

**El Alcance del Control de Convencionalidad en la Protección de los Derechos
Políticos de Funcionarios y Servidores Públicos Elegidos por Voto Popular en Colombia**

Leonardo Velásquez González

Colegio Jurídico y de Ciencias Sociales, Institución Universitaria Colegios de Colombia
UNICOC.

Dra. Catalina Duque

Chía, 04 de septiembre de 2026

A mi familia, y en especial a mi madre, por constituirse en el soporte inquebrantable de cada etapa de mi existencia. Por su amor infinito, sus oraciones silenciosas y esa fe absoluta en mí que nunca decayó, incluso cuando el panorama parecía adverso y el camino se tornaba cuesta arriba. Este título y cada paso alcanzado llevan su impronta y su sacrificio.

A la memoria y presencia de quienes, con su ejemplo íntegro, sabiduría y rectitud, sembraron de manera indeleble en mi conciencia la vocación por la justicia, la pasión por el servicio público y el valor del rigor intelectual como herramientas para transformar realidades.

A aquellos seres que, desde el afecto sincero, la lealtad fraterna y la palabra oportuna de aliento, estuvieron presentes en los momentos más complejos de este proceso, recordándome que ninguna tormenta es eterna y que la perseverancia, la disciplina y la templanza siempre terminan por rendir sus frutos.

A quienes creyeron en mi propósito y nunca dudaron de que este día llegaría.

Este logro, conquistado a pulso y con el alma, es de todos ustedes.

Agradecimientos

A Dios, por la guía, la fortaleza y la claridad que me concedió a lo largo de este camino, y por permitirme culminar esta etapa de formación con la convicción de que cada esfuerzo, incluso en medio de las dificultades, encuentra finalmente su propósito.

A mi familia, por su paciencia inagotable, su respaldo permanente y su confianza incondicional. Su apoyo fue el motor que me permitió afrontar las jornadas más exigentes y perseverar hasta alcanzar este logro.

A la Institución Universitaria Colegios de Colombia (UNICOC), a sus directivos y al cuerpo docente del programa de Derecho, por compartir generosamente sus conocimientos y fomentar en mí el rigor intelectual y la ética profesional. De manera muy especial, expreso mi sincera gratitud a la institución por la paciencia, la comprensión, la calidad humana y el respaldo irrestricto que me brindaron en los momentos más difíciles y desafiantes a lo largo de la carrera; su apoyo incondicional fue determinante para superar los obstáculos del camino y hacer posible la culminación de este proyecto de vida.

A mi tutora de tesis, por su orientación precisa, sus valiosas observaciones, su constante acompañamiento y su exigencia constructiva, elementos fundamentales para fortalecer la profundidad conceptual, la solidez argumentativa y el rigor académico de esta investigación.

A mis amigos y colegas del ejercicio profesional, por los debates compartidos, el intercambio cotidiano de ideas y las experiencias que, desde distintos escenarios, me han permitido comprender y reafirmar el valor transformador del servicio público, la defensa de las instituciones y la salvaguarda de los principios democráticos.

Finalmente, agradezco a todas las personas que, de una u otra manera, hicieron parte de este camino y contribuyeron a mi formación, no solo como profesional del Derecho, sino como

un ciudadano y funcionario público comprometido con la justicia, el respeto por los derechos y la defensa de la democracia.

A todos, mi más sincero agradecimiento.

Tabla de contenido

Introducción	5
Capítulo 1	8
La Elección Popular en el Marco de los Derechos Políticos en Colombia.....	8
1.1. Generalidades sobre la figura de la elección popular como mecanismo de participación.....	8
1.1. Funcionarios y servidores públicos. Esencia y característica en el derecho público..	13
1.2. Régimen normativo de los servidores públicos en Colombia	15
Capítulo 2	19
Los Derechos Políticos ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos	19
2.1. Reflexiones sobre los derechos políticos en la Carta Democrática Interamericana. ..	19
2.2. Análisis sobre los derechos políticos en la Convención Americana de Derechos Humanos y su incidencia en la jurisprudencia.	22
2.3. Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos políticos	27
Capítulo 3.	32
El Control de Convencionalidad y su Incidencia en los Derechos Políticos en Colombia	32
3.1. Control de convencionalidad en el SIDH.....	33
3.2. Aplicación del control de convencionalidad en Colombia.....	34
3.3. Control de convencionalidad y sanciones a servidores públicos. Desafíos y prospectivas.....	38
Conclusiones.....	46

Referencias	49
--------------------------	-----------

Resumen

La presente investigación monográfica analiza el alcance del control de convencionalidad en la protección de los derechos políticos de los servidores públicos elegidos por voto popular en Colombia. A partir de una perspectiva analítica y dogmática, se examina la tensión institucional y normativa originada entre la potestad disciplinaria administrativa de la Procuraduría General de la Nación y la estricta reserva judicial penal prevista en el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, desarrollada por la Corte Interamericana en fallos paradigmáticos como *López Mendoza vs. Venezuela* y *Petro Urrego vs. Colombia*. Asimismo, se estudia la interacción de estas prerrogativas con la Carta Democrática Interamericana y la Opinión Consultiva OC-28/21. Se evalúa críticamente la respuesta del Estado colombiano a través de la Ley 2094 de 2021 y la Sentencia C-030 de 2023 de la Corte Constitucional, demostrando que el esquema de revisión judicial automática ante el Consejo de Estado desnaturaliza la teoría general del proceso, suspende indefinidamente la eficacia de las sanciones y resulta inconvencional. Frente a ello, se plantea como tesis y propuesta *de lege ferenda* una reestructuración procesal integral: en el plano internacional, promover una enmienda al artículo 23.2 de la Convención Americana que consagre una competencia dual, manteniendo la reserva del juez penal para conductas delictivas, pero incorporando formalmente al juez disciplinario especializado para limitar tales derechos cuando se configuren faltas exclusivas contra el deber funcional y la ética pública; y en el plano doméstico, mediante reforma constitucional, instituir un modelo de doble canal que cree una jurisdicción disciplinaria especializada (Juzgados y Tribunales) exclusiva para mandatarios electos dentro de la Rama Judicial. En este esquema, la Procuraduría asume un rol acusador e instructor que radica pliegos ante jueces independientes,

garantizando la eficacia de la moralidad pública, la sostenibilidad fiscal y la plena reserva judicial sin sobrecargar a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Palabras clave: Control de convencionalidad, derechos políticos, elección popular, Procuraduría General de la Nación, Juzgados Disciplinarios Especializados, Tribunales Disciplinarios Especializados, deber funcional, reserva judicial dual, Sentencia C-030 de 2023, enmienda convencional.

Abstract

This monographic research analyzes the scope of conventionality control in the protection of the political rights of public officials elected by popular vote in Colombia. From an analytical and dogmatic perspective, it examines the institutional and normative tension arising between the administrative disciplinary powers of the Inspector General's Office (*Procuraduría General de la Nación*) and the strict criminal judicial reservation established in Article 23.2 of the American Convention on Human Rights, as developed by the Inter-American Court in landmark rulings such as *López Mendoza v. Venezuela* and *Petro Urrego v. Colombia*. Likewise, it explores the interaction of these prerogatives with the Inter-American Democratic Charter and Advisory Opinion OC-28/21. The research critically assesses the Colombian State's response through Law 2094 of 2021 and Constitutional Court Ruling C-030 of 2023, demonstrating that the automatic judicial review mechanism before the Council of State distorts general procedural theory, suspends sanction enforceability indefinitely, and perpetuates non-conventionality. Consequently, this study proposes a comprehensive *de lege ferenda* procedural restructuring: internationally, promoting an amendment to Article 23.2 of the American Convention to enshrine a dual jurisdiction that preserves criminal judicial reservation for criminal offenses, while formally incorporating specialized disciplinary judges to restrict such rights when strictly functional duty and public ethics breaches occur; and domestically, through a constitutional reform, establishing a dual-track model through the creation of specialized disciplinary courts and tribunals exclusively for elected officials within the Judicial Branch. Under this framework, the Inspector General's Office assumes an investigative and prosecutorial role filing charges before independent judges, ensuring public ethics efficacy, fiscal sustainability, and full judicial reservation without overloading or distorting the Administrative Jurisdiction.

Key Words: Control of conventionality, political rights, popular election, Inspector General's Office, Specialized Disciplinary Courts, Specialized Disciplinary Tribunals, functional duty, dual judicial reservation, Ruling C-030 of 2023, conventional amendment.

Introducción

En el modelo del Estado Social de Derecho instaurado por la Constitución Política de 1991, los derechos políticos constituyen el pilar estructural de la legitimidad institucional y la manifestación directa de la soberanía popular indivisible. Lejos de reducirse a un mero trámite de comisión para la provisión periódica de cargos, la elección popular concreta una doble dimensión protectora: de un lado, el sufragio activo o facultad de la ciudadanía para incidir libremente en la conformación del poder público; y de otro, el sufragio pasivo o derecho a ser elegido, el cual da origen a la garantía del *ius in officium*, entendida como el derecho al acceso, permanencia y ejercicio ininterrumpido de las funciones representativas conferidas en las urnas. Bajo esta premisa, cualquier intromisión arbitraria o desproporcionada que interrumpa el mandato popular lesiona simultáneamente la esfera jurídica del servidor electo y el derecho colectivo del cuerpo electoral que depositó en él su confianza soberana.

No obstante, el sistema constitucional colombiano diseñó una cláusula general de competencia disciplinaria en cabeza de la Procuraduría General de la Nación (artículo 277, numeral 6), facultándola para vigilar la conducta oficial e imponer sanciones de destitución e inhabilitación a los servidores públicos, inclusive a aquellos investidos por el voto popular. Esta arquitectura interna generó una confrontación directa con los compromisos internacionales asumidos por el Estado, particularmente frente al artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, precepto que somete la restricción de los derechos políticos a un catálogo taxativo y a una reserva judicial penal que exige condena en firme dictada por un juez competente en el marco de un proceso penal.

A partir de este escenario de colisión, la presente investigación aborda el problema jurídico de determinar el alcance del control de convencionalidad en la tutela de los derechos

políticos en Colombia y responder si las fórmulas de adecuación normativa ensayadas a nivel interno especialmente el esquema de revisión judicial automática ante el Consejo de Estado instaurado por la Sentencia C-030 de 2023 satisfacen materialmente las exigencias convencionales, o si, por el contrario, han creado un limbo institucional que satura la administración de justicia y dilata la eficacia del control disciplinario. Frente a este vacío, la monografía defiende como hipótesis central que la antinomia entre soberanía disciplinaria y compromisos convencionales exige una reestructuración acusatoria judicial mediante un modelo orgánico de doble canal guiado por la prevalencia de la norma internacional. Dicho esquema descansa en dos reformas: por un lado, una enmienda al artículo 23.2 de la Convención Americana que reconozca formalmente al juez disciplinario especializado junto al penal; y por otro, la creación interna de Juzgados y Tribunales Disciplinarios Especializados para funcionarios de elección popular, transformando a la Procuraduría en un sujeto procesal estrictamente instructor y acusador.

