



LÍMITES AL CONTROL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA. AUTONOMÍA ESTATAL Y CONTROL DE CONVENCIONALIDAD*

Limits to the oversight of public administration in Colombia: state autonomy and conventionality control

Elkin Centeno Cardona**

Sergio Luis Mondragón Duarte***

John Fernando Restrepo Tamayo****

Recepción: 5 de noviembre de 2024. Aceptación: 15 de marzo de 2025.

DOI: <https://doi.org/10.21017/Rev.Repub.1193>

RESUMEN

Este estudio analiza la Sentencia C-030 de 2023 de la Corte Constitucional de Colombia, centrándose en la constitucionalización del derecho disciplinario, con sustento en el reconocimiento del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH). La sentencia aborda una demanda sobre el artículo primero, inciso segundo, de la Ley 2094 de 2021, que reformó la Ley 1952 de 2019 y se relaciona con la función 'jurisdiccional' de la Procuraduría General de la Nación (PGN). Se realiza un análisis basado en el método crítico jurídico, sobre el contenido normativo y de la doctrina, considerando la interacción de instituciones como la PGN, el Consejo de Estado, la Presidencia y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Se aborda la aplicación de la interpretación armónica y sistemática del derecho constitucional disciplinario con el objeto de identificar los límites institucionales que recaen en el ejercicio de la función pública.

* Artículo producto de investigación que desarrollaron los autores sobre el referido tema.

** Docente de la Corporación Universitaria Remington, Medellín, Colombia, elkin.centeno@uniremington.edu.co; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1866-3721>

*** Docente de la Universidad del Valle, Cali, Colombia. Correo: sergio.mondragon@correounivalle.edu.co; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5189-6770>

**** Docente de la Universidad del Valle, Cali, Colombia. Correo: restrepo.john@correounivalle.edu.co; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4561-3041>

Palabras clave: Corte Constitucional de Colombia, interpretación armónica, derecho convencional, régimen disciplinario, Procuraduría General de la Nación.

ABSTRACT

This study analyzes Sentence C-030 of 2023 of the Constitutional Court of Colombia, focusing on the constitutionalization of disciplinary law, based on the recognition of International Human Rights Law (IHRL). The ruling addresses a claim regarding the first article, second paragraph, of Law 2094 of 2021, which reformed Law 1952 of 2019 and is related to the 'jurisdictional' function of the Attorney General's Office (PGN). A critical analysis is carried out based on the method of legal critical analysis, on the normative and doctrinal content, considering the interaction of institutions such as the PGN, the Council of State, the Presidency and the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR). The application of the harmonious and systematic interpretation of disciplinary constitutional law is addressed.

Key words: Constitutional Court of Colombia, harmonious interpretation, conventional law, disciplinary regime, Office of the Attorney General of the Nation.

INTRODUCCIÓN

Este estudio analiza la Sentencia C-030 de 2023 de la Corte Constitucional de Colombia desde una perspectiva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH). La sentencia aborda una demanda presentada por varios actores sociales en relación con el artículo primero de la Ley 2094 de 2021, referida a las disposiciones sobre validez o nulidad de la función '*jurisdiccional*' de la Procuraduría General de la Nación.

En este se lleva a cabo un análisis crítico basado en el contexto del derecho público, enfocándose en el papel integrador de instituciones como la Procuraduría, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, la Presidencia y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El análisis normativo se centra en el sistema constitucional interno y su referencia al régimen disciplinario de los servidores públicos, especialmente aquellos elegidos por voto popular. La necesidad de definir los criterios hermenéuticos de este caso en cuestión resulta relevante por cuanto dos normas de altísima jerarquía se contraponen. Lo que la Constitución concede, el derecho convencional rechaza. La Constitución, que es norma de normas¹, faculta la potestad disciplinaria y

1 Constitución Política de Colombia, artículo 4.

sancionatoria de la Procuraduría; y simultáneamente, el derecho vinculante y preferente, derivado de mandatos convencionales, limita la potestad sancionatoria contra funcionarios públicos de elección popular, a lo actuado, en el interior de un proceso penal. Debido a ello, la Sentencia C-030 de 2023 fija posiciones normativas esenciales a través de las cuales se concibe la interpretación constitucional legítima que ha de orientar la armonización del derecho.

En el desarrollo del texto se profundizará la necesidad de aplicar una interpretación armónica y sistemática a los asuntos en los que el problema jurídico pueda desencadenar en tensión del marco normativo interno frente a lo preceptuado en términos convencionales que se introducen mediante el Bloque de Constitucionalidad². Se investigará si el cambio de precedente jurisprudencial, impulsado por la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 8 de julio de 2020 en el caso *Petro Urrego vs. Colombia* (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020), así como la nueva normativa, incluyendo la Ley 1952 de 2019 y la Ley 2094 de 2021 y lo establecido por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-030 de 2023 guardan una concepción normativa coherente, armónica y sistemáticamente unificada en torno a una noción del derecho que asegure la eficacia normativa sancionatoria y la guarda de las disposiciones propias exigidas en el interior del debido proceso constitucional.

