

Sentencia Petro Urrego vs Colombia: una reflexión necesaria acerca de la competencia de la Procuraduría General de la Nación de sancionar servidores públicos de elección popular

*Sentença Petro Urrego x Colômbia: uma reflexão necessária
sobre a competência da Procuradoria-Geral da República de
sancionar servidores públicos eleitos pelo voto popular*

Liliana Sánchez Jiménez*
Universidade de Medellín, Colombia.

David Mendieta**
Universidade de Medellín, Colombia.

1. Introdução

La Procuraduría General de la Nación (en adelante PGN), ha atravesado un proceso de transformación significativo desde su creación, adaptándose a los cambios políticos, sociales y normativos que el país ha experimentado a lo largo de su historia. Inicialmente fue concebida como un órgano adscrito al poder ejecutivo; se limitaba a desempeñar un rol consultivo y de representación del Estado. Sin embargo, con la entrada en vigor de la Constitución

* Abogada, Especialista en Derecho Administrativo y Derecho Penal, Magister en Derecho Penal, Doctoranda, Universidad de Medellín, Colombia. Correo electrónico: libesaji@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-8544-7867>

** Universidad de Medellín. Abogado, Especialista en Derecho Constitucional y Magister en Derecho de la Universidad de Antioquia. Diploma de Estudios Avanzados (DEA) y Doctor en Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid. Profesor de tiempo completo de la Universidad de Medellín, miembro del Grupo de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Medellín. Medellín – Colombia. Correo electrónico: davidmendietagonzalez@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6944-6815>.

de 1991, este organismo adquirió un estatus independiente y se consolidó como uno de los pilares fundamentales en el control disciplinario de los servidores públicos, con facultades que van desde la imposición de sanciones hasta la destitución de funcionarios elegidos popularmente.

Uno de los aspectos fundamentales en la evolución del derecho disciplinario en Colombia es el control de convencionalidad. Este concepto, introducido a raíz de los compromisos internacionales de Colombia, en especial aquellos derivados de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, obliga a los jueces y autoridades internas a verificar la compatibilidad entre las normas internas y los tratados internacionales sobre derechos humanos. El caso de Gustavo Petro, exalcalde de Bogotá, constituye un punto de inflexión clave en la relación entre el derecho interno y las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, pues la intervención de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH), influyó de manera decisiva en la resolución de su destitución e inhabilidad y catapultó al hoy Presidente de Colombia, como figura del orden nacional.

A partir del estudio del caso Petro y de las reformas normativas recientes, se plantean los intentos de Colombia para integrar plenamente el control de convencionalidad en su sistema jurídico, con la intención de proteger de manera efectiva los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular. Se examina la Ley 2094 de 2021, que introduce cambios sustanciales en el régimen disciplinario y el rol de la Procuraduría, pero que para muchos no cumplió los estándares convencionales y generó un choque entre la PGN, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

En este contexto, este estudio tiene como objetivo analizar de manera detallada la normativa vigente y las decisiones judiciales relacionadas con el control de convencionalidad, utilizando un enfoque cualitativo y descriptivo. La investigación incluirá la recopilación y análisis de normativas nacionales e internacionales, así como el estudio de casos emblemáticos como el de Gustavo Petro. Asimismo, se identificarán las problemáticas más relevantes en la aplicación del derecho disciplinario en Colombia y se propondrán soluciones que busquen equilibrar los compromisos internacionales, con las competencias de la PGN, garantizando un marco jurídico que proteja tanto los derechos de los servidores públicos como el interés de la administración y los ciudadanos.

2. De los antecedentes de la Procuraduría General de la Nación.

La historia de la PGN se divide en dos períodos fundamentales: antes y después de la Constitución de 1991. Antes de esta fecha, la PGN formaba parte del poder ejecutivo, con un rol principalmente consultivo y de representación legal del Estado. Con la Constitución de 1991, la PGN se transformó en un órgano de control autónomo e independiente, marcando un cambio significativo en su estructura y función dentro del Estado colombiano.

Desde la independencia de Colombia en 1810 y la Ley Fundamental de Angostura de 1819 se estableció la figura del Procurador General como parte del Ministerio Público. La Constitución de 1830 fue la primera en consagrar esta institución, la cual, aunque integrada al poder ejecutivo, tenía la responsabilidad de defender el cumplimiento de las leyes y el orden público.

A lo largo del siglo XIX, fueron expedidas la Ley Fundamental de la Nueva Granada de 1831 y las constituciones neogranadinas de 1832, 1843 y 1853. El Ministerio Público no fue institucionalizado en las Constituciones de 1832 y 1843, pero resurgió en la Carta Política de 1853 (Bellón, 2015, p. 12). Esta constitución reintrodujo la figura del Procurador General de la Nación, aunque no como una institución independiente; hacía parte del Consejo de Gobierno.

La Ley Orgánica del Ministerio Público de 1855 consolidó el rol del Ministerio Público, estableciendo al Procurador General de la Nación como su jefe máximo. Además, formaban parte de esta institución los Fiscales de los Tribunales de Distrito, los Agentes Fiscales y los Personeros o Procuradores Parroquiales (Perdomo, 1986).

La Constitución de 1991 representó un punto de inflexión significativo en la historia jurídica de Colombia, enmarcada en un contexto caracterizado por la crisis de derechos humanos y una creciente desconfianza en el poder legislativo. Esta nueva Carta Magna no solo redefinió el Estado Social de Derecho, sino que también fortaleció a la PGN, dotándola de una mayor capacidad para intervenir en materia disciplinaria. Desde su promulgación, la PGN ha jugado un papel esencial en la vigilancia y control de la conducta de los servidores públicos, imponiendo sanciones que van desde la destitución hasta multas y amonestaciones.

La Constitución Política se consolidó como la norma suprema del sistema jurídico colombiano, no desde una posición restrictiva, sino un lugar privilegiado que irradia su influencia sobre todo el ordenamiento jurídico.

Este estatus se fundamenta en el carácter autónomo de las disposiciones constitucionales, que adquieren vigencia por sí mismas, sin la necesidad de esperar una reglamentación legislativa (principio de no reserva de ley). En este sentido, «el término “social”, ahora agregado a la clásica fórmula del Estado de Derecho, no debe ser entendido como una simple muletilla retórica que proporciona un elegante toque de filantropía ... [al ESTADO SOCIAL DE DERECHO]» (Angarita, 1992, p.7).

Las funciones de la PGN se han consolidado en tres áreas principales: preventiva, de intervención y disciplinaria. En la función preventiva, se busca evitar infracciones al ordenamiento jurídico mediante controles anticipados. En la función de intervención, la PGN actúa ante autoridades administrativas y judiciales para garantizar el respeto de los derechos de las personas. La función disciplinaria es quizás la más destacada, dado que la PGN tiene la potestad de investigar y sancionar a servidores públicos, incluyendo la destitución e inhabilitación para ejercer funciones públicas.

La evolución de la PGN refleja la adaptación del Estado colombiano a las necesidades cambiantes del país, especialmente en términos de control y sanción de la conducta de los servidores públicos. Las reformas introducidas desde 1991 han permitido a la PGN fortalecer su capacidad de acción, consolidándose como un pilar esencial en la defensa de la legalidad y la probidad en el servicio público.

3. El paradigma de la convencionalidad

3.1. Antecedentes del bloque de constitucionalidad

Para comprender el bloque de constitucionalidad, es fundamental partir de una premisa básica: su función como enlace entre el derecho interno y el derecho internacional. En el contexto de un ordenamiento jurídico la Constitución ocupa el último eslabón de una estructura escalonada, siendo la norma de mayor jerarquía en el sistema. La norma de normas compone de dos elementos fundamentales: la Constitución Política que es la ley fundamental del Estado, y la constitución transnacional. Esta última engloba la costumbre internacional, la jurisprudencia internacional y los tratados internacionales sobre los derechos humanos. La constitución transnacional constituye el eje central del bloque de constitucionalidad.

