

La limitación de derechos políticos vía administrativa en Colombia y la renuencia del Estado a adecuar su legislación interna

*José Reynel Cristancho Díaz**

RESUMEN

En el presente artículo se realiza una descripción de los estándares establecidos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos aplicables a la restricción de los derechos políticos. Concretamente, el análisis se centra en el tránsito experimentado por el ordenamiento jurídico colombiano frente a la limitación de estos derechos mediante sanciones disciplinarias como expresión del poder punitivo del Estado. Para tal efecto, se examinan la legislación interna, la jurisprudencia de la Corte Constitucional pertinente a la materia, la condena internacional del Estado colombiano por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la adecuación del ordenamiento jurídico interno llevada a cabo con ocasión de esta condena. Finalmente, se hace una reflexión acerca de la negativa estatal de adoptar los parámetros que en materia de derechos humanos se han fijado para la reglamentación del ejercicio de los derechos políticos.

Derechos políticos; potestad disciplinaria; adecuación legislación interna;
control de convencionalidad

The limitation of political rights by administrative means in Colombia and the reluctance of the State to adapt its domestic legislation

ABSTRACT

This article describes the standards established in the Inter-American Human Rights System applicable to the restriction of political rights. Specifically, the analysis focuses on the transit provided by the Colombian legal system regarding the limitation of these rights through disciplinary sanctions as an expression of the punitive power of the State. To that end, it examines domestic legislation, the jurisprudence of the Constitutional Court on the subject, the international condemnation of the Colombian State by the Inter-American Court of Human Rights and the

* Abogado, Universidad del Cauca, Colombia. Magíster en Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Universidad Diego Portales, Chile. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4267-1289>. Correo electrónico: jcristanchod@gmail.com.

Artículo recibido el 3.10.2021 y aceptado para su publicación el 11.3.2022.

adequacy of the domestic legal system carried out because of this conviction. Finally, there is a reflection on the State's refusal to adopt the human rights parameters that have been set for regulating the exercise of political rights.

Political rights; disciplinary power; adequacy of internal legislation;
control of conventionality

I. INTRODUCCIÓN

Los procesos de consolidación del Estado de Derecho en la región interamericana han favorecido el fortalecimiento de la democracia¹. A esto se suma la aprobación de la Carta Democrática Interamericana, factor determinante para el surgimiento de una obligación internacional para los Estados americanos consistente en garantizar el ejercicio efectivo de la democracia en sus territorios².

En este sentido, la democracia, como mecanismo para la adopción de decisiones colectivas³, es un pilar del Sistema Interamericano de Derechos Humanos⁴ (en adelante SIDH) que permite la participación de las personas en el ejercicio del poder. Esta participación se realiza de manera directa, por medio de la democracia participativa⁵, o indirecta, mediante la democracia representativa⁶. Aunque la política de la disrupción es otra vía, menos tradicional, para intervenir en aspectos políticos⁷ con el propósito de que la sociedad realice reclamos legítimos⁸, el presente trabajo se centra en el análisis de la democracia representativa de acuerdo con los postulados del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante Convención Americana), dentro de los que destaca la participación en la dirección de los asuntos públicos.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) ha aclarado que los derechos políticos, contenidos en el artículo 23 de la Convención Americana, favorecen el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político⁹, por lo que su ejercicio efectivo constituye un fin en sí mismo y un medio esencial con el que cuentan las sociedades democráticas para garantizar los demás derechos humanos contenidos en este tratado internacional¹⁰. Debido a su importancia, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas positivas tendientes a garantizar que toda persona cuente con la oportunidad real de ejercer derechos políticos cuando formalmente sea titular

¹ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2019), p. 19.

² Corte IDH, 8.2.2018, San Miguel Sosa y otras v. Venezuela, párr. 114.

³ FERRAJOLI (2003), p. 227.

⁴ Corte IDH, 8.7.2020, Petro Urrego vs. Colombia, párr. 90.

⁵ OROZCO (2019b), p. 10.

⁶ RODRÍGUEZ (2015), p. 50.

⁷ LALINDE (2019), p. 21.

⁸ TILLY y TARROW (2015), 8.

⁹ Corte IDH, 23.6.2005, Yatama vs. Nicaragua, párr. 192.

¹⁰ Corte IDH, 6.8.2008, Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, párr. 143.

de aquellos¹¹. No se puede olvidar que, en las democracias contemporáneas, el poder político proviene de la ciudadanía, lo que demanda que esta cuente con un mínimo de garantías, razonablemente efectivas, que doten de legitimidad a quienes ejercen funciones de gobierno¹².

Dentro de estas garantías se encuentran los derechos a ser elegido y a votar, cuyo ejercicio encarna las dimensiones individual y social de la participación política¹³. Mediante estas prerrogativas, las personas tienen la posibilidad de intervenir en la designación de quienes tendrán a cargo el gobierno del Estado¹⁴ o la dirección de los asuntos públicos a nivel regional y local. En este sentido, una sanción arbitraria que tenga como consecuencia la restricción de la participación política genera, simultáneamente, vulneraciones individuales y colectivas de derechos humanos¹⁵. En consecuencia, toda medida que limite derechos políticos debe encontrarse en consonancia con los estándares que respecto de la materia ha desarrollado el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, siendo los aplicables para la región aquellos establecidos en el SIDH.

Sin embargo, el caso de Colombia en esta temática es paradójico, pues pareciera resistirse a contar con un ordenamiento jurídico que guarde armonía con dichos estándares. En atención a esto, este trabajo pretende poner de presente que la reciente reforma legislativa en materia disciplinaria realizada por el Congreso de la República, al igual que la normativa previa, supone un incumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado y, por tanto, no satisface lo ordenado por la Corte IDH.

II. LA LIMITACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

El artículo 23 de la Convención Americana otorga a los Estados la facultad de reglamentar, mediante ley, el ejercicio de las prerrogativas y oportunidades relativas a los derechos políticos. Por esta razón, se les ha considerado como derechos humanos de base convencional, pero de configuración estatal¹⁶. Aun así, aquellas normas de carácter general que regulen la titularidad de determinado derecho político y la oportunidad para ejercerlo deben estar dirigidas a cumplir con una finalidad legítima, ser necesarias y proporcionales de acuerdo con los principios de la democracia representativa¹⁷. Concretamente, la Corte IDH ha explicado que las causales señaladas en el artículo

¹¹ Corte IDH, 1.9.2011, *López Mendoza vs. Venezuela*, párr. 108.

¹² FIGUEROA y CRUZ (2019), p. 73.

¹³ Corte IDH, 23.6.2005, *Yatama vs. Nicaragua*, párr. 197.

¹⁴ Corte IDH, 6.8.2008, *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, párr. 146.

¹⁵ Corte IDH, 8.7.2020, *Petro Urrego vs. Colombia*, párr. 100.

¹⁶ OROZCO (2019a), p. 122.

¹⁷ Corte IDH, 6.8.2008, *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, párr. 149.

23.1 de la Convención Americana tienen como única finalidad “evitar la posibilidad de discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos”¹⁸.

Ahora bien, es importante tomar en consideración que este tipo de restricciones son de carácter general, porque están contenidas en leyes abstractas. Adicionalmente, la Convención Americana contempla la posibilidad de limitar los derechos políticos de una persona en particular por medio de una condena impuesta por un juez competente en el marco de un proceso penal. La propia Corte IDH ha dejado claro que, pese a su importancia, los derechos políticos no son absolutos, pero esto no implica que la facultad que tienen los Estados en lo que respecta a su regulación y restricción sea ilimitada, pues, tal y como lo dispone el artículo 29.a) de la Convención Americana, dicha facultad no puede ser interpretada en el sentido de limitar estos derechos en mayor medida que la prevista en el texto convencional¹⁹.