Esta fusión de enfoques normativos crea una estructura sólida y dinámica en la toma de decisiones y en la interpretación jurídica. La conjunción de estos sistemas en el ámbito constitucional aporta una visión integral que va más allá de la mera aplicación de la Ley, permitiendo considerar la moralidad y la validez de las acciones desde una base fundamentada en la defensa y realización de los derechos fundamentales. Esta convergencia deóntico-gnoseológica impulsa la coherencia normativa, la cual es fundamental en la aplicación efectiva de los principios normativos, constitucionales y convencionales, en contextos complejos y cambiantes (Carrillo & Tobón, 2023). Al considerar las obligaciones morales y los fundamentos epistemológicos, los intérpretes jurídicos pueden evaluar los casos desde múltiples perspectivas; asegurar una interpretación ajustada con plenitud a las máximas constitucionales que rigen nuestro orden jurídico.

El propósito final de la estructura interpretativa derivada de la Sentencia C-030 de 2023 es facilitar la efectividad de los mecanismos jurídicos en su aplicación, para llevar a cabo investigaciones que conduzcan a la imposición de sanciones disciplinarias, en el marco de un debido proceso, regido y orientado bajo el

2 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-409 de 1992; C-574 de 1992.

cumplimiento estricto de las garantías convencionales. Para lograr válidamente la restricción de derechos políticos a servidores públicos de elección popular, dentro de lo que sería un estado de cosas inconstitucionales³ que implica la adecuación del orden jurídico disciplinario, de manera que pueda ajustarse a los criterios de la Convención Americana de los Derechos Humanos. Por tanto, se resalta que es responsabilidad de la Corte Constitucional construir una línea jurisprudencial sólida, prestando atención a la cosa juzgada constitucional y a las demandas iniciadas en este contexto, con la finalidad de fortalecer la fundamentación epistemológica conceptual que en el Auto 162 de 2003, hizo referencia al carácter vinculante de la *ratio decidendi*, dado que la Corte tiene como tarea principal garantizar la «coherencia en la interpretación de la Constitución», en la medida que se acepta el carácter vinculante de la jurisprudencia relacionada con los derechos constitucionales, especialmente la razón fundamental de la decisión, que establece el antecedente judicial (Corte Constitucional de Colombia, 2003). En este orden, la Corte debe continuar haciendo estudios de fondo sobre el Código disciplinario, como quiera que se hizo en este libelo resolutivo, con el fin de mantener la independencia, autonomía y separación de los poderes. En un sentido jurídico amplio, el gran valor de esta providencia versa en el esfuerzo de unificar criterios para aplicar los principios de manera general en estas actuaciones y cumplir con las exigencias en armonía entre la convencionalidad y los mandatos constitucionales.

La investigación emplea un sistema metodológico funcional, fundamentado principalmente en un enfoque cualitativo. Se presta especial atención al análisis crítico jurídico de la Sentencia C-030 de 2023. En esta, se examina la inconstitucionalidad y el alcance del artículo primero, inciso segundo, de la Ley 2094 de 2021. Posteriormente se aborda una lectura que se abre al debate constitucional, considerando la interpretación jurisprudencial llevada a cabo por la Corte Constitucional. Además, se adopta el paradigma investigativo crítico porque si bien se acude a las fuentes positivas del derecho, lo que subyace del ejercicio de análisis es una valoración crítica sobre la forma de poder, la separación y la autonomía de las entidades del Estado y la fuerza de interpretación y cierre de la Corte Constitucional frente a lo dispuesto en la Constitución y en su bloque de constitucionalidad, y la coherencia vertical y horizontal de la norma emanada del Congreso de la República. En efecto, este análisis crítico se sitúa en el derecho público y el constitucional convencional.

De otra parte, la epistemología en la que se asienta la investigación es la teoría de la interpretación y la argumentación jurídica de Robert Alexy, para la

3 Es el término empleado por la Corte Constitucional para advertir la ocurrencia de una falencia estructural por medio de la cual se conculca, de manera sistemática, un derecho fundamental. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-025 de 2004.

fundamentación de la interpretación armónica y sistemática, que cobra relevancia cuando se manifiestan conflictos constitucionales por la colisión de dos principios, que son válidos y consistentes en abstracto, en cuyo caso, la incompatibilidad entre estos principios solo se hace patente cuando se aplican a un caso concreto (Elósegui, 2015), y desde la lógica filosófica en la deóntica normativa como la proponen Caballero y Alarcón (2020), que relacionan la adhesión ética de la sociedad con las regulaciones legales que los jueces o tribunales constitucionales desarrollan de manera argumentativa; y perspectiva gnoseológica jurídica que describe Ferrer (2018, p. 167) que destaca, “va siendo considerada ya como una conquista de la jurisprudencia moderna, la tendencia a lograr una más profunda comprensión de las instituciones jurídicas mediante la apertura a una consideración filosófica de los supremos principios inspiradores del Derecho”.

El nivel de la investigación es exploratorio porque tiene como objetivo el descubrimiento de nuevos conocimientos, la formulación de hipótesis y la búsqueda de soluciones a las preguntas de investigación, sobre el fenómeno jurídico de la potestad sancionadora de la PGN, y el papel que cumple el Consejo de Estado en la garantía al debido proceso (Sánchez & Muskus, 2022).

1. LOS SISTEMAS DEÓNTICO Y GNOSEOLÓGICO EN EL ÁMBITO JURÍDICO

El derecho es una disciplina que se ocupa de regular las relaciones sociales, estableciendo deberes y obligaciones para las personas. Para ello, el derecho utiliza dos sistemas de pensamiento fundamentales: el deóntico y el gnoseológico, con los que se busca superar la existencia de dilemas normativos. Para Caballero y Alarcón, estos dilemas, al enfrentar una situación legal compleja, nos llevan siempre a un debate sobre valores y principios, tanto con relación a los hechos específicos del caso como a la interpretación del concepto en cuestión (2020). Por lo general, correspondería al legislador la tarea de definir estos aspectos mediante una expresión normativa. No obstante, dada la necesidad de los jueces de resolver el caso particular, se ven obligados a tomar decisiones para solventar el problema legal. Esto implica que los jueces pueden adoptar decisiones que afecten significativamente la vida de los ciudadanos y que incluso alteren el principio de representación democrática que recae en el legislador.