El bloque de constitucionalidad se integra a la Constitución Política de manera horizontal, conformando un sistema normativo en el que ambos elementos poseen el mismo rango jerárquico. En otras palabras, la Constitución y el bloque de constitucionalidad ostentan un rango equivalente, ya que este último hace referencia a normas de rango constitucional que, aunque no estén expresamente incorporadas en el texto de la Carta Fundamental, comparten su naturaleza y supremacía, pero en un sentido material (Mendieta, 2018).

En síntesis, se reitera, la Constitución se compone tanto del texto constitucional propiamente dicho como del bloque de constitucionalidad, que establece un puente esencial entre el derecho nacional e internacional. Entre los organismos jurisdiccionales, la Corte Internacional de Justicia (CIJ), se destaca como órgano judicial de las Naciones Unidas, creado en 1945 para para resolver disputas entre Estados miembros de la ONU.

Por su parte, la Corte Penal Internacional (CPI), es el primer tribunal penal internacional permanente, a diferencia de los otros tribunales ad hoc o temporales que la precedieron, como el Tribunal de Ruanda y Yugoslavia. La CPI tiene una característica adicional: respeta la regla del juez natural, ya que es un tribunal ex ante, no ex post o elegido posteriormente a la ocurrencia de los hechos, como ocurrió con el Tribunal de Nuremberg. Además, su fuente es el tratado internacional, concretamente el Estatuto de Roma.

El Sistema Regional de los Derechos Humanos (SRDDH) incluye entre otros, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En el caso de Colombia, la vinculación del SIDH se asocia específicamente a dos hitos fundamentales: la adopción del Pacto de Bogotá en 1968 y, posteriormente, la suscripción del Pacto de San José de Costa Rica en 1969 – Convención Americana de Derechos Humanos- Este último será el instrumento internacional de referencia para el análisis comparativo con el derecho interno colombiano.

Por otro lado, es importante mencionar la Carta de Banjul, también conocida como la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, adoptada en 1981 y en vigor desde 1986. Esta carta ha jugado un papel fundamental en la promoción y protección de los derechos humanos en el continente africano, reflejando principios universales de los derechos humanos, pero también incorporando elementos específicos de las tradiciones y contextos africanos, como la importancia de los derechos colectivos y el respeto por las comunidades y pueblos. La Carta ha establecido un marco

normativo que ha servido como base para la creación de instituciones como la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, que supervisa la implementación de sus disposiciones y ofrece un foro para la resolución de disputas en materia de derechos humanos en África. Además, la Carta ha sido instrumental en la evolución del derecho internacional de los derechos humanos.

Para ilustrar el alcance del control que ejerce la Corte Constitucional sobre el bloque de constitucionalidad, se destacan varias sentencias relevantes. Por un lado, la sentencia C-028 de 2006 reiteró que la normativa constitucional no se limita exclusivamente a los artículos que conforman formalmente la Constitución Política, sino que abarca un conjunto de principios, reglas y normas que, al igual que los artículos de la Constitución Política, tienen la más alta jerarquía del ordenamiento jurídico interno. En este sentido; se enfatizó que el bloque de constitucionalidad debe interpretarse de manera sistemática, sin otorgar a los tratados internacionales adquieran un rango superior al de la Constitución. Por tanto, la conformidad de una norma interna con un tratado internacional debe evaluarse a la luz de los principios y valores constitucionales.

En contraste, la sentencia C-458 de 2015 estableció que el bloque de constitucionalidad constituye un parámetro obligatorio para la interpretación y aplicación de todo el ordenamiento jurídico. La Corte reafirmó el principio de supremacía constitucional y la necesidad de una interpretación sistemática que integre la Constitución y los tratados internacionales; lo anterior, fue reiterado en la sentencia C-659 de 2016.

Esta tesis está alineada con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en particular con el caso Tibi vs. Ecuador. En dicho caso, la Corte IDH estableció la obligación de los Estados de garantizar la plena efectividad de los derechos humanos y el deber de los jueces nacionales de aplicar los estándares convencionales y jurisprudenciales de la Corte, en el marco de un control de convencionalidad efectivo; en esa oportunidad, la Corte concluyó que el Estado, violó, entre otros derechos, el de ser juzgado en un plazo razonable, conforme lo establece el artículo 8.1 de la CADH.

El caso Almonacid Arrellanos vs. Chile complementa esta jurisprudencia, al subrayar la obligación de los Estados Parte de adecuar su ordenamiento jurídico interno a las disposiciones de la Convención Americana. La Corte IDH destacó que los jueces nacionales tienen el deber de aplicar directamente las normas convencionales, asegurando así la plena efectividad de los

derechos reconocidos en la Convención. En este caso, el Estado fue considerado responsable de vulnerar los derechos consagrados en los artículos 8.1 y 25 de la CADH al mantener en vigencia el Decreto Ley No. 2191¹ después de ratificar la Convención.

La Corte IDH, en la sentencia citada, enfatizó que los poderes judiciales nacionales tienen la obligación de verificar la compatibilidad de las normas internas con la CADH, a fin de asegurar la plena efectividad de los derechos humanos reconocidos en este tratado y evitar responsabilidad internacional del Estado.

Finalmente, la sentencia C-146 de 2021 representó un cambio jurisprudencial en relación con el control de convencionalidad. La Corte rechazó la tesis de la supraconstitucionalidad de los tratados internacionales, argumentando que esta posición es incompatible con el ordenamiento jurídico colombiano. En consecuencia, estableció que la aplicación de la jurisprudencia interamericana debe realizarse de manera contextualizada, teniendo en cuenta las particularidades del ordenamiento interno. Además, concluyó que es compatible con la CADH que los Estados impongan limitaciones a los derechos políticos, siempre y cuando se respeten las garantías del debido proceso.

La sentencia C-030 de 2023, que será analizada en detalle más adelante, destacó el principio de armonización en el control de constitucionalidad. La Corte indicó que la comparación entre una ley y un tratado internacional debe servir para construir interpretaciones que concilien ambas normas y protejan los derechos fundamentales, rechazando una visión jerárquica rígida entre las normas del bloque de constitucionalidad.

3.2. Caso Petro Urrego vs Colombia

Gustavo Francisco Petro Urrego, ciudadano colombiano, perteneciente a una ideología de izquierda y exmilitante del grupo M-19, se reintegró a la vida civil tras la desmovilización y participó activamente en la política. En 2011 fue elegido alcalde de Bogotá para el periodo 2012-2015.

Durante su mandato, la Procuraduría General de la Nación (PGN) lo sancionó debido a su gestión de la crisis de recolección de basuras en diciembre

1 Ley de amnistía, adoptada en 1978 en Chile; el objetivo era impedir que se investigasen hechos para mantener la paz social.

de 2012. Petro expidió el Decreto 570, el cual autorizaba el uso de volquetas y otras medidas transitorias. Sin embargo, la ciudad enfrentó una grave acumulación de residuos, lo que llevó a la apertura de un proceso disciplinario.

El 9 de diciembre de 2013, la PGN, mediante su Sala Disciplinaria, sancionó a Petro con destitución e inhabilidad por 15 años para ocupar cargos públicos, al considerarlo responsable de faltas gravísimas. Esta decisión fue ratificada el 13 de enero de 2014, lo que motivó la intervención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la cual otorgó medidas cautelares el 18 de marzo de 2014 para suspender la destitución, al considerar que sus derechos políticos se veían afectados.

El presidente de la República ejecutó la sanción el 19 de marzo de 2014, lo que derivó en una serie de acciones de tutela para proteger los derechos de Petro y sus electores. Si bien el Consejo Superior de la Judicatura revocó inicialmente la medida de suspensión, el Tribunal Superior de Bogotá, el 21 de abril de 2014, ordenó acatar las medidas cautelares de la CIDH y restituir a Petro en su cargo.

El mandato de Gustavo Petro como alcalde de Bogotá se completó gracias a las medidas cautelares emitidas por la CIDH, que garantizaron la protección de sus derechos políticos y le permitieron continuar en su cargo hasta el final de su periodo. La intervención de la CIDH subrayó la relevancia del sistema interamericano en la protección de derechos humanos y en la salvaguarda del ejercicio democrático en los Estados miembros.