Para resolver este cuestionamiento con estricto método dogmático y analítico, la monografía se estructura en tres capítulos interdependientes:

El Capítulo 1 delimita las generalidades de la elección popular como mecanismo de participación, la esencia y naturaleza *sui generis* de los servidores públicos de elección popular frente a las demás categorías del empleo estatal, y el marco normativo disciplinario que rige su responsabilidad funcional en el ordenamiento interno.

El Capítulo 2 eleva el debate al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, examinando los presupuestos de la Carta Democrática Interamericana, la estructura y jurisprudencia contenciosa del artículo 23 de la Convención Americana, destacando precedentes determinantes como *Yatama vs. Nicaragua*, *Castañeda Gutman vs. México*, *López Mendoza vs.*

Venezuela y Petro Urrego vs. Colombia, y la función preventiva desarrollada por la Corte Interamericana a través de la Opinión Consultiva OC-28/21.

El Capítulo 3 aterriza la doctrina del control de convencionalidad en sus dimensiones concentrada y difusa, examina su articulación interna mediante el bloque de constitucionalidad (artículo 93 superior) y profundiza en las respuestas legislativas y jurisprudenciales nacionales representadas en la Ley 2094 de 2021 y la Sentencia C-030 de 2023. En este acápite se asienta una postura crítica sobre las fallas procesales del modelo de revisión actual y se formula, como propuesta propositiva y novedosa *de lege ferenda*, la creación de una jurisdicción disciplinaria especializada bajo un modelo acusatorio, sostenible fiscalmente y concebida para ejercer en primera línea el control de convencionalidad difuso.

Capítulo 1

La Elección Popular en el Marco de los Derechos Políticos en Colombia

El estudio de los derechos políticos en el ordenamiento jurídico colombiano demanda, como premisa indispensable, analizar el mecanismo de la elección popular no solo como un mero formalismo de la democracia, sino como el eje principal sobre el cual se estructura la legitimidad del poder público (Arias Grisales, 2023, pp. 156-157). En el escenario del Estado Social de Derecho, los derechos de participación política adquieren un espectro de doble dimensión que ampara tanto al ciudadano elector como al servidor que resulta investido por la dignidad del cargo y la voluntad soberana (Isaza Cardozo, 2020). Para lograr comprender el alcance de esta protección, este primer capítulo esbozará las generalidades de la institución de la elección popular dentro del modelo participativo constitucional, la naturaleza jurídica y las calidades especiales que revisten los servidores públicos elegidos por voto popular en el derecho público, y el régimen normativo interno que regula su ejercicio, estableciendo así la tesis dogmática necesaria para analizar las tensiones posteriores frente al control de convencionalidad.

1.1. Generalidades sobre la figura de la elección popular como mecanismo de participación

La elección popular es una fiel expresión de los derechos políticos; es la voluntad popular reflejada por medio del ejercicio del derecho a elegir. Este derecho, que a simple vista pareciese no ser tan definitivo, se traduce en una prerrogativa de crucial importancia, pues conduce a la formación de un propósito colectivo de intereses generales que constituyen la participación efectiva del pueblo, ya sea de forma directa o a través de sus representantes. Es bajo esta premisa que se materializa el poder soberano de la ciudadanía.

Esta primera aproximación permite aseverar que la elección popular es una manifestación del poder del pueblo, lo cual concuerda con la definición de democracia propuesta por Luigi

Ferrajoli (2003, p. 1), entendida como aquel método de formación de decisiones de orden colectivo que le posibilita a la ciudadanía el ejercicio directo e indirecto de su poder. La manifestación de la voluntad popular a través de las urnas conjuga el concepto de democracia participativa y representativa, dotando de legitimidad el ejercicio de la función pública. Sin embargo, no se trata únicamente de un procedimiento de carácter electoral orientado a la provisión de cargos públicos, sino de un mecanismo efectivo de participación democrática que articula la voluntad ciudadana con el ejercicio legítimo del poder público.

Atendiendo a lo dispuesto en la carta constitucional de nuestro país, Colombia se erige como un Estado social de derecho, organizado en forma de república democrática, participativa y pluralista (1991, art. 1). Esta definición no se constituye meramente declarativa o enunciativa, sino que establece la existencia de instrumentos que permitan la intervención real de la ciudadanía dentro de procesos democráticos estructurados, en los cuales se tomen las decisiones que la afectan o le benefician (Salazar Camargo et al., 2025, p. 13). En este entendido, la elección popular nace como una de las expresiones más relevantes de la democracia representativa, al tiempo que se integra al conjunto de mecanismos que fortalecen la dimensión participativa del orden constitucional y contribuye a que la sociedad deje de ser apenas electoral y trascienda a una estirpe ilustrada, deliberativa, convergente y que se legitime por medio de consensos como sostiene (Isaza Cardozo, 2020, p. 2989).

La base de la elección popular se encuentra en el principio de soberanía popular, conforme al cual dicha soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 3), compaginando lo descrito, con el restablecimiento de derechos políticos materializado luego de la Revolución Francesa (Arias Grisales, 2023, p. 159). Esta significancia implica que todo servidor público o autoridad

encuentra su legitimidad última en la voluntad ciudadana. Así, la elección popular opera como el enlace jurídico institucional a través del cual la ciudadanía transfiere el poder temporalmente, para el ejercicio de determinadas funciones públicas a quienes resultan elegidos mediante el sufragio.

El tránsito del modelo de democracia meramente representativa hacia el paradigma de la democracia participativa, consolidado en Colombia a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991, significó una reconfiguración dogmática de la relación entre el ciudadano y el Estado. Bajo la vigencia de la Carta de 1886, el ejercicio de los derechos políticos se encontraba restringido por un diseño institucional rígido y de sufragio limitado. Por el contrario, el constituyente de 1991, desde la premisa fundacional del Preámbulo y los artículos 1, 3 y 40 superiores, concibió la participación democrática como un principio rector y un fin esencial del Estado Social de Derecho, fundado en la soberanía popular indivisible.

En el marco del Estado Social de Derecho, la participación ciudadana no es un elemento accesorio, sino estructural. La elección popular permite que distintos sectores sociales incidan en la dirección de los asuntos públicos, favoreciendo la inclusión, el pluralismo y la representación de intereses diversos. De esta manera, se fortalece la dimensión social de la democracia, en la que el poder político se orienta a la realización de fines colectivos y a la garantía de derechos. Además, la elección popular funciona como mecanismo de control indirecto del poder.

En consecuencia, la elección popular dentro del marco de la democracia participativa es un derecho político que ostenta todo ciudadano, un mecanismo de participación gracias a su misma naturaleza y fin último, generando ello, una relación intrínseca entre el Estado y el pueblo, pues ambos comparten el mismo elemento, el sujeto, la persona.

Sin embargo, surge una nueva concepción y es que, los derechos políticos superan la noción tradicional del mero procedimiento electoral de la votación, para reafirmarse en auténticos mecanismos de expresión soberana. Así, el sufragio universal abarca una doble dimensión protectora: por un lado, el sufragio activo o derecho a elegir, mediante el cual el elector deposita un mandato de representación en favor de quien encarnará sus intereses; y, por otro lado, el sufragio pasivo o derecho a ser elegido y acceder al desempeño de funciones públicas.

Esta dualidad sustenta el denominado *ius in officium* o derecho al ejercicio efectivo del cargo, concepto que no está tan desarrollado jurisprudencialmente en Colombia, no obstante, garantiza que quien ha sido investido por la voluntad popular no pueda ser despojado arbitrariamente de su dignidad ni impedido de permanecer en ella, protegiendo tanto la esfera individual del mandatario como la confianza legítima de su cuerpo electoral (Gorospe, A. L., & Iriarte, M. Z. (2024).

Desde la perspectiva de la dogmática de los derechos humanos, la elección popular se materializa en la doble dimensión protectora del voto consagrada, dentro del artículo 40 superior y en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en adelante, CADH (Salazar Camargo et al., 2025, p. 13; Arias Grisales, 2023, p. 164). Por un lado, comprende el sufragio activo o derecho a elegir, entendiéndose como la premisa fundamental que protege la libertad de opción del ciudadano para incidir directamente en la conformación de los órganos del poder público (Arias Grisales, 2023, p. 160; Isaza Cardozo, 2020, p. 300). Por otro lado, abarca el sufragio pasivo o derecho a ser elegido, el cual garantiza la posibilidad de postularse y acceder en condiciones de equidad al desempeño de los cargos de representación pública, como lo es

congresista, concejal, diputado, alcalde, gobernador, presidente, entre otros. (Arias Grisales, 2023, p. 160).

La simbiosis de ambas vertientes reafirma al principio del *ius in officium* o el derecho al acceso, sin embargo, no solo demanda el acceder a la dignidad pública que se alcanza luego de la elección, sino a su vez el derecho a la permanencia y al desempeño efectivo del mismo cargo de representación popular, para el cual la ciudadanía confió sus intereses (Corte Constitucional, Sentencia SU 150 de 2021). La figura *ius in officium* no es un privilegio subjetivo otorgado en beneficio personal únicamente del funcionario elegido, sino que se convierte automáticamente en una garantía de naturaleza institucional, política y ciudadana. En efecto, cuando una persona particular resulta investida por la voluntad popular, se genera un nexo de representación política inescindible entre el mandatario y sus electores, por ejemplo, un alcalde y los habitantes del municipio donde el mismo burgomaestre ejerce la máxima autoridad administrativa, dignidad concedida fruto del sufragio popular (Corte Constitucional, Sentencia T – 041 de 2026).

El derecho del funcionario a permanecer en el cargo durante el periodo constitucional o legalmente fijado es la antítesis del derecho de los ciudadanos a ser representados por la persona a quien de forma libre y consciente le otorgaron su mandato en las urnas. Por lo tanto, cualquier decisión estatal sea de naturaleza administrativa, disciplinaria o judicial que interrumpa de forma intempestiva o desproporcionada el ejercicio de un cargo de elección popular genera una doble afectación de magnitudes constitucionales (Isaza Cardozo, 2020, p. 300): de una parte, restringe el derecho individual del servidor a ejercer la función pública para la cual fue postulado y electo; y de otra parte, lesiona de manera grave el derecho colectivo del cuerpo electoral a la efectividad de su voto y a la estabilidad de sus instituciones democráticas (Isaza Cardozo, 2020, p. 300).