En el ámbito jurídico, el sistema deóntico se utiliza para establecer los deberes y obligaciones de los ciudadanos, de los servidores públicos y de las instituciones públicas. En el caso de los servidores públicos elegidos por voto popular, estos deberes están sustentados en diversas normas del orden disciplinario

y electoral. En este sentido, los deberes y obligaciones de los servidores públicos son abordados en dos vertientes. Por un lado, se consideran las implicaciones disciplinarias y sancionatorias según lo establecido en el Código Disciplinario (Ley 1952 de 2019 y Ley 2094 de 2021), así como en el Código Penal (Ley 599 de 2000). Por otro lado, se regulan las características y cualidades que deben tener estos servidores, en colaboración con los partidos políticos, a través de la Ley 1475 de 2011.

Dentro de los principios que guían este sistema, destaca el de *Transparencia*, que se refleja en la obligación de los partidos y movimientos políticos de mantener a sus afiliados debidamente informados acerca de sus actividades políticas, administrativas y financieras. Para cumplir con esta responsabilidad, se requiere realizar una rendición de cuentas anual. El principio de *Moralidad* se aplica en la actividad de los miembros de los partidos y movimientos políticos, quienes deben ajustarse a las normas de conducta establecidas en códigos de ética correspondientes. El principio de *Igualdad*, instala la exigencia de asegurar que los partidos y movimientos políticos concedan avales e inscripciones en igual cantidad a hombres y mujeres.

El sistema gnoseológico se ocupa del conocimiento. En el ámbito jurídico, el sistema gnoseológico se utiliza para establecer los criterios de interpretación jurídica, y así determinar la responsabilidad de las personas al momento de resolver los conflictos jurídicos. En el caso de la Sentencia C-371 de 2022, la Corte Constitucional utilizó el sistema deóntico para analizar la reserva judicial en materia de imposición de sanciones disciplinarias a servidores públicos de elección popular. La Corte concluyó que la reserva judicial es una norma constitucional que debe ser respetada por el Legislador.

La Corte también utilizó el sistema gnoseológico para analizar el conocimiento que los juristas tienen sobre la reserva judicial. La Corte concluyó que, al interpretar de manera sistemática, armónica y ponderada las directrices superiores contenidas en los artículos 29, 92, 93, 44.1, 277.6 de la Constitución y, 8 y 23.2 de la CADH, se concluye que es esencial garantizar que las decisiones punitivas que afecten la posición de los funcionarios elegidos por el pueblo y que desempeñan sus deberes no puedan alcanzar carácter definitivo ni tener aplicabilidad antes de que un juez emita una sentencia que establezca su resolución definitiva. Por esta razón, se declaró la inviabilidad de que las determinaciones contempladas en el artículo 54 de la Ley 2094 de 2021 adquieran fuerza de ley.

En vista de la necesidad de salvaguardar los principios fundamentales de la Constitución y las guardas procesales relacionadas con el juez imparcial y la intervención judicial en la determinación de sanciones que restrinjan los dere-

chos políticos mencionados, la Corte unificó las normas que rigen el recurso excepcional de revisión, propuesto por el legislador en los artículos 54 a 60 de la Ley 2094 de 2021, los cuales agregan los artículos 238A a 238G al Código General Disciplinario. Esto se hizo con el propósito de examinar su conformidad con la Constitución, especialmente en lo que respecta a la decisión de no permitir atribuciones jurisdiccionales a la PGN y asegurar su implementación conforme los principios superiores con relación a la sanción disciplinaria de destitución, suspensión e inhabilitación para los funcionarios elegidos por el pueblo.

2. CONTEXTO DE LA SENTENCIA C-030 DE 2023

La Corte Constitucional a través del expediente D-14503, resolvió la demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 1 de la Ley 2094 de 2021, a través de la cual se concede la titularidad de la potestad disciplinaria estatal delegada en la Procuraduría General de la Nación, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las oficinas de control disciplinario interno de las ramas, órganos y entidades del Estado.

Dicha normativa establece que la Procuraduría General de la Nación tiene competencia para investigar y sancionar a los servidores públicos de elección popular, así como a sus propios servidores, salvo los que tengan fuero especial. Asimismo, las decisiones sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación son susceptibles de revisión ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo; pero la ejecución de las sanciones contra servidores públicos de elección popular se supeditarán a lo que decida la autoridad judicial.

El estudio de inconstitucionalidad de la norma estuvo a cargo de los magistrados José Fernando Reyes Cuartas y Juan Carlos Cortés González. Para un abordaje completo de la demanda de inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley 2094 de 2021, se llevó a cabo un proceso de consulta y participación con actores clave en el ámbito jurídico y académico. Se dio traslado de la demanda a la Procuraduría General de la Nación, a la Presidencia de la República, al presidente del Congreso y al Ministerio del Interior. Además, se extendió invitación a instituciones académicas, para enriquecer el debate con sus argumentadas contribuciones (Corte Constitucional de Colombia, 2023).

