



Bogotá, D.C., 25 de julio de 2023

Señor
Pablo Saavedra Alessandri
Secretario Ejecutivo
Corte Interamericana de Derechos Humanos
San José, Costa Rica

Ref.: CDH-13-2018 Petro Urrego vs. Colombia.
Supervisión de cumplimiento.

Asunto: Observaciones informe estatal de 29 de junio de 2023 y solicitud de Audiencia de Supervisión de cumplimiento de Sentencia

Respetado Dr. Saavedra:

El Colectivo de Abogados y Abogadas “José Alvear Restrepo” (CAJAR) y la Asociación para la Promoción Social Alternativa Minga, en nuestra calidad de representantes de la víctima, el presidente Gustavo Francisco Petro Urrego, nos dirigimos a Usted, y por su intermedio a la H. Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte Interamericana” o “la Corte IDH”), con el objeto de dar respuesta a su atenta comunicación de 6 de julio de 2023, mediante la cual nos solicitó nuestras observaciones al informe estatal, de radicado S-GSORO-23-014017, relativo a *“todas las medidas pendientes de cumplimiento”*¹, incluidas en la sentencia de 8 de julio de 2020, notificada a las partes el 18 de agosto del mismo año, en el caso de referencia. En particular, nos referiremos a las *“dificultades que ha tenido el Gobierno de Colombia para dar cumplimiento a la sentencia y (..) la voluntad de la rama ejecutiva para realizar las modificaciones normativas requeridas”*².

A continuación, presentaremos nuestras observaciones de conformidad con la siguiente estructura: I. Antecedentes; II. Consideraciones sobre la orden de adecuar las disposiciones de derecho interno a la CADH; y finalmente nuestro, III. petitorio.

¹ Informe estatal de 29 de junio de 2023, S-GSORO-23-014017, p. 2.

² *Ibidem*, p. 1.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante sentencia de 8 de julio de 2020, la Corte Interamericana estableció la responsabilidad internacional del Estado colombiano por la violación del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o “la CADH”), en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, y por la violación a los artículos 8.1 y 8.2.d), en relación con el artículo 1.1 convencional, en perjuicio de Petro Francisco Petro Urrego.

2. En consecuencia, la H. Corte decidió por unanimidad supervisar “*el cumplimiento íntegro de esta Sentencia, en ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento de sus deberes conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos*”³. En este sentido, el Tribunal ordenó que:

7. El Estado realizará las publicaciones indicadas en el párrafo 150 de la presente Sentencia.

8. El Estado adecuará, en un plazo razonable, su ordenamiento jurídico interno a los parámetros establecidos en la presente Sentencia, en los términos de lo dispuesto en el párrafo 154 de la presente Sentencia.

9. El Estado pagará las cantidades fijadas en el párrafo 162 de la presente Sentencia por concepto de indemnización de daño inmaterial, y por el reintegro de costas y gastos, en los términos del párrafo 165 y de los párrafos 166 a 171 de la presente Sentencia.

10. El Estado, dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación de esta Sentencia, rendirá al Tribunal un informe sobre las medidas adoptadas para cumplir con la misma, sin perjuicio de lo establecido en el párrafo 150 de la presente Sentencia.

3. En ejercicio de su función jurisdiccional de supervisión, el 25 de noviembre de 2021, la Corte profirió una Resolución de Cumplimiento de Sentencia, en la cual se refirió a la obligación establecida en el artículo 68.1 de la CADH, relativa al cumplimiento de las decisiones de la Corte en todos los casos en que los Estados sean partes. En particular, valoró la información suministrada por las partes respecto de las reparaciones ordenadas en la sentencia.

4. En su Resolución, la Corte resolvió que el Estado dio cumplimiento total a: i. La medida de publicación y difusión de la Sentencia (punto resolutivo séptimo); ii. La reparación pecuniaria (punto resolutivo noveno), y; iii. El reintegro de costas y gastos a las organizaciones representantes de la víctima (punto resolutivo noveno)⁴.