En suma, la elección popular no puede entenderse únicamente como un procedimiento individualizado que ejercen los ciudadanos. Se trata de un mecanismo de participación que concreta los derechos políticos, concreta la soberanía popular y otorga legitimidad democrática al ejercicio del poder. A través del voto, el pueblo traslada de manera temporal y condicionada la titularidad de determinadas funciones públicas, bajo el entendido de que quienes resultan elegidos quedan sometidos al orden constitucional y legal. Así, la elección popular no se configura solo como un mecanismo de participación, sino como un punto de encuentro entre democracia, participación y juridicidad, elementos esenciales del modelo constitucional colombiano.

1.1. Funcionarios y servidores públicos. Esencia y característica en el derecho público

Los servidores públicos, son la esencia de todo sistema estatal. No se puede concebir una institución sino es conformada por los funcionarios quienes en su misionalidad desarrollan el concepto integral de función pública, que está delimitado dentro de la carta magna colombiana en sus artículos 122 al 130. Por consiguiente, la existencia misma del estado está sujeta al servidor público quien es el núcleo de su organización. El estado en sí mismo, es una ficción jurídica, que solo adquiere vida con la actuación del servidor público, la cual se convierte en la actuación del estado, lo que se denomina en el derecho la manifestación de voluntad estatal, por medio de los órganos de poder de la administración pública o herramientas como lo son, por ejemplo, los actos administrativos. Por esta razón, el servidor público es el instrumento directo mediante el cual se cumplen los fines esenciales del Estado Social de Derecho, concebidos dentro del artículo 2 de la Constitución de nuestro país (Corte Constitucional, Sentencia C – 037 de 2003).

El estudio de la función pública en el derecho administrativo colombiano exige delimitar con precisión la figura del servidor público, comprendida como aquella persona natural que presta sus servicios al Estado y actúa en su nombre en cualquiera de las ramas u órganos del poder público, con independencia de su jerarquía o modalidad de vinculación (Isaza Cardozo, 2020, p. 291). El constituyente de 1991, en el artículo 123 de la Carta Política, instruyó un concepto garantista de servidor público, clasificándolos en tres categorías generales: los miembros de las corporaciones públicas, los empleados públicos y los trabajadores oficiales.

Dentro de este diseño institucional, la regla general de ingreso a la administración pública es el mérito a través del sistema de carrera administrativa (Constitución Política, 1991, art. 125). Dicho sistema persigue la profesionalización y eficacia de la función pública y, la eficiencia técnica de la gestión estatal. No obstante, el propio texto constitucional consagró excepciones taxativas a dicho régimen, entre las cuales destaca la categoría de los servidores públicos elegidos por voto popular.

Esta modalidad de vinculación reviste una naturaleza *sui generis* en el derecho público, toda vez que no nace de un acto administrativo de nombramiento ni de un contrato laboral, sino de la investidura directa conferida por los sufragantes en ejercicio de la soberanía popular, es decir, se adquiere el ingreso a la administración pública por medio de un mecanismo de participación ciudadana, la elección popular. A diferencia de los empleados de carrera o de libre nombramiento y remoción, cuya vinculación nace de un acto administrativo unilateral de nombramiento seguido de un acto de posesión, el vínculo del servidor de elección popular se origina directamente en las urnas.

A su vez, dentro del grupo de servidores de elección popular coexisten dos vertientes: por un lado, quienes desempeñan empleos públicos de carácter ejecutivo (como el Presidente de la

República, los gobernadores y los alcaldes); y, por otro lado, quienes integran los cuerpos colegiados o corporaciones públicas de representación (como los congresistas, diputados, concejales y ediles) (Isaza Cardozo, 2020, p. 292). A pesar de sus diferencias orgánicas, ambas clases de servidores comparten una característica particular que las distingue del resto de los empleados del Estado: la legitimidad democrática y soberana que viene directa de su mandato, la cual transforma la preservación de su investidura en una garantía fundamental no solo para el funcionario (*ius in officium*), sino para todos aquellos ciudadanos que conforman el cuerpo electoral y son representados por este (Corte Constitucional, Sentencia T – 041 de 2026).

A diferencia de los demás empleados del Estado, los servidores de elección popular no están sujetos a esquemas de subordinación jerárquica frente a la administración centralizada ni a relaciones de confianza política dependientes de quien tiene la facultad de nominación para cargos. Los servidores de elección popular representan la voluntad pluralista de la ciudadanía y ejercen un mandato representativo o programático protegido por la constitución.

Por esta razón, se preserva su estabilidad funcional frente a sanciones o suspensiones, pues la misma está sujeta al derecho político adquirido de forma legítima en las urnas y, deberán ajustarse estrictamente a la Constitución y específicamente a los tratados internacionales ratificados por la nación.

1.2. Régimen normativo de los servidores públicos en Colombia

El ejercicio de la función pública en el ordenamiento colombiano no se concibe como un actuar libre y absoluto, sino como un proceso estrictamente reglado y sometido a un régimen legal y especial de deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades. La Constitución Política de 1991 consagró en sus artículos 122 a 130 los principios generales que rigen el servicio público, estableciendo que no habrá ningún empleo que no tenga funciones detalladas en

ley o reglamento, y que los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes, así mismo por omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones adscritas a su cargo (Constitución Política de Colombia, Art. 6), (Sentencia C - 721 de 2015).

Para estructurar la gestión del talento humano y el cumplimiento del deber funcional, el ordenamiento cuenta con la Ley 909 de 2004 (Estatuto del Empleo Público) y el Decreto 1083 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública), compendios normativos que regulan las situaciones administrativas, la provisión de cargos y los parámetros de conducta estatal, esta última, específicamente el decreto reglamentario.

La potestad disciplinaria del estado hace parte del *ius puniendi*, que no es más que la manifestación o capacidad que tiene el Estado de imponer sanciones por la comisión de ilícitos o de faltas disciplinarias (Sentencia C – 818 de 2005). La sanción, es una respuesta al comportamiento reprochable por parte del servidor público, a la contravención de las funciones propias de su cargo. Las disposiciones normativas del régimen disciplinario en Colombia están descritas tanto en la Constitución, como en las Leyes 1952 de 2019 (Código General Disciplinario), modificada por la Ley 2094 de 2021.

Sin embargo, en este apartado solo nos referiremos a potestad disciplinaria de control externo, la cual se encuentra en cabeza de la Procuraduría General de la Nación y otras autoridades como lo son las Personerías, pero para el particular, solo haremos alusión a la Procuraduría como órgano de control autónomo y máxima autoridad disciplinaria en Colombia con poder preferente y prevalente, facultado por la Constitución Política.

Dentro de esta estructura, la premisa general del control disciplinario se encuentra depositada constitucionalmente en la Procuraduría General de la Nación (Constitución Política, art. 277, núm, 6,), órgano de control independiente facultado para ejercer la vigilancia superior

de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular (Ley 2094 de 2021, art. 2). Adicionalmente, el artículo 278.1 superior dotó al Procurador General de la facultad de desvincular del cargo a los servidores que incurran en faltas gravísimas contra el ordenamiento jurídico.

En el ámbito disciplinario, este régimen estuvo instituido durante casi dos décadas por el Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002), bajo el cual la Procuraduría impuso por medio de acto administrativo en el año 2013 la sanción de destitución e inhabilidad general por 15 años al entonces Alcalde Mayor de Bogotá, originando un hito histórico de revisión jurídica e institucional a nivel administrativo sin precedentes. La anulación que dejó sin efectos dicha sanción por el Consejo de Estado (Sentencia de Unificación del 15 de noviembre de 2017) impulsó la posterior expedición del Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019).

Posteriormente, tras la condena internacional dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del 8 de julio de 2020 (*Caso Petro Urrego vs. Colombia*), el Congreso de la República aprobó la Ley 2094 de 2021 (Ley 2094 de 2021, art. 1). Con esta reforma se buscó adecuar el ordenamiento legitimando y atribuyendo "funciones jurisdiccionales" a la Procuraduría General de la Nación para investigar y sancionar a servidores de elección popular.

Sin embargo, esta reforma legislativa fue revisada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-030 de 2023, donde declaró inexecutable la atribución de funciones jurisdiccionales al órgano de control por vulnerar el artículo 116 de la Carta Política, reafirmando que la potestad de la Procuraduría es de naturaleza administrativa, no jurisdiccional. Para evitar un vacío institucional, la Corte Constitucional moduló el esquema determinando que la Procuraduría puede investigar y proferir sanciones sobre funcionarios electos por voto popular, pero precisó

que toda sanción de destitución, suspensión e inhabilidad sobre los servidores en mención requiere para su ejecutoria del juzgamiento y aprobación obligatoria y automática por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Este complejo modelo de instrucción y juzgamiento administrativo con revisión judicial automática posterior continúa generando profundos debates doctrinarios en torno a su plena compatibilidad con la reserva judicial penal que exige el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, fijando así el punto de mayor tensión entre el derecho público interno y los estándares del bloque de convencionalidad.

Capítulo 2

Los Derechos Políticos ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Los derechos políticos, en el marco de su desarrollo y consolidación, propenden a trascender del derecho interno, hacia el análisis de las normas interamericanas superiores para comprender su alcance y a su vez, interpretar los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). El respeto por los derechos fundamentales dentro del ordenamiento jurídico es ineludible y, especialmente los derechos políticos que es el tema que nos ocupa, se convierte en una tarea decisiva, la cual insta a preservar la democracia representativa y participativa. El SIDH se ha fortalecido sustancialmente desde la construcción de un *corpus iuris* interamericano orientado a proteger la soberanía popular y evitar violaciones sistemáticas de derechos. Con el objeto de valorar la robustez de esta protección interamericana, este segundo capítulo abordará, en primer lugar, las reflexiones dogmáticas sobre los derechos políticos a la luz de la Carta Democrática Interamericana como el instrumento guía para las democracias de las Américas. En segundo lugar, se estudiará la estructura de los derechos políticos consagrados en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y su posterior impacto en la jurisprudencia. Y, por último, se examinará la función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el desarrollo de sus pronunciamientos consultivos en materia de derechos políticos, afianzando así el marco hermenéutico que servirá de insumo para evaluar el control de convencionalidad en el contexto colombiano.

2.1. Reflexiones sobre los derechos políticos en la Carta Democrática Interamericana.

La Carta Democrática Interamericana, fue aprobada por los estados miembros, con el propósito único de promoción y consolidación de las democracias de las Américas y la misma,

fue adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en la ciudad de Lima el 11 de septiembre de 2001. El avance de esta carta democrática representa un acierto enorme en la evolución de las democracias, pues es sin duda una herramienta que agrupa la expresión de principios y valores democráticos y, defiende la democracia no solo de forma declarativa, sino procedimental. Es decir, establece las rutas y procesos para cuando existe una posible ruptura democrática.

