando la falta consista en la comisión de un delito contra el patrimonio del Estado*. De lo cual colige la Corporación que la facultad que le dio la Ley a la PGN en el tema de imposición de sanciones disciplinarias que restringen el derecho de acceso a cargos públicos, *no se opone al artículo 93 constitucional ni tampoco al artículo 23 del Pacto de San José de Costa Rica*.

la Constitución Política, tampoco del artículo 23 de la CADH, y señaló, para superar cualquier duda sobre la supremacía de esta última respecto de las normas de orden interno, que la norma convencional no se aplica de forma irrestricta en el Estado parte, sino que se debe considerar la arquitectura institucional diseñada, esto es, el contexto en el que se inserta, *como lo reconoce la Convención al indicar que corresponde a la Ley reglamentar el ejercicio de los derechos políticos y el mecanismo de sanción.*

La Corte Constitucional ha considerado igualmente que el reconocimiento de los Tratados Internacionales de derechos humanos le impone el deber de establecer fórmulas de interpretación que los armonicen de forma adecuada, contrario a agotar una simple actividad de confrontación de la norma interna y el instrumento internacional, sin que pueda plantearse un escenario de predominio de uno sobre el otro, sino que, habida cuenta que ambos se cimientan sobre derechos fundamentales, debe propenderse por la interpretación que asegure con más vigor su realización (Corte Constitucional, C-500 de 2014).

También ha insistido en que los Tratados internacionales están desprovistos de rango supraconstitucional y que le corresponde interpretarlos armónicamente, esto es, de forma coherente y sistemática con la Carta, con la totalidad de la CADH y de otros Tratados Internacionales (Corte Constitucional, C- 111 de 2019). Ha precisado igualmente que la CADH y el ordenamiento interno forman un conjunto normativo que funciona en un mismo ámbito espacial, sin que exista una relación jerárquica entre ambos *puesto que cada ordenamiento es reconocido como válido sin que ninguno pretenda convertirse en fuente de validez del otro* (Corte Constitucional, C-101 de 2018).

De forma más reciente, esa Corporación precisó que el bloque de constitucionalidad tiene como punto de partida la supremacía constitucional y que se utiliza en el marco del control constitucional, por lo que *busca asegurar que el ordenamiento jurídico nacional sea conforme a la Constitución Política, a la que se entienden integrados instrumentos internacionales ratificados por Colombia sobre derechos humanos*; igualmente señaló que la tesis de la existencia de normas superiores a la Constitución es incompatible con el ordenamiento jurídico colombiano porque i) desconoce la supremacía constitucional y ii) transmuta la naturaleza de esa Corporación, quien pasa de ser un juez constitucional a ser un juez convencional (Corte Constitucional Colombiana, C-146-2021).

A partir de lo anterior, se advierte que la línea uniforme de la Corte Constitucional desde su origen, con algunos disensos minoritarios que se expresaron en las decisiones como salvamento de voto<sup>37</sup>, ha excluido la posibilidad de realizar un cotejo directo entre las disposiciones de la CADH y el ordenamiento interno para colegir algún incumplimiento de aquellas.

Valga precisar que en lo que toca con la consideración de las interpretaciones de la CIDH como parte del bloque de constitucionalidad y, por ende, como referente o parámetro de interpretación, la Corte Constitucional ha señalado que esa

---

<sup>37</sup> Ver Sentencia SU 355 de 2015 proferida por la Corte Constitucional, donde el Magistrado que salvó voto precisó que la Corte Constitucional debe ejercer el control de convencionalidad sobre normas internas cuando se advierte contradicción con la norma internacional, rectificando así su rumbo con un cambio en su jurisprudencia que armonice el artículo 277.6 de la Carta con la CADH, *toda vez que una sanción de inhabilitación de los derechos políticos sólo puede ser adoptada por una autoridad judicial*

interpretación ha de ser en cualquier caso uniforme, reiterada y clara (Corte Constitucional, C-500 de 2014).

Así, para la Corte Constitucional resulta inadmisibles la expulsión del mundo jurídico de alguna disposición normativa de orden interno por contrariar la norma internacional, lo cual condensa la negación del denominado “control de convencionalidad” bajo la consideración de que los Tratados no son norma supraconstitucional, sino integradora del bloque de constitucionalidad y por lo mismo, parámetro de interpretación constitucional. Lo dicho, no es sino expresión del principio de supremacía constitucional contemplado en el artículo 4º de la Carta que prevé que *la Constitución es norma de normas*.

La delineada postura de la Corte Constitucional dista del juicio que entre normas internas y las disposiciones de la Convención plantea la CIDH como expresión del control de convencionalidad, tanto sobre la emisión como en la aplicación de normas. Más aún, se aleja del entendimiento que de tiempo atrás realizara el Consejo de Estado sobre el asunto, quien vale decir es el competente para pronunciarse sobre la legalidad de las decisiones disciplinarias sancionatorias impuestas a servidores de elección popular y, por lo mismo, el llamado a realizar el control de convencionalidad sobre las normas que otorgan competencia al Procurador General de la Nación para imponer sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad sobre servidores públicos de elección popular<sup>38</sup>, teniendo como parámetro de cotejo lo dispuesto en el artículo 23.2 de la CADH<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Artículo 44.1 de la Ley 734 de 2002, norma vigente para el momento en el que se impone la sanción al señor Gustavo Petro

<sup>39</sup> Que alude a que el ejercicio de los derechos políticos puede ser reglamentado por Ley, únicamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma,

### 3.2.2. Consejo de Estado

Contrario a la línea de la Corte Constitucional expuesta, el Consejo de Estado ha admitido como posible el ejercicio del control convencional por parte de las autoridades judiciales, al punto que lo ha aplicado de manera directa para desatar los casos puestos a su consideración.

El caso al cual se remonta tal posición y que se cita por su relación con el ámbito de la presente investigación, es precisamente la sentencia proferida con ocasión del medio de control y nulidad y restablecimiento del derecho que interpuso el señor Gustavo Petro frente al fallo disciplinario sancionatorio que lo destituyó como Alcalde del Distrito de Bogotá el 9 de diciembre de 2013 y que fue confirmado el 13 de enero de 2014 (Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 110010325000201400360 00, 2017)<sup>40</sup>.

En esta decisión el Consejo de Estado se adentró en el estudio del artículo 44.1 de la Ley 734 de 2002, norma disciplinaria vigente que consagraba la sanción que a la postre se le impuso al actor<sup>41</sup>, y advirtió su incompatibilidad con el artículo 23.2 de la CADH ya citado, por lo cual consideró que la disposición constitucional que otorgaba competencia al Procurador General de la Nación para sancionar a

---

instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal

<sup>40</sup> Si bien la sección tercera del Consejo de Estado también ha sido uniforme en lo que respecta a desplegar el control de convencionalidad frente a normas del ordenamiento interno en contraste con las disposiciones de la CADH y la jurisprudencia de la CIDH en los temas, por ejemplo, del medio de control de reparación directa o falla del servicio propuesto por víctimas del conflicto armado en lo que atañe a la caducidad, resulta más pertinente acudir a la postura de la sección segunda quien asume el conocimiento del enjuiciamiento de temas disciplinarios, concretamente los sancionatorios y frente a servidores de elección popular

<sup>41</sup> Consistente en la destitución e inhabilidad general, para faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima

servidores de elección popular<sup>42</sup> debía interpretarse de conformidad con otros instrumentos internacionales<sup>43</sup> y que solo operaba para conductas catalogadas como *actos de corrupción*, categoría en la que no casaba la conducta por la cual fue investigado el disciplinado, de ahí que declaró la nulidad de las decisiones enjuiciadas por falta de competencia de la autoridad disciplinaria, a la luz de las normas internas y de la convencional.

Repárese que el Consejo de Estado, en ejercicio del control de convencionalidad realizó no solo el cotejo del artículo 44.1 de la Ley 734 de 2002, norma ordinaria de carácter interno, con las disposiciones de la CADH, sino que interpretó el contenido del artículo 277.6 de la Constitución Política, previa consideración de la cosa juzgada en la materia por parte de la Corte Constitucional en sentencia C-028 de 2006<sup>44</sup>, para hacerlo compatible con la norma supranacional. Lo referido, traduce que contrastó la disposición constitucional frente a la Convencional, concibiendo esta última como supraconstitucional, pues no de otra manera hubiera podido advertir la necesidad de adecuación de la norma constitucional frente a la CADH.

Con posterioridad y con ese mismo derrotero, la Corporación estimó que no era procedente avocar conocimiento del recurso extraordinario de revisión

---

<sup>42</sup> Artículo 277.6 de la Constitución Política

<sup>43</sup> La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

<sup>44</sup> En dicha sentencia, la Corte Constitucional consideró que el artículo 44.1 de la Ley 734 de 2002 se avenía a la Carta, concretamente al artículo 93, en tanto desde una interpretación sistemática con otros instrumentos internacionales, el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos no se opone a que el legislador de cada país miembro establezca sanciones disciplinarias que impliquen la suspensión temporal o definitiva del derecho de acceso a cargos públicos, *cuando se haga con el propósito de combatir la corrupción*.

contemplado en la Ley 2094 de 2021<sup>45</sup>, respecto de una sanción disciplinaria impuesta a un servidor de elección popular en ejercicio de funciones, por considerar que la mencionada norma era *contraria al ordenamiento jurídico superior*, dentro de lo cual consideró el artículo 8.1, 23.2 y 68.1 de la CADH, así como por desatender lo ordenado por la CIDH en el caso Petro Urrego vs Colombia y por vulnerar algunos preceptos de la Carta Política (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 9, 11001-03-15-000-2023-00871-00, 2023).