Dentro de este contexto, es importante destacar la participación de diversas universidades que aportaron sus análisis y posiciones sobre la constitucionalidad del mencionado artículo. La sentencia incorporó los conceptos de la Universidad Católica de Colombia que presentó su proposición en favor de la exequibilidad, respaldando la coherencia del artículo

con la normativa constitucional. Asimismo, el Departamento de Derecho Penal de la Universidad Externado de Colombia respaldó esta línea argumentativa, que se alineó con la postura institucional de la PGN, la Presidencia y el Ministerio del Interior (Corte Constitucional de Colombia, 2023).

Por otro lado, la Universidad del Rosario expresó su opinión solicitando la inexecutable del artículo, fundamentando sus razones en un enfoque crítico de la norma. De manera similar, la Universidad Libre de Bogotá también se inclinó por respaldar su posición con un análisis jurídico sólido. En este debate, la Academia Colombiana de Jurisprudencia y la Academia Colombiana de Derecho Sancionatorio se unieron en la postura de la inexecutable. Por su parte, la Academia Colombiana de Derecho Internacional también se sumó a esta corriente argumentativa, en consonancia con su área de experticia.

En contraposición, la Universidad de Cartagena ofreció una perspectiva más diversa, planteando la posibilidad tanto de la executable como de la inexecutable con efectos diferidos, e incluso la opción de inhibirse en su pronunciamiento. La Universidad Sergio Arboleda aportó la opción de la inhibición o la executable, presentando un análisis equilibrado, y finalmente, la Universidad de Salamanca, aunque no presentó una solicitud explícita, proporcionó un análisis contextualizando la función disciplinaria de la PGN con relación a los servidores públicos de elección popular y las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH); en este concepto se destacó que la Corte Constitucional previamente ha establecido la coherencia entre la función disciplinaria de la PGN y las disposiciones de la CADH (Corte Constitucional de Colombia, 2023).

En correspondencia con lo anterior, en el marco de la dinámica política y administrativa de Colombia, surge una problemática crucial en relación con la atribución y potestad de la Procuraduría General de la Nación (PGN) para llevar a cabo investigaciones disciplinarias y aplicar sanciones como destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos elegidos por voto popular. Por ello, la Sentencia C-030 de 2023 de la Corte Constitucional aborda esta cuestión, generando un debate jurídico de amplia discusión en el derecho constitucional, administrativo y convencional que involucra aspectos de los derechos fundamentales, los derechos humanos y el equilibrio entre poderes.

La relevancia de este estudio radica en varios aspectos. Se sitúa en la intersección entre el Derecho público y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), específicamente la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La decisión de la Corte Constitucional en esta sentencia tiene implicaciones directas en la garantía de los derechos políticos de los servidores

públicos electos, así como en la vigilancia disciplinaria y el ejercicio de la función administrativa por parte de la PGN.

Además, esta problemática es esencial para el mantenimiento de un sistema democrático y transparente. La atribución de la PGN de sancionar a servidores elegidos por voto popular plantea interrogantes sobre la independencia y la separación de poderes, así como la adecuación de las sanciones disciplinarias a las garantías fundamentales establecidas en la Constitución y en tratados internacionales (Nagao & Contipelli, 2023). El estudio aborda cómo estas cuestiones se entrelazan y cómo se pueden resolver de manera coherente. La interpretación armónica y sistemática del derecho constitucional es una condición básica para la toma de decisiones judiciales en un contexto legal complejo (Atienza, 1997, 471). La convergencia de los sistemas deóntico y gnoseológico en la interpretación jurídica plantea una perspectiva innovadora que debe ser explorada para asegurar la consistencia, justicia y moralidad en las decisiones jurisdiccionales y administrativas.

Esta investigación tiene por objeto analizar la Sentencia de la Corte Constitucional y proporcionar una base teórica y argumentativa sólida para futuras decisiones judiciales y reformas legislativas. La resolución de la problemática planteada tiene un impacto directo en el ejercicio de los derechos políticos, pero también en la necesidad del fortalecimiento de un sistema disciplinario que pueda encauzar la moralidad pública, principio del derecho administrativo y de la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, que ha sido destacado en el contenido del artículo 1 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 (Congreso de la República de Colombia, 2011), para evitar la impunidad sobre hechos antijurídicos en contra de la función administrativa cometidos por servidores públicos elegidos por voto popular, que ha sido recurrente en la historia reciente del Estado colombiano (Garay, Salcedo, 2014). Aquí se entra a analizar de manera crítica y exhaustiva el alcance y las limitaciones del fallo de la Corte Constitucional en la Sentencia C-030 de 2023, con relación a la atribución y potestad de la Procuraduría General de la Nación (PGN) para llevar a cabo investigaciones disciplinarias y aplicar sanciones como destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos elegidos por voto popular.

3. HIPÓTESIS

La Sentencia C-030 de 2023, al adoptar el sistema interpretativo propuesto en la Convención de Viena de 1969 y la doctrina desarrollada por Robert Alexy sobre la interpretación (2007), brinda una nueva perspectiva sobre el valor que los tratados y convenciones de derechos humanos tienen en el bloque de

constitucionalidad en el contexto del Estado Constitucional y Social de Derecho. En consecuencia, esta sentencia promueve la coordinación entre las entidades públicas para sancionar a servidores democráticamente elegidos, a través de la competencia jurisdiccional del Consejo de Estado como el tribunal natural en asuntos contencioso-administrativos y la Procuraduría General de la Nación en su función administrativa disciplinaria. Esto conlleva una reinterpretación del debido proceso en lo que concierne a investigaciones y sanciones aplicables a funcionarios y servidores públicos elegidos mediante voto popular. En su sentido más amplio, este enfoque representa un progreso en la implementación de lo dispuesto en la normativa internacional. Si se sigue de acuerdo con lo propuesto en la providencia, este enfoque podría contribuir a la reducción de la impunidad en casos de delitos contra la administración pública en los cuales participan actores de la política en ejercicio del cargo de mando en lo local y territorial.

4. EVOLUCIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) es el conjunto de normas jurídicas, principios y valores que reconocen, protegen y garantizan los derechos humanos de las personas, independientemente de su nacionalidad, lugar de residencia, origen étnico, sexo, religión, lengua, opinión política o cualquier otra condición. La evolución del DIDH ha sido un proceso largo y complejo, que se ha caracterizado por el progresivo reconocimiento de los derechos humanos como derechos universales, inalienables e imprescriptibles (Brito Melgarejo, 2017). Este proceso ha sido impulsado por una serie de factores, entre los que destacan el desarrollo del pensamiento filosófico y político, que ha contribuido a la difusión de la idea de que los derechos humanos son inherentes a la naturaleza humana. La difusión de las ideas de la Ilustración, que enfatizaron la igualdad y la dignidad de todos los seres humanos. La experiencia de las guerras mundiales, que puso de manifiesto la necesidad de proteger a las personas de los abusos de poder.

Según lo refiere (Cumpa, 2014, p. 147), “los antecedentes históricos del DIDH y el DIH también son distintos. El primero tuvo su origen en documentos y constituciones nacionales de los Estados para luego internacionalizarse por medio de tratados”, y la otra, fue desde la Edad Antigua una práctica considerada como derecho que luego pasó a ser parte del derecho positivo. Los primeros antecedentes del DIDH se remontan a la Edad Media, cuando se comenzaron a desarrollar las primeras normas de derecho internacional que protegían ciertos derechos humanos, como el derecho a la vida, la libertad, el debido proceso y la propiedad (Calvete, 2022). Sin embargo, fue a partir del

siglo XIX que se produjo un verdadero avance en el reconocimiento de los derechos humanos, con la adopción de una serie de tratados y declaraciones internacionales, y a su vez a un sistema sólido de interpretación de estos convenios y tratados, que Mejía Cáez (2017), describe así: “cada tratado, incluyendo los tratados de derechos humanos, debe ser interpretado de manera honesta y sincera”. Esta interpretación se basa en el significado habitual que se le daría a los términos del tratado dentro del contexto en el que se encuentran. Además, se considera el propósito y objetivo del tratado en cuestión. Por tanto, hay tres formas de interpretarlos: (a) la interpretación sistemática, en línea con el principio de la integración, según lo establecido en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Esta fórmula sostiene que al interpretar las normas de un tratado de derechos humanos, es esencial considerar el “amplio corpus iuris internacional”; (b) la interpretación evolutiva reconoce la necesidad de que los tratados de derechos humanos y las constituciones nacionales mantengan su relevancia a lo largo del tiempo, adaptándose a situaciones y contextos históricos, sociales y legales distintos de aquellos en los que fueron concebidos y adoptados inicialmente; (c) la interpretación pro homine surge del propósito y objetivo de los tratados de protección de derechos humanos. Esto implica que el intérprete debe tener en cuenta la labor de interpretación, teniendo como prioridad la protección y promoción de los derechos de las personas.

Entre los principales hitos de la evolución del DIDH se encuentran:

- La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, (Francia, 1789), (Doumergue, 2000).
- La Declaración Universal de los Derechos del Hombre (Naciones Unidas, 1948).
- Los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1966), ratificado en Colombia mediante la Ley 74 de 1968 (Congreso de la República de Colombia, 1968).
- La Convención Europea de Derechos Humanos (Consejo de Europa, 1950), (Spano, 2021).
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1969), (Organización de los Estados Americanos, 2015).

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, es considerada el documento fundacional del DIDH. Esta declaración establece una serie de derechos y

libertades fundamentales que deben ser reconocidos y protegidos por todos los Estados. Los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966, son los instrumentos internacionales más importantes en materia de derechos humanos. Estos pactos, que entraron en vigor en 1976, reconocen un amplio abanico de derechos, entre los que destacan los derechos civiles y políticos, como el derecho a la vida, la libertad, la igualdad ante la Ley y la libertad de expresión; y los derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho al trabajo, a la educación, a la salud y al desarrollo. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1969, es un tratado que protege una serie de derechos humanos fundamentales, como el derecho a la vida, la libertad, la igualdad ante la Ley y la libertad de expresión. La convención creó la Corte Interamericana de Derechos Humanos, un tribunal internacional encargado de garantizar el cumplimiento de los derechos reconocidos en el tratado. El DIDH ha tenido un impacto significativo en el derecho disciplinario sancionador como expresión garante del debido proceso. En la actualidad, los Estados están obligados a respetar los derechos humanos en el ejercicio de su potestad disciplinaria. Esto significa que los servidores públicos no pueden ser sancionados por el solo hecho de expresar sus opiniones políticas o religiosas, o por participar en actividades sindicales o de defensa de los derechos humanos. La debida tensión entre participación política y responsabilidad jurídica expresa la legitimidad y pertinencia de estas corporaciones; las cuales gozan de un margen necesario de independencia de los avatares políticos internos donde las dimensiones procesales en contra del funcionario-acusado tienen mayores limitaciones funcionales y operativas que ensombrecen la administración de justicia local.