Este instrumento no nació como un mero discurso político o como un simple acuerdo entre los estados miembro, por el contrario, fue y sigue siendo una declaración ajustada a los paradigmas negativos en materia de derechos o posibles alteraciones constitucionales que para la década de los 2000 se asomaban con incidencia y amenazaban la estabilidad democrática de la región y que aún, actualmente, se intentan establecer.

En la dogmática interamericana, esta carta democrática propone dentro de su artículo primero, que todos los estados miembros tienen derecho a la democracia y que es deber estatal, defenderla y promoverla. En este sentido, al acoger los estados dentro de sus ordenamientos esta carta, no traduce dicha adopción en sí mismo, dejar de lado su soberanía estatal y mucho menos el principio de no intervención, no obstante, si elevan sus sistemas democráticos y constitucionales a un compromiso internacional, pero también a una obligación internacional que tiene un efecto *erga omnes*, para todos los Estados vinculantes de la OEA.

Bajo este presupuesto, los derechos políticos dejan de ser entendidos como simples legitimidades de las que goza la ciudadanía, por decisión del legislador, y se convierten, en derechos instituidos desde el garantismo que brinda esta carta democrática. Así mismo, se colige que el goce efectivo y pleno de los derechos es el sustento de toda democracia, a su vez, lo es el

ejercicio efectivo de la democracia participativa que como lo manifiesta el artículo segundo de la Carta, es la base de todo estado; y se profundiza la misma con la participación de la ciudadanía.

Por lo anterior, resulta determinante afirmar que, aunque las democracias en las américas no tengan características de perfectibilidad, si son perfectibles y, que precisamente se perfeccionan con la participación de la ciudadanía dentro de los elementos esenciales de la democracia representativa que propone el artículo tercero de la mencionada carta democrática, entre otros.

El mismo artículo consagra:

El respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos (Carta Interamericana de Democrática, Art. 3).

Los derechos políticos en su generalidad, como derechos fundamentales de todo ciudadano, son la columna vertebral de toda democracia, pero esencialmente el ejercicio efectivo del derecho al voto, a ser elegido, al acceso a la función pública y a la participación dentro de asuntos públicos, por nombrar algunos, son los que a conclusión rápida, generan un equilibrio institucional más sólido y fortalecen las democracias, ya que las mismas son indispensables para el correcto funcionamiento de los Estados. Además, que permiten un goce pleno de las libertades individuales y los derechos humanos en su carácter universal, no solo los consagrados al interior de las constituciones de los Estados, sino también en los instrumentos interamericanos (Carta Interamericana Democrática, Art. 7).

En consecuencia, los derechos políticos están revestidos de la máxima garantía, gracias a la carta democrática, como quiera que este instrumento tiene como funciones la prevención y la restauración, entre tanto, si surge una alteración o posible vulneración de los mencionados derechos, la misma actúa como un blindaje hermenéutico de interpretación obligatoria, que permite dirimir el posible conflicto que suscite dentro de los Estados (OAS OEA, 2022, mayo, 10, *(La Carta Interamericana Democrática: 20 años)*). Por ejemplo, conflicto que puede ser, dentro del caso de estudio, la interrupción intempestiva del mandato de un funcionario elegido por voto popular, mediante autoridad administrativa y no jurisdiccional, lo cual conduce a que el Estado se aleje de los parámetros convencionales, afectando valga la pena enunciar, no solo el derecho subjetivo de quien ostenta la democracia representativa (funcionario), sino a su vez la cláusula democrática consagrada en la Carta (derecho a elegir) al desconocer la soberanía expresada por quien eligió al mismo funcionario.

De este modo, la Carta Democrática Interamericana actúa como herramienta de interpretación imperativa al interior del Sistema Interamericano. Sus disposiciones no solo establecen posibles consensos ante situaciones de tensión transnacional jurídica entre el Estado y la disposición internacional, sino que esboza una ruta democrática para contribuir a corregir las irrupciones de posibles incumplimientos de la carta o rupturas de orden democrático, imprimiendo una fuerza normativa vinculante sobre quienes administran justicia al interior de los Estados miembro.

2.2. Análisis sobre los derechos políticos en la Convención Americana de Derechos Humanos y su incidencia en la jurisprudencia.

Los derechos políticos dentro de la esfera de protección internacional encuentran su garantía estricta en la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (CADH),

específicamente en el artículo 23. Este mandato estatuye que toda la ciudadanía debe gozar de los derechos políticos, convertidos los mismos en oportunidades, que, están en la titularidad unipersonal del individuo de forma per se, no obstante, es innegable que encuentran a su vez una dimensión que abarca en lo colectivo, por lo que esto permite reconocer que todos los ciudadanos sin exclusión alguna, son parte activa de esta dimensión global planteada y que por lo tanto, tienen el derecho participar en los asuntos públicos de la nación ya sea en cabeza de ellos mismos, o mediante representación democrática, la cual se alcanza con las elecciones libres, al acceso en igualdad de condiciones a cumplir funciones públicas que demanden las entidades y, quizá las más importante, la de elegir y ser elegidos dentro de procesos electorales periódicos, según lo determine el ente electoral y la constitución.

Es de una relevancia determinante la disposición contenida en el artículo 23 de CADH, toda vez que, no solo se percibe el mismo como una escueta enunciación de esta clase de derechos, sino por el contrario, en la forma expresa en la que el mismo numeral dos (2) de este artículo fue concebida y el estricto régimen que enmarca frente a las limitaciones que solo en cabeza del estado o juez penal se pueden establecer para los derechos en mención. Dichas limitaciones solo se reglamentan por razones de nacionalidad, residencia, edad, por aludir a unas pocas, en nombre del Estado mediante Ley y por un juez competente que dicte condena dentro del marco de un proceso penal. Esta composición normativa es de carácter restrictiva y explora una amplia garantía jurisdiccional, que se orienta en definitiva a la protección bajo reserva legal de los servidores públicos, es decir, los representantes de la ciudadanía que ostenten la dignidad de un cargo cumpliendo funciones públicas. En ese mismo orden, busca de forma imperante proteger de posibles arbitrariedades, persecuciones o acosos sistemáticos de un lado de la

oposición y de otro, del poder ejecutivo, concretamente, para el asunto en mención de órganos de control administrativo que no estén revestidos en su naturaleza de funciones jurisdiccionales.

Este precepto normativo, ha tenido su desarrollo de forma paulatina, sin embargo, es de reconocer que ha logrado consolidarse a nivel internacional con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) un marco de referencia doctrinario sólido en esta materia, que como se indica evoluciona de manera acertada. Asimismo, dentro de los ordenamientos jurídicos internos en las Américas, ha tomado fuerza este precepto convencional, y con guía de la jurisprudencia de la CIDH, la carta democrática interamericana y la misma CADH, se busca trasladar estos presupuestos en el ámbito de los derechos políticos a los Estados y que este accionar reafirme el compromiso de estos con los derechos humanos.

Partiendo de analizar jurisprudencia puntual de la CIDH, existen casos emblemáticos que obligan a los Estados a tomarlos como referentes:

En el caso concreto de *Yatama vs. Nicaragua*, el tribunal interamericano determinó varias responsabilidades por parte del Estado nicaragüense, por señalar alguna, violación de derechos políticos, en el sentido estricto que para ese momento se dispuso la imposición de participar políticamente, exclusivamente a través de partidos políticos tradicionales, lo que desconoció profundamente las distintas formas ancestrales de organización de comunidades indígenas, lo que afectó especialmente la identidad cultural y ancestral de los ya mencionados pueblos. En consecuencia, la CIDH, determinó que el Estado por medio de su órgano electoral no solo no incentivó la participación efectiva de ese grupo de minorías, sino que la limitó, excluyendo el derecho a ser elegido a miembros de Yatama, de manera desproporcionada (Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Yatama vs Nicaragua*, 2008).

Ulteriormente, en el caso *Castañeda Gutman vs. México*, la Corte IDH dentro de la revisión de este, llegó a la conclusión de que el estado mexicano violó la protección judicial del Señor Jorge Castañeda consagrada en el artículo 25 de la Convención Americana, como consecuencia de la imposibilidad de inscribirse como candidato independiente dentro de las elecciones camino a la presidencia de esta nación en el año de 2006. La garantía que le fue arrebatada al ciudadano condicionó de manera definitiva el derecho no solo político del mismo, sino que a su vez vulneró otros derechos fundamentales. Afirma la CIDH, que el recurso judicial es un mecanismo de protección dentro de todo Estado de Derecho, por lo tanto, según la CIDH, este no solo debe existir, es decir, fungirse concebido e incorporado al ordenamiento jurídico, sino que debe materializarse en favor de quien demande su protección y no que opere la figura del sobreseimiento como lo sucedido con el particular; porque aun cuando el recurso de amparo no era la figura adecuada, la corte mexicana ni siquiera de pronunció de fondo, lo que provocó la violación al debido proceso de forma colateral. Por último, la CIDH, instó al estado mexicano a adecuar el ordenamiento jurídico interno para no ir en contravía de las disposiciones de la Convención, profundizando su jurisprudencia en la necesidad de que todas las regulaciones internas frente a procesos electorales deben como mínimo contener en sí mismo, un juicio de proporcionalidad, tesis que legitimaría el fin último de las sociedades democráticas (Corte Interamericana de derechos Humanos, Sentencia, *Castañeda Gutman vs México*, 2008).

El punto de ruptura definitivo en cuanto a restricciones o limitaciones a derechos políticos en cabeza de autoridades administrativas se da con el caso de *López Mendoza vs. Venezuela*. La CIDH, logró determinar qué, el estado venezolano a diferencia del caso anterior no había vulnerado el debido proceso como derecho fundamental al entonces candidato, a pesar de ello, si fue responsable de violar los derechos a ser elegido en relación con la obligación de

hacer valer los derechos contenida en el artículo 1.1 de la CADH. A su vez, el estado fue condenado por la violación al deber de motivación y el derecho a la defensa en los procesos administrativos que derivaron en la imposición de inhabilidades al señor López Mendoza, así como responsable, en la no garantía frente a la protección judicial. Esta decisión fue la que a juicio de muchos juristas constituyó el primer análisis profundo de la CIDH en esta materia, sentando bases claras como lo fueron, primero: ninguna sanción por parte de autoridad administrativa o disciplinaria que contenga un carácter de inhabilitación política, aun cuando esté normada dentro del ordenamiento jurídico, es permitida, como quiera que viola lo contemplado dentro de la CADH, concretamente el artículo 23, 1, b y 23. 2 como sucedió en este caso y, segundo, el tratado internacional enfatiza en que debe ser dentro de un proceso penal, por un juez experto en esta misma rama jurídica (Corte Interamericana de derechos Humanos, Sentencia, *López Mendoza vs Venezuela*, 2011).