Valga advertir que cuando el Consejo de Estado alude al ordenamiento jurídico superior, congloba en él disposiciones de la CADH, la decisión de la CIDH y algunos artículos de la Constitución, lo que permite afirmar que está haciendo referencia al *bloque de constitucionalidad*, al ubicar las normas internacionales y la Carta Política en un mismo plano.

Pese a tal deducción, el Consejo de Estado se aleja de la definición construida por la Corte Constitucional, pues contrario a esta última se adentró en la confrontación directa entre la norma ordinaria, a saber, la Ley 2094 de 2021, y el instrumento internacional, para colegir su vulneración, con lo cual se introduce argumentativamente en los terrenos de la figura del *control de convencionalidad*, al punto que inaplica algunos de sus preceptos bajo la denominada *excepción de inconvencionalidad e inconstitucionalidad*.

Con todo, debe decirse que esa decisión fue recurrida y dio lugar a la expedición del auto de unificación por importancia jurídica, trascendencia social y

---

<sup>45</sup> Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario, y se dictan otras disposiciones

necesidad de sentar jurisprudencia (Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 11001-03-15-000-2023-00871-00, 2024) en el cual se acordó de forma colegiada una postura diversa, sobre el cual se profundizó en el capítulo que precede, al momento de revisar las medidas adoptadas por el Estado colombiano frente a la sentencia Petro Urrego Vs Colombia.

Sin embargo, en el interregno, el Consejo de Estado consideró que para decidir sobre la legalidad de una actuación disciplinaria donde la PGN le impone sanción a un servidor de elección popular, se debía aplicar el principio de favorabilidad y la CADH, más no la normativa interna, hasta tanto esta última alcanzara los estándares internacionales de derechos humanos (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, 52001233300020180046100 (4256-2021), 2024). Cabe precisar que tal proceder, no es sino la expresión de la excepción de inconvencionalidad, esto es, la concepción de una norma superior y de origen supranacional a la que no se aviene la norma interna, razón por la cual, en ejercicio del control de convencionalidad difuso, la autoridad judicial la inaplica para un caso concreto.

Se aprecia entonces la disonancia de las sentencias proferidas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en lo que respecta a las disposiciones de la CADH y la consideración de si estas se integran al bloque de constitucionalidad o si son normas supraconstitucionales, si sirven como parámetro constitucional de interpretación o como referente de control convencional con aplicación directa sobre las normas ordinarias e incluso constitucionales, si propician una labor de interpretación sistemática con la Constitución Política o si se imponen frente a esta última.

De un lado, la Corte Constitucional considera que tanto las normas de la Convención, como la interpretación que realiza de las mismas la CIDH, hace parte del bloque de constitucionalidad y, por lo mismo, es referente o parámetro de interpretación, sin que en ningún caso pueda imponerse frente al ordenamiento interno como norma supraconstitucional. Postura que pone de relieve la supremacía constitucional contemplada en el artículo 4º de la Constitución<sup>46</sup>.

Por el contrario, el Consejo de Estado considera el control convencional como un imperativo en el que se cotejan las normas convencionales, consideradas como supraconstitucionales, con las internas, incluso las constitucionales, para establecer por vía interpretativa su adecuación al ordenamiento internacional.

Ambas Corporaciones se han aferrado, como se advirtió, a diversas concepciones sobre el nivel que ocupan las disposiciones de la CADH y lo que ordena la CIDH en los casos que son de su conocimiento, lo cual revela tensiones sobre el principio de supremacía constitucional.

A su vez, refleja distintos entendimientos desde la institucionalidad del Estado parte frente a una decisión de la CIDH en un caso jurisdiccional, lo cual impacta en el nivel de acatamiento y cumplimiento material de las órdenes impartidas por esa instancia internacional, como se analizó en el capítulo anterior.

---

<sup>46</sup> La Corte Constitucional, acerca de la Supremacía Constitucional ha dicho que se refiere a que la Constitución es la fuente primaria del ordenamiento jurídico y que es el marco para determinar la pertenencia al mismo y la validez de cualquier norma, regla o decisión de los órganos establecidos por aquella *La Constitución como lex superior (...) es por ello “fuente de fuentes”, norma normarum. Estas características de supremacía y de máxima regla de reconocimiento del orden jurídico propias de la Constitución, se expresan inequívocamente en el texto del artículo 4* (Corte Constitucional, C-415 de 2012)

## 4. Órgano disciplinario en Colombia y estándares regionales

### 4.1. Origen y diseño constitucional de la Procuraduría General de la Nación

El origen y la evolución de la figura del Procurador y de su función, hasta llegar al órgano de control disciplinario hoy existente en Colombia, ha sufrido una notable transformación desde los inicios de la República hasta la Constitución de 1991.

Lo anterior, por cuanto pasó de ser una figura que dependía del ejecutivo y defendía los intereses de la Nación ante Tribunales y Juzgados, velaba por la observancia de las Leyes y el orden público, vigilaba la conducta oficial de funcionarios públicos y perseguía la comisión de delitos, conforme se consagró en la Carta Fundamental de la República de Colombia, 1830, y, según Ballén (2011, Pág. 6) en la Ley 11 de 1830<sup>47</sup>, a convertirse en un órgano de control, independiente del ejecutivo y con la función adicional de ejercer de forma preferente el poder disciplinario frente a los servidores públicos, incluso los de elección popular (Const.1991, Art. 277)

En cuanto al origen de la función fiscalizadora, se refirió en la Asamblea Nacional Constituyente (Gaceta No. 59, 1991) que se remonta a la Constitución de Cundinamarca de 1811, la de Tunja y Cartagena de 1812, y la de Cúcuta de 1821.

En las dos primeras (1811 y 1812) se contempló la existencia de un *Senado de Censura y Protección* que tendría a su cargo la protección de la Constitución y garantía de los derechos del pueblo, el que de forma oficiosa o por requerimiento

---

<sup>47</sup> Noma que organizó el Ministerio Público, conforme fue ordenado pro al Carta Fundamental de 1830

de algún ciudadano podía reclamar su infracción a cualquiera de los poderes y acusarlos ante la representación provincial<sup>48</sup>, quienes podrían deponerlos del cargo incluso.

En la Constitución de 1821 se le confió a la Cámara de Representantes la labor de acusar al Presidente, Vicepresidente y a los Ministros de la Alta Corte de Justicia ante el Senado, cuando cometieran actos contrarios al bien de la República o a sus deberes y, frente a los demás servidores del Estado, por el incumplimiento de sus deberes.

Pese a esas previsiones constitucionales donde es la Cámara quien tiene a su cargo la posibilidad de vigilancia de la conducta de servidores para acusarlos ante el Senado, como primera expresión de la función de velar por el cumplimiento de la Ley y de los deberes atribuidos en el ejercicio del servicio público, formalmente el origen del Ministerio Público se contrae a 1830 (Carta Fundamental de la República de Colombia, Venezuela y Ecuador, 1830), cuando sin aludir aún a la figura de la PGN, se instituye aquél, anexo al poder ejecutivo, y con la misión de defender ante los Tribunales y Juzgados la observancia de las leyes y promover ante las autoridades civiles, militares y/o eclesiásticas, los intereses nacionales y cuanto concierna al orden público.

Así, aparece con algunas variaciones desde ese entonces (Constitución de la República de la Nueva Granada, 1853, Art. 105 y ss; Constitución, 1858, Art 55; Constitución de los Estados Unidos de Colombia, Art. 53), y desaparece su mención

---

<sup>48</sup> En la Constitución de Cundinamarca de 1811 se habla de “Representación Nacional”

en la Constitución de la Nueva Granada de 1832 y en la de la República de Nueva Granada de 1843.

Posteriormente, retorna la figura del Ministerio Público como ente acusador a solicitud del Presidente, ya no ante el Senado como a inicios de la República, sino ante la autoridad judicial competente, y como integrante del Consejo de Gobierno, más bien con funciones consultivas y dependiente del ejecutivo (Constitución de la República de Nueva Granada de 1853).

Un viro importante surge en 1858 cuando se contempló que el Ministerio Público sería ejercido no sólo por la Cámara de Representantes, sino también por el denominado Procurador General de la Nación y por quien la Ley atribuya tal potestad, quien a petición del Presidente de la Confederación, mantiene la función de intercesión ante la justicia para juzgar delitos y se agrega ahora el despacho de los negocios civiles (Constitución para la Confederación Granadina, 1858).

En la Constitución de 1886 se contempla el Ministerio Público, ahora adscrito a la rama jurisdiccional (Art. 119), pero lo somete a la dirección del Gobierno (Art. 142), lo que según se dijo (Gaceta No. 59, 1991, Pág. 9) simplemente corresponde a que al Ministerio Público le fueron atribuidas funciones de naturaleza ejecutiva pero relacionadas con las que aquella rama cumple en lo que toca con la administración de justicia, también a la calificación de “ejecutivas” que realiza la propia Constitución de las funciones asignadas.