³ Corte IDH. Caso Gustavo Petro Urrego Vs. Colombia. Sentencia de 8 de julio de 2020, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones Y Costas.

⁴ Corte IDH. Caso Gustavo Petro Urrego Vs. Colombia. Resolución de Supervisión de Cumplimiento de Sentencia de 25 de noviembre de 2021. Primer Punto Resolutivo.

5. Por otro lado, en relación con el punto resolutivo octavo de la Sentencia, relativo a tres garantías de no repetición relacionadas con la adecuación del derecho interno a los parámetros establecidos en la Sentencia en materia de restricción de derechos políticos de funcionarios electos popularmente, la Corte IDH resolvió mantener abierto el procedimiento de supervisión de cumplimiento, dada la falta de cumplimiento por parte del Estado colombiano⁵. En las últimas comunicaciones de las partes, nos referimos a esas tres medidas.

A. Modificación del Código Disciplinario Único

6. En primer lugar, en relación con la modificación de los artículos del Código Disciplinario Único que facultan a la Procuraduría General de la Nación (en adelante “la Procuraduría” o la “PGN”), para imponer sanciones de destitución e inhabilitación a funcionarios públicos democráticamente electos (art. 44 y 45 de la Ley 734 de 2022), el Estado informó en su momento sobre la expedición de la Ley 2094 de 2021, que reformó el Código Único Disciplinario.

7. Como quedó en evidencia, en vez de limitar las funciones de la Procuraduría como ordenaba la sentencia, el Congreso amplió sus funciones y además le atribuyó a este órgano administrativo funciones jurisdiccionales, argumentando que con ello, armonizaba la ley disciplinaria con el artículo 23 convencional. Asimismo, el Estado colombiano informó de la demanda de constitucionalidad presentada en contra de la referida Ley 2094. Por su parte los representantes manifestamos nuestro desacuerdo con el proyecto de ley, toda vez que desconoce el contenido de la sentencia objeto de supervisión.

8. En su Resolución de Supervisión, la Corte IDH consideró que, de acuerdo con la interpretación convencional, las sanciones de inhabilitación y/o destitución de funcionarios públicos de elección popular debe ser impuesta por sentencia de “*un juez competente en el correspondiente proceso penal, no por una autoridad administrativa a la que se le ha otorgado funciones jurisdiccionales*”⁶. Por lo cual, la reforma legal planteada por el Estado resultaba incompatible con la Convención Americana, toda vez que faculta un órgano distinto a un juez penal competente para imponer estas sanciones. Además, la reforma planteada no modifica los artículos establecidos en la sentencia como contrarios a la Convención. Por todo lo anterior, el Tribunal resolvió que esta medida se encuentra pendiente de cumplimiento⁷.

B. Sanciones fiscales con efectos restrictivos sobre derechos políticos

9. En segundo lugar, respecto de las normas que prevén sanciones impuestas por la Contraloría a estos funcionarios por responsabilidad fiscal (art. 60 de la Ley 610 de 2000, y art. 38.4 del Código Disciplinario único), que pueden tener efecto

⁵ *Ibidem*. Segundo Punto Resolutivo.

⁶ *Ibidem*. Párr. 21.

⁷ *Ibidem*. Párr. 24.

práctico de restringir derechos políticos, el Estado informó que ha implementado una serie de reformas que introducen un control judicial de efecto suspensivo de las decisiones de la Procuraduría que ordenen inhabilitación por parte de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Por su parte, esta representación manifestó que, el Estado no presentó ningún avance, sino que, pretende revestir de legitimidad las sanciones de inhabilitación y destitución de funcionarios electos popularmente impuestas por la Procuraduría en contravención del artículo 23.2 de la CADH.

10. Sobre el particular, la H. Corte coincidió con la representación, en tanto el Estado no presentó ninguna información sobre acciones que estén dirigidas a corregir las disposiciones vulneratorias de la Convención. Además, el referido control se declaró inconstitucional⁸. En virtud de ello, declaró que esta medida no se ha cumplido.