Este caso representó la primera ocasión en que se exigió a Colombia adaptar su marco jurídico a los estándares internacionales de manera explícita. Anteriormente, en el caso de las Comunidades Afrodescendientes desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis), se había ordenado al Estado “...utilizar los medios necesarios para continuar eficazmente las investigaciones y sancionar a todos los responsables de los hechos”. (Mendieta, 2022).

La Ley 2094 de 2021, introdujo reformas para ajustar el sistema disciplinario colombiano a los estándares internacionales, incluyendo la separación entre las funciones de instrucción y juzgamiento, y garantizando un mayor respeto por los derechos políticos de los servidores públicos. Este ajuste refuerza el papel de la PGN al ejercer su función disciplinaria y contextualiza los desafíos en el marco del control de convencionalidad. Además, enfatiza la importancia de las reformas introducidas por la Ley 2094 de 2021 para asegurar que las sanciones sean acordes con los estándares internacionales de derechos humanos.

3.3. Del control de convencionalidad difuso y la excepción de inconvencionalidad

En la aplicación de estándares jurisprudenciales como normas convencionales, en casos inter-partes, es importante distinguir entre el control concentrado y el control difuso de convencionalidad; el primero se aplica en el ámbito internacional y está reservado a la Corte IDH como intérprete de la CADH y otros instrumentos del sistema americano; el segundo, es ejercido por los jueces nacionales, quienes verifican la compatibilidad de las normas internas con los tratados internacionales.

En un primer nivel, este control debe ser aplicado por los jueces; sin embargo, se extiende a todos los órganos del Estado, que deben observar los estándares internacionales de convencionalidad. Al respecto, en el Caso Gelman VS. Uruguay la Corte IDH indicó:

«239. La sola existencia de un régimen democrático no garantiza, per se, el permanente respeto del Derecho Internacional, incluyendo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo cual ha sido así considerado incluso por la propia Carta Democrática Interamericana². La legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados como la Convención Americana, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales, por lo que, particularmente en casos de graves violaciones a las normas del Derecho Internacional de los Derechos, la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo “susceptible de ser decidido” por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un “control de convencionalidad” (supra párr. 193), que es función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del Poder Judicial.” Se resalta.

Actualmente, no se puede ignorar el Derecho Internacional, especialmente en lo que respecta a la protección de los derechos humanos. Por ello, los operadores jurídicos están obligados a fundamentar sus decisiones priorizando los distintos instrumentos de protección de derechos humanos

2 Asamblea General de la OEA, Resolución AG/RES. 1 (XXVIII-E/01) de 11 de septiembre de 2001

que conforman el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En este contexto, deber aplicar a la excepción de inconvencionalidad como mecanismo de control difuso de convencionalidad. (Castellanos, 2015, p.19)

Cuando un Estado es parte de un tratado internacional como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, todos sus órganos, incluidos los jueces, deben adherirse a dicho tratado. Esto implica que deben garantizar que las disposiciones de la Convención no se vean afectadas negativamente por la aplicación de normas internas que contradigan su propósito y objetivos. Así, jueces y otros órganos responsables de la administración de justicia en todos los niveles tienen la obligación de realizar un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana. Esta tarea debe realizarse dentro del marco de sus competencias y procedimientos procesales específicos, y deben considerar no solo el tratado, sino también la interpretación de la Corte Interamericana, que es la última instancia interpretativa de la Convención Americana (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gelman vs Uruguay, 2006).

En este contexto, surge la siguiente pregunta: ¿un funcionario elegido popularmente puede ser removido de su cargo? La Corte Interamericana, en el caso López Mendoza Vs Venezuela, reafirmó que tal destitución solo es válida si proviene de un juez competente en un proceso penal, de conformidad con lo previsto en el artículo 23-2 de la CADH³. En esta decisión, la Corte declaró la responsabilidad del Estado por la vulneración del derecho a la protección judicial, consagrado en el artículo 25.1, en relación con la obligación de respetar y garantizar los derechos fundamentales, las garantías judiciales y el derecho a ser elegido, establecidos en los artículos 1.1, 8.1, 23.1b y 23.2 de la CADH en perjuicio de López Mendoza⁴.

El control de convencionalidad, en sus modalidades concentrada y difusa, constituye un pilar fundamental para la protección de los derechos humanos dentro del marco de los derechos internacionales, como la CADH. La aplicación efectiva del control de convencionalidad y la excepción de inconvencionalidad asegura que los derechos humanos no se vean comprometidos por normas internas que contravengan los estándares internacionales.

3 Artículo 23. Derechos Políticos: [...] 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal. Negrillas fuera del texto.

4 Información obtenida en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf

Las decisiones de la Corte IDH, como en los casos *Gelman vs. Uruguay* y *López Mendoza vs. Venezuela*, destacan la importancia de que los órganos del Estado actúen conforme a los principios establecidos por la Convención y refuerzan la obligación de respetar y garantizar los derechos fundamentales, consolidando así el compromiso con la protección de los derechos humanos a nivel nacional e internacional.

4. El efecto del Fallo Convencional em el Sistema Jurídico Interno

El control de convencionalidad en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) guarda una similitud con el control de constitucionalidad que realizan los tribunales constitucionales de los Estados. Así como estos tribunales verifican la conformidad de los actos impugnados con la Constitución, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) evalúa si las acciones de los Estados parte son coherentes con las normas, principios y valores del *Corpus Iuris Interamericano*. Este proceso asegura que los principios interamericanos sean respetados por los Estados, consolidando el “control de convencionalidad” en un ámbito internacional, que luego es adoptado por los Estados parte. (Velandia S., 2018, p, 70)

El impacto de los fallos convencionales, como el emitido en el caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, sobre el ordenamiento jurídico interno es significativo. Dado que Colombia es parte del sistema interamericano de derechos humanos y ha aceptado la competencia de la Corte Interamericana, las sentencias de este tribunal adquieren una jerarquía constitucional dentro del país. Esto implica que los fallos de la Corte IDH no solo tienen un valor persuasivo, sino que se convierten en una fuente directa del derecho interno.

En consecuencia, los jueces y otras autoridades en Colombia están obligados a alinear sus decisiones con los estándares establecidos por la Corte. Este efecto irradiador asegura que las normas y principios internacionales de derechos humanos se integren de manera efectiva en el sistema jurídico nacional, promoviendo así una mayor protección y respeto de los derechos fundamentales.

4.1. Redefinição da linguagem ou comunicação

Como se indicó en el apartado 2.2 del presente artículo, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el 15 de noviembre

de 2017, al decidir sobre la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por el ciudadano Gustavo Francisco Petro Urrego contra la Nación -Procuraduría General de la Nación-, concluyó que los actos administrativos sancionatorios proferidos por la Sala Disciplinaria de la PGN el 1º de diciembre de 2014 y 13 de enero de 2014, estaban viciados de nulidad. Esto se debió, por un lado, a la falta de competencia del ente que impuso la sanción y a la violación de la garantía mínima del derecho al debido proceso; y, por otro lado, a la infracción del principio de tipicidad de la falta disciplinaria, que guarda relación estricta con el principio de legalidad de la sanción.

El órgano de cierre de la jurisdicción contencioso-administrativa, siguiendo las recomendaciones de la Comisión Interamericana, marcó un hito en la historia de Colombia al declarar, por primera vez, la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales se sancionó al ciudadano Petro Urrego. Además, ordenó a la PGN que, como medida de restablecimiento del derecho, pagara los salarios y prestaciones que el accionante dejó de percibir durante el tiempo que estuvo efectivamente separado del servicio. También exhortó al Gobierno Nacional, al Congreso de la República y a la Procuraduría General de la Nación, para que, en un plazo razonable de dos años evaluaran y adoptaran las medidas necesarias para armonizar el derecho interno con el derecho convencional, con el fin de garantizar los preceptos del artículo 23 de la CADH.