Luego de esto, aparece por vía de Ley con funciones de sujeto procesal en asuntos judiciales y como agente en procesos adelantados ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo (Ley 130, 1913); seguido a ello sus funciones son descargadas en un *fiscal especial* (Ley 60, 1914, Art. 11).

A partir de ese recuento, se colige que desde 1811 se creó en Colombia una instancia protectora de la Ley, lo que en su momento correspondió al Senado de Censura y Protección, el cual podría exigir su cumplimiento en nombre del pueblo y ante cualquier autoridad; posteriormente, en la Cámara, quien acusaba ante el Senado. Vale decir que en la Asamblea Constituyente se identificó como el primer asomo de la figura de la PGN

Ya formalmente, surgió en la Constitución de 1830 el Ministerio Público y se prolongó su regulación por vía constitucional durante el siglo XIX con las excepciones hechas. Como característica común en dicho lapso, se extracta la de hallarse adscrito al poder ejecutivo y servir, en esencia, como agente de la Nación ante autoridades judiciales, también como acusador ante las instancias competentes.

Quizás las más profundas transformaciones en lo que toca con el Ministerio Público se dan en el Gobierno de la “Revolución en Marcha” de López Pumarejo, cuando por vía legislativa (Ley 83, 1936), además de reorganizar dicho órgano y crear dependencias, se precisa que el Procurador cumplirá las funciones previstas en la Constitución.

Entre estas se encuentran la de pedir informes e imponer sanciones de apremio o correctivas ante el no suministro, pedir la remoción mediante concepto fundado en pruebas de *todo empleado inepto, desidioso o afectado por causa* que le impida el desempeño del cargo, además la de recibir los denuncios bajo la gravedad del juramento y en las diligencias que adelante para formular *denuncia o acusación penal* e intervenir en procesos ante autoridades judiciales. Adicionalmente, se señala dentro de su estructura la figura del jefe de Vigilancia de

la Sección Administrativa y Estadística quien, respecto de los empleados y funcionarios nacionales, formula acusaciones ante el procurador por causales de mala conducta, *exceso de funciones y violación de leyes*, además de emitir conceptos para remoción de servidores *que no tienen cargo de período*.

Del análisis de dicha norma, se colige que aun cuando el Procurador conserva la función de intervención en asuntos judiciales que traía de tiempo atrás, se le suma la posibilidad de solicitar la remoción de empleados y funcionarios, así como la de que sus agentes formulen acusaciones ante el Procurador por la extralimitación de funciones o infracción de la ley por parte de aquellos, lo cual constituye una aproximación más evidente al ejercicio de la función disciplinaria como hoy se entiende.

Lo anterior por cuanto, en los términos de la Ley 83 de 1936, la posibilidad de *solicitar la remoción* de un servidor público se daba como expresión del ejercicio de la función de vigilancia de la conducta de los empleados públicos, previo concepto fundado en pruebas, ya fuera por ineptitud del servidor, por exceso en el ejercicio de funciones o por desconocimiento de las leyes, lo que se asimila a la posibilidad que se contempla hoy en la norma disciplinaria (Ley 1952, 2019, artículo 26) de imponer sanciones, incluso la de destitución, previo el debido proceso, ya sea por incumplimiento de deberes, por extralimitación en funciones o por incursión en prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos o conflictos de intereses.

Cabe resaltar, que para ese momento la PGN continuaba dependiendo del ejecutivo, al punto que estaba adscrita al Ministerio de Gobierno, de manera que aun cuando comenzaba a avanzar en lo que toca con su función disciplinaria como

hoy se conoce, carecía por completo de la autonomía que se predica en la actualidad de ese organismo de control.

En 1945 (Acto Legislativo 01, 1945) la reforma más relevante es que el Presidente pierde la facultad de nombramiento directo del Procurador, pero conserva la iniciativa en la postulación, pues debe presentar una terna ante la Cámara de Representantes, para que esta proceda con la elección.

En 1953 (Decreto 2898, 1953) se crea el cargo de Procurador Delegado para la Vigilancia Administrativa, a quien se le asignan las funciones del Procurador previstas en la Constitución, pero en relación con la vigilancia de la conducta de los empleados públicos y la de velar por el cumplimiento de los deberes de estos servidores, con la posibilidad de imponer multas por su proceder negligente o por mala conducta, y de proponer la acusación cuando amerite investigación judicial. Funciones estas que se conservan en la reforma de 1971 (Decreto 521 de 1971), pero se suma la de coordinar la labor de quienes ejercen funciones de policía judicial, y se reorganiza la PGN. Vale destacar que, en el interregno, en 1964 (Decreto 1375, 1964) se dispone de forma exclusiva la creación de una planta de personal para la PGN.

En 1984 (Decreto 01, 1984, Art. 75 y 121) se contempla para el Ministerio Público la tarea de velar por la efectividad y el ejercicio del derecho de petición, así como que se conserva la de ser agentes ante la jurisdicción contenciosa.

Es en 1990 (Ley 4 de 1990) cuando se reorganiza la PGN, se identifica como función del Procurador General de la Nación la de defender los intereses de la Nación, supervigilar la conducta de los empleados públicos y perseguir delitos, formular acusaciones de acuerdo con sus competencias, y se contemplan las

funciones de los procuradores delegados alusivas a la intervención en procesos judiciales, según su especialidad, entre otras. Ya para este momento, se advierte una PGN robustecida, que cuenta con delegadas creadas según sectores, como Fuerzas Militares, Policía Nacional, asuntos presupuestales, agrarios, de derechos humanos, entre otros, así como a nivel departamental o provincial, que constituyen el grueso de la estructura de la entidad y que tienen a su cargo el ejercicio de la función disciplinaria, con claras delimitaciones en cuanto a adelantar labores de instrucción, primera o segunda instancia. Lo anterior, al lado de la función que para ese momento ya se advierte de menor impacto, de acusar ante las autoridades penales.

Así, como rasgo común desde 1936, se advierte que el Ministerio Público y la figura de la PGN continúan sometidas al ejecutivo, pues se hallan adscritas a él tanto desde el punto de vista orgánico, como funcional. A su turno encarnan, aunque de manera incipiente, las tres funciones que ejercen en la actualidad (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda P. 1689-11)<sup>49</sup>, la de intervención ante las autoridades judiciales como agentes, la preventiva en la labor de la vigilancia de los servidores públicos, y la correctiva o disciplinaria con la posibilidad de imponer multas o de solicitar la remoción.

Valga resaltar que la función que tiene el Ministerio público y/o la Procuraduría hasta 1990 de *formular acusaciones* ante instancias judiciales (Decreto 2898, 1953) cuando el hecho amerite investigación judicial, puede leerse

---

<sup>49</sup> También así la identifica el Magistrado Ibáñez Najar en su salvamento de voto realizado en la Sentencia C-030 de 2023

como un límite al ejercicio de esa función disciplinaria, para asumir en esa esfera lo que permitía sancionar la negligencia o mala conducta de los empleados oficiales y dejar a las autoridades judiciales competentes lo que desbordara esos aspectos y lindara con la comisión de delitos.

Claramente se preserva para la Procuraduría el conocimiento y sanción de asuntos que riñan con la función pública, y se deja en manos del juez penal lo que constituya un delito, lo cual es indicativo de que el tránsito de la PGN hacia un órgano sancionador autónomo desde el punto de vista de la responsabilidad que declara, se ve limitado en esa época por la competencia penal que permanecía en cabeza del poder judicial, escenario en el cual se excluía la posibilidad de adelantar de forma concomitante actuaciones penales y disciplinarias, como hoy se concibe.

Así, puede colegirse que, hasta antes de la Constitución de 1991, la Procuraduría actuaba como una entidad con poderes limitados, adscrita al Ejecutivo tanto desde el punto de vista orgánico como funcional, sin plena autonomía para el ejercicio de la acción disciplinaria, ni consagración constitucional que la erigiera como un órgano independiente.

Es ya en el proceso de formación de la Constitución de 1991, donde se viró hacia la independencia del Ministerio Público respecto de la Rama Ejecutiva.

Incluso vale anotar que en el proyecto No. 27 que presentó María Teresa Garcés Lloreda el 6 de marzo de 1991 ante la Asamblea Nacional Constituyente, denominado *reforma a la administración de justicia, al estado de sitio y creación de la rama de control*, se propuso erigir una rama del poder público, la de control, conformada por el Ministerio Público, el Defensor de los Derechos Humanos, la Corte de Cuentas, las Superintendencias y la Comisión Nacional de Valores (artículo

72) como *quinta rama* (pág. 41) y se precisó que la *reforma fundamental del Ministerio Público consiste en concederle absoluta autonomía con relación al Ejecutivo, para el ejercicio de sus funciones en forma independiente y no bajo la dirección del Gobierno, como dice la Constitución vigente.*

En la mencionada propuesta se precisó que el Ministerio Público sería ejercido, de forma autónoma, por el Procurador General de la Nación, los Regionales y sus agentes, pero además por los Fiscales delegados ante la Jurisdicción ordinaria, en materia penal, y contencioso; sin embargo en este proyecto se preservó la función del Ministerio Público de velar por los intereses de la Nación, la de vigilar la Constitución y la Ley, así como la conducta de los empleados oficiales y colaborar con la justicia penal en la persecución de delitos que afectaran el orden social (artículo 75), con la posibilidad de abrir actuaciones disciplinarias, conforme se extracta de las funciones previstas para el Defensor de Derechos Humanos, quien sería un quejoso calificado que informaría a la PGN para que iniciara las investigaciones disciplinarias pertinentes.