No obstante, han llegado a conocimiento de la Corte IDH casos en los que se han restringido derechos políticos de individuos a causa de sanciones de naturaleza administrativa, generando con ello una violación de los artículos 23.1.b) y 23.2 de la Convención Americana²⁰. Uno de estos casos fue fallado en contra del Estado colombiano y se analiza con mayor amplitud en la siguiente sección.

III. LA LIMITACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS EN COLOMBIA VÍA ADMINISTRATIVA Y LA CONDENA INTERNACIONAL DEL ESTADO EN EL CASO PETRO URREGO

En este apartado se realiza una descripción de la potestad disciplinaria contenida en el ordenamiento jurídico colombiano vigente al momento de la sanción impuesta al señor Gustavo Petro Urrego, entonces alcalde de la capital del país. Para tal efecto, se hace alusión a las normas constitucionales y legales en que se sustenta esta potestad, así como el análisis de estas en sede constitucional. Finalmente, se explican las decisiones judiciales que se adoptaron frente a este caso.

1. *La potestad disciplinaria en el ordenamiento jurídico colombiano*

De acuerdo con lo establecido en los artículos 6, 122 y 123 de la Constitución²¹, el Estado está legitimado para ejercer un control a quienes desempeñan funciones públicas²². La finalidad de esta potestad es la buena marcha de la gestión pública, previniendo que las conductas de los servidores públicos afecten o pongan en peligro los fines y funciones del Estado²³. Así las cosas, el Estado fija los deberes y obligaciones

¹⁸ Corte IDH, 20.11.2014, Argüelles y otros vs. Argentina, párr. 222.

¹⁹ Corte IDH, 6.8.2008, Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, párr. 174.

²⁰ Corte IDH, 1.9.2011, López Mendoza vs. Venezuela, párrs. 107-109.

²¹ Corte Constitucional de Colombia, 16.7.2014, Sentencia C-500, p. 32.

²² Corte Constitucional de Colombia, 20.1.2004, Sentencia C-014, p. 17

²³ Corte Constitucional de Colombia, 6.7.2006, Sentencia C-507, p. 21.

de estos funcionarios, las faltas en que podrían incurrir, las sanciones aplicables y los procedimientos para su imposición²⁴. Esta potestad es considerada como una de las más importantes manifestaciones del *ius puniendi* estatal, pues busca corregir a quienes conculquen los principios que orientan el desempeño de la función pública²⁵. En este sentido, la existencia y permanencia de la disciplina, como condicionante del comportamiento del individuo a parámetros de conducta específicos, es vista como un elemento indispensable que debe consolidarse en cada uno de los ámbitos de la actividad pública²⁶.

La potestad disciplinaria es ejercida por diversas autoridades debido a que la Constitución contempla la existencia de regímenes especiales²⁷. Aun así, los artículos 118, 277 y 278 de la Carta confieren a la Procuraduría General de la Nación (en adelante PGN) el deber de vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos, lo que implica, en la práctica, la asignación de un poder disciplinario preferente que podría llegar a chocar con los regímenes especiales. En atención a esto, se ha reconocido que la definición del alcance y límites de las competencias constitucionales de los encargados de ejercer control disciplinario no es una tarea fácil²⁸.

Además, es necesario precisar que la potestad disciplinaria en cabeza de la PGN es de carácter externo, pues, en consonancia con el artículo 269 de la Constitución, la Corte Constitucional ha precisado que cada una de las entidades que hacen parte de la Administración Pública ejercen un control disciplinario interno con estricta sujeción a lo desarrollado por la ley a partir del texto constitucional²⁹. Así, han sido las leyes las encargadas de disponer que, por regla general, toda entidad u organismo del Estado tiene la obligación de organizar una dependencia, del más alto nivel, que se encargue de conocer y fallar los procesos disciplinarios que se adelanten en contra de sus servidores³⁰.

Respecto de las sanciones, los artículos 48 y 49 de la Ley 1952 de 2019 (casi idénticos a los artículos 44 y 45 de la Ley 734 de 2012) disponen que estas son decretadas de acuerdo con la gravedad de la falta cometida de la siguiente manera: a) destitución³¹

²⁴ Corte Constitucional de Colombia, 4.10.1993, Sentencia C-417, p. 12.

²⁵ Corte Constitucional de Colombia, 26.1.2006, Sentencia C-028, pp. 20-21.

²⁶ Corte Constitucional de Colombia, 24.8.2004, Sentencia C-796, p. 27.

²⁷ Los artículos 174 y 178 hacen alusión a los aforados constitucionales (Presidente de la República, magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el fiscal general de la Nación), el artículo 183 se refiere al régimen político-disciplinario de los congresistas, los artículos 217 y 218 establecen los regímenes especiales de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, respectivamente, y el artículo 253 fija el régimen disciplinario de la Fiscalía General de la Nación.

²⁸ Corte Constitucional de Colombia, 17.10.2013, Sentencia SU-712, p. 55.

²⁹ Corte Constitucional de Colombia, 11.11.2003, Sentencia C-1061, p. 16.

³⁰ Corte Constitucional de Colombia, 16.7.2014, Sentencia C-500, p. 33.

³¹ Tiene como consecuencia la terminación de la relación del servidor público con la administración, la desvinculación del cargo que desempeñaba o la terminación del contrato de trabajo.

e inhabilidad general³² para las gravísimas, b) suspensión³³ en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial³⁴ para las graves cometidas con dolo, c) suspensión para las graves en que medie la culpa, d) multa para las leves dolosas y e) amonestación escrita para las leves culposas. Tomando en consideración los efectos que generan la destitución, suspensión e inhabilidad, y el hecho de que pueden ser impuestas incluso en contra de servidores públicos de elección popular al tenor del numeral sexto del artículo 277 de la Constitución³⁵, es claro que las sanciones disciplinarias tienen el alcance de limitar los derechos políticos, transgrediendo los estándares interamericanos explicados previamente. Por tanto, es necesario explicar el grado de vinculatoriedad de estos estándares para el Estado colombiano y cómo han sido analizados a la fecha, aspectos abarcados en los acápite subsiguientes.

2. *El bloque de constitucionalidad y la vinculatoriedad de los tratados internacionales de derechos humanos para el Estado colombiano*

La Constitución colombiana no se limita a lo contenido formalmente en su texto, pues incorpora, a su vez, otros mandatos que robustecen la carta de principios y derechos del ordenamiento jurídico³⁶. Esto se sustenta en lo dispuesto por los artículos 9, 44, 93 94 y 214 de la Constitución, ya que establecen un mandato acorde con el que existe una integración material de determinadas normas y principios que sirven como parámetro de control de constitucionalidad de las leyes, lo que ha recibido la denominación de bloque de constitucionalidad³⁷ y ha contribuido a la ampliación de la interpretación constitucional en el país³⁸, maximizando, a su vez, la garantía de los derechos de las personas³⁹.

En este orden, el bloque de constitucionalidad tiene como una de sus principales virtudes “superar la concepción meramente formal o documental de la Constitución”⁴⁰, pues logra que el texto constitucional abra las puertas de los límites territoriales estatales, propiciando el ingreso del derecho internacional de los derechos humanos al ámbito interno⁴¹. Bajo este entendido, se trata de normas que conforman un parámetro coherente de obligatorio cumplimiento para todos los poderes públicos⁴². Así, la Convención

³² Consiste en la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función por el término señalado en el fallo, el que debe estar en el rango de entre 10 y 20 años.