En el contexto de la exhortación, la sentencia Petro Urrego vs Colombia subrayó la necesidad de realizar ajustes normativos, con la finalidad de armonizar el ordenamiento interno con el convencional. Posteriormente, fue expedida la Ley 2094 de 2021, que introdujo modificaciones significativas al CGD, tanto en el aspecto sustancial como procedimental. Estas reformas fueron consolidadas dentro del proyecto de ley presentado por Margarita Cabello Blanco, Procuradora General de la Nación (2020-2024), quien luego de su posesión, y con el fin de cumplir las órdenes de la Corte IDH, consideró la necesidad de realizar los ajustes a la normativa vigente. Siendo el más destacado el de entregarle funciones jurisdiccionales a la PGN, así:

4.2. Reconocimiento y atribución de funciones jurisdiccionales

El artículo 1º de la Ley 2094 de 2021, que modificó el artículo 1º de la Ley 1952 de 2019, atribuyó funciones jurisdiccionales a la PGN para cumplir

los cometidos descritos en el artículo 277.6 de la Constitución Política. Consecuentemente, se estableció que las decisiones sancionatorias que pusieren fin a la actuación disciplinaria, proferidas por la PGN en ejercicio de las funciones jurisdiccionales, serían susceptibles de revisión por la jurisdicción de lo contencioso-administrativo en los términos establecidos en la ley.

Por otra parte, dispuso que, respecto de las decisiones proferidas en contra de servidores públicos de elección popular, la ejecución de la sanción quedaría supeditada a lo que decidiera la autoridad judicial.

No obstante, varios ciudadanos presentaron sendas demandas de inconstitucionalidad contra del inciso segundo del artículo 1º de la Ley 2094 de 2021, que reformó el Código General Disciplinario (en adelante CGD), alegando que la atribución de funciones jurisdiccionales a la PGN vulneraba varios preceptos constitucionales e internacionales.

Entre las principales objeciones se encontraban: la norma desconocía el artículo 93 de la Constitución y el artículo 23.2 de la CADH al no cumplir con el estándar internacional de protección de los derechos políticos; también vulneraba los artículos 29 y 8 de la CADH al otorgarle a la PGN el rol juez, permitiéndole imponer sanciones de naturaleza penal; además, no garantizaba la independencia y autonomía necesarias para la imposición de las sanciones; y transgredía el artículo 116 superior al no cumplir con el requisito de excepcionalidad en la atribución de funciones jurisdiccionales.

Inicialmente, la Corte Constitucional publicó los comunicados de prensa 01 y 04 del 16 de febrero de 2023, en donde consideró pertinente resolver el siguiente problema jurídico: ¿es constitucional que las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad se impongan a servidores públicos de elección popular por la Procuraduría General de la Nación PGN, en ejercicio de función jurisdiccional?

Para su resolución, la Corte determinó que era necesario evaluar si la norma demandada desconoció los artículos 29, 40.1, 93, 116, 118, 277-5 y 277-6 de la Constitución y los artículos 8 y 23.2 de la CADH.

Luego de analizar el contexto de la norma demandada y su impacto en el régimen disciplinario, basado en un nuevo modelo de investigación y juzgamiento de servidores públicos de elección popular, la Corte tuvo en cuenta tanto la jurisprudencia precedente sobre atribución de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas como el ejercicio de funciones sancionatorias de la PGN respecto a servidores de elección popular, en armonía con la jurisprudencia de la Corte IDH y el régimen constitucional

interno, conforme a los criterios establecidos de antaño por la jurisprudencia de la Corte Constitución.

La Corte estableció como regla jurisprudencial que la imposición de sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección requiere la intervención de un juez. En este sentido, declaró la inexecutable de las expresiones “jurisdiccionales” y “jurisdiccional” de los artículos 1, 54, 73 y 74 de la Ley 2094 de 2021 (que modificaron los artículos 2, 238A, 265 de la Ley 1952 de 2019), al verificar la vulneración del artículo 116 de la Constitución. La Corte argumentó que la atribución de dichas funciones no cumplía con los requisitos constitucionales: primero, no se estableció de manera excepcional, sino general; segundo, debió haber sido contenida en una norma con fuerza material de ley; tercero, debía existir un ámbito material claramente delimitado sobre el cual se ejercieran dichas funciones; y cuarto, no se pueden asignar funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas para la investigación y juzgamiento de delitos.

Por otra parte, la Corte precisó que las funciones disciplinarias que ejerce la PGN son de naturaleza administrativa y no jurisdiccional y, en este sentido, declaró la executable condicionada de los artículos 13, 16 y 17 de la Ley 2094 de 2021, en el entendido de que las funciones disciplinarias que ejerce la PGN son de naturaleza administrativa y no jurisdiccional.

Después de casi seis meses de haber sido publicada la parte resolutive de la sentencia C-030 de 2023 a través de los comunicados de prensa 01 y 04; el 10 de agosto de 2023 se publicó el texto completo de la sentencia, constituyéndose en la primera decisión, a través de la cual realizó el estudio de constitucionalidad de una norma tramitada ante el Legislativo en acatamiento de las órdenes dadas por la Corte IDH en decisión proferida en contra del Estado colombiano, concretamente el caso Petro Vs Colombia.

En la sentencia C-030 del 16 de febrero de 2023, la Corte Constitucional: declaró la inexecutable de las expresiones «jurisdiccionales» y «jurisdiccional» contenidas en los artículos 1º, 54, 73 y 74 de la Ley 2094 de 2021; declaró la executable condicionada de: (i) el artículo 1º de la Ley 2094 de 2021 (que modificó el art. 2º de la Ley 1952 de 2019), bajo el entendido de que la determinación de las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular, corresponderá al juez contencioso administrativo; (ii) los artículos 13, 16 y 17 de la Ley 2094 de 2021, en el entendido de que las funciones disciplinarias que ejerce la PGN son de naturaleza administrativa y no jurisdiccional; (iii) el artículo

54 de la Ley 2094 de 2021, en el sentido de que el recurso extraordinario de revisión operará solamente cuando se impongan sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular, por ministerio de la ley, de manera automática e inmediata; y, finalmente, exhortó al Congreso de la República para adoptare un estatuto de los servidores públicos de elección popular, incluido un régimen disciplinario especial, que materialice los más altos estándares nacionales e internacionales en materia de protección y garantía de los derechos políticos y electorales.

4.3. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1º de la Ley 2094 de 2021

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-030 de 2023, abordó la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1º de la Ley 2094 de 2021, estableciendo un precedente significativo en la evolución del derecho disciplinario en Colombia, al armonizarlo con los estándares internacionales. En esta sentencia, la Corte declaró inexecutable las disposiciones que atribuían funciones jurisdiccionales de la PGN, consolidando así un control judicial más robusto que garantiza una mayor protección de los derechos fundamentales de los servidores públicos elegidos popularmente.

La decisión enfatizó que el recurso extraordinario de revisión, consagrado en el Código General Disciplinario, debe ser interpretado y aplicado como el medio jurisdiccional adecuado para materializar la reserva judicial en la imposición de sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad, que puedan restringir los derechos políticos a los servidores públicos de elección popular

Por consiguiente, las decisiones sancionatorias de la PGN no pueden ser ejecutadas antes de que medie el control jurisdiccional del órgano de cierre de la jurisdicción contencioso- administrativo, a través de la Sala Especial del Consejo de Estado.