El referido proyecto, aunque no triunfante en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, que proponía la creación de dos ramas del poder adicionales a las existentes, una de ellas la conformada por el Ministerio Público, anunciaba desde ya la necesidad de reevaluar la división clásica del poder asumida en Colombia para dar paso a un diseño de la estructura del Estado que incluyera la diversidad de funciones por este asumidas.

En efecto, el informe de ponencia que replanteó la estructura del Estado (Gaceta No. 59, 1991 Pág. 2-) refiere cómo la separación y clasificación tripartida del poder público resultaba insuficiente, precisamente por el surgimiento de nuevas

funciones en el Estado, las que con todo fueron adscritas de forma impropia a alguna de las ramas existentes, como sucedió con *los órganos de la Fiscalizadora, al sostener que la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría general de la República formaban parte de la Rama Ejecutiva del poder público* (pág. 4), de manera que al no encajar para ese momento tales órganos en la estructura tradicional, se propuso abrir paso en forma definitiva a la *teoría de la existencia de otros órganos de poder público, autónomos e independientes*.

La referida ponencia viene a replantear de manera general la estructura del Estado, concretamente a redefinir al Ministerio Público como órgano autónomo, cuya función sería la de representar a la sociedad ante el Estado, ya no al Estado mismo, propender por la salvaguarda de la Ley, y vigilar la conducta oficial de los servidores públicos.

Tal argumentación, vertida en una memoria constitucional, pone en tela de juicio lo afirmado por Gómez Pavajeau (2020, pág. 6) acerca de que la atribución de *supervigilar* contemplada desde sus orígenes para el Ministerio Público expresa la voluntad del libertador Bolívar de erigir ese poder de forma aislada a los poderes tradicionales. Lo anterior, por cuanto parte de una consideración gramatical de la función de “supervigilar” para considerarla por encima de las ramas del poder, no obstante que, como se advirtió en el recuento histórico y se mencionó en la Gaceta constitucional, hasta ese momento, esto es, 1991, estuvo integrado orgánica y funcionalmente a la estructura de la rama ejecutiva.

Ya en la Asamblea Nacional Constituyente (Gaceta No. 59, 1991, Pág.13), se afirma que la función fiscalizadora es distinta de las demás funciones tradicionales del Estado, consecuente con lo cual el texto que finalmente se propuso se refirió a

que el Ministerio Público estaría conformado por la PGN y los demás funcionarios que estableciera la Ley y que la mencionada tendría a su cargo la promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñen función pública. Esta propuesta finalmente coincide con la previsión del artículo 113, 117 y 118 de la Constitución Política, con leves modificaciones, por cuenta de las cuales se crean los organismos de control, entre los cuales se encuentra el Ministerio Público.

Así, se advierte que la Constitución Política de 1991 introdujo un significativo cambio en lo que toca con el Ministerio Público, tanto desde el punto de vista orgánico, al concederle la independencia y autonomía respecto de las tres ramas del poder de la que careció desde 1830, como desde el punto de vista funcional, pues conservó la función de intervención en procesos judiciales, la preventiva sobre el proceder de los servidores públicos para advertir vulneraciones a la Ley, y la propiamente disciplinaria, con fines sancionatorios, pero quedó desprovisto de la función de formular acusaciones ante las autoridades penales de la que estuvo investido desde 1830.

Cabe recordar, conforme se explicó en el primer capítulo, que la naturaleza de dicho órgano y la función del Procurador General de la Nación vino a ser cuestionada de manera implícita por parte de la CIDH con ocasión de la sentencia en el caso *Petro Urrego Vs Colombia* (2020), donde se precisó que la sanción que derivó la restricción a los derechos políticos del accionante no proviene de una condena proferida por un juez competente en proceso penal como lo reclama la CADH.

Se dice que de manera implícita, porque la CIDH consideró que las previsiones constitucionales (artículo 277.6 y 278) donde se contempla la función del Procurador General de vigilar la conducta oficial de los servidores *inclusive los de elección popular* y la de desvincular al servidor del cargo cuando incurra en determinadas conductas, pueden ser interpretadas de modo que no contraríe la CADH.

Empero, se dijo allí que no sucedía lo mismo con las disposiciones del entonces CDU que contemplaba la posibilidad de que el Procurador destituya e inhabilite a funcionarios públicos, aun a los de elección popular, razón por la cual emitió dentro de las garantías de no repetición la orden de adecuación del ordenamiento interno disciplinario a la CADH.

En consecuencia, como se reseñó en el capítulo primero, el Estado inició un camino de ajuste legislativo, para lo cual expidió la Ley 2094 de 2021 con la cual, entre otras, le otorgó facultades jurisdiccionales a la PGN y estableció un recurso extraordinario de revisión de las decisiones sancionatorias, norma cuyo estudio de constitucionalidad se realizó a través de la sentencia C-030 de 2023, en la cual se consideró que la posibilidad de destitución e inhabilidad de un servidor de elección popular *en ejercicio de funciones*, tiene reserva judicial, entre otras consideraciones que allí se explicaron.

Pues bien, acerca del origen de la PGN y de su naturaleza como órgano en el Estado, en el salvamento de voto (Sentencia C-030 de 2023) el magistrado Ibáñez Najar se remonta a las reflexiones de los Constituyentes (Gaceta Constitucional No. 59, 1991 pág. 2, 3, 5 y 6) donde se vertieron las reflexiones sobre la superación de la teoría clásica de la división del poder y desmarcaron al Ministerio Público tanto

de la función ejecutiva, como de la judicial; también a la solicitud de los constituyentes (Gaceta Constitucional No. 89, 1991) de que se preservara<sup>50</sup> el Ministerio Público pero con total autonomía respecto del ejecutivo. Se refirió además que *la Corte ha resaltado la naturaleza de la PGN como un órgano de control, autónomo e independiente*, lo que, en armonía con la sustentación al interior de la Asamblea Nacional Constituyente, permite colegir que *dicha entidad no es una autoridad administrativa, aun cuando secundaria y marginalmente ejerza funciones administrativas*.

Vale decir que esa distinción que se realiza en el salvamento, entre autoridad administrativa y función administrativa, se plantea sirviéndose de la propia Gaceta 59 de 1991, donde se revela cómo la PGN, que desde siempre estuvo adscrita tanto orgánica como funcionalmente a la rama ejecutiva, dejó de estarlo tras la Carta de 1991, pues pasó a convertirse en un órgano de control, autónomo e independiente, que si bien puede ejercer función administrativa<sup>51</sup>, no por ello cambia su condición de ente autónomo en el diseño constitucional.

---

<sup>50</sup> A propósito de ese clamor por su conservación, en esa misma Gaceta (Pág. 9) se lee en el *informe de minoría* de la Constituyente María Teresa Garcés Lloreda, que en su momento el voto mayoritario se inclinó por la desaparición del Ministerio Público y del Procurador General de la Nación y, en su reemplazo, la creación del Defensor de los Derechos Humanos. Esto permite colegir que no fue una solicitud fundada en aspectos de fondo que abogara por su preservación como institución, sino que corresponde al pronunciamiento de algunos constituyentes ante la inminente desaparición de dicha autoridad por cuenta de lo ya decidido por las mayorías, quienes veían con más sustento la figura del Defensor de los Derechos Humanos.

<sup>51</sup> El Consejo de Estado ha precisado que, en un sentido amplio, función administrativa es *aquella que se ejerce por parte de los agentes del Estado y los particulares autorizados por la ley, y que, excepto para las supremas autoridades administrativas, se caracteriza por la presencia de un poder de instrucción*.

Esta reflexión permite aproximarse a la naturaleza del órgano disciplinario en Colombia, porque precisamente la inconformidad expuesta en el salvamento de voto radica en que no se hubiera declarado la inexecutable de la asignación de función jurisdiccional a la PGN creada por la Ley 2094 de 2021 por considerar que vulneraba no sólo el artículo 116, sino el artículo 29 y 113 de la Carta, alusivo el primero al debido proceso y el segundo a la estructura del Estado y a la existencia de unos órganos autónomos e independientes, y por el contrario, se hubiera refundido el ejercicio de una función administrativa con una autoridad administrativa, cuando la PGN no resulta ser una.