³³ Implica la separación temporal del ejercicio del cargo en cuyo desempeño tuvo lugar la falta disciplinaria.

³⁴ Se refiere a la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo distinto de aquel que desempeñaba al momento de cometer la falta por el término señalado en el fallo, el que no puede ser inferior a 30 días ni superior a 12 meses.

³⁵ Corte Constitucional de Colombia, 6.11.2002, Sentencia C-948, p. 43.

³⁶ Corte Constitucional de Colombia, 21.5.2020, Sentencia SU-146, p. 44.

³⁷ Corte Constitucional de Colombia, 22.6.2016, Sentencia C-327, p. 26.

³⁸ SUELT-COCK (2016), p. 309.

³⁹ Corte Constitucional de Colombia, 22.6.2016, Sentencia C-327, p. 29.

⁴⁰ OLANO (2005), p. 236.

⁴¹ ZEBALLOS (2018), p. 29.

⁴² MENDIETA y TOBÓN (2018), p. 55.

americana, como tratado internacional de derechos humanos ratificado por Colombia, es vinculante para el Estado. Sin embargo, la Corte Constitucional ha desarrollado líneas jurisprudenciales que van en contravía de los estándares interamericanos de derechos humanos⁴³, siendo una de ellas la relativa a la restricción de derechos políticos mediante sanciones de carácter disciplinario.

3. *El análisis constitucional de las sanciones disciplinarias en contra de funcionarios públicos de elección popular*

En su primer fallo pertinente a la materia, la Corte Constitucional aclaró que las interpretaciones sistemática y teleológica de los tratados internacionales permiten ajustar su contenido a los cambios históricos, por lo que la interpretación de una norma contenida en un tratado internacional debería hacerse en consonancia con los demás tratados que guarden relación con la materia objeto de estudio, aun cuando estos últimos hagan parte de otros sistemas internacionales de protección de los derechos humanos⁴⁴. Concretamente, la Corte consideró necesario interpretar sistemáticamente de los tratados ratificados por Colombia en materia de lucha contra la corrupción y la Convención Americana, concluyendo que el contenido del artículo 23 de este tratado no se oponía a que el Estado adoptara medidas sancionatorias de naturaleza no penal que tuvieran como consecuencia la restricción de derechos políticos, siempre que tuviesen como propósito la protección del erario⁴⁵.

Posteriormente, la Corte emitió una sentencia de unificación en la que sostuvo que del artículo 23 de la Convención Americana no era posible inferir una prohibición a los Estados para que en sus respectivas legislaciones consagraran otro tipo de restricciones a los derechos políticos, pues se trataba de un artículo que no establecía una relación *numerus clausus* en cuanto a las eventuales limitaciones que pueden ser impuestas a su ejercicio desde la perspectiva constitucional⁴⁶. Además, tomando como referencia un caso previo de la Corte IDH en el que se sostenía que las sanciones administrativas son una expresión del poder punitivo del Estado y tienen –en ocasiones– naturaleza similar a las penas⁴⁷, la Corte Constitucional determinó que, más allá del alcance de las sanciones, el análisis de la potestad disciplinaria debía centrarse en el respeto de las garantías judiciales que le son inherentes a los procesos de esta índole⁴⁸.

⁴³ Un ejemplo de esto se puede observar en la postura recogida y ratificada en la sentencia C-469 de 2016, en donde se acepta que la protección de la comunidad justifica la prisión preventiva, aun cuando los estándares del SIDH son claros en señalar que este tipo particular de limitación de la libertad personal debe obedecer exclusivamente a fines procesales, siendo el caso más reciente *Manuela y otros v. El Salvador* (párr. 100).

⁴⁴ Corte Constitucional de Colombia, 26.1.2006, Sentencia C-028, p. 31.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 33.

⁴⁶ Corte Constitucional de Colombia, 17.10.2013, Sentencia SU-712, pp. 77-78.

⁴⁷ Corte IDH, 23.11.2010, Vélez Loor vs. Panamá, párr. 170.

⁴⁸ Corte Constitucional de Colombia, 17.10.2013, Sentencia SU-712, p. 81.

En su siguiente pronunciamiento, la Corte Constitucional, al referirse al denominado control de convencionalidad⁴⁹, destacó que la armonización que supone dicha obligación no se puede considerar suficiente para integrar al bloque de constitucionalidad la jurisprudencia emanada de la Corte IDH, pues esta sería solamente un criterio hermenéutico relevante que, en lugar de ser aplicado de manera general, debe ser considerado en cada caso en particular⁵⁰. Igualmente, la Corte estimó que ya existía una cosa juzgada constitucional frente a la armonía de la legislación nacional con el contenido y alcance del artículo 23 de la Convención Americana⁵¹⁻⁵².

En su último fallo concerniente a la materia, la Corte Constitucional aclaró que los Estados tienen un margen de apreciación en el que es posible atribuir, a órganos de control oficiales, competencias disciplinarias que puedan acarrear la imposición de sanciones que restrinjan derechos políticos, siendo el derecho al debido proceso de los servidores públicos de elección popular el límite a dicho margen⁵³. A juicio de la Corte, los parámetros del SIDH deben variar en consonancia con los contextos de los Estados y sus normas internas⁵⁴ debido a que la Convención Americana no impone un modelo específico de reglamentación de los derechos políticos⁵⁵. Finalmente, la Corte insistió en que las sentencias del tribunal interamericano, declarando la responsabilidad internacional de otros Estados por haber limitado los derechos políticos mediante decisiones de naturaleza no penal, carecían de vinculatoriedad para Colombia debido a que eran casos con efectos interpartes⁵⁶.

No obstante lo anterior, los argumentos esbozados por la Corte Constitucional no obedecen a un control de convencionalidad real, pues la interpretación que realiza de las normas internas soslaya los estándares interamericanos en materia de derechos políticos asociando, erróneamente, los artículos 8 y 23 de la Convención Americana para equiparar los procesos penales a los disciplinarios. Al respecto, la Corte IDH ha sido clara en señalar que las garantías contenidas en el artículo 8 buscan garantizar que las

⁴⁹ En el caso *Olivares Muñoz y otros vs. Venezuela* (2020), la Corte IDH explica que se trata de una obligación consistente en contrastar la legislación nacional con la Convención Americana, tomando en consideración, además del texto del tratado, la interpretación realizada por el tribunal interamericano, esto con el propósito de que las autoridades internas ajusten su interpretación normativa a los parámetros establecidos por la jurisprudencia de este tribunal regional de derechos humanos.

⁵⁰ Corte Constitucional de Colombia, 16.7.2014, Sentencia C-500, p. 76.

⁵¹ *Ibidem*, p. 72.

⁵² Esta postura se reiteró en la sentencia SU-355 (2015), explicando que no era posible cuestionar o discutir la validez constitucional de la competencia de la PGN para imponer sanciones disciplinarias que tienen el alcance de limitar los derechos políticos de funcionarios públicos elegidos por voto popular (p. 25).

⁵³ Corte Constitucional de Colombia, 13.3.2019, Sentencia C-111, p. 11.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 13.

⁵⁵ Esto se sustenta en lo sostenido en el caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos* (2008), en donde la Corte IDH explicó que la Convención Americana establece lineamientos generales que determinan el contenido mínimo de los derechos políticos, permitiendo a los Estados que, en el marco de los parámetros convencionales, regulen estos derechos con arreglo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales (párr. 166).