C. Sobre el tipo penal de “elección ilícita de candidatos”

11. Finalmente, sobre el artículo 5 de la ley 1864 de 2017, que estableció el tipo penal de “elección ilícita de candidatos”, la Corte consideró que el Estado no ha tomado ninguna medida para adecuar esta disposición a la Convención Americana⁹.

12. Con el propósito de continuar contribuyendo a esta supervisión, los y las representantes de la víctima, Gustavo Francisco Petro Urrego, solicitaremos la realización de una Audiencia Pública de Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. En concreto, con ocasión del fallo de la Corte Constitucional colombiana que declaró ajustada a la Constitución Política y a la Convención Americana la Ley 2094 de 2021 por medio del cual se reformó el Nuevo Código Disciplinario Único (Ley 1952 de 2019). Adicionalmente, presentaremos nuestras observaciones al informe estatal de 29 de junio de 2023 y suministrar información actualizada relativa al persistente incumplimiento del Estado colombiano de la sentencia de 8 de julio de 2020.

II. SOLICITUD DE UNA AUDIENCIA PÚBLICA DE SUPERVISIÓN DE CUMPLIMIENTO

13. Como se expondrá posteriormente, consideramos que las reformas impulsadas y algunas de las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional evidencian el incumplimiento por parte del Estado colombiano en su integridad de las garantías de no repetición consistentes en la adecuación de la normatividad colombiana, sin que existan avances significativos a 3 años de la adopción de la decisión por parte de la Corte IDH.

14. Lo anterior, además de limitar el derecho de la víctima Petro Urrego al acceso a la justicia internacional y a la reparación integral¹⁰, conlleva al mantenimiento de

⁸ Ibidem. Párr. 29.

⁹ Ibidem. Párr. 32.

¹⁰ Corte IDH. Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, Miembros y Activistas del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte

una situación contraria a la Convención Americana, y a la continuidad de las vulneraciones en perjuicio de funcionarias y funcionarios democráticamente electos. De hecho, un grupo de congresistas de la Coalición de Gobierno, han denunciado públicamente que la Procuraduría General de la Nación continúa haciendo uso de las funciones disciplinarias con fines de persecución política¹¹.

15. Como fundamento para solicitar esta audiencia de supervisión de cumplimiento de sentencia, resaltamos que la nota diplomática de 30 de junio de 2023, mediante la cual se remitió el informe del Estado, señaló que en este último *“se exponen las dificultades que ha tenido el Gobierno de Colombia para dar cumplimiento a la sentencia y se reitera la voluntad de la rama ejecutiva para realizar las modificaciones normativas requeridas”*

16. Así, en concepto de esta representación, el incumplimiento estatal es consecuencia de una falta de articulación interna del Congreso de la República, así como falta de voluntad de la Corte Constitucional de Colombia y la Procuraduría General de la Nación para dar cumplimiento a la sentencia de la Corte, órganos que en su conjunto han actuado en contra de lo preceptuado en la sentencia del tribunal interamericano.

17. A pesar de la expresión de voluntad del poder Ejecutivo que se refleja en la comunicación estatal, la misma no interpreta el conjunto de órganos estatales con vocación de cumplimiento de sentencia, y en consecuencia, se justifica el adelantamiento de una audiencia de supervisión de cumplimiento encaminada a superar las dificultades existentes y establecer una ruta de adecuación.