La Corte advirtió que el recurso extraordinario de revisión podía operar como un control judicial automático e integral de las decisiones de la PGN, similar al grado jurisdiccional de consulta, presente en algunas especialidades del derecho. No obstante, señaló que por unidad normativa⁵ dicho control

5 Al respecto destacó que la unidad normativa de las normas que regulan el mecanismo de revisión fue solicitada en la intervención de la Academia Colombia de Derecho Sancionatorio; advirtiendo la necesidad de integral la unidad normativa de los artículos 1º (integral), 13, 16, 17,

debía ser analizado y modulado, para no contradecir la jurisprudencia constitucional, particularmente la sentencia C-091 de 2022. En esta sentencia, se precisó que el control automático de las decisiones sancionatorias fiscales de la Contraloría General de la República resulta desproporcionado frente a los derechos de defensa del sancionado, al restringir sus garantías procesales, una postura que ya había adoptado la Sala Plena del Consejo de Estado en junio de 2021.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-030 de 2023, aclaró que, independientemente de su denominación, dicho recurso debe entenderse como un instrumento de control y un mecanismo de revisión de la decisión sancionatoria de la PGN por parte del juez contencioso- administrativo; así mismo, destacó que las causales que permiten interponer este recuso son más amplias que las contempladas en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Finalmente, la Corte concluyó que, a partir una interpretación sistemática, armónica y ponderada de los mandatos superiores contenidos en los artículos 29, 92, 93, 44.1, 277.6 de la Constitución, así como en los artículos 8 y 23.2 de la CADH, las decisiones sancionatorias de destitución, suspensión e inhabilidad de la PGN, en contra de servidores de elección popular, no pueden quedar ejecutoriadas ni ser ejecutables antes de que un juez una determinación final mediante sentencia. Por ello, la Corte declaró inexecutable la expresión “ejecutoriadas”, contenida en el artículo 54 de la Ley 2094 de 2021.

4.4. Posición del Consejo de Estado

4.4.1. Sanciones de Destitución e Inhabilidad General

La jurisprudencia del Consejo de Estado, en consonancia con la sentencia C-030 de 2023, ha establecido que la imposición de sanciones que restringen los derechos políticos de los servidores públicos elegidos popularmente debe ser realizada por un juez.

El órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo -como se verá reflejado en el siguiente cuadro-, con fundamento en la

54, 73 y 74 de la Ley 2094 de 2021. Lo anterior, con la finalidad de: (i) evitar que un eventual fallo de inexecutable resulte inocuo y (ii) garantizar la coherencia del ordenamiento jurídico, el debido proceso y los principios pro actione y de economía procesal.

sentencia C-030, al resolver las demandas interpuestas por varios servidores públicos o sus apoderados mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, declaró la nulidad de varios administrativos a través de los cuales la PGN impuso sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular, en vigencia de la Ley 734 de 2002. Lo anterior, en aplicación de la excepción de inconventionalidad del artículo 44.1 de la Ley 734 de 2002, argumentando que dichas sanciones no se ajustaron a la normativa que regula la restricción de los derechos políticos y las garantías judiciales, expresamente protegidas por la CADH (art. 23.2).

En este contexto, el Consejo de Estado ha enfatizado la obligación de realizar un control de convencionalidad, interpretando las normas internas a la luz de los estándares internacionales. En línea con este deber, las subsecciones A y B de la Sección Segunda de esa corporación han aplicado la excepción de inconventionalidad del artículo 44.1 de la Ley 734 de 2002 en aquellos procesos que restringen los derechos políticos de los servidores públicos elegidos popularmente. Como resultado, se ha declarado la nulidad de varios actos administrativos proferidos por la PGN, entre los cuales se destacan los siguientes:

Fecha	Demandante (s) ⁶	Cargo (s)	Sanción
15/11/2017	G.F.P.U. ⁷	Alcalde mayor de Bogotá	Destitución e inhabilidad general de 15 años

6 Los autores consideran conveniente que los datos de las partes sean suprimidos por las iniciales de los nombres y apellidos, con el propósito de proteger los derechos contemplados en el artículo 15 de la Constitución Política de Colombia.

7 Radicado: 11001032500020140036000 (1131-2014). Consejero Ponente, César Palomino Cortés, del 15 de noviembre de 2017. La decisión del Consejo de Estado, fue proferida antes de la expedición del fallo por la Corte IDH; sin embargo, tuvo en cuenta el alcance fijado por esta en el caso Leopoldo López Vs Venezuela, el 1 de septiembre de 2011, con ocasión de la inhabilidad impuesta a Leopoldo López Mendoza para el ejercicio de la función pública, por una autoridad administrativa, así como también se restringió su participación en las elecciones regionales de 2008. En dicha oportunidad, precisó: “107. El artículo 23.2 de la Convención determina cuáles son las causales que permiten restringir los derechos reconocidos en el artículo 23.1, así como, en su caso, los requisitos que deben cumplirse para que proceda tal restricción. En el presente caso, que se refiere a una restricción impuesta por vía de sanción, debería tratarse de una ‘condena, por juez competente, en proceso penal’. Ninguno de esos requisitos se ha cumplido, pues el órgano que impuso dichas sanciones no era un ‘juez competente’ [fue la Contraloría General de la República de Venezuela], no hubo ‘condena’ y las sanciones no se aplicaron como resultado de un ‘proceso penal’, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana [Garantías judiciales].” En decisión del 13 de febrero de 2018, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo negó la solicitud de aclaración de la sentencia del 15 de noviembre de 2017, propuesta por la PGN.

Fecha	Demandante (s) ⁶	Cargo (s)	Sanción
29/06/2023	E.C.M.M. ⁸	Senador de la República 2010-2014	Destitución e inhabilidad general por 10 años
27/07/2023	J.C.A.C. ⁹	Gobernador Valle del Cauca	Destitución e inhabilidad de 10 años
11/10/2023	C.H.A. ¹⁰	Alcalde de Miraflores, Boyacá 2007-2011	Destitución e inhabilidad general por el término de 10 años y 3 meses.
30/11/2023	J.O.C. ¹¹	Alcalde Dagua, Valle	Destitución e inhabilidad general de 10 años
30/11/2023	J.L.A.L. ¹²	Alcalde Magangué (2004-2007)	Destitución e inhabilidad general de 18 años.
12.12.2023	R.E.P.M. ¹³	Concejal de Turbaco, Bolívar (2012-2015)	Destitución e inhabilidad general de 15 años.
12.12.2023	V.I.R.L. ¹⁴	Gobernador de Caquetá	Destitución e inhabilidad general de 11 años
08/02/2024	Y.S.S. ¹⁵	Alcalde Oporapa, Huila	Destitución e inhabilidad general de 13 años
08/02/2024	O.F.C.O. ¹⁶	Alcalde de Colón, Génova	Suspensión de cuatro (4) meses, convertida en salarios devengados al momento de los hechos (\$12.835.348)

8 Radicado: 11001-03-25-000-2013-00561-00 (1093-2013). Consejero Ponente: Juan Enrique Bedoya Escobar, 29 de junio de 2023

9 Radicado 76001-23-33-000-00351-01 (5471-2019)

10 Radicado: 15001-23-33-000-2014-00564-01. Consejero Ponente, César Palomino Cortés, 11 de octubre de 2023

11 Radicado: 76001233300020140089100. Consejero ponente: César Palomino Cortés, 30 de noviembre de 2023

12 Radicado: 11001 03 25 000 2011 00142 00 (0487-2011). Consejero ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas, 30 de noviembre de 2023

13 Radicado: 13001-23-33-000-2015-00784-01 (0844-2022). Consejero ponente: Juan Enrique Bedoya Escobar, 12 de diciembre de 2023. Además de la nulidad y la eliminación de los antecedentes disciplinarios de las bases de datos; ordenó a la PGN a pagar los honorarios dejados de percibir como consecuencia de la destitución y los demás emolumentos a que hubiere lugar.

14 Radicado: 18001-23-33-000-2016-00231-01 (1286-2019). Consejero ponente: César Palomino Cortés, 12 de diciembre de 2023.

15 Radicado: 41001 23 33 000 2018 00153 01 (3240-2020). Consejero ponente: Jorge Iván Duque Gutiérrez, 8 de febrero de 2024.