Respecto del cambio sustancial que sufrió el Ministerio Público con ocasión de la expedición de la Constitución de 1991, la Corte Constitucional ha recordado (C-178 de 1997 y C-743 de 1998) la fundamental transformación que surtió por cuenta de la autonomía e independencia que otorgó a los entes de control respecto de los demás órganos del poder público, lo cual además de ser un eje definitorio del Estado de Derecho, responde al principio del control efectivo de la administración pública, por no ser razonable, conveniente, tampoco conteste con la función confiada, que quien ejerza el control o la fiscalización esté a su vez sometido al órgano que controla, de ahí que *bajo la vigencia de la nueva Constitución Política, el jefe del Ministerio Público no depende ya, en el ejercicio de sus funciones, del presidente de la República.*

Desde 1991, la Constitución adoptó un nuevo diseño institucional en materia de control, con una PGN erigida como órgano autónomo, desmarcada por lo mismo de las restantes ramas, sobre todo de la ejecutiva. Tiene a su cargo la tradicional función de velar por el cumplimiento de la Ley y los intereses de la sociedad, así

como la de ejercer la de prevención y la de intervención en los procesos ante autoridades judiciales en aras de preservar el orden jurídico. Adicionalmente, se otorgó la de vigilar el cumplimiento de la Constitución, ejercer preferentemente el poder disciplinario y adelantar las investigaciones e imponer los correctivos del caso.

Queda atrás aquel nexo que la situaba dentro de la rama ejecutiva y que la catalogaba como autoridad administrativa, así como aquellas funciones de instrucción y de acusación que, otrora, la asimilaban a una Fiscalía, configurando así a la Procuraduría General de la Nación como uno de los órganos autónomos e independientes de control del poder público, con funciones constitucionalmente diferenciadas y ajenas a las lógicas del Ejecutivo.

Este contexto histórico es determinante para establecer la diferencia orgánica y conceptual de la PGN en Colombia, enmarcado en dos grandes períodos, uno desde sus orígenes en 1830 y hasta la Ley 4 de 1990, y el otro a partir de la expedición de la Constitución de 1991. Sin embargo, en la contestación del Estado colombiano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Petro Urrego (2019), este desarrollo histórico y normativo no fue presentado como argumento de fondo ni de excepción, lo cual revela una desconexión entre la construcción constitucional interna del Ministerio Público y la argumentación utilizada por el Estado ante el sistema interamericano.

En aquella oportunidad el Estado, en lo que toca con el tema disciplinario, que constituye el eje temático de esta investigación, centró su defensa en la falta de competencia de la CIDH para realizar *control abstracto de convencionalidad* frente a normas del ordenamiento interno que facultaban a la PGN para imponer sanciones

de destitución e inhabilidad, por cuanto se planteó que al ya haber sido anulados por el Consejo de Estado los actos que en apariencia habían limitado sus derechos políticos, podría concluirse que no hubo afectación a los mismos. Igualmente, propuso la falta de agotamiento de recursos ordinarios internos, a saber, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la revocatoria directa y la acción de tutela, todos idóneos y eficaces.

Como alegatos de fondo precisó que el Estado no es responsable por el incumplimiento del artículo 23 de la CIDH por cuanto no existe un estándar a nivel internacional que lleve a concluir que la restricción a derechos políticos, como resultado del poder sancionatorio, solo puede expresarse a través de una condena de carácter penal; por el contrario, bien puede bajo una interpretación sistemática y evolutiva del artículo 23.2 CIDH restringirse derechos políticos a través de un proceso, aun cuando no en el penal, con las garantías del debido proceso. Igualmente, consideró que una interpretación exclusivamente penal del artículo 23.2 podría llevar a excluir legítimas formas de sanción administrativa, en tanto el derecho penal es la *última ratio*<sup>52</sup>.

Se adentró igualmente en explicar la tradición democrática del Estado Colombiano en comparación con otros países de Latinoamérica, ambientar el conflicto armado en Colombia, los procesos en búsqueda de la paz, concretamente el adelantado con el M-19 y que suscitó la Constitución Política de 1991, así como la contemplación de la PGN en esa Carta como expresión del control efectivo de la

---

<sup>52</sup> Aspectos estos que, con todo, fueron desestimados en la sentencia del caso por no corresponder en estricto sentido a una excepción previa, sino a discusiones de fondo

función pública, y recalcó que su labor se encuentra enmarcada en un debido proceso. Agregó que recién se había tramitado el Código General Disciplinario que contemplaba aún más garantías que el CDU, incluso la de la doble instancia. Finalmente, se encargó de citar los antecedentes que suscitaron el proceso disciplinario adelantado en contra de Gustavo Petro, y el desenlace que cada etapa entrañó y que se acompañó, en decir del Estado, de plenas garantías.

La razón para omitir aquella argumentación como posición defensiva del Estado Colombiano, pudo obedecer a que así como puede ofrecer fuerza dicho argumento alusivo al diseño constitucional vigente en lo que toca con la PGN, para pretender en su momento que no fuera responsabilizado el Estado Colombiano<sup>53</sup>, lo cierto es que mirado en contexto con los antecedentes históricos, parece ser débil pues, durante casi dos siglos, la labor del Ministerio público estuvo adscrita o sometida al poder ejecutivo, como autoridad eminentemente administrativa y dotada de funciones preventivas, de intervención ante autoridades judiciales y de acusación en casos penales.

La tradición Constitucional en Colombia no resultaba entonces un argumento sólido y oponible frente al escrutinio de la CIDH, la que consideraba que la restricción de derechos políticos no puede provenir de una autoridad administrativa, sino de un juez penal. Y aun cuando para el momento de la decisión de la CIDH la PGN no fuera formalmente una autoridad administrativa, sino por el contrario, un

---

<sup>53</sup> Y, hoy por hoy, para pretextar el incumplimiento frente a la sentencia en el caso Petro Urrego vs Colombia, como de hecho se lee en la exposición de motivos de la que se convirtió en Ley 2094 de 2021 y en la misiva que remitieron los presidentes de Senado y Cámara a la Comisión (2021)

órgano de control con autonomía e independencia, lo cierto es que pesa sobre ella no solo la tradición de casi dos siglos de serlo, sino fragilidades estructurales a raíz de la asignación de la función disciplinaria que la faculta para asumir investigaciones de naturaleza no penal, que igualmente pueden surtirse de forma simultánea con la penal<sup>54</sup>, y que concluyen en una destitución e inhabilidad de un servidor electo popularmente.

Incluso, vale decir que, si se trata de mirar sus antecedentes, la PGN estuvo llamada a desaparecer en alguna sesión de una Comisión de la Asamblea Nacional Constituyente<sup>55</sup> para fundir en una misma autoridad al Procurador General y al Defensor de los Derechos Humanos, quien sería el defensor del pueblo, empero, en apariencia<sup>56</sup>, en posterior debate se prefirió preservarla a solicitud del gobierno (Gaceta 91, 1991), quitarle igualmente las funciones acusatorias y dotarla de posibilidades disciplinarias, aún frente a servidores de elección popular.

Así, surgió una figura sin precedentes en el diseño constitucional colombiano, pero además sin equivalente funcional directo en el diseño convencional interamericano, como se verá a continuación.

#### **4.2. Ministerio Público y Procuraduría en el contexto regional**

Si resultó necesario mirar hacia el pasado para identificar una de las determinantes constitucionales que explican el particular diseño institucional de la

---

<sup>54</sup> La Corte Constitucional (C-182, 2002) ha señalado que la potestad sancionatoria del Estado puede dirigirse en dos direcciones, la disciplinaria y la penal, sin que con ello se afecte el principio del *non bis in idem*

<sup>55</sup> Según se dijo en la Gaceta Constitucional donde se consignó el proyecto No. 27 de 6 de marzo de 1991

<sup>56</sup> Porque en la gaceta 115 de 1991, ya figura la codificación con el texto similar al que fue inserto en la Constitución de 1991, pero se desconoce el debate y las razones del viro

PGN previsto en la Constitución de 1991 y su incidencia en el nivel de cumplimiento de Colombia, luego de cuatro años desde lo ordenado por la CIDH, también lo es mirar hacia el entorno regional.

En efecto, se impone examinar cómo está previsto y cómo opera el Ministerio Público y, en particular, la figura de la Procuraduría en las constituciones de los Estados que han suscrito o se han adherido a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Este análisis permitirá demostrar que el modelo colombiano de PGN constituye una figura atípica en el ámbito regional, sin equivalencias funcionales directas y carente de varios de los elementos que sí son comunes en los diseños constitucionales de otros países latinoamericanos.