18. En anteriores oportunidades, la Corte Interamericana ha conocido de situaciones similares de falta de conformidad para el cumplimiento por un Estado en su integralidad. Así por ejemplo, en el caso Artavia Murillo y otros (Fertilización In Vitro) Vs. Costa Rica, la Corte pudo escuchar en audiencia pública las dificultades existentes - relacionadas con las reformas pendientes para asegurar los derechos sexuales y reproductivos en el país, particularmente relacionados con la prohibición de la práctica de la FIV - y, en consecuencia, mediante resolución de supervisión estableció que:

Las obligaciones convencionales de los Estados Parte vinculan a todos los poderes y órganos del Estado, es decir, que todos los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, u otras ramas del poder público) y otras autoridades públicas o estatales, de cualquier nivel, incluyendo a los más altos tribunales de justicia de los mismos, tienen el deber de cumplir de buena fe con el derecho internacional. Asimismo, este Tribunal ha resaltado en su jurisprudencia que los Estados “no pueden por razones

Interamericana de Derechos Humanos de 28 de noviembre de 2018., párr. 64; Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Sentencia de 12 de marzo de 2020. Serie C No. 402, párr. 107

¹¹Cámara de Representantes. *“Pacto Histórico acudirá a la CIDH por medidas cautelares”*, 31 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.camara.gov.co/pacto-historico-acudira-a-la-cidh-por-medidas-cautelares>

de orden interno dejar de asumir la responsabilidad internacional ya establecida”.¹²

III. OBSERVACIONES DE LAS REPRESENTANTES AL INFORME ESTATAL DE 29 DE JUNIO DE 2023

19. La Sentencia de 8 de julio de 2020 de la H. Corte Interamericana en el caso de referencia encontró que el Estado colombiano:

“[I]ncumplió con sus obligaciones previstas en el artículo 23 de la Convención en relación con el artículo 2 del mismo instrumento, por la existencia de diversos dispositivos del ordenamiento jurídico colombiano. En consecuencia, la Corte considera que, como garantía de no repetición, el Estado deberá, en un plazo razonable, adecuar su ordenamiento interno de acuerdo a lo señalado en los párrafos 111 a 116 de la presente Sentencia”¹³.

20. Sobre el particular, mediante informe del 29 de junio de 2023, el Estado colombiano informó a la H. Corte sobre “*las actuaciones adelantadas por distintas autoridades del Estado colombiano y algunas vicisitudes de este proceso que guardan relación con el cumplimiento de la Sentencia del caso Petro Urrego vs. Colombia (...)*”¹⁴. A continuación, presentaremos nuestras observaciones a la información de conformidad con la estructura argumentativa adelantada por el Estado.

1. Adecuación de los artículos que facultan a la Procuraduría General de la Nación a la imposición de sanciones de destitución e inhabilitación a funcionarios públicos democráticamente electos

21. De conformidad con el informe estatal, en relación con la presente garantía de no repetición,

reconocida en los entonces artículos 44 y 45 del Código Disciplinario Único, Ley 734 de 2002, y que fijaban las “clases de sanciones” y su “definición” (ahora previstas en los artículos 48 y 49 de la Ley 1952 de 2019, modificados por los artículos 1, 8 y 9 de la LEx 2094 de 2021) ha sido objeto de un nintendo y complejo debate por parte de distintas instituciones del Estado colombiano.¹⁵

¹² Corte IDH. Caso Artavia Murillo y Otros Vs. Costa Rica. Resolución de Supervisión de Cumplimiento de 26 de febrero de 2016, párr. 7

¹³ Corte IDH. Caso Gustavo Petro Urrego Vs. Colombia. Sentencia de 8 de julio de 2020. Op. Cit., párr. 154.

¹⁴ Informe estatal de 29 de junio de 2023, Op. Cit., p. 5.

¹⁵ Ibídem.

22. Así pues, en primer lugar, el Estado se refirió al **Proyecto de Acto Legislativo No. 26 de 2022**¹⁶ que “*incluyó una disposición modificatoria del artículo 40 de la Constitución vigente que reconoce los ‘derechos políticos’*”¹⁷, en el sentido de adicionar como inciso “[con] excepción de la sanción de pérdida de investidura, las limitaciones de los derechos políticos de las personas solo podrán ser proferidas por un autoridad judicial competente en proceso penal”¹⁸.

23. Más allá de otras consideraciones relativas a la discusión sobre la naturaleza no penal de la acción de pérdida de investidura, el proyecto de Reforma Política fue formalmente retirado por el Gobierno ante la pérdida de los apoyos necesarios para su aprobación¹⁹, tal como refirió en su informe la representación estatal.