En Colombia, la Constitución Política de 1991 consagra una serie de derechos que deben ser protegidos por el Estado como condición esencial de legitimidad de su obrar. El Código Disciplinario Único, Ley 1952 de 2019, creó un conflicto de competencia al referir en su artículo 2, la titularidad de la potestad disciplinaria, funciones 'jurisdiccionales' de la Procuraduría General de la Nación e independencia de la acción, cuyo alcance fue eliminado en la Ley 2094 de 2021.

5. INTERPRETACIÓN ARMÓNICA Y SISTEMÁTICA EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL

La Sentencia C-320 de 2023 se desenvuelve en dos marcos interpretativos: uno armonioso y evolutivo, y otro que se sustenta en una interpretación retenida, específicamente contemplada en la Convención de Viena (Naciones Unidas,

1969). La norma principal establece que un tratado debe ser interpretado de manera justa y honesta, considerando el sentido común de los términos en el contexto del tratado, así como su propósito y meta. Para interpretar el contexto abarca no solo el texto del tratado, sino también cualquier acuerdo pertinente entre las partes y cualquier instrumento aceptado como referencia. Además del contexto, se toma en cuenta cualquier acuerdo futuro entre las partes acerca de la interpretación del tratado, la práctica seguida en su aplicación y otras formas relevantes del derecho internacional aplicado entre las partes. Si se demuestra que las partes tuvieron la intención de otorgar a un término un significado específico, se le asigna ese sentido. Asimismo, se pueden utilizar medios de interpretación adicionales, como los trabajos preparatorios del tratado y las circunstancias de su celebración, para confirmar o aclarar la interpretación. Esto es particularmente útil si la aplicación de la norma principal deja algún sentido poco claro o si conduce a resultados claramente ilógicos o irracionales.

En este punto, la interpretación realizada por la Corte manifiesta que la jurisprudencia ha identificado ciertas características con respecto a la competencia de la autoridad judicial, enfatizando que este principio específicamente prohíbe la creación de tribunales especiales y el desconocimiento de la competencia de la jurisdicción común. La jurisprudencia constitucional ha aclarado que esto no implica que el legislador, ordinario o extraordinario, no pueda establecer nuevos criterios para la asignación de competencias a los funcionarios de la jurisdicción común, en línea con objetivos de política criminal y mejora en la administración de justicia, o modificar los existentes, siempre que se respeten los valores y principios constitucionales.

En cuanto a la competencia, se define como la facultad otorgada por la Ley a los jueces para ejercer una función específica, limitada a los aspectos señalados por la legislación. En general, la determinación de la competencia de un juez se rige por criterios como el lugar, la naturaleza del hecho y la calidad de los sujetos involucrados en el proceso (Corte Constitucional de Colombia, 2023).

El punto crucial del debate es si la función administrativa que ejerce la PGN, por vía constitucional y normativa, limita los derechos políticos de los servidores públicos elegidos por voto popular. Estos derechos han sido elevados a la categoría de derechos humanos. El argumento es que estas facultades pueden vulnerar el debido proceso, el derecho a elegir y ser elegido, y el derecho a cumplir con el programa de gobierno. Una decisión de la PGN sin el control del juez natural y competente podría derivar en una abierta contradicción entre el marco jurídico interno y el bloque de constitucionalidad, en particular el Pacto de San José.

Por lo tanto, es necesario considerar la limitación de los derechos fundamentales en general, y la limitación de los derechos políticos de los servidores públicos elegidos por voto popular en particular. En este caso, la restricción se produce a través de decisiones disciplinarias con carácter sancionador que se aplican al sujeto democráticamente elegido por conductas contrarias al código ético y a la moral pública en las que haya incurrido el servidor.

En este caso, Alexy ofrece una argumentación en la que indica que, las restricciones de los derechos fundamentales solo pueden ser establecidas por normas de rango constitucional (2002). Estas restricciones pueden ser de dos tipos: directas, si se establecen en la Constitución misma, o indirectas, si se establecen en normas de rango inferior que están autorizadas por la Constitución para hacerlo.

Esto quiere decir que la PGN no puede ejercer su función administrativa para limitar los derechos políticos de los servidores públicos elegidos por voto popular, salvo que exista una norma constitucional que lo autorice expresamente, por lo que la sanción definitiva debe tener control del Consejo de Estado, como lo define la Ley 2094 de 2021.

6. ANÁLISIS DE LA SENTENCIA C-030 DE 2023

La Corte, con la Sentencia C-030 de 2023 cambia la línea de precedente jurisprudencial sobre el sentido de la exégesis del artículo 93 de la Constitución, sin unidad de materia como tal, que había prevalecido en las sentencias fundadoras, C-033/93, C-295/93, C-088/94, T-140/94, C-176/94, C-179/94, C-270/94, T-275/94, C-256/98, C-225/95. En esta nueva perspectiva, se enfatiza que los Tratados y Convenios internacionales, que componen el Bloque de Constitucionalidad, no ostentan superioridad sobre la Constitución. En lugar de prevalecer sobre ella, su función es complementarla para salvaguardar los derechos humanos y fundamentales, entre ellos para el amparo del debido proceso y del principio del juez natural.