⁵⁶ Corte Constitucional de Colombia, 13.3.2019, Sentencia C-111, pp. 13-14.

decisiones adoptadas en el marco de una actuación, sea esta administrativa o judicial, no sean arbitrarias y se ajusten al debido proceso⁵⁷, siendo necesario determinar, en cada caso particular, las garantías que conciernan a un proceso sancionatorio no penal de acuerdo con su naturaleza y alcance⁵⁸. Aunado a esto, es importante tomar en consideración que en el SIDH no existe ningún pronunciamiento en el que se afirme que es posible limitar derechos políticos mediante sanciones de naturaleza diferente a la penal.

En este orden, se concuerda con Rivas respecto de que la Corte Constitucional ha demostrado un altísimo nivel en debates constitucionales, pero, a su vez, ha dejado en evidencia que se paraliza cuando se encuentra ante un asunto que le exige “transgredir las fronteras de su esquema tradicional”⁵⁹. La línea jurisprudencial desarrollada por la Corte frente al tema objeto de estudio es un claro ejemplo, pues sus errores interpretativos quedaron reflejados en la condena internacional de Colombia por el caso Petro Urrego.

4. *El caso Petro Urrego: decisiones internas y condena internacional*

El señor Gustavo Francisco Petro Urrego fue elegido como alcalde de la ciudad de Bogotá D.C. para el periodo 2012-2015, pero, a raíz de fallas presentadas en el modelo de recolección de basura planteado por el mandatario, la PGN dio apertura a un proceso disciplinario en su contra. Este proceso concluyó con la imposición de una sanción consistente en su destitución como alcalde y una inhabilidad general por el término de 15 años. Ante la decisión, el señor Petro Urrego interpuso recurso de reposición, el que fue resuelto negativamente, por lo que la sanción quedó en firme. En atención a esto, decidió instaurar una acción de amparo constitucional, obteniendo un fallo desfavorable. Por otro lado, elevó una solicitud de medidas cautelares a la CIDH, entidad que consideró que el caso reunía los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad exigidos para otorgarlas, motivo por el que solicitó al gobierno colombiano que suspendiera inmediatamente los efectos de la sanción disciplinaria impuesta por la PGN⁶⁰.

Sin embargo, el gobierno no acogió la solicitud y dispuso la destitución del señor Petro Urrego. Una vez destituido, el señor Petro Urrego ejerció el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para que, en el marco de la jurisdicción administrativa, se dejara sin efecto la sanción de la PGN. Dentro del trámite de esta acción judicial se dispuso la suspensión provisional de los efectos jurídicos de la sanción, por lo que, luego de un mes, se produjo su reincorporación al cargo que ostentaba. Como resultado de este proceso judicial, se declaró la nulidad de la sanción de la PGN debido a que la conducta sancionada no se constituía en un acto de corrupción, lo que contravenía la línea jurisprudencial desarrollada respecto de la materia por parte de la Corte Constitucional⁶¹.

⁵⁷ Corte IDH, 3.5.2016, Maldonado Ordóñez vs. Guatemala, párr. 79.

⁵⁸ Corte IDH, 27.8.2020, Urrutia Laubreaux vs. Chile, párr. 102.

⁵⁹ RIVAS (2017), p. 677.

⁶⁰ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2014), párr. 20.

⁶¹ Consejo de Estado de Colombia, 15.11.2017, rad. 11001-03-25-000-2014-00360-00(IJ), pp. 37-39.

Pese a esta última decisión, el caso del señor Petro Urrego fue sometido a la Corte IDH, en cuya sentencia aclaró que ninguno de los artículos de la Convención Americana puede ser interpretado en sentido de facultar a los Estados a limitar determinado derecho en mayor medida a lo que dispone este tratado internacional⁶². En este sentido, reiteró que el artículo 23.2 de la Convención Americana es claro en señalar que dicho instrumento no permite que un órgano administrativo imponga una sanción que tenga como consecuencia la restricción de los derechos políticos de un ciudadano, pues esto solo puede hacerse por medio de una sentencia emanada de un juez competente en el marco de un proceso penal⁶³. Además, hizo hincapié en que el artículo en comento establece un listado de posibles causales para la limitación o reglamentación de este tipo de derechos con el propósito de que su limitación obedezca a criterios claros y regímenes específicos, evitando con esto que tal restricción quede al arbitrio o voluntad del gobierno de turno⁶⁴.

Asimismo, la Corte IDH concluyó que las disposiciones constitucionales que desarrollan la potestad disciplinaria a cargo de la PGN admiten la posibilidad de ser interpretadas de modo compatible con la Convención Americana siempre que se entienda que dicha potestad está limitada únicamente a la vigilancia de los funcionarios de elección popular⁶⁵. Empero, las leyes que facultaban la limitación de los derechos políticos de estos funcionarios por medio de sanciones no penales vulneraban los artículos 2 y 23 del tratado⁶⁶. En este sentido, en el punto resolutivo 8 de la sentencia se le ordenó al Estado adecuar su ordenamiento jurídico interno a los parámetros establecidos por la Corte IDH, lo que se realizó con la reforma legislativa que se examina en la siguiente sección.

IV. LA CUESTIONABLE REFORMA DE LA LEGISLACIÓN DISCIPLINARIA EN COLOMBIA

Ante la obligación de modificar la normativa que regulaba la limitación de derechos políticos mediante sanciones disciplinarias, la PGN y el Ministerio del Interior presentaron un proyecto de ley para que el Congreso de la República reformara la legislación disciplinaria, lo que culminó con la expedición de la Ley 2094 de 2021. Sin embargo, lejos de adecuarse a los estándares interamericanos en la materia, la norma mantiene las facultades que dieron origen a la condena internacional del Estado. A continuación se desarrollan los principales aspectos de la reforma, explicando sus falencias y la situación de Colombia frente a una eventual supervisión de cumplimiento por parte de la Corte IDH.

⁶² Corte IDH, 8.7.2020, Petro Urrego vs. Colombia, párr. 94.

⁶³ *Ibidem*, párr. 96.

⁶⁴ *Ibidem*, párr. 98.

⁶⁵ *Ibidem*, párr. 112.

⁶⁶ *Ibidem*, párrs. 113-116.

1. *La función jurisdiccional y la Procuraduría General de la Nación*

Uno de los principales elementos que contempla la reforma a la normativa disciplinaria es la atribución de funciones jurisdiccionales a la PGN⁶⁷, el que, según la exposición de motivos del proyecto de ley, tendría sustento en lo dispuesto por el artículo 116 de la Constitución⁶⁸, motivo por el que vale la pena efectuar una breve aproximación a lo que se entiende por la función jurisdiccional y las exigencias que esta trae consigo. Esto con el propósito de verificar si un ente de control como la PGN está en la capacidad material de cumplirlas respecto de los funcionarios públicos de elección popular de acuerdo con las realidades normativas y fácticas del país.

En tal sentido, la función jurisdiccional ha sido entendida como aquel mecanismo ofrecido por el Estado a los particulares con el propósito de resolver las controversias que existan entre estos o entre estos y aquel⁶⁹. Se trata de un servicio público⁷⁰ que tiene como finalidad garantizar la prevalencia del ordenamiento jurídico⁷¹ y que debe ser ejercido por un órgano imparcial e independiente⁷². Estos últimos factores son vitales para la legitimidad de la función, pues la sociedad espera que las entidades investidas con la función jurisdiccional sean imparciales en su funcionamiento respecto de intereses sociales definidos y los que puedan tener otras instituciones estatales⁷³.

Al revisar la literatura aplicable es posible observar cierto consenso respecto de que la función jurisdiccional debe ser ejercida exclusivamente por los tribunales de justicia⁷⁴. En tal sentido, si se sigue un concepto general y amplio de lo que se entiende por esta se podría pensar, a primera vista, que en determinados casos los demás poderes públicos podrían ejercerla⁷⁵, pero en realidad se trataría solamente de facultades juzgadoras o resolutorias, pues un elemento inherente a la función jurisdiccional es su independencia de los poderes políticos⁷⁶.