## Tabla 2

### *Ministerio Público en las Constituciones de los países que han ratificado o adherido a la CADH*

País	Norma Superior	Ministerio Público o Procuraduría
Argentina	Constitución de la Nación Argentina de 1853	Ministerio público <b>autónomo</b> con <b>funciones de intervención</b> ante autoridades judiciales, <b>no disciplinarias</b> preservar la legalidad y los intereses de la sociedad (artículo 120)
Barbados	Constitución de Barbados de 1966	Ministerio Público, ente <b>autónomo, con función de incoar acciones penales</b> por infracción de las leyes de Barbados (Art. 79) y <b>sin funciones disciplinarias</b> ; quien ejerce funciones disciplinarias sobre servidores públicos es el Gobernador General con asesoría de la Comisión de la Función Pública (Art. 30)
Bolivia	Constitución de la República de Bolivia	Ministerio público <b>con funciones de intervención ante autoridades judiciales, no disciplinarias</b> , encargado de promover la acción de la justicia, defender la legalidad y los intereses de la sociedad; así como dirigir las diligencias de la policía judicial. (artículo 124 y 125)

Brasil	Constitución de la República Federativa del Brasil	Ministerio Público es un <b>órgano autónomo</b> y esencial para la función jurisdiccional que le compete la defensa del orden jurídico, del régimen democrático y los intereses sociales e individuales; <b>promueve la acción penal</b> , también la civil para la protección del patrimonio y de los intereses colectivos (Capítulo IV)
Chile	Constitución Política de 1980	Ministerio Público es un <b>órgano autónomo</b> , que no ejerce funciones jurisdiccionales, que <b>se encarga de dirigir la investigación de los hechos que constituyan delitos</b> , pero además de lo que conduzca a determinar responsabilidades en su comisión o, por el contrario, la inocencia (artículo 83); <b>no existe un órgano que adelante actuación disciplinaria</b> , aparte de las potestades del Ministerio Público para reclamar de los Tribunales medidas por la conducta de jueces y empleados o la correspondiente acusación (ver artículo 32.13)
Colombia	Constitución Política de 1991	Ministerio Público, <b>órgano de control autónomo e independiente</b> que tiene a cargo vigilar el cumplimiento de la Constitución, leyes, decisiones judiciales y actos administrativos, defiende los intereses de la sociedad, vela por el ejercicio diligente de la función pública, ejerce la vigilancia superior sobre la conducta de los servidores públicos, <b>ejerce de forma preferente el control disciplinario e impone las sanciones a que haya lugar</b> , interviene en procesos judiciales o administrativas en defensa del patrimonio público, derechos fundamentales u ordenamiento jurídico, (Art. 275-277)
Costa Rica	Ley 6815 de 27 de septiembre de 1982 (reformada)	La Procuraduría es un <b>órgano superior consultivo de la administración pública</b> que representa al Estado, que <b>no está dentro de las Instituciones autónomas ni de aquellas que gozan de autonomía. Interviene en causas penales</b> , rinde conceptos en acciones constitucionales, presenta acciones de revisión, actúa en defensa del patrimonio público, defiende los derechos humanos

Dominica	Constitución de Dominica de 1978	El ministerio Público es un <b>órgano autónomo</b> dirigido por el Fiscal General y <b>tiene a cargo la función de iniciar y llevar a cabo procesos penales</b> ; el Procurador sirve como asesor jurídico del gobierno (Art. 22, 30, 40, 71)
Ecuador	Constitución de la República del Ecuador de 2008	La Procuraduría General de la República es un <b>órgano técnico y autónomo</b> , cuya función consiste en <b>ejercer la representación judicial del Estado, asesorar y absolver consultas</b> de otras entidades (artículo 235-237)
El Salvador	Constitución de la República de El Salvador	El Ministerio Público está integrado por el Fiscal General de la República, Procurador General de la República y el de la Defensa para los Derechos Humanos, <b>de quienes no se menciona que sean autónomos</b> ; a estos dos últimos les corresponde <b>velar por el respeto a los derechos humanos y adelantar investigaciones por violaciones de aquellos, supervisar la actuación</b> de la administración frente a las personas (Art. 19 1 a 194)
Granada	Constitución de Granada de 1973	El Ministerio Público <b>tiene la función de presentar acciones penales y el Procurador General es el Fiscal General, ambos se encuentran descritos en el capítulo del “poder ejecutivo”</b> (Art. 71)
Guatemala	Constitución de la República de Guatemala de 1985	El Ministerio Público es <b>autónomo</b> y está presidido por el Fiscal General de la Nación; es una institución auxiliar de la administración pública y de los tribunales, <b>y su función es velar por el cumplimiento de la Ley; el procurador es un asesor y consultor del Estado</b> (Art. 251-252), el de derechos humanos actúa en representación del Congreso como un defensor de aquellos y supervisa a la administración (Art. 274-275)
Haití	Constitución de Haití de 1987	El Ministerio Público <b>interviene en asuntos penales y se encuentra dentro del poder judicial</b> (Art. 26-1)

Honduras	Constitución de la República de Honduras de 1982	La Procuraduría <b>no se sitúa dentro de ninguna de las ramas del poder y ejerce la representación del Estado</b> , vela por la defensa de menores y menos favorecidos (Art. 83) e inicia acciones como consecuencia de la acción fiscalizadora de su Tribunal Superior de Cuentas (Art. 228-231)
Jamaica	Constitución de Jamaica de 1962	El Procurador General es <b>asesor jurídico del gobierno</b> , de quien <b>no se menciona si es autónomo, pero es designado por el Gobernador General</b> (Art. 79)
México	Constitución Política de los Estados Mexicanos de 1917	El Ministerio Público es un órgano <b>autónomo</b> y se organiza como una Fiscalía General de la República, a quien <b>le corresponde la investigación de delitos y el ejercicio de la acción penal</b> (Art. 21); hay un Tribunal de Disciplina judicial encargado de conocer de faltas graves y leves frente a servidores públicos y <i>dar vista</i> al Ministerio público sobre la comisión de delitos y <b>solicitar el juicio político de las personas electas por voto popular ante la Cámara de Diputados</b> (Art. 100)
Nicaragua	Constitución de la República de Nicaragua de 2014	El Ministerio Público es un órgano <b>autónomo</b> y su director es el Fiscal General, quien <b>tiene a cargo la función de acusación en proceso penales</b> y la de la defensa de los intereses de la nación; la Procuraduría es la representante del Estado y quien defiende sus intereses, subordinada a la Presidencia (Art. 132, 159-160)
Panamá	Constitución Política de la República de Panamá de 1972	El Ministerio Público es ejercido por el Procurador General, el Procurador de la administración, los fiscales y personeros, contemplados <b>dentro del título de administración de justicia</b> . Tienen dentro de sus funciones la defensa de los intereses de la Nación, promover el cumplimiento o ejecución de leyes, la vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos, <b>la persecución de delitos y contravenciones, ser consejeros jurídicos de la administración</b> ; puntualmente, al Procurador le corresponde acusar ante la Corte (Art. 219-224)

Paraguay	Constitución de la República del Paraguay de 1992	El Procurador es nombrado por el presidente de la República y tiene como <b>función la de defender los intereses patrimoniales del Estado</b> , rendir conceptos y asesorar jurídicamente a la administración pública y <b>se encuentra situado dentro del poder ejecutivo</b> (Art. 244-246); <b>el Ministerio Público es un órgano autónomo que representa al Estado ante las diferentes jurisdicciones</b> y le corresponde promover la acción pública penal
Perú	Constitución Política del Perú de 1993	<b>El Ministerio Público es autónomo</b> y está presidido por el Fiscal de la Nación, <b>promueve de oficio la acción judicial</b> en procura de la legalidad, representa en acciones judiciales a la sociedad, <b>conduce la investigación del delito desde el inicio</b> , ejerce la acción penal (Art. 158-160); existen procuradores públicos que actúan en defensa del Estado en procesos judiciales (Art. 47)
República Dominicana	Constitución de República Dominicana 2024	El Ministerio Público <b>es un órgano autónomo del sistema de justicia, encargado de formular la política criminal del Estado, dirigir la investigación penal</b> y ejercer acciones públicas en representación de la sociedad (Art. 169 y 170)
Suriname	Constitución de Suriname de 1987	El Ministerio Público es ejercido por el Procurador General, <b>no se menciona si es autónomo y se encarga del enjuiciamiento de delitos y es responsable de ejercicio de la Policía Judicial</b> (Art. 146)
Uruguay	Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967	El Procurador en lo Contencioso es nombrado por el Presidente e <b>independiente en el ejercicio de sus funciones, actúa en los procesos judiciales en nombre del Estado</b> y rinde dictámenes en aquellos (Art. 314-316)

Nota: Información extractada a partir de la revisión de los textos constitucionales de cada Estado y sus reformas

Como se observa, en contraste con la contestación del Estado Colombiano, alusiva a la inexistencia de un estándar a nivel internacional que permita colegir que la

restricción a los derechos políticos solo puede sobrevenir por condena en un proceso penal, lo que sí existe es un estándar a nivel regional, es decir, un patrón derivado del análisis constitucional comparado de los países que integran el Sistema Interamericano, consistente en que el Ministerio Público y/o la Procuraduría es un órgano que se encarga de la defensa de los intereses de la Nación, del ejercicio de la acción penal, con poderes de instrucción, además de intervenir en procesos judiciales en representación del Estado y, en algunos países, incluso es asesor del Gobierno. Y se dice *estándar* porque congloba a la región, pues de los veintitrés Estados que actualmente se presentan como naciones miembros por haber ratificado la CADH o adherido a ella<sup>57</sup>, solo uno, el Estado Colombiano, se aparta del mismo al concebir un Ministerio Público que no actúa como instructor, ni acusador en causas penales, tampoco es titular de la acción penal.

Lo anterior, resulta problemático cuando se trata de enfrentar en el Sistema Interamericano el escrutinio del diseño normativo interno Constitucional y legal en el tema de responsabilidad disciplinaria, de cara a las disposiciones convencionales.

Lo dicho evidencia que el diseño Constitucional colombiano actual resulta *sui generis*, al menos en el ámbito regional, precisamente donde tiene aplicación la CADH, lo cual es un factor determinante en las rutas que ha emprendido el Estado para dar cumplimiento a las garantías de no repetición impuestas en la Sentencia Caso Petro Urrego Vs Colombia. Lo anterior porque, bajo el postulado de la supremacía constitucional, aunque no lo controvierte expresamente, el Estado

---

<sup>57</sup> Vale precisar que si bien hasta el momento son 25 Estados los que han ratificado o adherido a la Convención, Trinidad y Tobago denunció el Tratado en 1998; Venezuela lo hizo en 2012

actúa conforme a una interpretación constitucional que discrepa de los estándares interamericanos, como el alusivo a que no puede *una autoridad administrativa* imponer restricciones a derechos políticos de servidores de elección popular.