Partiendo de las premisas anteriores respecto al derecho esencial al debido proceso (artículo 29 de la C.P. y artículo 8 de la CADH) y especialmente con relación a la protección del juez imparcial, la Sala reafirma que el artículo 277.6 de la Constitución establece que la PGN tiene la facultad de llevar a cabo investigaciones disciplinarias a los funcionarios públicos, incluyendo a los elegidos por el pueblo, excepto aquellos bajo regulación constitucional (Corte Constitucional de Colombia, 2023).

Este poder debe ser ejercido siguiendo los parámetros constitucionales, que incluyen el principio de intervención judicial para la imposición definitiva de la sanción. Según este principio, los jueces, independientemente de su especialidad, son los únicos capacitados para imponer de manera definitiva las restricciones antes mencionadas a los funcionarios públicos de elección popular. Esto se aplica siempre y cuando se aseguren las garantías del debido proceso, ya que la limitación no puede ser decretada de manera definitiva por entidades con funciones administrativas. Esto, sin afectar otras disposiciones constitucionales que les otorgan directamente el poder de destituir a los funcionarios de elección popular (Corte Constitucional de Colombia, 2023).

Esta perspectiva respeta la estructura institucional diseñada por la Constitución de 1991 para supervisar la función pública. Conserva la autoridad disciplinaria de la PGN y, además, amplía la salvaguarda del juez natural al exigir una decisión judicial como requisito fundamental para la aplicación de sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a los funcionarios de elección popular, siguiendo los rigurosos estándares del bloque de constitucionalidad (Corte Constitucional de Colombia, 2023).

De este modo, la interpretación coherente, equilibrada y ponderada de las directrices superiores presentes en los artículos 29, 92, 93, 44.1, 277.6 de la Constitución (Constituyente, 1991), y 8 y 23.2 de la CADH, lleva a la conclusión de que es crucial garantizar que las decisiones punitivas de destitución, suspensión e inhabilidad por parte de la PGN, dirigidas a los funcionarios en ejercicio de sus cargos electos, solo puedan ser aplicadas definitivamente por un juez. Esto respalda la eliminación de la palabra “ejecutoriadas” del artículo 54 de la Ley 2094 de 2021.

En línea con esta decisión, la Sala Plena sostiene que, en términos generales y como solución conforme a la Constitución, el recurso excepcional de revisión previsto en la Ley 2094 de 2021, que involucra al juez administrativo, cumple con la garantía del juez natural. Sin embargo, es esencial precisar en qué condiciones el artículo 54 de la Ley 2094 de 2021 puede considerarse en consonancia con la Constitución (Corte Constitucional de Colombia, 2023).

7. REFLEXIONES SOBRE LA EFECTIVIDAD DEL FALLO Y LA APLICACIÓN PRÁCTICA

Este fallo, en consonancia con lo presupuestado en la hipótesis, tiene un alto grado de efectividad en su aplicación práctica, en tanto que con él hay una armoniosa articulación entre las entidades del Estado, en procura de alcanzar

un mayor nivel de transparencia en las actuaciones disciplinarias de los servidores elegidos por voto popular. En efecto, se destaca el papel que cumple la Procuraduría General de la Nación en su tarea de comprender de manera sistemática el aspecto disciplinario de las funciones de estos servidores, sin que ello vaya en contravía de los derechos políticos en su comprensión convencional como derechos humanos. De esta manera, se garantiza una adecuada conducta hacia el código ético y la moral pública, que no puede ser transgredida ni por acción, omisión o extralimitación.

En ese sentido, la potestad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación subsiste bajo la función administrativa que le fue reconocida y asignada por el marco jurídico constitucional del artículo 277. Sin embargo, la Corte Constitucional precisa que sus fallos disciplinarios solo tendrán un carácter definitivo, en caso que restrinjan derechos políticos a servidores elegidos por voto popular, cuando sean intervenidos y decididos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante el recurso extraordinario de revisión, validando el contenido de la sanción, bien sea para destituir, suspender e inhabilitar a tales servidores electos democráticamente.

La aplicación práctica del fallo de la Corte Constitucional invita a la aplicación directa del recurso extraordinario de revisión, cuando un servidor público elegido por voto popular se encuentre activo en dicha calidad y le sean restringidos sus derechos políticos por medio de una decisión con alcance sancionatorio de contenido disciplinario, emanada por la Procuraduría General de la Nación; ya que de forma contraria, si no ostenta la condición activa de elegido popularmente, tendrá que agotar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, ante la jurisdicción contenciosa administrativa, para que se realice el control ordinario de legalidad al fallo disciplinario de naturaleza administrativa.

Por supuesto, el Consejo de Estado, como órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa, puede fungir como juez natural competente para valorar integralmente todas las pruebas, de tal manera que se dé cumplimiento a las garantías convencionales de autonomía, independencia e imparcialidad en el marco de las funciones judiciales atribuidas constitucionalmente (Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia 2011-00316, 2016). Esto es fundamental para que el derecho a elegir y ser elegido sea protegido y satisfecho, bajo el cubrimiento pleno del derecho fundamental al debido proceso, que permita su total respeto y amparo en el diseño institucional que irradia un Estado Democrático y Constitucional de Derecho, como el nuestro.

8. CONCLUSIONES

La Sentencia C-030 de 2023 refleja la interacción crucial entre el marco jurídico nacional y los estándares internacionales de derechos humanos. El análisis detallado de la normativa interna y su coherencia con tratados internacionales, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), destaca la necesidad de alinear las disposiciones internas con las obligaciones y principios internacionales. Esta interacción no solo garantiza la protección efectiva de los derechos humanos, sino que fortalece la legitimidad y credibilidad del sistema judicial nacional en la comunidad internacional.