Asimismo, es necesario precisar que la atribución de función jurisdiccional que establece la Carta es eminentemente excepcional, esto quiere decir, entre otras cosas, que existe una obligación intrínseca consistente en interpretar restrictivamente el alcance de esta disposición constitucional⁷⁷. Por tanto, al llevar a cabo este tipo de interpretación

⁶⁷ El artículo 1 de la Ley 2094 de 2021 dispone: “Se le atribuye a la Procuraduría General de la Nación funciones jurisdiccionales para la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive los de elección popular y adelantar las investigaciones disciplinarias e imponer las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad y las demás establecidas en la ley”.

⁶⁸ SENADO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2021), p. 11.

⁶⁹ CONCHA y CABALLERO (2001), p. 167.

⁷⁰ CARVAJAL (2004), p. 9.

⁷¹ MARTÍNEZ (2017), p. 61.

⁷² GORDILLO (2014), p. 64.

⁷³ CONCHA y CABALLERO (2001), p. 213.

⁷⁴ BORDALÍ (2020), p. 58; MARTÍNEZ (2017), p. 61; CARVAJAL (2004), p. 9.

⁷⁵ GORDILLO (2014), p. 64., p. 63.

⁷⁶ BORDALÍ (2020), p. 58.

⁷⁷ Corte Constitucional de Colombia, 20.3.2013, Sentencia C-156, p. 47.

debe recordarse que en el texto de la Constitución hay un orden preferente de los derechos fundamentales sobre las demás disposiciones que hacen parte del ordenamiento jurídico debido a que uno de los fines esenciales del Estado es el de la protección, vigencia y salvaguardia de aquellos⁷⁸. En este orden, ante la posibilidad de restringir el ejercicio de un derecho fundamental, el margen de interpretación se restringe y la noción de jurisdicción debería ser más estricta.

Además, la asignación de funciones jurisdiccionales a la PGN con el propósito de sancionar a los funcionarios públicos de elección popular sería contraria no solo a la Convención Americana, sino también a la Constitución, pues parte de una interpretación excesivamente amplia del artículo 23.2 de este tratado internacional. Al respecto, debe tenerse en cuenta que la interpretación de la Convención Americana no es una tarea que sea de competencia de las instituciones estatales, sino que es una facultad exclusiva de la Corte IDH al ser la “intérprete última de la Convención Americana”⁷⁹, cuyos estándares respecto de la materia son claros y consistentes en cada uno de los casos que ha analizado. No sobra decir que son incompatibles con la facultad que la reforma le asigna a la PGN.

Más aún, al analizar los requisitos de independencia e imparcialidad, característicos de la función jurisdiccional, se advierte que la PGN podría no cumplirlos frente a todos los funcionarios públicos de elección popular. Esto se debe, principalmente, al diseño institucional que tiene y a la forma en que es elegido su director. Llama la atención que la Constitución no establezca ningún requisito para poder ocupar el cargo de mayor jerarquía dentro de este ente de control, pues implica que, en principio, cualquier ciudadano, sin importar su formación académica y experiencia profesional, podría ocupar uno de los cargos de mayor importancia en el país.

En cuanto al proceso de selección, de acuerdo con el artículo 276 de la Carta, el Senado es el encargado de elegir al director de este ente de control de una terna conformada por candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Podría creerse que se trata de un procedimiento que, al permitir la participación de todos los poderes públicos, es justo, brinda las garantías para una elección transparente y concluye con la elección de la mejor opción. Sin embargo, ya se han presentado casos que ponen en tela de juicio la efectividad de esta modalidad de selección. En uno de ellos, relacionado con la declaración de nulidad del acto por el que se reeligió al Procurador General de la Nación en 2012, se demostró que el demandado había favorecido a parientes de magistrados de la Corte Suprema de Justicia con nombramientos de libre disposición en el ente de control, lo que habría incidido en que dicho tribunal lo nominara para la terna⁸⁰.

El caso más reciente es el de la actual Procuradora General de la Nación, quien fue incluida en la terna por el Presidente de la República a pesar de haber hecho parte de su propio gabinete en el Ministerio de Justicia y el Derecho. Debido a las mayorías con

⁷⁸ Corte Constitucional de Colombia, 11.2.2003, Sentencia C-095, p. 13.

⁷⁹ Corte IDH, 24.11.2020, Casa Nina vs. Perú, párr. 139.

⁸⁰ Consejo de Estado de Colombia, 7.9.2016, rad. 11001-03-28-000-2013-00011-00(SU), pp. 33-37.

que contaba el gobierno en el Senado, la elección de la otrora ministra no sorprendió a muchos. Lo particular de este caso es que pone de presente el riesgo de que partidos políticos, con mayorías en el Senado y que tengan la competencia para intervenir en la designación de uno de los integrantes de la terna, decidan quién estará a cargo del control disciplinario de todos los funcionarios públicos en el país, restándole independencia e imparcialidad a la PGN. Esto, aunado a la facultad de restringir los derechos políticos de quienes hayan sido elegidos por voto popular, puede traducirse en persecuciones a políticos opositores al gobierno y, por esta razón, la violación de sus derechos humanos mediante sanciones disciplinarias.

Sin embargo, podría argumentarse que el director de la PGN no es quien adelanta personalmente los sumarios disciplinarios en contra de los funcionarios públicos, por lo que no habría razón para creer que, de tenerlos, sus intereses políticos influirían en el sentido de las decisiones que se adopten al interior del ente de control. No obstante, la jurisprudencia nacional ha dejado claro que, a causa de las atribuciones otorgadas por los artículos 275 y 277 de la Constitución, quien funja como Procurador General de la Nación orienta, coordina y direcciona todas las dependencias y funcionarios que hacen parte de la entidad con el propósito de asegurar unidad de acción⁸¹. Esto demuestra que, independientemente del partido político que gobierne y tenga la posibilidad de imponer a la persona de su preferencia para dirigir la PGN, existe el riesgo de que la imparcialidad del ente de control se vea comprometida al momento de adelantar sumarios que puedan concluir con la restricción de los derechos políticos de un funcionario elegido por voto popular.

Bajo estas consideraciones, es posible afirmar que, de acuerdo con las particularidades del andamiaje institucional colombiano, la atribución formal de funciones jurisdiccionales a la PGN que realiza la reforma analizada no se traduce en el ejercicio material de la función jurisdiccional.

2. *El margen de apreciación y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*

Uno de los aspectos abarcados en la exposición de motivos del proyecto de ley es el relativo al margen de apreciación con el que contarían los Estados para la restricción de los derechos políticos y cómo esta no fue respetada en el caso Petro Urrego⁸². A pesar de esto, se debe tener en cuenta que se trata de una teoría que tiene un amplio desarrollo en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁸³ (en adelante TEDH), pero que no ha sido profundizada en la jurisprudencia de la Corte IDH⁸⁴.

Asimismo, al analizar los casos del TEDH referenciados en la exposición de motivos se advierte que en uno de ellos el amplio margen de apreciación que se le reconoce a los

⁸¹ Consejo de Estado de Colombia, 31.10.2018, rad. 11001-03-25-000-2016-00718-00(3218-16), p. 13.

⁸² SENADO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2021), pp. 7-8.

⁸³ SÁNCHEZ-MOLINA (2014), pp. 373-377.

⁸⁴ BENAVIDES (2009), p. 308.