16 Radicado 52001233300020180046100 (4256-2021). Consejero ponente: Jorge Iván Duque Gutiérrez, 8 de febrero de 2024.

Fecha	Demandante (s) ⁶	Cargo (s)	Sanción
08/02/2024	S.J.G. ¹⁷	Concejal de Bogotá	Destitución e inhabilidad general de 10 años
08/02/2024	J.A.R.C. ¹⁸	Alcalde Juan de Acosta, Atlántico	Destitución e inhabilidad general por el término de 10 años
22/02/2024	R.H.S. ¹⁹	Alcalde de Bucaramanga (2016-2019)	Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad por ocho (8) meses, convertida al monto del salario devengado para la época de los hechos (\$124.103.040)
04/04/2024	M.S.R.M. ²⁰	Representante a la Cámara (2014-2018)	Destitución e inhabilidad general por el término de 10 años
04/04/2024	J.J.O.G.	Concejal de San Juan de Betulia, Sucre (2012-2015)	Destitución e inhabilidad general por el término 10 años
23/05/2024	J.F.G.C. ²¹	Gobernador de la Guajira (2012-2015)	Destitución e inhabilidad general por el término 12 años
26/06/2024	R.B.C.F. ²²	Concejal de Soledad, Atlántico	Destitución e inhabilidad general por el término 10 años

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha desarrollado una interpretación evolutiva de la Ley 734 de 2002, en particular, de los artículos 44, numerales 1, 2, 3; y 45, numerales 1 y 2, adecuándola a los estándares internacionales de derechos humanos. En particular, el caso Petro Urrego vs Colombia, ha sentado un precedente al declarar inconstitucional la atribución a la PGN de imponer sanciones que restringen los derechos políticos de servidores públicos electos, con el argumento de que tal facultad es propia de la función jurisdiccional.

17 Radicado: 25000234200020180030401 (2222-2020). Consejero ponente: Jorge Iván Duque Gutiérrez, 8 de febrero de 2024. Destaca consideraciones párrafo 128 de la Corte IDH en el Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú.

18 Radicado: 11001 03 25 000 2012 00156 00 (0673-2012). Consejero ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas.

19 Radicado: 680012333000020210034001 (6334-2022). Consejero Ponente: Jorge Iván Duque Gutiérrez, 22 de febrero de 2024.

20 Radicado 11001-03-25-000-2022-00216-00 (0371-2022). Consejero Ponente: Jorge Iván Duque Gutiérrez, 4 de abril de 2024.

21 Radicado. Consejero Ponente: Jorge Iván Duque Gutiérrez, 23 de mayo de 2024.

22 Radicado: 08001233300020200039202 (3315-2023). Consejero Ponente: Jorge Portocarrero Banguera.

La Procuraduría General de la Nación presentó una acción de tutela en contra de once decisiones del Consejo de Estado, que decretaron la nulidad de las decisiones adoptadas por la PGN en el marco de la Ley 734 de 2002, argumentando una vulneración a su derecho al debido proceso.

Los principales argumentos de la Procuraduría fueron:

- Violación al control de convencionalidad: Afirmó que el Consejo de Estado excedió sus competencias al realizar un control de convencionalidad que contradecía los mandatos constitucionales.
- Desconocimiento de su competencia: Señaló que el Consejo de Estado desconoció la jurisprudencia constitucional que reconoce sus competencias disciplinarias en sede administrativa y los efectos de la Sentencia C-030 de 2023.
- Defecto sustantivo en la decisión: Indicó que el Consejo de Estado no resolvió de fondo los cargos de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por el disciplinado.

4.5. Decisiones de la Corte Constitucional encaminadas a solucionar el conflicto

La Corte Constitucional, en las sentencias SU-381 de 2024²³ y SU 383 de 2024²⁴ del 11 de septiembre de 2024, respaldó la posición de la Procuraduría General de la Nación y dejó sin efecto las decisiones del Consejo de Estado que declararon la nulidad de las sanciones impuestas al entonces senador de la República Eduardo Carlos Merlano Morales²⁵ y del exgobernador del Valle del Cauca Juan Carlos Abadía Campo²⁶, la Corte reconoció que, al momento en que se impusieron las sanciones que restringieron los derechos políticos de los servidores públicos electos, la atribución de la PGN no había sido declarada inconvencional, encontrando respaldo en la normativa vigente y la jurisprudencia de la época.

La Corte Constitucional, a través de estas sentencias de unificación, fijó lineamientos claros para la resolución de los recursos de nulidad y

23 Comunicado de prensa, 11 de septiembre de 2024. Expediente T-10.010.054 M.P. Diana Fajardo Rivera

24 Comunicado de prensa, 11 de septiembre de 2024. Expediente: D:15631. M.P. Juan Carlos Cortés González.

25 11001-03-25-000-2013-00561-00 (1093-2013).

26 76001-23-33-000-2017-00351-01 (5471-2019).

restablecimiento del derecho interpuestos contra decisiones proferidas por la PGN en el marco de la Ley 734 de 2002.

Los puntos resueltos por la alta corporación en las sentencias de unificación son:

- Revocatoria de sentencias anteriores: La Corte anuló las decisiones previas del Consejo de Estado que habían limitado las competencias de la Procuraduría.
- Protección del derecho al debido proceso de la Procuraduría: La Corte reconoció que el Consejo de Estado había vulnerado el derecho al debido proceso de la Procuraduría al desconocer sus competencias.
- Restauración de las competencias de la Procuraduría: La Corte reafirmó que la Procuraduría tenía la competencia para imponer sanciones de destitución e inhabilidad a servidores públicos de elección popular para la fecha en que se emitieron los actos administrativos cuestionados.
- Orden de resolver de fondo la demanda: La Corte ordenó al Consejo de Estado que resolviera de fondo la demanda presentada por la Procuraduría, teniendo en cuenta sus competencias.
- Exhorto a las autoridades judiciales: La Corte instó a las autoridades judiciales a garantizar el acceso a la justicia de manera oportuna en los procesos disciplinarios que involucren a servidores públicos de elección popular.
- Cumplimiento de la Sentencia C-030 de 2023: La Corte reiteró la importancia de cumplir con lo establecido en la Sentencia C-030 de 2023, que limita el recurso extraordinario de revisión y garantiza la protección de los derechos políticos.
- Exhorto al Congreso: La Corte exhortó al Congreso a adoptar un estatuto especial para los servidores públicos de elección popular, que garantice la protección de sus derechos políticos.

Estas sentencias reafirman las competencias de la PGN con anterioridad a las órdenes emitidas por la CIDH en el caso *Petro Urrego vs Colombia*; sus competencias disciplinarias y establece un precedente importante para la resolución de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho en procesos adelantados en contra de servidores públicos de elección popular, en vigencia de la Ley 734 de 2002.

4.5. Sanciones de suspensión

En relación con las sanciones de suspensión, en la Sección Segunda del Consejo de Estado ha evidenciado una notable divergencia de criterios. Por un lado, ha sostenido que cuando la suspensión no se ejecuta por culminación del período constitucional, se produce una conversión a salarios, situación que conlleva, del mismo modo, a la restricción de derechos políticos del servidor público, incluso cuando la sanción no se ha ejecutado efectivamente; por otro lado, ha argumentado que, en los casos en que el servidor no se encontraba en el ejercicio del cargo, la sanción se convierte en multa; en ambas posturas el fundamento de la regla jurisprudencial fijada es el inciso 2° del artículo 46 del Código Disciplinario Único (CDU),

A modo de ilustración, se sintetizan las dos posturas contrarias:

Postura 1 ²⁷	Postura 2 ²⁸
La sanción de suspensión impuesta a los demandantes, al ser finalmente convertida en multa –en aplicación del inciso 2 del artículo 46 de la Ley 734 de 2002, no contraría el orden convencional porque, las multas no restringen o limitan el derecho político pasivo de ser elegido para ocupar una investidura o dignidad pública; sin embargo, declaró la nulidad de los actos demandados por atipicidad de la conducta y condenó a la PGN a pagarles las sumas canceladas por virtud de la resolución 078 del 4 de septiembre de 2013, que dio cumplimiento al fallo disciplinario.	La sanción de suspensión del cargo, convertida en el pago de salarios devengados al momento de los hechos –en aplicación del artículo 46 de la Ley 734 de 2002, es contraria a la normativa que regula el ejercicio de los derechos políticos y las garantías judiciales consagrados en la Convención Americana y, por consiguiente, como el marco normativo que sirvió de fundamento para sancionar fue el mismo que la Corte IDH reprobó en el precedente convencional, es palmaria la ilegalidad del acto administrativo.