No obstante, esta jurisprudencia fue tomando más fuerza y encasillándose dentro de la doctrina de la convencionalidad. Luego de unos años las mismas bases que había sentado la corte IDH, fueron recogidas con mayor profundidad y en un espectro más amplio de análisis, dilucidadas al interior del análisis del muy debatido caso *Petro Urrego vs. Colombia*. La corte interamericana conoció de fondo el caso del entonces mandatario de Bogotá y acuciosamente dispuso de todos sus esfuerzos para hacer un riguroso análisis a la sanción disciplinaria que, fue impuesta por parte de la Procuraduría General de la Nación, como órgano de control, con orden de inhabilidad para el ejercicio de cargos públicos y la destitución de su dignidad. La corte concluyó, que con esta sanción fueron vulnerados los derechos políticos del señor Petro y las garantías judiciales que como se ha dicho reiteradamente, deben estar presentes para el cumplimiento del principio democrático. El alto tribunal aseveró nuevamente, que las facultades

que tienen los órganos administrativos desconocen absurdamente los mandatos de la CADH y que, en consecuencia, estas actuaciones administrativas disciplinarias no solo vulneran los derechos del elegido, sino de quien ostenta la calidad de elegir, pues existe una relación estrecha e inescindible entre el servidor elegido por voto popular y sus representados. Finalmente, la CIDH, instó al estado colombiano a modificar su legislación interna con la rigurosidad necesaria, a los mandatos del bloque de convencionalidad (Corte Interamericana de derechos Humanos, Sentencia, *Petro Urrego vs Colombia*, 2020).

En razón a lo expuesto, la jurisprudencia de la CIDH es rica en doctrina y postulados normativos que se erigen como un blindaje internacional en favor de los estados y, con el paso de los años se sigue consolidado como una corte garantista con altos estándares, gracias a sus esfuerzos concentrados en preservar el goce efectivo de los derechos humanos, con importante asiento en la protección de los derechos políticos.

De esta forma, la corte en cada sentencia aproxima a los estados y ciudadanía a un concepto más vinculante de democracia participativa y representativa, creando con ello una especial protección a los derechos políticos no solo del espectro del gobernante que está siendo afectado, sino de los ciudadanos que lo eligieron, fortaleciendo con ello, el pluralismo político, la robustez de las instituciones democráticas y la integridad del cargo o mandato que el pueblo entregó en las urnas.

2.3. Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos políticos

La función consultiva de la CIDH representa una herramienta exegética y cautelar de un valor trascendental, pues establece y traza la ruta, que otorga la cobertura de las disposiciones imperativas que integran en su conjunto toda la dimensión del corpus iuris del bloque

interamericano. Es importante hacer mención de la finalidad específica de esta atribución o facultad de la cual está revestida la corte IDH, pues a diferencia de su potestad frente al juzgamiento de casos en que los estados han violado algún derecho consagrado que compele umbral de protección dentro de la CADH, esta función es netamente de carácter u orden consultivo, es decir, se trasladan sus competencias del juzgamiento por medio de sentencias con firmeza vinculante para los estados a opiniones consultivas, que están más cerca de la interpretación o hermeneútica del alcance y sentido de las normas de la convención, o de la valoración de la compatibilidad de leyes nacionales o la no armonización y discordia de las mismas con los presupuestos de las normas internacionales.

En materia de derechos políticos, las posturas interpretativas de la corte han fijado estándares rigurosos en cuanto a las garantías preexistentes que tienen innatas los derechos descritos, entre tanto, las mismas OC, han contribuido categóricamente a preservar las democracias, a fijar límites a las extralimitaciones de poder por parte de los gobernantes de las naciones, a fortalecer las instituciones democráticas y tutelar en definitiva la integridad de los mandatos populares, que como se ha manifestado comprenden no solo la órbita subjetiva del mandatario, sino también la órbita objetiva del colectivo de ciudadanos representados, lo que plantea una premisa ineludible, y es la de generar confianza y legitimidad frente a su criterio objetivo y vinculante de proteccionismo de los derechos políticos.

La opinión consultiva que quizá ha tenido más concentración de intereses o que generó una relevancia particular en todo el sistema interamericano de derechos humanos, fue la Opinión Consultiva 28 de 2021, interpretación que estuvo ajustada a dos realidades, la primera, que tenía que ver con los precedentes dictatoriales de algunos estados y, la segunda, la de analizar si la reelección indefinida constituía en sí mismo un derecho autónomo. Esta OC, definió

estructuradamente la consulta hecha por el estado colombiano frente a la figura de reelección presidencial indefinida, delimitando el alcance puntual del artículo 23 de la CADH, en virtud de la Carta Interamericana Democrática. Es preciso acotar, que esta misma OC se dio quizá en uno de los momentos históricos más difíciles de las democracias en las américas, puesto que la figura de estados de derecho y democracias plurales se han venido desdibujando o si mejor se quiere apreciar, viven repechos de tensión y sus calidades democráticas subyacen o simplemente van desapareciendo.

La interpretación que le dio la CIDH a esta consulta fue concluyente y esperanzadora, como quiera que precisase que el derecho que tienen los ciudadanos a poner su nombre a consideración de la ciudadanía para alcanzar la dignidad de un cargo a través de la elección no comprende por sí mismo la absolutez de este derecho, sino que debe ajustarse a los postulados o prerrogativas democráticas que se han venido estableciendo por el derecho internacional o con la venia y aceptación de los estados de armonizar sus entramados normativos internos. Por último, se precia la CIDH, de enfocar el debate en que los derechos políticos si bien deben prevalecer, no están por encima de disposiciones claras, como lo son la separación de poderes, la preservación de las instituciones, el no congelamiento del poder con destellos hegemónicos, transiciones de poder y, celebración de elecciones libres y regularmente establecidas en periodos que determinen los legisladores. Todo lo anterior, garantiza el pleno goce de los derechos políticos de los actores pasivos y activos de las naciones.

En otro aspecto determinante de la OC, en mención, se logró separar dos conceptos que, aunque semejantes, no lo son. El estado tiene la facultad de restringir de forma legitima algunos derechos de las personas, por razones de edad, nacionalidad, capacidad, entre otros, a su vez, también tiene el mandato de disponer limitaciones cuando institucionalmente se vean

amenazadas las garantías para el goce de democracias plurales y políticas. Sin embargo, no debe confundirse estas facultades con el despojo directo del ejercicio pleno de los derechos políticos de la ciudadanía, ya que son dos nociones completamente diferentes.

La corte se ha esforzado doctrinalmente, para garantizar que la función consultiva sienta un precedente que conduzca a regular la manera en la una restricción de un derecho político por cuenta del estado sea lo más aproximada al principio de legalidad marcado dentro de la convencionalidad, es decir, que no sea desproporcionado, sino ajustado a derecho, que sea estrictamente necesario limitarlo y que sea idóneo. Estos preceptos, configuran que la voluntad del estado sea encaminada al respeto por las democracias y sus postulados, y no que dichas limitaciones de derechos respondan a perpetuidad en el poder, acoso sistemático a la oposición o cualquier vana interpretación de las normas convencionales, que se traduzcan en reformas con carácter intimidatorio o dictatorial.

El posicionamiento al interior de los ordenamientos jurídicos de las opiniones consultivas de la CIDH cada día tiene más hacedero y toma fuerza determinante y vinculante, con especial mención sobre su espíritu modificador, regulador si se quiere, pero por sobre todo de carácter preventivo y orientador, en favor de los Estados, por medio del control de convencionalidad. En este sentido, los administradores de justicia no deben esperar una condena por parte de la CIDH, para empezar a aplicar, armonizar e integrar los estándares de la CADH; dicho esto, es deber *prima facie* de todo operador jurídico velar por el cumplimiento de lo estipulado por la convención, asegurando que ninguna ley, decreto o acto jurídico sea lesivo de los derechos políticos y que actúen en concordancia de los parámetros convencionales que permean a la ciudadanía.

Por consiguiente, la función consultiva de la Corte IDH, se establece como un aval garantista que no subsume la labor principal de la corte, sino que, por el contrario, la complementa de forma acertada sosteniendo que sus interpretaciones garantizan el respeto por los derechos políticos a la luz de la CADH.

Capítulo 3.

El Control de Convencionalidad y su Incidencia en los Derechos Políticos en Colombia

Los derechos políticos como expresión democrática interpersonal y universal obligan de manera directa a analizar las herramientas jurídicas que están en su seno, entre ellas, el control de convencionalidad. Sin embargo, se hace necesario un primer acercamiento conceptual sobre esta figura, que nos permita avizorar, sus alcances, fundamentos e implicaciones, para ulteriormente, definir la incidencia de este mecanismo en los citados derechos.

Para María José Ramírez Villegas (2022) el control de convencionalidad es un mecanismo fundamental en el desarrollo y la evolución de la protección de los Derechos Humanos, porque permite en su esencia, una aplicación coherente y armónica del derecho interno de los Estados. Bajo esta definición se puede inferir sus alcances están dirigidos para la consolidación de los derechos humanos, entre ellos, los derechos políticos y, por otra parte, a protegerlos y ampararlos. En este mismo sentido, se erige la necesidad imperiosa de fundamentar este instrumento y quizá la mejor concepción para hacerlo sea la de la naturaleza misma del ser humano, quien intrínsecamente, trae preconcebidos sus derechos humanos y es deber del Estado protegerlos. Conforme el jurista Sergio García Ramírez (2006), quien fuere juez de la CIDH, este instrumento jurídico surgió como una obligación para todos los aparatos jurídicos estatales de garantizar que las normas y actos administrativos se armonicen a las responsabilidades internacionales en materia de derechos humanos, particularmente los contemplados en la CADH.

Consecuentemente, a lo largo del capítulo se podrá observar el análisis propuesto para el desarrollo dogmático y teórico de esta herramienta que instauró la CIDH en el contexto

internacional, pero que ahora vienen replicando las naciones, teniendo la misma aplicación directa sobre los derechos políticos de todo el conglomerado de ciudadanía.

3.1. Control de convencionalidad en el SIDH.

El control de convencionalidad se ha afianzado de manera solida dentro del SIDH como una de las instituciones dogmáticas de mayor dinámica política y trascendencia democrática, teniendo como objeto la protección, promoción y desarrollo de los derechos humanos. No obstante, nada de esto ha sido posible sin la intervención de la Corte IDH, quien ha ido consecuentemente estableciendo y consolidando el mencionado control a través de su jurisprudencia. Víctor Rafael Hernández (2021) plantea que la CIDH ha venido construyendo el control de convencionalidad sobre tres ejes principales: filosófico, orgánico y técnico, por lo que esto hace alusión a que la protección y garantía de los derechos humanos que estén reconocidos dentro de los bloques de constitucionalidad de los países, pueden tutelarse bajo dos modalidades de control de convencionalidad, el concentrado y el difuso, siendo el primero ejercido en cabeza de la CIDH y, el segundo, implementado por los países con sujeción a la normatividad legal y a los procedimientos constitucionales establecidos. Esto sin duda constituye un avance de la constitucionalidad interna al plano internacional, logrando que los jueces velen de manera complementaria por los derechos desde la esfera normativa interna en subsidiariedad con el derecho internacional, que se convierte no en apenas una posibilidad, sino se materializa en un deber para los estados parte del SIDH.