Estados se refiere a la limitación del derecho al voto de quienes hayan sido condenados por la comisión de un delito⁸⁵, mientras que en el otro caso solamente se efectúa un análisis de las garantías del debido proceso que se deben brindar al momento de restringir el derecho a la participación en política⁸⁶, sin hacer alusión alguna al margen de apreciación frente a la naturaleza del proceso o a la jurisdicción con las que se realiza tal restricción. Esto último se sustenta en que, a diferencia de la Convención Americana, el Convenio Europeo de Derechos Humanos no especifica que este tipo de limitaciones se deban realizar en el marco de un proceso penal.

Ahora bien, se reconoce que existen algunas sentencias de la Corte IDH en las que se hace alusión al margen de apreciación. Estas se refieren a la aplicación de esta teoría en las siguientes circunstancias: a) determinar los requisitos que deben cumplirse para obtener la nacionalización⁸⁷; b) regular el ejercicio del recurso que contempla el artículo 8.2.h) de la Convención Americana⁸⁸; y c) la definición científica y legal del comienzo de la vida, aunque frente a esta última es importante aclarar que se trató de un análisis de los estándares desarrollados por el TEDH⁸⁹ y que la Corte IDH no consideró pertinente pronunciarse acerca de dicho margen⁹⁰. Como se advierte, no existe ningún caso en el que la Corte IDH haya sostenido, expresa o implícitamente, que los Estados cuentan con un margen de apreciación para la restricción de derechos políticos por medio de medidas de carácter individual o particular (sanciones).

Respecto de los casos referenciados en la exposición de motivos del proyecto de ley, se puede observar que ninguno de los apartados reproducidos se refiere a la restricción de derechos mediante una sanción. Estos hacen alusión a la determinación de los requisitos para ejercer los derechos políticos y a la obligación que les asiste a los órganos vinculados a la administración de justicia de ejercer el control de convencionalidad. Igualmente, llama la atención el que, al tratar el caso López Mendoza contra Venezuela, se resaltara el apartado relacionado con el deber de adoptar decisiones que respeten las garantías del debido proceso y no se hiciera mención alguna que se trata de un caso en el que precisamente la Corte IDH hace énfasis en la naturaleza del proceso (penal), el tipo de sanción (condena) y el funcionario competente (juez) como requisitos que deben ser cumplidos para la limitación de derechos políticos⁹¹.

En este orden, la conveniente interpretación de los estándares interamericanos que se realiza en la exposición de motivos del proyecto de ley pone presente lo peligroso que puede ser adoptar la teoría del margen de apreciación en el SIDH, ya que puede

⁸⁵ TEDH, 30.3.2004, *Hirst v. The United Kingdom* (No. 2), párr. 51.

⁸⁶ TEDH, 24.4.2007, *Matyjek v. Poland*, párrs. 53-65.

⁸⁷ Corte IDH, 19.1.1984, Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización, párr. 62.

⁸⁸ Corte IDH, 2.7.2004, *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, párr. 161; 17.11.2209, *Barreto Leiva vs. Venezuela*, párr. 90; 30.1.2014, *Liakat Ali Alibux vs. Suriname*, párr. 53.

⁸⁹ Corte IDH, 28.11.2012, *Artavia Murillo y Otros ("fecundación in vitro") vs. Costa Rica*, párrs. 237-252.

⁹⁰ *Ibidem*, párr. 316.

⁹¹ Corte IDH, 1.9.2011, *López Mendoza vs. Venezuela*, párr. 107.

tener como consecuencia la desnaturalización de las obligaciones de los Estados y, por lo tanto, incrementar el riesgo de que los mismos incurran en hechos internacionalmente ilícitos⁹². Se debe recordar que el problema de las violaciones de derechos humanos tiene lugar debido a la falta de adecuación de las actividades de las entidades estatales con las obligaciones internacionales del Estado, aspecto de fundamental importancia debido a que es en los elementos fácticos o normativos en donde se refleja la plena vigencia de los derechos humanos⁹³.

3. *¿Y las garantías de no repetición?*

Toda violación a una obligación internacional en la que incurra un Estado, sea esta convencional o consuetudinaria, genera una responsabilidad internacional por hecho ilícito⁹⁴, frente a esto surge, a su vez, la obligación de reparación⁹⁵, aspecto que se encuentra descrito expresamente en el artículo 63.1 de la Convención Americana. En materia de reparación, se pretende que, además de medidas constitutivas de reparaciones individuales, se puedan imponer órdenes con efectos generales en procura de evitar violaciones repetitivas de derechos humanos⁹⁶. Este tipo de medidas se conocen como garantías de no repetición y buscan maximizar la función preventiva del derecho, lo que se traduce en un esfuerzo presente, futuro y constante, a cargo del Estado, de evitar la reproducción de aquellos hechos que ocasionaron la violación a los derechos humanos por las que fue hallado responsable⁹⁷.

Al respecto, la Corte IDH ha reiterado que la obligación general contenida en el artículo 2 de la Convención Americana es inmediatamente exigible y le impide al Estado legislar contra sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos⁹⁸. Igualmente, se ha explicado que de ella se proyectan medidas de amplio espectro, pues incide en aspectos como el orden jurídico y la estructura del Estado, así como en el impulso de cambios que modifiquen las condiciones estructurales de las violaciones⁹⁹.

Es claro que una modificación normativa exigida por la Corte IDH no se puede realizar de manera inmediata, motivo por el que se le suele conceder a los Estados un plazo razonable para que lleven a cabo las adecuaciones de su derecho interno¹⁰⁰. Esto implica que, mientras se mantenga vigente la norma, podrían volverse a presentar violaciones a los derechos humanos; sin embargo, la Corte IDH dejó claro que en estas

⁹² NASH (2012), p. 62.

⁹³ NASH (2018), pp. 95-96.

⁹⁴ AIZENSTATD (2012), p. 15.

⁹⁵ CRAWFORD (2009), p. 5.

⁹⁶ LONDOÑO y HURTADO (2017), p. 729.

⁹⁷ PINACHO (2019), p. 56.

⁹⁸ NIKKEN (2013), p. 24.

⁹⁹ GARCÍA (2012), p. 232.

¹⁰⁰ FERRER (2012), p. 95.

circunstancias es necesario que se ejerza un control de convencionalidad *ex officio*¹⁰¹, pues este se erige como una institución en donde se aplica el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en procura de solucionar, a nivel interno, asuntos en los que se evidencie la violación de derechos consagrados en la Convención Americana¹⁰².

Hay que recordar que la Corte IDH sostuvo que una interpretación armónica entre los artículos 277.6 y 278.1 de la Constitución y 23 de la Convención Americana permite colegir que la PGN sí puede ejercer vigilancia de la conducta de los funcionarios públicos elegidos por voto popular, siempre que el ejercicio de esta facultad no desemboque en la restricción de sus derechos políticos¹⁰³. En este sentido, la modificación en la legislación interna debía tomar en consideración esta interpretación de las disposiciones constitucionales, pero, como se ha señalado hasta aquí, el Estado optó por tramitar y aprobar una reforma que mantiene vigente la facultad que dio origen a la declaratoria de responsabilidad internacional por hecho ilícito.