24. Ahora bien, en segundo lugar, el Estado informó sobre la instalación de una **mesa de trabajo entre el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República**, “*con el propósito de discutir y acordar posibles alternativas de reforma para el cumplimiento del fallo de la H. Corte Interamericana en el caso Petro Urrego vs. Colombia, con el fin de presentarlas de consuno al Congreso de la República*”, la cual sesionó durante 5 meses - sin que se alcanzara un acuerdo - antes de su suspensión a la espera de la decisión de la Corte Constitucional sobre la inconstitucionalidad de la Ley 2094 de 2021; suspensión que se mantiene ante la falta de publicación de la decisión²⁰.

25. En atención a la limitada información provista por el Estado en torno al diálogo interinstitucional adelantado, así como a la suspensión de las actividades de la mesa de trabajo, esta representación no cuenta con insumos suficientes para valorar como un avance su instalación, ni para presentar observaciones adicionales sobre el particular.

26. Resaltamos que - como reconoce el informe estatal²¹ - transcurridos más de 5 meses desde la publicación del comunicado, hasta el momento la Corte Constitucional no ha hecho pública su decisión. Lo anterior, además de obstaculizar el análisis riguroso de la argumentación y motivación de la decisión, supone la imposibilidad de alegar la nulidad de la decisión en caso de advertirse que exista una vulneración del debido proceso que “*tenga repercusiones sustanciales y directas en la decisión o en sus efectos*”²² toda vez que ésta sólo puede solicitarse tras la notificación oficial del fallo mediante la publicación de un edicto y la divulgación de la integridad del fallo²³.

¹⁶ “Por medio del cual se reforman los artículos 40, 107, 108, 109, 172,177, 181, 262 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones” (Reforma Política).

¹⁷ Informe estatal de 29 de junio de 2023, Op. Cit., p. 6

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*, p. 7.

²¹ *Ibidem*, p. 10.

²² Corte Constitucional, Sentencias C-973 de 2004 y C-521 de 2016.

²³ Artículo 16 del Decreto Ley 2067 de 1991.

27. En tercer lugar, el informe estatal se refiere a la sentencia **C-030 de 2023 de la Corte Constitucional** colombiana, adoptada en el trámite de la demanda de inconstitucionalidad interpuesta en contra el artículo 1 de la Ley 2094 de 2021, en la cual:

En concreto, la Corte Constitucional declaró, por un lado, la exequibilidad condicionada de los artículos 13, 16 y 17 de la Ley 2094 de 2021, en el entendido de que las funciones disciplinarias que ejerce la Procuraduría General son de naturaleza administrativa y no jurisdiccional. Y por el otro, la exequibilidad condicionada del artículo 54 de la Ley 2094 de 2021 (sobre el recurso extraordinario de revisión ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo) “cuando se impongan sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular”.

Finalmente, la Corte Constitucional decidió “Exhortar al Congreso de la República para que adopte un estatuto de los servidores públicos de elección popular, incluido un régimen disciplinario especial, que materialice los más altos estándares nacionales e internacionales en materia de protección y garantía de los derechos políticos y electorales.”²⁴

(...)

En conclusión, la Corte Constitucional en una decisión dividida ha estimado constitucionales las normas que le confieren la potestad a la Procuraduría General de la Nación, como órgano de naturaleza administrativa, para sancionar con destitución, suspensión o inhabilidad a servidores públicos de elección popular. Lo hizo, sin embargo, con la condición de que para ser ejecutables dichas sanciones deben ser avaladas por el juez de lo contencioso administrativo, en el marco del “recurso extraordinario de revisión” previsto en el artículo 54 de la Ley 2094 de 2021, y según los términos de la exequibilidad condicionada, declarada en la Sentencia C-030 de 2023.²⁵

28. En efecto, mediante comunicado público No. 04 del 16 de febrero de 2023, la Corte Constitucional dio a conocer su decisión sobre la acción de inconstitucionalidad presentada en contra de la Ley 2094 de 2021, en la que los representantes actuamos como codemandantes. Entre otros motivos, demandamos la norma porque desconoce el artículo 23.2 convencional y la orden del Tribunal Interamericano en su Sentencia de 8 de julio de 2020, ya que atribuye funciones jurisdiccionales a la Procuraduría con el fin imponer sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad de funcionarios popularmente electos en cabeza del órgano administrativo.