La correlación de la deontica y gnoseología en el ámbito del derecho constitucional, a partir de la convergencia entre la Convención de Viena (1969) y la doctrina de la interpretación judicial, representa un avance significativo en la forma en que se abordan las cuestiones legales y éticas. La interacción entre el sistema filosófico y el jurídico no solo contempla la legalidad de las acciones, sino que también se adentra en la ética de tales acciones y la fundamentación epistemológica de las decisiones judiciales. Esta perspectiva contribuye a una comprensión más profunda de la restricción de los derechos por la transgresión de los bienes jurídicos tutelados del derecho, la ética y la moralidad pública.

La sentencia enfatiza la importancia de mantener una jurisprudencia en constante evolución para abordar los desafíos cambiantes del entorno legal y social. La adaptación de la jurisprudencia a los cambios en los estándares internacionales de derechos humanos y a las necesidades de la sociedad es crucial para garantizar la relevancia y eficacia de las decisiones judiciales. Este enfoque progresista permite que la jurisprudencia sea un instrumento dinámico para abordar cuestiones emergentes y asegurar que los derechos fundamentales sean respetados y protegidos de manera continua.

REFERENCIAS

- Alexy, R. (2002). Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales. *Revista Española de Derecho Constitucional*.
- Alexy, R. (2007). Teoría de la argumentación jurídica. Buenos Aires, Gedisa.
- Atienza, M. (1997). Estado de derecho, argumentación e interpretación. *Anuario de filosofía del derecho XIV*, 465-484.

- Brito Melgarejo, R. (2017). Derecho internacional de los derechos humanos. Manual. *Revista de la Facultad de Derecho de México*. <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2014.262.60385>
- Caballero Hernández, J., & Alarcón Lora, A. (2020). Validez jurídica y lógica deóntica. *Saber, Ciencia y Libertad*. <https://doi.org/10.18041/2382-3240/saber.2020v15n1.6290>
- Calvete, I. (2022). El fundamento político de la libertad en Colombia: un análisis de los modelos de Estado. *Nuevo Derecho*; 18 (31). 1-11.
- Carrillo, C & Tobón, I. (2023). Principios y reglas: la interseccionalidad como principio de interpretación en las sentencias de la Corte Constitucional. *Nuevo Derecho*, 19 (32), 1-21.
- Congreso de la Republica. (2019). Ley 1952 de 2019. *Diario Oficial*.
- Congreso de la República de Colombia. (1968). Ley 74 De 1968. *Diario Oficial*.
- Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia 2011-00316, 2016. https://consejodeestado.gov.co/documentos/sentencias/28-09-2016_11001032500020110031600.pdf
- Constituyente, A. N. (1991). Constitución Política. *Gaceta Constitucional*.
- Corte Constitucional de Colombia. (1992). *Sentencia T-409 de 1992*
- Corte Constitucional de Colombia. (1992). *Sentencia C-574 de 1992*.
- Corte Constitucional de Colombia. (2003). *Auto 162 de 2003*.
- Corte Constitucional de Colombia. (2004). *Sentencia T-025 de 2004*
- Corte Constitucional de Colombia. (2023). *Sentencia C-030 de 2023*
- Corte Interamericana De Derechos Humanos. (2020). Caso Petro Urrego Vs. Colombia. www.Corteidh.cr.
- Cumpa García Naranjo, L. (2014). Aproximación hermenéutica entre el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. *LEX*. <https://doi.org/10.21503/lex.v10i9.327>
- Doumergue. (2000). La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano. *Revista Internacional de La Cruz Roja*.

- El Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1475 de 2011. *Diario Oficial No. 48.130*. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1475_2011.html
- El Congreso de la República de Colombia. (2021). Ley 2094 de 2021. *Diario Oficial*. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2094_2021.html
- Elósegui Itxaso, M. (2015). El principio de proporcionalidad de Alexy y los acomodamientos razonables en el caso del TEDH Eweida y otros c. Reino Unido. *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico*.
- Ferrer-Arellano, J. (2018). La gnoseología del Derecho y el tema de la relación jurídica. *Ius Canonicum*. <https://doi.org/10.15581/016.2.22392>
- Garay, L. Salcedo, E. (2014). *El gran libro de la corrupción en Colombia*. Bogotá, Planeta.
- Mejía Cáez, M. R. (2017). El derecho internacional de los derechos humanos, un nuevo concepto. *Justicia*. <https://doi.org/10.17081/just.23.32.2904>
- Naciones Unidas. (1948). *Declaración universal de los derechos del hombre*. Publicación de Las Naciones Unidas.
- Naciones Unidas - Convención de Viena. (1969). Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. *A/Conf.39/27*.
- Nagao, D & Ernani. (2023). Democracia cosmopolita y policentrismo del poder, debates iniciales. *Nuevo Derecho*, 19 (33), 1 - 27.
- Organización de los Estados Americanos. (2015). Convención Americana sobre derechos humanos (Pacto de San José). 1969.
- Sánchez, C & Muskis, Y. (2022). El principio de celeridad en el sistema jurídico colombiano. Un análisis desde los procesos orales de la jurisdicción contencioso-administrativa. *Nuevo Derecho*; 18(30); 1-15.
- Spano, R. (2021). El Estado de Derecho como Estrella Polar de la Convención Europea de Derechos Humanos: El Tribunal de Estrasburgo y la independencia del poder judicial. *Revista de Derecho Político*. <https://doi.org/10.5944/rdp.112.2021.32222>