En lo que concierne a la primera posición, es importante señalar que el Consejo de Estado incurre en una imprecisión al afirmar que la sanción de suspensión se convierte en multa cuando no puede ejecutarse. La normativa en cuestión –el inciso 2° del artículo 46–, establece que la conversión se realiza

27 Con ponencia del doctor Juan Enrique Bedoya Escobar: radicados 11001-03-25-000-2013-01491-00 (3790-2013), del 11 de octubre de 2023; 11001-03-25-000-2012-00499-00 (1981-2012), del 2 de noviembre de 2023. Con ponencia de César Palomino Cortés: radicado 41001 23 33 000 2013 00457-02 (0854-2020), del 21 de febrero de 2024.

28 Con ponencia del doctor Jorge Iván Duque Gutiérrez: radicado 52001233300020180046100 (4256-2021), del 8 de febrero de 2024.

a «salarios». Cabe destacar que las sanciones de «multa» y «suspensión» tienen naturalezas distintas; la imposibilidad de ejecutar una sanción no implica su transformación en otra. En este sentido, la suspensión impuesta a un servidor público no se convierte en una multa simplemente porque no pueda ser ejecutada.

4.6. Sanción de Inhabilidad Sobreviniente -art. 38.2 de la Ley 734 de 2002-

El caso de C.G.V.²⁹, giró en torno a la aplicación de la sanción de inhabilidad sobreviniente, prevista en el artículo 38.2 de la Ley 734 de 2002, a una alcaldesa y posteriormente gobernadora que acumuló múltiples sanciones disciplinarias. Esta sanción implicaba la imposibilidad de ejercer cargos públicos por un periodo determinado.

El Tribunal Administrativo de Huila declaró la nulidad de las sanciones impuestas a C.G.V., incluyendo la inhabilidad sobreviniente, argumentando que la Procuraduría General de la Nación (PGN) no tenía la facultad legal para imponer dicha sanción y que esta vulneraba sus derechos políticos.

La decisión fue confirmada parcialmente por el Consejo de Estado, anulando únicamente la imposición de la inhabilidad sobreviniente, al considerar que esta sanción restringía indebidamente el derecho político de C.G.V. y era incompatible con la CADH., con fundamento en las siguientes consideraciones:

- Protección de los derechos políticos: El Consejo de Estado enfatizó la importancia de proteger los derechos políticos de los servidores públicos, especialmente cuando se trata de cargos para los cuales han sido elegidos democráticamente.
- Interpretación restrictiva de las sanciones: Las sanciones disciplinarias deben interpretarse de manera restrictiva, evitando restricciones excesivas a los derechos fundamentales.
- Compatibilidad con la CADH: La imposición de la inhabilidad sobreviniente en el caso concreto se consideró incompatible con lo dispuesto

29 Radicado: 41001-23-33-000-2014-00340-02 (2194-2019). Consejero Ponente: Juan Enrique Bedoya Escobar, 11 de agosto de 2023. El problema que resolvió la Corte, entre otros, fue el siguiente: ¿La imposición a la accionante de la inhabilidad sobreviniente descrita en el inciso 2 del artículo 38 de la Ley 734 de 2002, por haber acumulado en los últimos 5 años 3 sanciones culposas, es ilegal, porque la norma se refiere es a faltas dolosas?

en el artículo 23.2 de la CADH, que garantiza el derecho a elegir y ser elegido.

En conclusión, el caso de C.G.V. sienta un precedente importante en cuanto a la aplicación de la sanción de inhabilidad sobreviniente. El Consejo de Estado ha delimitado los alcances de esta sanción, estableciendo que su imposición debe ser excepcional y estar debidamente justificada, siempre teniendo en cuenta la protección de los derechos fundamentales de los servidores públicos.

4.7. Suspensión provisional de la sanción de destitución e inhabilidad a E.B.F. impuesta por la PGN a E.B.F (Gobernador de Córdoba 2016-2019)

La Subsección B de la Sección Segundo del Consejo de Estado suspendió provisionalmente la sanción de destitución e inhabilidad de diez (10) años impuesta a E.B.F., en su condición de gobernador de Córdoba (2016-2019). La alta corporación consideró que esta sanción, impuesta por la PGN, vulneraba las garantías judiciales y el principio de jurisdiccionalidad consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En su providencia, señaló que las decisiones que imponen sanciones de destitución a servidores elegidos popularmente deben ser emitidas por un juez competente y no por una autoridad administrativa. Para fundamentar su decisión, el tribunal realizó un análisis de convencionalidad entre la normativa interna y la Convención Americana, concluyendo que la imposición de esta sanción por parte de la Procuraduría es contraria los estándares internacionales.

Asimismo, consideró que existían motivos suficientes para suspender provisionalmente los efectos de los fallos disciplinarios impugnados, dado que la restricción de los derechos políticos del actor fue impuesta por una autoridad administrativa carente de competencia para ello, en contravención de los estándares internacionales.

El máximo órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa se basó en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que, en casos como López Mendoza vs Venezuela y Petro Urrego vs Colombia, ha establecido que las sanciones de destitución e inhabilidad impuestas a funcionarios electos por autoridades administrativas son contrarias a la Convención.

5. Conclusiones

La sentencia *Petro Urrego vs Colombia* ha generado tensión en el sistema jurídico colombiano, pues existe una contradicción entre un compromiso contenido en un tratado internacional (artículo 23 de la Declaración Interamericana de Derechos Humanos) y una norma de la Constitución Política de 1991 (Artículo 277), especialmente cuando se trata de destituir e inhabilitar a servidores públicos de elección popular. Si bien la Procuraduría General de la Nación (PGN) ha intentado avanzar en la defensa de la legalidad y el orden público, la implementación del control de convencionalidad sigue representando un desafío, pues requiere la reinterpretación y ajuste de las normas internas de acuerdo con los tratados internacionales de derechos humanos.

La citada sentencia de la CIDH ha puesto de manifiesto la necesidad urgente de ajustar el marco normativo colombiano para alinearlo con las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La CIDH, al decidir este caso, advirtió la obligación de los Estados de garantizar que las sanciones disciplinarias no vulneren los derechos políticos de los funcionarios electos. Este pronunciamiento ha sentado un precedente importante para el futuro del derecho disciplinario en Colombia.

Las reformas introducidas por la Ley 2094 de 2021, representan un paso hacia la armonización entre el derecho interno y el internacional. No obstante, la Corte Constitucional ha señalado que estas sanciones requieren el control jurisdiccional de un juez, garantizando así una protección más robusta de los derechos fundamentales y con la intención de acercar más el modelo jurídico colombiano a estándares convencionales.

Referências

- ACOSTA ALVARADO, P. A. *Diálogo judicial y constitucionalismo multinivel: El caso interamericano*. Medellín: Universidad Externado de Colombia, 2015.
- BELLÓN MORALES, L. E. *Naturaleza jurídico-política de la Procuraduría General de la Nación*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidad Católica de Colombia, 2015.
- CASTELLANOS, L. A. *El control difuso de convencionalidad: La excepción de inconvencionalidad del sistema regional interamericano de protección de derechos humanos desde la perspectiva del sistema jurídico colombiano*. Medellín: Derecho y Justicia, 2015.
- COLOMBIA. *Constitución de 1930*. Bogotá, 1930.
- COLOMBIA. *Decreto 570*. Bogotá, 2012. Disponível em: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=50876>
- COLOMBIA. *Decreto 797 de 2014*. Bogotá, 2014. Disponível em: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=57207>
- COLOMBIA. *Decreto Ley 1950 de 1973*. Bogotá. Disponível em: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1525>
- COLOMBIA. *Decreto Ley 262*. Bogotá, 2000. Disponível em: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=40618>
- COLOMBIA. *Lei 4 de 1913*. Bogotá. Disponível em: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8426>
- COLOMBIA. *Ley 13 de 1984*. Bogotá. Disponível em: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14630#:~:text=Tiene%20por%20objeto%20asegurar%20a,que%20les%20corresponden%20como%20tales>.
- COLOMBIA. Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C-225/95*. MP: Alejandro Martínez, 18 de mayo de 1995.
- COLOMBIA. Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C-028/06*. MP: Humberto Antonio Sierra Porto, 26 de enero de 2006.
- COLOMBIA. Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C-541/10*. MP: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, 30 de junio de 2010.
- COLOMBIA. Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C-941/10*. MP: Jorge Iván Palacio Palacio, 24 de noviembre de 2010.
- COLOMBIA. Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C-269/14*. MP: Luis Ernesto Vargas Silva, 2 de mayo de 2014.
- COLOMBIA. Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C-458/15*. MP:

- Gloria Stella Ortiz Delgado, 22 de junio de 2015.
- COLOMBIA. Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C-659/16*. MP: Aquiles Arrieta Gómez, 28 de noviembre de 2016.
- COLOMBIA. Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C-086/19*. MP: Luis Guillermo Guerrero Pérez, 27 de febrero de 2019.
- COLOMBIA. Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C-111/19*. MP: Carlos Bernal Pulido, 13 de marzo de 2019.
- COLOMBIA. Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C-146/21*. MP: Cristina Pardo Schlesinger, 20 de mayo de 2021.
- COLOMBIA. Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C-091/22*. MP: Cristina Pardo Schlesinger, 10 de marzo de 2022.
- COLOMBIA. Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C-030/23*. MP: José Fernando Reyes Cuartas y Juan Carlos Cortés González, 16 de febrero de 2023.
- COLOMBIA. Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia SU-381 de 2024*. MP: Diana Fajardo Rivera, 11 de septiembre de 2024.
- COLOMBIA. Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia SU-383 de 2024*. MP: Juan Carlos Cortés González, 11 de septiembre de 2024.
- COLOMBIA. Consejo de Estado de Colombia. *Sentencia 1100103 25000201400360*. MP:
- COLOMBIA. Consejo de Estado de Colombia. *Sentencia 1100103 2500020130056100*. MP: César Palomino Cortés, 15 de noviembre de 2017.
- COLOMBIA. Consejo de Estado de Colombia. *Sentencia 41001-23-33-000-2014-00340-02*. MP: Juan Enrique Bedoya Escobar, 29 de junio de 2023.
- COLOMBIA. Consejo de Estado de Colombia. *Sentencia 11001-03-25-000-2013-01491-00*. MP: Juan Enrique Bedoya Escobar, 11 de agosto de 2023.
- COLOMBIA. Consejo de Estado de Colombia. *Sentencia 11001-03-25-000-2012-00499-00*. MP: Juan Enrique Bedoya Escobar, 11 de octubre de 2023.
- COLOMBIA. Consejo de Estado de Colombia. *Sentencia 76001233300 020140089100*. MP: César Palomino Cortés, 30 de noviembre de 2023.
- COLOMBIA. Consejo de Estado de Colombia. *Sentencia 11001032 500020110014200*. MP: Rafael Francisco Suárez Vargas, 30 de noviembre de 2023.
- COLOMBIA. Consejo de Estado de Colombia. *Sentencia 1300123330002 0150078401*. MP: Juan Enrique Bedoya Escobar, 12 de diciembre de 2023.

- COLOMBIA. Consejo de Estado de Colombia. *Sentencia 41001 233300020180015301*. MP: Iván Duque Gutiérrez, 8 de febrero de 2024.
- COLOMBIA. Consejo de Estado de Colombia. *Sentencia 52001233300020180046100*. MP: Iván Duque Gutiérrez, 8 de febrero de 2024.
- COLOMBIA. *Ley 25 de 1974*. Bogotá. Disponible em: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=75391>
- COLOMBIA. *Ley 200 de 1995*. Bogotá. Disponible em: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=318>
- COLOMBIA. *Ley 734 de 2002*. Bogotá. Disponible em: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4589>
- COLOMBIA. *Ley 796 de 2003*. Bogotá. Disponible em: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7144>
- COLOMBIA. *Ley 1564 de 2012*. Bogotá. Disponible em: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48425>
- COLOMBIA. *Ley 1851 de 2021*. Bogotá. Disponible em: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=175150>
- COLOMBIA. *Ley 1952 de 2019*. Bogotá. Disponible em: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=90324>
- COLOMBIA. *Ley 2094 de 2021*. Bogotá. Disponible em: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=165113>
- COLOMBIA. *Ley Fundamental de Angostura*. Bogotá, 1819. Disponible em: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13688>
- COLOMBIA. *Ley Fundamental de la Nueva Granada*. Bogotá, 1831. Disponible em: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13693>
- COLOMBIA. *Pacto de Bogotá*. Bogotá, 1968. Disponible em: <https://www.oas.org/csh/portuguese/novosdocsolcpacf.asp>
- COLOMBIA. *Pacto de San José de Costa Rica – Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Bogotá, 1969. Disponible em: https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- COLOMBIA. Reglamento Interno de la Corte Constitucional - Acuerdo 02. Bogotá, 2015. Disponible em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/REGLAMENTO%20CORTE%20CONSTITUCIONAL-reformado%20por%20el%20Acuerdo%2001%20de%202020.pdf>

- MENDIETA, David. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Petro Urrego: La orden más difícil de cumplir para Colombia. *Revista Jurídica*, 3 (70), 463-507, 2022.
- PERDOMO, C. C. *La Procuraduría en Colombia: Procuraduría General y fiscalías: Historia constitucional y legal, 1819-1986*. Medellín: Secretaría de Información y Prensa de la Presidencia de la República de Colombia, 1986.
- POMBO, M. A.; GUERRA, J. J. *La Gran Colombia: Reglamento provisorio para el establecimiento del Poder Judicial y Ley fundamental de la República de Colombia*. Medellín: Colección General, 1951.
- VALENCIA VILLA, H. *Cartas de batalla: Una crítica del constitucionalismo colombiano*. Medellín: Panamericana Editorial Ltda, 2020.
- VELANDIA, A.; AVENDANO, A.; RODRÍGUEZ, D.; RAMÍREZ, D.; SÁNCHEZ, J. S.; MORALES, J. A.; ARIZA, M. Y; REYES, S. H. *El Estado colombiano frente al Sistema Interamericano de Derechos Humanos: El derecho humano a la vida*. Medellín: Derecho y Justicia, 2018.
- WEBER, H. *La izquierda explicada a mis hijas*. Medellín: Fondo de Cultura Económica, 2001.

Recebido em 11 de outubro de 2024.

Aprovado em 22 de outubro de 2024.

RESUMO: El presente artículo analiza a los efectos de la sentencia Petro Urrego vs Colombia en el ordenamiento jurídico colombiano. En especial se ocupa de los intentos del país andino de adaptar las competencias de la Procuraduría General de la Nación a las órdenes dadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y contenidas en la citada sentencia y como su implementación ha llevado a choques entre diferentes autoridades tales como la Procuraduría General de la Nación, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional. Con el uso de una metodología analítico-descriptiva se pudo concluir que el Estado colombiano debe ir adaptando su normativa conforme a estándares convencionales para garantizar una mayor protección de los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular.

Palavras-chave: Control de Convencionalidad; Corte Interamericana de Derechos Humanos; Funciones Jurisdiccionales; Bloque de Constitucionalidad.

ABSTRACT: This article analyzes the effects of the Petro Urrego vs. Colombia ruling on the Colombian legal system. It deals especially with the Andean country's attempts to adapt the powers of the Attorney General's Office to the orders given by the Inter-American Court of Human Rights and contained in the aforementioned ruling and how its implementation has led to clashes between different authorities such as the Attorney General's Office, the Council of State and the Constitutional Court. Using an analytical-descriptive methodology, it was possible to conclude that the Colombian State must adapt its regulations in accordance with conventional standards to guarantee greater protection of the political rights of elected public servants.

Keywords: Conventionality Control; Inter-American Court of Human Rights; Jurisdictional Functions; Constitutionality Block.

SUGESTÃO DE CITAÇÃO: JIMÉNEZ, Liliana; MENDIETA, David. Sentencia Petro Urrego vs Colombia: una reflexión necesaria acerca de la competencia de la Procuraduría General de la Nación para de sancionar servidores públicos de elección popular. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, Edição 65, 2024. DOI: <https://doi.org/10.17808/des.2103>.