Para ello, parte de considerar que tiene una arquitectura institucional especial para la PGN, diseñada en la Constitución, que debe preservar por ser mandato del Constituyente primario. Igualmente, considera el Estado que razonar de forma contraria conduciría a aceptar la existencia de una concepción que subordine el texto constitucional al control de convencionalidad” que, como se anotó, no es la posición de la encargada de la guarda de la Carta Política.

Así las cosas, el análisis histórico, el diseño constitucional vigente de la PGN y la comparación con los estándares regionales, permiten evidenciar aspectos estructurales que han determinado el nivel de cumplimiento a lo ordenado por la CIDH en lo que atañe a las garantías de no repetición en el tema disciplinario, lo cual, si bien no excusa al Estado, permite comprender por qué el avance en ese derrotero ha sido incierto, fragmentado y estructuralmente limitado.

## **Conclusiones**

Las acciones desplegadas por el Estado colombiano para dar cumplimiento a lo ordenado por la CIDH en la sentencia Petro Urrego, en lo que toca con la adecuación del ordenamiento interno, han preservado la figura de la PGN con potestades disciplinarias sancionatorias de destitución o inhabilidad frente a servidores de elección popular.

Se habla del Estado porque han concurrido desde el Ministerio público con la iniciativa legislativa, el Congreso con la expedición de normas y remisión de misivas a la CIDH, hasta las Altas Cortes con sus decisiones creadoras de derecho en torno al tema.

En ese recorrido se han visto confrontaciones entre la guardiana de la Constitución y el gendarme de la legalidad en las actuaciones de la administración, desatados en apariencia con decisiones de unificación, pero que han recabado la seguridad jurídica en lo que tiene que ver con la restricción de los derechos políticos de quienes son elegidos por voto popular.

Desde la mirada internacional, igualmente se advierte que persiste el incumplimiento por parte del Estado a las órdenes emitidas por el órgano convencional, conforme se colige de las resoluciones de cumplimiento de la CIDH y los informes de supervisión de la Comisión, al punto que ya se ha instado a las autoridades para que apliquen el control de convencionalidad en sus actuaciones.

Pero, más allá de ese incumplimiento material que se evidenció, se advierten unas determinantes de orden constitucional y de diseño institucional que impactan el cumplimiento de lo ordenado por la CIDH.

Entre esos factores se encuentran las tensiones entre las Altas Cortes sobre el bloque de constitucionalidad y el control de convencionalidad, con la supremacía constitucional en el centro del debate; el origen y diseño constitucional colombiano del Ministerio Público con las particularidades atribuidas en la Constitución de 1991, pero además *sui generis* en la región en cuanto a la estructura y función de la PGN, y el ejercicio de la potestad disciplinaria por parte de aquella. Lo cual no permite hacer las adecuaciones estructurales que ordena la CIDH

Lo anterior por cuanto bajo la perspectiva de la Corte Constitucional, la necesidad de privilegiar la Constitución como norma de normas lleva a sostener que la CADH es un parámetro para interpretar normas del ordenamiento interno, pero no es autosuficiente para analizar su validez, pues para ello debe acudir a una interpretación sistemática con el texto constitucional.

En contraste, el Consejo de Estado considera a la CADH fuente de validez de las normas y acepta la confrontación directa de esta con el ordenamiento interno. Postura con la cual ha aplicado frente a decisiones que desconocen aquella, la excepción de inconvencionalidad.

Pese a su distanciamiento en lo que corresponde con el nivel que ocupa a nivel interno la CADH, las altas Cortes, en este trasegar por el cumplimiento de las garantías de no repetición ordenadas por la CIDH, han vestido el ropaje de legislador y en lo que puede denominarse activismo judicial, han proferido particulares decisiones interpretativas pero creadoras de derecho, en cuanto a modulaciones y reglas, alrededor del camino escogido por el estado colombiano, en el intento por preservar el diseño institucional y la arquitectura constitucional.

Otro condicionamiento lo representa la ruptura de la tradición constitucional y legal en Colombia respecto del Ministerio público y/o del Procurador, que se prolongó desde inicios de la República y que perduró con algunas variaciones hasta 1990, cuando lo adscribió al ejecutivo y le atribuyó funciones de acusación y persecución de delitos, de intervención judicial y preventivas, pero no disciplinarias, o no al menos como hoy se conoce.

Esa transformación sustancial se consolidó con la Constitución Política de 1991 en dónde se establece al Ministerio Público como un órgano de control autónomo e independiente, del cual haría parte la PGN. Desde el punto de vista funcional se suprime la de acusación y de persecución de delitos, se mantiene la preventiva por la vigilancia de la conducta de los servidores, la de intervención en actuaciones judiciales, y se fortalece la correctiva, al asignársele el ejercicio del poder disciplinario y preferente.

Así, la constante durante más de siglo y medio se dejó atrás por cuenta de la Carta Política de 1991, para dar lugar a un diseño institucional sin precedentes, no solo a nivel interno, sino en el ámbito regional, donde no encuentra un equivalente.

Quedan entonces develados aquellos factores constitucionales arraigados en la institucionalidad colombiana, que determinan el inconcluso camino emprendido por el Estado hacia el cumplimiento de las órdenes libradas por la CIDH en el asunto, los que constituyen imperativos a considerar a fin de asegurar la vigencia de la CADH en el tema de la restricción a los derechos políticos de los elegidos popularmente.

## Bibliografía

Acto Legislativo 04 de 2019. Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal. 2019. Diario Oficial No. 51.080 de 18 de septiembre 2019

Asamblea Nacional Constituyente, Gaceta No. 59 de 25 de abril de 1991, 89 de 4 de junio de 1991 y 115 de 16 de julio de 1991

Ballén Rafael (2011) Control de la administración pública en Colombia durante el siglo XIX

Carta Fundamental de la República de Colombia, Venezuela y Ecuador, expedida el 29 de abril de 1830

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 11001-03-06-000-2019-00051-00 (2416) CP Germán Alberto Bula Escobar; 30 de julio de 2019

Consejo de Estado. Sala Plena. Auto de unificación. 11001-03-15-000-2021-01175-01(B) (SU) CP William Hernández Gómez; 29 de junio de 2021

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda P. 11001-03-25-000-2010-00127-00 (0977-10) (CP. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; septiembre 26 de 2012)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda P. 1001-03-25-000-2011-00439-00 (1689-11) (CP Sandra Lisset Ibarra Vélez; enero 22 de 2015)

Consejo de Estado, Sala Especial de decisión No. 9, 11001-03-15-000-2023-00871-00 (CP Gabriel Valbuena Hernández, 19 de mayo de 2023)

Consejo de Estado, Sala Especial de decisión No. 7, 11001-03-15-000-2024-00293-00 2024, (CP Martín Bermúdez Muñoz, 8 de febrero de 2024)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, 52001233300020180046100 (4256-2021) (Jorge Iván Duque Gutiérrez, 8 de febrero de 2024)

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso, 11001031500020230087100 (CP Luis Alberto Álvarez Parra, 3 de diciembre de 2024)

Corte Constitucional. Sentencia C-091 de 2022. MP CRISTINA PARDO SCHLESINGER. 10 de marzo de 2022

Corte Constitucional. Sentencia C-030 de 2023. MP José Fernando Reyes Cuartas y Juan Carlos Cortés González. 16 de febrero de 2023

Corte Constitucional. Sentencia C-134 de 2023. MP Natalia Ángel Cabo. 3 de mayo de 2023

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia Caso Leopoldo López vs Venezuela. 1º de septiembre de 2011

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020). Sentencia caso Petro Urrego vs Colombia

CIDH Supervisión de cumplimiento, informes y pronunciamientos del representante de la víctima

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Resolución de supervisión de cumplimiento de la sentencia Petro Urrego vs Colombia. 25 de noviembre de 2021

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2023), informe a la CIDH caso Petro Urrego vs Colombia, [https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/escritos/petro\\_urrego/Obs.CIDH.17.8.2023.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/escritos/petro_urrego/Obs.CIDH.17.8.2023.pdf)

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2024) informe a la CIDH caso Petro Urrego vs Colombia [https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/escritos/petro\\_urrego/CIDH\\_02\\_09\\_20241.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/escritos/petro_urrego/CIDH_02_09_20241.pdf)

Decreto 570 de 20 de marzo de 2014, por medio del cual se da cumplimiento a una decisión de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación que ordenó destituir al Alcalde Mayor de Bogotá D.C. y se hace un encargo

Decreto 761 de 21 de abril de 2014

Decreto 797 de 23 de abril de 2014

Senado de la República de Colombia, Gaceta No. 234, 7 de abril de 2021

Favoreu Louis, El bloque de constitucionalidad en revista del centro de estudios constitucionales No. 5