Ahora bien, el tercer inciso del artículo 1 de la Ley 2094 de 2021 dispone que, en el caso de los servidores públicos elegidos por voto popular, la ejecución de la sanción disciplinaria quedará supeditada a lo que decida la autoridad judicial, lo que podría considerarse como algo que conjura el problema planteado. No obstante, ninguno de los apartados del artículo dispone que todas las decisiones sancionatorias impuestas por la PGN que restringen derechos políticos deben ser revisadas inmediatamente por la autoridad judicial, lo que establece la norma en comento es que este tipo de sanciones pueden ser sometidas a revisión ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Así, es necesario tomar en consideración que la suspensión de los efectos de este tipo de sanciones se daría solamente en el marco de un proceso de esta naturaleza, lo que implica que: a) la sanción debe estar en firme; b) el afectado debe presentar una demanda ante esta jurisdicción, solicitando como medida cautelar la suspensión de los efectos de la sanción; c) el juez a quien le sea asignado el caso debe admitir la demanda y decretar la medida solicitada. Esto implica que la restricción de los derechos políticos sí se materializaría, aunque fuese por poco tiempo. Paradójicamente, eso fue lo ocurrido en el caso Petro Urrego, lo que quiere decir que la disposición analizada no constituye un aporte real al ordenamiento jurídico colombiano ni contribuye en el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos.

Finalmente, es poco probable que los funcionarios de la PGN apliquen un debido control de convencionalidad debido a la sujeción a las directrices que deben seguir del director de este órgano de control. Por estas razones, la reforma analizada no solo representa un incumplimiento a lo que fue ordenado por la Corte IDH en el caso Petro Urrego¹⁰⁴, sino que también deja la puerta abierta para que nuevas violaciones de derechos humanos se materialicen en contra de los funcionarios públicos de elección popular.

¹⁰¹ Corte IDH, 14.5.2013, Mendoza y otros vs. Argentina, párr. 323.

¹⁰² Corte IDH, 8.7.2020, Petro Urrego vs. Colombia, párr. 107.

¹⁰³ *Ibidem*, párr. 112.

¹⁰⁴ Corte IDH, 25.11.2021, Petro Urrego vs. Colombia, párr. 22.

V. CONCLUSIONES

Aun cuando los derechos políticos pueden ser objeto de restricciones, los Estados Parte de la Convención Americana deben respetar las obligaciones impuestas por el tratado al respecto y que han sido desarrolladas por la Corte IDH en múltiples casos contenciosos. Una de estas obligaciones es que las limitaciones a los derechos políticos de quienes ocupan un cargo público de elección popular son precedentes, exclusivamente, por medio de una sanción impuesta por un juez en el marco de un proceso penal. Fue el incumplimiento de esta exigencia lo que llevó a que la Corte IDH le ordenara al Estado colombiano que adecuara su legislación interna.

Al revisar y analizar la reforma legislativa efectuada por el Estado es claro que se está ante una norma que mantiene vigente la posibilidad de que una entidad, ajena al poder judicial, restrinja los derechos políticos de funcionarios públicos de elección popular mediante un proceso de carácter disciplinario. Lamentablemente, las autoridades estatales persisten en una interpretación amplia del artículo 23.2 de la Convención Americana, lo que estaría sustentado, aparentemente, en la necesidad de aplicar el estatuto disciplinario a este tipo de funcionarios.

En este orden, es importante que el Estado comprenda que lo dispuesto por la Convención Americana no tiene como finalidad evitar que se realice un control del ejercicio de la función pública por parte de quienes han sido elegidos por voto popular. Por el contrario, lo que se pretende es que no se adopten decisiones arbitrarias por parte de entidades que no cumplan con las exigencias de imparcialidad e independencia que caracterizan la función jurisdiccional y que, como se evidenció, no pueden predicarse de una entidad como la PGN.

No se niega que los funcionarios públicos de elección popular puedan incurrir en conductas que afecten la buena marcha de la gestión pública, ante estas es necesario imponer una sanción. Sin embargo, en el marco de un proceso disciplinario la sanción que se imponga no puede tener el efecto de limitar los derechos políticos del funcionario; en su lugar, la pena podría estar relacionada, por ejemplo, con la prohibición de ejercer, una vez culminado el mandato para el que se fue elegido, cualquier cargo público que no sea de elección popular. Además, frente a las conductas más graves el Estado estaría en la capacidad de realizar una reforma a su legislación penal con el propósito de incluir tipos penales que, como ocurre con el delito de abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto, impongan como sanción la multa y la pérdida del cargo público.

BIBLIOGRAFÍA

- AIZENSTATD LEISTENSCHNEIDER, Najman Alexander, 2012: "La responsabilidad internacional de los Estados por actos ilícitos, crímenes internacionales y daños transfronterizos", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XII, pp. 3-23.
- BENAVIDES CASALS, María Angélica, 2009: "El consenso y el margen de apreciación en la protección de los derechos humanos", *Revista Ius Et Praxis*, año 15, N° 1, pp. 295-310.

- BORDALÍ SALAMANCA, Andrés, 2020: *Derecho jurisdiccional*, Santiago de Chile: Tirant lo Blanch.
- CARVAJAL PÉREZ, Marvin, 2004: "El derecho a la acción y el acceso a la justicia constitucional en Costa Rica", *Revista de Derecho*, Nº 8, pp. 9-28.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2014: "Gustavo Francisco Petro Urrego respecto de la República de Colombia – Medida Cautelar No. 374-13", Resolución 5/2014. Disponible en: <<https://n9.cl/tz36d>> [Fecha de consulta: 21 de julio de 2021].
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2019: *Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos*, Washington: OEA.
- CONCHA CANTÚ, Hugo A. y CABALLERO JUÁREZ, José Antonio, 2001: *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- CRAWFORD, James, 2009: "Artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos". Disponible en: <<https://n9.cl/863hu>> [Fecha de consulta: 26 de agosto de 2021].
- FERRAJOLI, Luigi, 2003: "Sobre la definición de "democracia". Una discusión con Michelangelo Bovero" (Traducción de GUZMÁN, Nicolás), *Isonomía*, Nº 19, pp. 227-240.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y PELAYO MÖLLER, Carlos María, 2012: "El deber de adoptar disposiciones de derecho interno. Análisis del artículo 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su impacto en el orden jurídico nacional", en: Raúl Pérez Johnston, Graciela Rodríguez Manzo y Ricardo Antonio Silva Díaz (editores), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, Porrúa-Escuela Libre de Derecho, pp. 53-99.
- FIGUEROA ROMERO, Raúl y CRUZ CHAVARRÍA SUÁREZ, Mario, 2019: *La democracia y su calidad en el siglo XXI. Algunos apuntes teóricos*, México D.F.: Ediciones Eón.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, 2012: "El control judicial interno de convencionalidad", en: Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coordinador), *El control difuso de convencionalidad. Diálogo entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los jueces nacionales*, Querétaro, Fundap, pp. 211-243.
- GORDILLO, Agustín, 2014: *tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*, Tomo 9, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo.
- LALINDE ORDÓÑEZ, Sebastián, 2019: *Elogio a la bulla. Protesta y democracia en Colombia*, Bogotá D.C.: Dejusticia.
- LONDOÑO LÁZARO, María Carmelina y HURTADO, Mónica, 2017: "Las garantías de no repetición en la práctica judicial interamericana y su potencial impacto en la creación del derecho nacional", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nº 149, pp. 725-775.
- MARTÍNEZ PABELLO, Alfonso Christian, 2017: "La influencia de la Función Jurisdiccional en la Implementación de Políticas Públicas", *Derecho Global – Estudios sobre derecho y justicia*, año 2, Nº 5, pp. 57-85.
- MENDIETA GONZÁLEZ, David y TOBÓN TOBÓN, Mary Luz, 2018: "El (des)control de constitucionalidad en Colombia", *Estudios Constitucionales*, Año 16, Nº 2, pp. 51-88.
- NASH ROJAS, Claudio, 2012: *Derecho Internacional de los Derechos Humanos en Chile. Recepción y aplicación en el ámbito interno*, Santiago de Chile: Centro de Derechos Humanos Universidad de Chile.
- NASH ROJAS, Claudio, 2018: "La doctrina del margen de apreciación y su nula recepción en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *ACDI - Anuario Colombiano De Derecho Internacional*, vol. 11, pp. 71-100.
- NIKKEN, Pedro, 2013: "El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el derecho interno", *Revista IIDH*, vol. 57, pp. 11-68.
- OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro, 2005: "El bloque de constitucionalidad en Colombia", *Estudios Constitucionales*, Vol. 3, Nº 1, pp. 231-242.

- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, 2019a: “Estándares interamericanos sobre derechos político-electorales”, *Cuestiones Constitucionales*, N° 40, pp. 109-139.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, 2019b: *Justicia electoral comparada de América Latina*, Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- PINACHO ESPINOSA, Jacqueline Sinay, 2019: *El derecho a la reparación del Daño en el Sistema Interamericano*, Ciudad de México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- RIVAS RAMÍREZ, Daniel, 2017: “El (des)control de convencionalidad en las sentencias de la Corte Constitucional colombiana”, en: Acosta Alvarado, Paola Andrea, Acosta López, Juana Inés y Rivas Ramírez, Daniel (eds.), *De anacronismos y vaticinios: diagnóstico sobre las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno en Latinoamérica*, Bogotá, Universidad de La Sabana, Universidad Externado de Colombia & Sociedad Latinoamericana de Derecho Internacional, pp. 661-680.
- RODRÍGUEZ BURGOS, Karla, 2015: “Democracia y tipos de democracia”, en Xóchitl A. Arango Morales y Abraham A. Hernández Paz (coordinadores), *Ciencia política: Perspectiva multidisciplinaria*, México D.F., Tirant lo Blanch, pp. 49-66.
- SÁNCHEZ-MOLINA, Pablo, 2014: “El margen de apreciación nacional en las sentencias del tribunal europeo de derechos humanos relativas al derecho a elecciones libres”, *Estudios de Deusto*, Vol. 62, N° 1, pp. 371-386.
- SENADO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2021: “Proyecto de ley número 423 de 2021 Senado”, Gaceta del Congreso, año XXIX-N° 234. Disponible en: <<https://n9.cl/2hgci>> [Fecha de consulta: 26 de septiembre de 2021].
- SUULT-COCK, Vanessa, 2016: “El bloque de constitucionalidad como mecanismo de interpretación constitucional. Aproximación a los contenidos del bloque en derechos en Colombia”, *Vniversitas*, N° 133, pp. 301-382.
- TILLY, Charles y TARROW, Sidney, 2015: *Contentious politics* (2° edición), New York: Oxford University Press.
- ZEBALLOS CUATHIN, Adrián Alexander, 2018: “Supremacía constitucional y bloque de constitucionalidad: el ejercicio de armonización de dos sistemas de derecho en Colombia”, *Pensamiento Jurídico*, N° 47, pp. 13-42.

Jurisprudencia citada

- CONSEJO de Estado de Colombia, sentencia de 7 de septiembre de 2016, rad. 11001-03-28-000-2013-00011-00(SU). C.P. Rocío Araújo Oñate.
- SENTENCIA de 15 de noviembre de 2017, rad. 11001-03-25-000-2014-00360-00(IJ). C.P. César Palomino Cortés.
- SENTENCIA de 31 de octubre de 2018, rad. 11001-03-25-000-2016-00718-00(3218-16). C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.
- CORTE Constitucional de Colombia, sentencia de 4 de octubre de 1993, Sentencia C-417. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.
- SENTENCIA de 6 de noviembre de 2002, Sentencia C-948. M.P. Álvaro Tafur Galvis.
- SENTENCIA de 11 de febrero de 2003, Sentencia C-095. M.P. Rodrigo Escobar Gil.
- SENTENCIA de 11 de noviembre de 2003, Sentencia C-1061. M.P. Rodrigo Escobar Gil.
- SENTENCIA de 20 de enero de 2004, Sentencia C-014. M.P. Jaime Córdoba Triviño.
- SENTENCIA de 24 de agosto de 2004, Sentencia C-796. M.P. Rodrigo Escobar Gil.
- SENTENCIA de 26 de enero de 2006, Sentencia C-028. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
- SENTENCIA de 6 de julio de 2006, Sentencia C-507. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

- SENTENCIA de 20 de marzo de 2013, Sentencia C-156. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- SENTENCIA de 17 de octubre de 2013, Sentencia SU-712. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
- SENTENCIA de 16 de julio de 2014, Sentencia C-500. M.P. Mauricio González Cuervo.
- SENTENCIA de 11 de junio de 2015, Sentencia SU-355. M.P. Mauricio González Cuervo.
- SENTENCIA de 22 de junio de 2016, Sentencia C-327. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
- SENTENCIA de 31 de agosto de 2016, Sentencia C-469. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- SENTENCIA de 13 de marzo de 2019, Sentencia C-111. M.P. Carlos Bernal Pulido.
- SENTENCIA de 21 de mayo de 2020, Sentencia SU-146. M.P. Diana Fajardo Rivera.

CORTE IDH, Opinión Consultiva de 19 de enero de 1984, Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización. Serie A No. 4.

- SENTENCIA de 2 de julio de 2004, Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Serie C No. 107. Serie C No. 107.
- SENTENCIA de 23 de junio de 2005, Yatama vs. Nicaragua. Serie C No. 127.
- SENTENCIA de 6 de agosto de 2008, Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Serie C No. 184.
- SENTENCIA de 17 de noviembre de 2009, Barreto Leiva vs. Venezuela. Serie C No. 206.
- SENTENCIA de 23 de noviembre de 2010, Vélez Lóor vs. Panamá. Serie C No. 218.
- SENTENCIA de 1 de septiembre de 2011, López Mendoza vs. Venezuela. Serie C No. 233.
- SENTENCIA de 28 de noviembre de 2012, Artavia Murillo y Otros (“fecundación *in vitro*”) vs. Costa Rica. Serie C No. 257.
- SENTENCIA de 14 de mayo de 2013, Mendoza y otros vs. Argentina. Serie C No. 260.
- SENTENCIA de 30 de enero de 2014, Liakat Ali Alibux vs. Suriname. Serie C No. 276.
- SENTENCIA de 20 de noviembre de 2014, Argüelles y otros vs. Argentina. Serie C No. 288.
- SENTENCIA de 3 de mayo de 2016, Maldonado Ordóñez vs. Guatemala. Serie C No. 311.
- SENTENCIA de 8 de febrero de 2018, San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela. Serie C No. 348.
- SENTENCIA de 8 de julio de 2020, Petro Urrego vs. Colombia. Serie C No. 406.
- SENTENCIA de 27 de agosto de 2020, Urrutia Laubreaux vs. Chile. Serie C No. 409.
- SENTENCIA de 10 de noviembre de 2020, Olivares Muñoz y otros vs. Venezuela. Serie C No. 415.
- SENTENCIA de 24 de noviembre de 2020, Casa Nina vs. Perú. Serie C No. 419.
- SENTENCIA de 2 de noviembre de 2021, Manuela y otros vs. El Salvador. Serie C No. 441.
- RESOLUCIÓN de supervisión de cumplimiento de 25 de noviembre de 2021, Petro Urrego vs. Colombia.

TEDH, Sentencia de 30 de marzo de 2004, Hirst v. The United Kingdom (No. 2). Petición No. 74025/01.

- SENTENCIA de 24 de abril de 2007, Matyjek v. Poland. Petición No. 38184/03.