El sustento filosófico, dogmático si se quiere, de esta figura se apoya sobre dos premisas fundamentales del derecho público internacional: la primera de ellas, el principio jurídico *pacta sunt servanda* (Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Art. 26); y, la segunda de ellas, la regla según la cual un Estado no puede invocar las disposiciones de su derecho interno

para justificar el incumplimiento de una obligación internacional (artículo 27 de la misma Convención, integrado con el artículo 2 de la CADH). Bajo estos presupuestos, el control de convencionalidad actúa como un canalizador que verifica su compatibilidad e impide la coexistencia de normas o decisiones nacionales que resulten contrarias a las garantías fundamentales de la persona humana.

En la órbita específica de los derechos políticos, el control de convencionalidad en el SIDH adquiere un umbral de protección mayor y una obligatoriedad estricta. Dado que, la soberanía popular, el pluralismo político y los derechos de participación democrática confluyen y se erigen como el núcleo esencial de todo Estado de Derecho u social de Derecho, para el caso de Colombia, donde el centro del ordenamiento jurídico es el ser humano. Entre tanto, la revisión convencional sobre cualquier norma interna o decisión estatal que pretenda restringir, suspender o privar a un ciudadano del ejercicio del sufragio activo o pasivo exige la aplicación del régimen estricto de limitaciones contenido en el artículo 23.2 de la CADH. Ningún límite de orden discrecional nacional o hermenéutica interna puede ser utilizada para desarticular la reserva judicial a la que tiene acceso todo ser humano y las garantías del debido proceso en la exigencia de los mandatos conferidos por el voto popular.

3.2. Aplicación del control de convencionalidad en Colombia

La admisión y armonía del control de convencionalidad en el ordenamiento jurídico colombiano comprende su motor y respaldo sustancial positivo en la figura del bloque de constitucionalidad, consagrado en el artículo 93 de la Carta Política de 1991. A través, de esta disposición normativa de ingreso al derecho internacional, los convenios y tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Congreso de la República, que no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción, pues los mismos se

incorporan con rango superior constitucional dentro de los sistemas internos, sobresaliendo en el orden nacional y sirviendo como marcador obligatorio para la debida interpretación de los derechos y deberes consagrados en la Constitución.

En el ámbito colombiano, Manuel Quinche Ramírez (2009) resalta que es una consecuencia inevitable el ejercicio del control de convencionalidad que se encuadra dentro del proceso de la constitucionalización del Derecho Internacional, reforzando la protección de los derechos humanos por medio de la aplicación de las normas internacionales consagradas no solo las que se encuentran dentro de la CADH, sino también de las otras dos convenciones existentes, las cuales son: la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar Tortura y, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, normas que tienen el criterio de aplicación directa, incluso por encima de las normatividades internas de cada país.

En esa misma línea, Hernán Alejandro Olano (2016) destaca que cuando este mecanismo de obligatoria aplicación se utiliza de manera idónea, contribuye a que las legislaciones internas consoliden su ejecución de manera ordenada, lógica y coherente, en relación con las disposiciones interamericanas y la jurisprudencia misma de la CIDH. De lo anterior se infiere, que es el juez de menor jerarquía como el autor lo denomina, quien sea un directo garante del Derecho Internacional de los derechos humanos, otorgándole este instrumento jurídico la posibilidad de inaplicar normatividad interna que vaya en contravía de la Convención. De este modo, se construye una sinergia entre los estrados judiciales nacionales y las leyes internacionales en materia de derechos humanos, lo que constituye una protección real de los derechos en mención.

Lo anterior, implica o al menos propone como regla a cumplir que cualquier juez de la República o servidor con potestad decisoria está facultado y obligado a efectuar un juicio

comparativo entre la norma interna aplicable al caso concreto y las disposiciones del bloque de convencionalidad. En complemento a lo descrito, María Alejandra Gálvez Álzate (2023), plantea que cualquier juez o autoridad interna, tiene no solo la facultad, sino a su vez la obligación de aplicar el control la CADH, como quiera que esta misma está ratificada por el Estado Colombiano y compone nuestro ordenamiento jurídico interno, en consecuencia, el ejercicio del control de convencionalidad difuso debe hacerse por medio de un examen de compatibilidad entre las disposiciones internas, los tratados internacionales y las sentencias de la CIDH, como lo propone Eduardo Ferrer Mac – Gregor (2018), constatando la posibilidad de que surjan antinomias, que en principio se pueden prevenir, pero que si aventajan al estado se vuelven insubsanables y lesivas para los derechos políticos. Es por ello, que siempre debe el principio de supremacía constitucional y convencional, aunado al principio *pro persona*, alegar la inaplicación de la norma interna o la adopción de la interpretación que resulte más favorable a la protección de la dignidad humana y los derechos fundamentales. Semejante al principio del derecho penal, *in dubio pro reo*.

El anterior planteamiento, se reafirma por José Reynel Cristancho Díaz (2022), cuando este propone que a todos los órganos vinculados a la administración de justicia les asiste la obligación de ejercer el control de convencionalidad, incluso si es *ex officio*, pues este instituto tiene como objeto dirimir asuntos a nivel interno en donde se evidencien violaciones a los derechos postulados en la CADH, como lo propone la CIDH (2013), en la sentencia Mendoza y otros vs. Argentina.

A pesar de la lucidez conceptual de este mandato, la aplicación práctica del control de convencionalidad en el contexto colombiano ha estado marcada por profundos debates doctrinales y tensiones jurisprudenciales entre las Altas Cortes nacionales, principalmente la

Corte Constitucional y la Corte Interamericana. Por un lado, la jurisprudencia de la CIDH ha abogado y resaltado de forma constante el carácter vinculante de sus fallos y decisiones interpretativas para todas las ramas del poder los Estados parte del SIDH, sosteniendo que la jurisprudencia de la Corte IDH establece el sentido auténtico y orientado del convenio internacional. Por otro lado, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han buscado desatorar la coyuntura de este alcance convencional profiriendo sentencias en torno al estudio y a desarrollo de doctrinas como el margen de apreciación nacional y la preservación de la identidad constitucional, argumentando que los estándares internacionales deben conjugarse con las facultades orgánicas y los fines propios del Estado postulados por el constituyente de la calenda de 1991. Sin embargo, con el Consejo de Estado se ha visto un éxito mayor al plasmar dentro de sus decisiones el control de convencionalidad, frente a la actitud reacia y hermética del máximo órgano de cierre en materia constitucional (Castaño Peña, J. A. (2022)).

Esta disputa hermenéutica se ha manifestado con particular entereza cuando el mecanismo del control de convencionalidad objeta a las figuras jurídicas arraigadas en la tradición constitucional de nuestro país, tales como la potestad sancionatoria de los órganos de control sobre funcionarios de elección popular. La reticencia primaria para dinamizar esta herramienta del control de convencionalidad de manera irrestricta y directa por parte de los operadores jurídicos, permite evidenciar que la operatividad de la misa en Colombia no se pone en marcha de forma automática, sino que se convierte en un proceso casi que titánico entre dinamismo y tensión jurídica, en el que el consenso judicial per se debería imperar, buscando el equilibrio entre la tutela internacional que verifica la validez de las instituciones del derecho público, la normatividad interna y la soberanía nacional (Castaño Peña, J. A. (2022)).

3.3. Control de convencionalidad y sanciones a servidores públicos. Desafíos y perspectivas

El escenario de mayor fricción entre el ordenamiento jurídico interno colombiano y las exigencias vinculantes del control de convencionalidad en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se sustentan en torno al régimen sancionatorio aplicable a los servidores públicos, con especial énfasis en aquellos investidos mediante sufragio popular. Históricamente, el constituyente de 1991 instituyó en el artículo 277 (numeral 6) de la Carta Política una cláusula general de competencia a favor de la Procuraduría General de la Nación, facultándola para ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial e imponer sanciones de destitución e inhabilitación a los funcionarios del Estado, con inclusión expresa de los elegidos por voto popular. Esta potestad se concibió como un pilar sustantivo de la moralidad administrativa y un instrumento de defensa contra la corrupción gubernamental encomendado a un órgano de control autónomo, pero dotado de una naturaleza inequívocamente administrativa.

No obstante, la vigencia del control de convencionalidad entendido como el deber ineludible de los Estados parte de confrontar sus normas y actos internos con el *corpus iuris* interamericano puso en evidencia una colisión insalvable entre el texto constitucional colombiano y el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Dicho precepto somete la restricción de los derechos políticos a causales taxativas y consagra una reserva judicial expresa, demandando que toda sanción restrictiva surja a raíz de una condena firme proferida por un juez competente dentro de un proceso penal. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, fijada de manera categórica el 8 de julio de 2020 en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, activó el control de convencionalidad concentrado al declarar la responsabilidad internacional del Estado por haber permitido que una autoridad administrativa

privara de su investidura a un mandatario de elección popular, rompiendo las garantías judiciales del debido proceso y la tutela efectiva del *ius in officium*.

Como respuesta reactiva para intentar sortear los efectos del control de convencionalidad, el legislador colombiano expidió la Ley 2094 de 2021, pretendiendo adecuar el Código General Disciplinario, Ley 1952 de 2019, mediante la atribución formal de funciones jurisdiccionales a la Procuraduría y la separación procedimental de las etapas instructiva y juzgadora. Sin embargo, este diseño legislativo fue desarticulado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-030 de 2023. El alto tribunal determinó que otorgar facultades jurisdiccionales permanentes a un ente administrativo transgredía la reserva del artículo 116 de la Carta Política y el principio democrático de separación de poderes, ratificando que la Procuraduría es y sigue siendo una autoridad desprovista de potestad judicial.

Para evitar la posible parálisis disciplinaria sobre los mandatarios territoriales y ensayar una fórmula intermedia que armonizara la disposición interna con la convención, la Corte Constitucional recurrió a una estrategia jurídica de adaptación decisional, instituyendo un esquema de juzgamiento dual con revisión judicial automática. Conforme a este mecanismo, la Procuraduría adelanta la investigación e impone la sanción disciplinaria, pero dicha decisión carece de ejecutoriedad y firmeza en el ámbito administrativo, operando como una propuesta que demanda, para cobrar plena validez, la remisión obligatoria e inmediata ante el Consejo de Estado a través del Recurso Extraordinario de Revisión.