Gómez Pavajeau, C. A. (2021). Actualidad del contexto constitucional del derecho disciplinario colombiano. [Ongoing Constitutional Context of Colombia's Disciplinary Law] *Derecho Penal y Criminología*, 42(112), 13-55. <https://doi.org/10.18601/01210483.v42n112.01>

Ministerio de Relaciones Exteriores (2021) Nota Diplomática S-GSOR0-21-018923 de informe de medidas adoptadas a nivel interno sentencia CIDH 2020 [https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/escritos/petro\\_urrego/Edo.Informe.18.8.20211.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/escritos/petro_urrego/Edo.Informe.18.8.20211.pdf)

Kmiec, K. D., “The origin and current meanings of ‘judicial activism’”, California Law Review 92, 5 (2004), pp. 1441-1478. DOI: <https://doi.org/10.2307/3481421>

Ley 11 de mayo de 1830, por medio de la cual se organiza la estructura del Ministerio Público

Ley 270 de 1996. Estatutaria de la administración de justicia. 1996. Diario Oficial No. 42.745, de 15 de marzo de 1996

Ley 734 de 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. 2002. Diario Oficial No. 44.708 de 13 de febrero de 2002

Ley 1952 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. 2019. Diario Oficial No. 50.850 de 28 de enero de 2019

Ley 1955 de 2019, 'por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”’, publicada en el Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019

Ley 2094 de 2021. Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones. 2021. Diario Oficial No. 51.720 de 29 de junio de 2021

Proyecto de Ley No. 423 de 2021 Senado- No. 595 Cámara “Por medio de la cual se reforma la ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones”

Resolución (Corte Interamericana de Derechos Humanos), por la cual se ejerce supervisión de cumplimiento de sentencia Caso Petro Urrego vs Colombia. 25 de noviembre de 2021 [https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/petro\\_urrego\\_25\\_11\\_21.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/petro_urrego_25_11_21.pdf)

Uprimy Rodrigo 2005). El bloque de constitucionalidad en Colombia. Un análisis jurisprudencial y un ensayo de sistematización doctrinal

Quispe Remón, Florabel (2023) El control de convencionalidad en el sistema interamericano de derechos humanos. Una apuesta arriesgada y los problemas de efectividad en la práctica. Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, 200 pp.

## Anexo 1 (Elaboración del autor)

### Antecedentes proceso disciplinario contra Gustavo Petro

El 23 de diciembre de 2002, la Asociación de Recicladores de Bogotá - ARB interpuso acción de tutela contra el Distrito Capital de Bogotá - Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, y solicitó i) la suspensión de la Licitación No. 001 de 2002, a través de la cual se adjudicaría la prestación del servicio público de aseo urbano, y ii) la modificación del pliego de condiciones, de modo que se permitiera la participación de los recicladores.



La Corte Constitucional revisó el fallo de tutela a través de la Sentencia T-724 de 2003, concedió el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y al trabajo de los actores, y previno a la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, para que en el futuro incluyera acciones afirmativas a favor de los recicladores cuando se trate de la contratación del servicio público de aseo, y no reincidiera en omisiones como las que advirtió.



Con Auto 268 de 2010, la Corte Constitucional declaró el incumplimiento por parte de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP, de las órdenes impartidas en la sentencia T-724 de 2003, y ordenó expedir una adenda al pliego de condiciones de la Licitación 01 de 2010, a través de la cual se adjudicaría la concesión del servicio de administración, operación y mantenimiento del Relleno Sanitario Doña Juana de la ciudad de Bogotá, como requisito habilitante para que los proponentes se presentaran conformados con una organización de segundo nivel de recicladores.



El 28 de julio de 2011, la ARB solicitó el cumplimiento de la sentencia T-724 de 2003 y del auto 268 de 2010, con ocasión de la apertura de la Licitación 01 de 2011, a través de la cual se pretendió concesionar el servicio de aseo en Bogotá.



Mediante Auto 275 de 2011 la Corte Constitucional declaró el incumplimiento por parte de la UAESP de las órdenes impartidas en la Sentencia T-724 de 2003, dejó sin efecto la Licitación 01 de 2011 y los actos expedidos con ocasión de la misma, con el propósito de que el Distrito definiera y rediseñara un esquema que dignifique la actividad del reciclaje, y que tienda a su normalización, a través de la fijación de metas a cumplir en el corto plazo que sean concretas, calificadas, medibles y verificables, esquema que debía ser entregado a la Corte y a la PGN, a más tardar el 31 de marzo de 2012



Ante la imposibilidad de adjudicar la Licitación 01 de 2011, la UAESP mediante Resolución 552 de 2011 declaró la Urgencia Manifiesta, con el fin de dar continuidad a la prestación del servicio de aseo y el 12 de septiembre de 2011 celebró cuatro contratos de concesión por el término de seis meses para la prestación del servicio de aseo en la ciudad.



El 1º de enero de 2012, Gustavo Petro Urrego tomó posesión del cargo de Alcalde Mayor de Bogotá



Mediante Resolución 65 de 2012, la UAESP declaró la urgencia manifiesta, y el 7 de marzo de 2012 suscribió cuatro contratos de concesión, por el término de seis meses, para la prestación del servicio de aseo en la ciudad, los cuales fueron prorrogados hasta el 18 de diciembre de 2012



Con Auto 084 de 2012, la Corte Constitucional consideró que la UAESP envió dentro del término exigido por el Auto 275 de 2011, el esquema que pretendía para cumplir con las obligaciones impuestas en la Sentencia T-724 de 2003, y con los criterios fijados en el Auto 268 de 2010, de manera que la instó para continuar con el proceso de cumplimiento de la Sentencia.



El 11 de octubre de 2012, el Director de la UAESP suscribió el Contrato Interadministrativo 017 con la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - EAAB, con el objeto de que esta prestara el servicio público de aseo en la ciudad.



Con los Decretos 564 y 570 del 10 y del 17 de diciembre de 2012, se implementó un esquema transitorio en el servicio de aseo para dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia T-724 de 2003; y se declaró el estado de prevención o alerta amarilla en el Distrito, por el término de cuatro meses, para prevenir la amenaza de afectación al medio ambiente y la salud derivadas de tal transición. Esta implicaba que el servicio de aseo fuera prestado provisoriamente por las empresas del Distrito



El 17 de diciembre de 2012, la UAESP realizó una adenda al Contrato 017 con la EAAB y declaró la Urgencia Manifiesta, por la cual, a finales del año 2012 contrató a empresas operadoras privadas para la prestación del servicio público de aseo.



Durante los días 18, 19 y 20 de diciembre de 2012, aproximadamente 5.841 toneladas de basura no fueron recogidas en la ciudad

## ANEXO 2

### *Recuento acciones de tutela frente a decisión de la PGN*

Autoridad judicial de conocimiento	Fecha de la decisión	Sentido de la decisión	Segunda instancia	Fecha de la decisión de segunda instancia	Sentido de la decisión	Corte Constitucional
Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda - Subsección A	13 de enero de 2014	Ordena la suspensión provisional del fallo disciplinario de 9 de diciembre de 2013 y el de 13 de enero de 2014	Consejo de Estado -Sala Plena de lo Contencioso Administrativo	18 de marzo de 2014	Revoca, <i>rechaza la acción de tutela</i> y levanta la suspensión provisional de los fallos proferidos por la PGN	
Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda - Subsección C	17 de enero de 2014	Declara improcedente la acción de tutela	Consejo de Estado -Sala Plena de lo Contencioso Administrativo	5 de marzo de 2014	Confirma, en razón a que el afectado dispone de otro medio de defensa judicial	
Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura	23 de enero de 2014	Ampara el derecho a elegir y a participar en el control político; ordena la suspensión transitoria de los efectos del fallo disciplinario proferido por la PGN	Consejo Superior de la Judicatura - Sala jurisdiccional disciplinaria	6 de marzo de 2014	Revoca y deniega el amparo solicitado	
Consejo Superior de la Judicatura - Sala jurisdiccional disciplinaria	30 de abril de 2014	<i>Rechaza</i> por falta de legitimación				Confirmada en sede de revisión T-976 de 2014

Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda - Subsección A	9 de abril de 2014	Deniega el amparo				Confirmada en sede de revisión T-976 de 2014
Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda - Subsección A	9 de abril de 2014	Improcedente por falta de legitimación en la causa por activa				Confirmada en sede de revisión T-976 de 2014
Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda - Subsección A	11 de abril de 2014	Deniega el amparo				Confirmada en sede de revisión T-976 de 2014 Confirmada en sede de revisión T-976 de 2014
Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá -Sala Penal	23 de abril de 2014	Deniega el amparo				Confirmada en sede de revisión T-976 de 2014
Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá -Sala Civil - Restitución de tierras	21 de abril de 2014	Concedió el amparo y ordenó al Presidente de la República dejar sin efectos el Decreto 570 de 2014 y acatar las medidas cautelares proferidas por la CIDH a través de la Resolución 5 de 18 de marzo de 2014	Corte Suprema de Justicia -Sala de Casación Civil	6 de junio de 2014	Revocó por falta de legitimación en la causa por activa	Confirmada en sede de revisión T-976 de 2014

Nota: información extractada de la sentencia de la CIDH Caso Petro Urrego vs Colombia, 2021, p. 20 y en la sentencia de revisión de la Corte Constitucional (T-976 de 2014) -autoría propia