Desde una estricta dogmática del control de convencionalidad, el interrogante central que debe responderse es si este mecanismo de revisión judicial extraordinaria ante el Consejo de Estado satisface materialmente las exigencias del Pacto de San José, en concordancia con el artículo 23.2 de la convención. La respuesta debe ser categóricamente negativa. Lejos de

constituir un ejercicio legítimo de control de convencionalidad difuso, la fórmula de la Sentencia C-030 de 2023 configura un híbrido procesal que desnaturaliza la teoría general del proceso y perpetúa el estado de inconvencionalidad en el ordenamiento colombiano.

Primeramente, el diseño vulnera las reglas matrices de los recursos extraordinarios consagradas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA, artículos 248 a 255) y principalmente las contempladas para el recurso extraordinario de revisión. La Corte Constitucional desbordó su rol de legislador negativo al forzar la procedencia de un recurso extraordinario contra un acto administrativo que ni siquiera ha cobrado firmeza jurídica, es decir, no está ejecutoriado, quebrando los principios de cosa juzgada y taxatividad causal. Además, esto recalca el despropósito de cargar al juez contencioso-administrativo con la valoración oficiosa y de fondo de la responsabilidad subjetiva disciplinaria. Al obligar al Consejo de Estado a actuar como un coadministrador disciplinario obligatorio, no solo se satura su capacidad operativa, sino que se diluye su función natural como juez de la legalidad objetiva del acto administrativo.

En segundo lugar, esta regulación suspende indefinidamente la eficacia práctica de la sanción en el tiempo, generando un grave vacío jurídico: ante la congestión judicial del tribunal de cierre, los mandatos de elección popular culminan en muchas ocasiones, antes de que se profiera la providencia de revisión, frustrando los fines constitucionales de la moralidad administrativa y la efectividad disciplinaria. Sumado a ello, el mecanismo conserva intacto el vicio en la génesis de la actuación sancionatoria. Si bien la Corte Interamericana en el caso *Petro Urrego vs. Colombia* (2020) determinó que imponer estas medidas a través de un órgano administrativo quebranta de forma insanable el principio de jurisdiccionalidad dado que la autoridad administrativa carece de competencia convencional para restringir tales prerrogativas,

por lo que la estrategia de la C-030 pretendió subsanar dicho reparo trasladando la decisión definitiva al juez contencioso. No obstante, como lo advirtieron los salvamentos de voto a dicha sentencia, un control judicial posterior no purga el déficit de origen si la calificación de la falta y la adopción de la sanción continúan radicadas en una autoridad administrativa desprovista de función jurisdiccional. Al invocar su estructura institucional interna para regular el alcance de la condena internacional, el Estado transgrede el principio *pacta sunt servanda* y el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el cual prohíbe ampararse en el ordenamiento interno y sus disposiciones para eludir compromisos internacionales.

Frente a esta encrucijada jurídica, un sector de la doctrina sostiene que la única forma de acatar el control de convencionalidad es el repliegue hacia un estándar penal absoluto; es decir, reservar de manera exclusiva y excluyente al juez penal la potestad de inhabilitar o destituir a servidores de elección popular. Sin embargo, esta investigación refuta categóricamente dicha postura por considerarla reduccionista a nivel dogmático, ya que desconoce la autonomía ontológica del Derecho Disciplinario como especie diferenciada del *ius puniendi*. En efecto, Gómez Pavajeau (2017, 2021) ha demostrado profusamente y en reiterados trabajos académicos que el derecho disciplinario no es una rama menor del derecho penal, sino un sistema punitivo autónomo dotado de bienes jurídicos, principios y estructuras de imputación propios. Mientras el juez penal tutela bienes jurídicos fundamentales frente a conductas socialmente intolerables bajo tipicidad estricta y antijuridicidad material, el derecho disciplinario custodia la probidad, la ética pública, la eficacia administrativa y el cabal cumplimiento de los deberes funcionales (artículo 209 superior) mediante el principio de ilicitud sustancial y tipos en blanco.

La aplicación ciega y descontextualizada del texto literal del artículo 23.2 de la Convención Americana redactado en 1969 para neutralizar las inhabilitaciones sumarias

decretadas por dictaduras militares o gobiernos autoritarios trae consigo efectos contraproducentes en democracias consolidadas. De una parte, consagra una inadmisibles impunidad funcional, puesto que faltas disciplinarias gravísimas como la negligencia en la contratación estatal, extralimitaciones reglamentarias o conflictos de interés severos no siempre alcanzan a estructurar los elementos típicos de un delito penal, dejando a los mandatarios infractores blindados en sus cargos. De otra parte, incentiva una distorsión del derecho penal, empujando a la Fiscalía General de la Nación a forzar tipos penales abiertos para criminalizar meras faltas de gestión administrativa, transgrediendo los principios de subsidiariedad y última *ratio*.

Esta tensión hermenéutica surge por una interpretación literal, aislada y anacrónica del artículo 23.2, la cual desatiende el margen de apreciación nacional y anula los modelos legítimos que diseñan los Estados para salvaguardar la moralidad pública y evitar la corrupción mediante órganos disciplinarios, como lo sostiene el ex magistrado de la Corte Constitucional y ex Juez de la CIDH, Humberto Sierra Porto. Por ende, la primacía del derecho convencional no debe operar como una camisa de fuerza formalista, sino como un principio orientador y dinámico que exige articular de forma sistemática el artículo 23.2 con el artículo 8.1 de la Convención Americana. El estándar interamericano no debería limitarse a una etiqueta nominal de que el funcionario competente solo sea un juez penal, sino garantizar la sustancia material de la reserva jurisdiccional: que la sanción restrictiva de derechos políticos emane indefectiblemente de un cuerpo dotado de verdadera investidura judicial, independencia funcional y sometimiento al debido proceso.

A partir de esta lectura integradora, los desafíos y prospectivas del control de convencionalidad en Colombia demandan una respuesta *de lege ferenda* articulada en dos

dimensiones inescindibles: una de orden convencional internacional y otra de reforma institucional interna.

En la dimensión internacional, esta investigación propone promover formalmente una enmienda al artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a través de los mecanismos previstos en los artículos 76 y 77 del propio tratado. Dicha reforma debe modernizar el precepto de 1969 consagrando una cláusula de reserva judicial dual: mantener la competencia del juez penal cuando la conducta configure un delito tipificado en la ley penal según el país, pero incorporar de forma expresa al juez disciplinario especializado para restringir derechos políticos cuando se trate de infracciones estrictas contra el deber funcional y la ética pública. Esta enmienda legitimaría en el plano internacional a las jurisdicciones disciplinarias que actúen con plenas garantías procesales bajo el estándar del artículo 8.1 convencional.

En la dimensión del derecho interno colombiano, la operatividad del control de convencionalidad no puede alcanzarse desgastando al Consejo de Estado con recursos extraordinarios artificiales. La solución definitiva exige tramitar una reforma constitucional mediante Acto Legislativo que instituya un modelo orgánico de doble canal. Mientras los servidores públicos ordinarios conservan el trámite disciplinario administrativo tradicional ante la Procuraduría o las oficinas de control interno, para los servidores públicos elegidos por voto popular se propone la creación de una jurisdicción disciplinaria especializada e independiente en el seno de la Rama Judicial, estructurada territorialmente mediante Juzgados Disciplinarios Especializados (en primera instancia) y Tribunales Disciplinarios Especializados (en segunda instancia).

En este rediseño, y siguiendo los postulados procesales expuestos por Roa Salguero (2022) sobre la garantía de imparcialidad judicial, la Procuraduría General de la Nación cede

toda atribución sancionatoria o de juzgamiento, reconfigurándose como un órgano estrictamente instructor y requirente. La entidad conserva su capacidad técnica preferente para adelantar indagaciones y recaudar pruebas, pero concluida la investigación formaliza un pliego de cargos acusatorio que radica y sustenta en audiencia ante el Juzgado Disciplinario Especializado. Es este juez judicial de conocimiento, investido de plena independencia y autonomía, quien dirige el debate probatorio oral y dicta la sentencia con fuerza ejecutoria inmediata, superando las dilaciones temporales del modelo actual.

Contra dicha decisión procede el recurso de apelación ante el Tribunal Disciplinario Especializado de la respectiva circunscripción, garantizando de manera prístina la doble conformidad judicial del artículo 8.2.h de la Convención Americana, con la posibilidad de un control constitucional residual ante la Corte Constitucional mediante la acción de tutela contra providencias judiciales, solo para que sea revisado si hubo vulneración de derechos fundamentales, los derechos políticos o específicamente el debido proceso.

El elemento fundamental que unifica esta propuesta institucional radica en que estos nuevos Juzgados y Tribunales Disciplinarios Especializados nacen jurídicamente como jueces naturales de convencionalidad. Al momento de tramitar el juicio y proferir sentencia, estos despachos judiciales no solo aplicarán las faltas del Código General Disciplinario, sino que estarán vinculados de forma oficiosa por el control de convencionalidad difuso como regla de prevalencia normativa. En virtud del artículo 93 superior y del principio *pro persona*, los jueces disciplinarios serán los garantes directos de efectuar el test de proporcionalidad y necesidad sobre cualquier sanción que pretenda limitar el sufragio pasivo, velando porque la restricción de derechos políticos respete el *ius in officium*, la alternancia democrática y la voluntad expresada por el soberano popular en las urnas.

Asimismo, este modelo ostenta una estricta sostenibilidad fiscal e institucional: al focalizarse de manera exclusiva en el universo acotado de funcionarios de elección popular, no requiere la erección de costosas burocracias ni de la creación de nuevas Altas Cortes, sino la habilitación estratégica de despachos judiciales en los distritos ya existentes. Con esta ingeniería dogmática y procesal, el Estado colombiano no solo honra la supremacía del bloque de convencionalidad y supera el ciclo histórico de litigios y condenas ante el Sistema Interamericano, sino que reivindica la autonomía del derecho disciplinario y consolida un sistema de frenos y contrapesos que protege con igual celo la moralidad de la función pública y la soberanía democrática de la nación.

Conclusiones

La elección popular no constituye un simple procedimiento electoral de recuento de sufragios, sino la manifestación fundacional de la soberanía popular indivisible en el marco del Estado Social de Derecho. A través de este mecanismo se consolida una doble dimensión protectora que vincula de forma inescindible el derecho de los ciudadanos a elegir y ser representados con el derecho del mandatario a acceder, permanecer y ejercer efectivamente la investidura pública (*ius in officium*). En tal virtud, cualquier interrupción indebida o desproporcionada del período constitucional o legal fijado para un cargo de elección popular genera una afectación simultánea al derecho subjetivo del gobernante y al mandato colectivo del cuerpo electoral.

Los servidores públicos elegidos por voto popular ostentan una naturaleza jurídica *sui generis* dentro del derecho público que los distingue del resto de los empleados y trabajadores estatales. Al emanar su legitimidad directamente de las urnas y no de un acto administrativo de nombramiento, gozan de una especial estabilidad institucional que no está supeditada a relaciones de subordinación jerárquica ordinaria ni al arbitrio de facultades administrativas disciplinarias comunes, demandando un estándar agravado de protección frente a potestades sancionatorias estatales.

En el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Carta Democrática Interamericana y el artículo 23 de la Convención Americana han blindado los derechos de participación política, sometiendo su limitación a un régimen taxativo y restrictivo. A través de la jurisprudencia contenciosa fijada en *López Mendoza vs. Venezuela* y ratificada en *Petro Urrego vs. Colombia*, la Corte Interamericana determinó de manera vinculante que las sanciones de destitución e inhabilitación a funcionarios de elección popular exigen una reserva judicial

estricta, proscribiendo que órganos de naturaleza administrativa restrinjan el sufragio pasivo y despojen a la ciudadanía de sus mandatarios electos.

La función consultiva de la Corte Interamericana, expresada de manera paradigmática en la Opinión Consultiva OC-28/21, complementa el *corpus iuris* regional al clarificar que los derechos políticos no son absolutos y deben armonizarse con la alternancia, la separación de poderes y la proscripción de la concentración hegemónica del poder. No obstante, tales límites orientados a proteger el régimen democrático deben someterse a estrictos juicios de idoneidad, necesidad y legalidad formal, ratificando que la potestad estatal de regulación no puede traducirse en mecanismos administrativos encubiertos de persecución o remoción de representantes populares.

El control de convencionalidad difuso y concentrado, articulado en Colombia por medio del bloque de constitucionalidad en el artículo 93 de la constitución, impone a todas las autoridades del Estado el deber oficioso de contrastar las normas y actos internos con los tratados de derechos humanos. Pese a este mandato, la respuesta del ordenamiento colombiano frente a la condena del caso *Petro Urrego* materializada en la atribución de funciones jurisdiccionales de la Ley 2094 de 2021 y en su posterior reconversión por la Sentencia C-030 de 2023 hacia un modelo de revisión judicial automática ante el Consejo de Estado resulta inconvencional y procesalmente insostenible. Este mecanismo desnaturaliza el recurso extraordinario de revisión, suspende indefinidamente la ejecutoriedad de las sanciones propiciando el vencimiento de los periodos constitucionales en un limbo procesal, y sobrecarga a la jurisdicción contenciosa con labores de coadministración disciplinaria ajenas a su objeto natural.

Concluye de manera categórica esta investigación que la superación de esta tensión institucional no radica en la hiperpenalización de la función pública, pues someter el control

exclusivamente al juez penal generaría impunidad frente a faltas graves al deber funcional que no configuran delito. Como propuesta integral *de lege ferenda*, se sostiene un doble rediseño que concibe al control de convencionalidad como la ruta jurídica obligatoria para los operadores judiciales: en el plano interamericano, promover una enmienda al artículo 23.2 de la Convención Americana que consagre una reserva judicial dual, manteniendo al juez penal para delitos e incorporando formalmente al juez disciplinario especializado para faltas funcionales y éticas; y en el ordenamiento jurídico interno, implementar un modelo orgánico de doble canal mediante la creación de Juzgados y Tribunales Disciplinarios Especializados dentro de la Rama Judicial para servidores electos, mientras la Procuraduría asume un rol estrictamente investigador y acusador. Este esquema confiere a los nuevos jueces disciplinarios el carácter de jueces de convencionalidad difusa, garantiza sentencias con fuerza ejecutoria inmediata, asegura plena sostenibilidad fiscal al focalizarse en un universo limitado de funcionarios sin erigir burocracias, y protege con rigor la soberanía popular y las garantías del debido proceso convencional.

Referencias

Castaño Peña, J. A. (2022). El control de convencionalidad en Colombia. Estudio de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. *Revista de Estudios Políticos*, 197, 261-294. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.197.09>

Congreso de la República de Colombia. (2002, 5 de febrero). Ley 734 de 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. *Diario Oficial*, (44.699). [Departamento Administrativo de la Función Pública](#).

Congreso de la República de Colombia. (2011, 18 de enero). *Ley 1437 de 2011: Por la cual se adopta el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)*. Diario Oficial No. 47.956.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

Congreso de la República de Colombia. (2019, 28 de enero). Ley 1952 de 2019. Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. *Diario Oficial*, (50.850). [Departamento Administrativo de la Función Pública](#).

Congreso de la República de Colombia. (2021, 29 de junio). Ley 2094 de 2021. Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*, (51.720). [Departamento Administrativo de la Función Pública](#).

Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (2017, 15 de noviembre). *Sentencia de Unificación de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, Radicado 11001-03-25-000-2014-00360-00 (2353-14)* [Gustavo Francisco Petro Urrego c. Procuraduría General de la Nación]. M.P. César Palomino Cortés. [Consejo de Estado](#). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=170106>

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

Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. (2023, 16 de febrero). *Sentencia C-030 de 2023* (Expediente D-14503) [Demandantes: Gustavo Gallón Giraldo y otros]. M.P. José Fernando Reyes Cuartas y Juan Carlos Cortés González. [Corte Constitucional](#).

Corte Constitucional. Sala cuarta de revisión. (2026) *T – 041* (Juan Carlos Cortés González, M. P.).

Corte Constitucional. Sala plena. (2003) *Sentencia C – 037* (Álvaro Tafur Galvis, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-037-03.htm>

Corte Constitucional. Sala plena. (2005) *C – 818* (Rodrigo Escobar Gil, M. P.). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=18275>

Corte Constitucional. Sala plena. (2015) *C – 721* (Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, M. P.). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=71873>

Corte Constitucional. Sala plena. (2021) *SU – 150* (Alejandro Linares Cantillo, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/su150-21.htm>.

Corte IDH. (2019) La figura de la reelección presidencial indefinida en Sistemas Presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana). Opinión Consultiva OC-28/21 de 7 de junio de 2021. Serie A No. 28. Recuperado en <https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/73146>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005, 23 de junio). *Caso YATAMA vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 127.

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2008, 6 de agosto). *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 184.

Corte IDH. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2011, 1 de septiembre). *Caso López Mendoza vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 233. [Buscador de la Corte](#)

IDH. https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020, 8 de julio). *Caso Petro Urrego vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 406. Corte IDH. https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/0_sentencia-corte-idh-petro-serie-406-esp.pdf

Cristancho, J. (2022). La limitación de derechos políticos vía administrativa en Colombia y la renuencia del Estado a adecuar su legislación interna. *Revista de Derecho (valdivia)*, volumen XXXV (No. 2), páginas 183-2022. <https://www.scielo.cl/pdf/revider/v35n2/0718-0950-revider-35-02-183.pdf>

De Colombia, A. C. (2022). *Constitución política de Colombia*. leyfacil. com. ar.

Ferrajoli, L. (2003). Sobre la definición de "democracia": Una discusión con Michelangelo Bovero. *Isonomía*, (19), 227-241.

García, S. (2011). El control judicial interno de convencionalidad. *IUS revista del instituto de ciencias jurídicas de puebla*, México, año V, (No. 28), páginas 123-159. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r27771.pdf>

Gorospe, A. L., & Iriarte, M. Z. (2024). Konstituzio Auzitegiaren 10/2024 Epaiaaren inguruko iruzkina: lege-dekretuak eta aurrekarien balizko beharrezkotasuna Ius in officium printzipioaren egikaritzea. *Revista del Parlamento Vasco*, (5), 158-169.

Grisales, J. D. A. (2023). Derechos políticos base de la democracia en el Estado colombiano: Un poder soberano del pueblo. *Revista de ciencias sociales*, 29(4), 155-167.

Hernández, V. (2021). El control de convencionalidad. En la construcción del Estado convencional. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo 71 (280-1), páginas 5-32. <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2021.280-1.79350>

Humanos, C. A. S. D. (1969). Convención Americana sobre derechos humanos. *San José, Costa Rica. Recuperado el, 28.*

Isaza Cardozo, G. D. (2020). Potestad disciplinaria y derecho a elegir: un examen de la destitución de servidores públicos de elección popular en Colombia. *Rev. Digital de Derecho Admin.*, 23, 289.

Ley 909 de 2004. (23 de septiembre de 2004). Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial No. 45.680.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0909_2004.htm

Naciones Unidas. (1969). *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados* (A/CONF.39/27). Colección de Tratados de las Naciones Unidas.
https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/convencion_viena.pdf

OEA, 2022, mayo, 10, (*La Carta Interamericana Democrática: 20 años*), [video], YouTube, <https://youtu.be/ZZSmXYQtLMc?si=7M74GA9MWQXZkEI5>.

Olano García, H. A. (2016). Teoría del control de convencionalidad. *Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca*. (Año 14, N° 1), páginas 61-

94. <https://www.scielo.cl/pdf/estconst/v14n1/art03.pdf>

Organización de los Estados Americanos. (2001, 11 de septiembre). *Carta Democrática Interamericana*. Vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, Lima, Perú. [OEA](#).

Pavajeau, C. A. G. (2021). *Dogmática del derecho disciplinario*. U. Externado de Colombia.

Quinche Ramírez, M. (2009). El control de convencionalidad y el sistema colombiano. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, núm. 12, páginas 163-190. <https://corteidh.or.cr/tablas/r25586.pdf>

Ramírez Villegas, M. J. (2022). *Alternativas viables para que el Estado colombiano ajuste la legislación interna de acuerdo con lo establecido en el artículo 23.2 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y la jurisprudencia interamericana*. (Tesis de pregrado, Universidad Eafit). <https://repository.eafit.edu.co/server/api/core/bitstreams/5455b896-eb52-4a09-be8e-a771680adfacc/content>

Roa Salguero, D. A., & Daza Pérez, M. F. (Eds.). (2022). *Derecho disciplinario constitucional y convencional: antes y después de la sentencia del caso Petro Urrego vs. Colombia*. Ediciones Nueva Jurídica.

https://books.google.com/books/about/Derecho_disciplinario_constitucional_y_c.html?id=WrgA0QEACAAJ

Salazar Camargo, M. J., José, M. M. J., & Berrio Gómez, L. A. (2025). Derechos políticos frente a la destitución de los servidores públicos de elección popular, estudio de caso Sentencia Corte Interamericana de Derechos Humanos, (8 de julio de 2020) Gustavo Petro vs Colombia, dentro de los años 2020–2024.

Vázquez, A.N. (2021). Derechos políticos. Reección presidencial. Corte IDH. La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Opinión Consultiva OC-28/21 de 7 de junio de 2021. Serie A No. 28.. *Revista Debates sobre Derechos Humanos*, (5),257-265.

<https://biblioteca.corteidh.or.cr/adjunto/39225>