²⁴ *Ibidem*, pp. 7-8.

²⁵ *Ibidem*, p. 11.

29. Aunque la decisión no se ha publicado, las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional en virtud del control abstracto de constitucionalidad tienen efectos *erga omnes* inmediatos, es decir, partir del día siguiente a su adopción y no a partir de la fecha en que se suscribe el texto que a ella corresponde, o el de su notificación o ejecutoria. Debido a esto, su cumplimiento es exigible a todas las autoridades públicas a partir de la divulgación del comunicado de prensa²⁶, que si bien no reemplaza el texto completo de la sentencia, “*consigna tanto los argumentos que configuran la razón de la decisión como el texto íntegro y definitivo de la parte resolutive del fallo correspondiente*”²⁷.

30. Así pues, el comunicado público del 16 de febrero de 2023, es el parámetro actual de evaluación con el que se cuenta para señalar que persisten graves falencias que conllevan a la continuidad del incumplimiento de la orden de adecuación normativa realizada por la Corte.

31. Si bien el Tribunal Constitucional reiteró que las “*funciones disciplinarias que ejerce la Procuraduría General de la Nación son de naturaleza administrativa y no jurisdiccional.*”²⁸, contradictoriamente, mantuvo la potestad de la Procuraduría de imponer sanciones de inhabilidad y/o destitución a funcionarios de elección popular mediante un procedimiento administrativo.

32. De esta forma, la argumentación del Tribunal Constitucional contradice el principio del Derecho Internacional según el cual ningún Estado puede invocar disposiciones de derecho interno para eludir el cumplimiento de sus obligaciones internacionales²⁹, pues justificó su decisión sobre la ley 2094 de 2021 con base en una “*necesaria armonización entre la jurisprudencia de la Corte IDH y el régimen constitucional interno*” fundada en “*las posibilidades jurídicas y fácticas de la institucionalidad constitucional del Estado*”³⁰, es decir, el parámetro de validez fue el ordenamiento interno y no la Convención Americana.

33. Para solventar el yerro que estaba cometiendo, la Corte Constitucional señaló que la Procuraduría puede investigar y sancionar disciplinariamente funcionarios electos, pero los efectos de la decisión, quedan suspendidos hasta que el Consejo de Estado como autoridad judicial revise la decisión. Para hacerlo, el recurso extraordinario de revisión, que era un mecanismo activado por la parte disciplinada, se convierte en una nueva instancia, sin que exista una norma que faculte a ello. Es más, como veremos más adelante, esta decisión se adoptó sin tomar en cuenta al Consejo de Estado, por lo que resulta una decisión con legitimidad interna cuestionada.

²⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-055 De 2022. Párr. 638-641. En Concordancia con el Acuerdo 02 De 2015, Modificado por el Acuerdo 01 De 202, Reglamento de la Corte Constitucional.

²⁷ Corte Constitucional, Auto 155 de 2013.

²⁸ [Corte Constitucional, Comunicado 04 de 16 de febrero de 2023. Expediente D-14503. M.P. Juan Carlos Cortés Y José Fernando Reyes.](#)

²⁹ Codificado por los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados de 1969.

³⁰ Op. Cit. Corte Constitucional, [Comunicado 04 de 16 de febrero de 2023.](#)

34. Así, la Corte Constitucional concluyó que conservar la potestad disciplinaria en cabeza de la Procuraduría General de la Nación e incorporar un control jurisdiccional de su decisión, por parte del juez de lo contencioso administrativo, es *la regla jurisprudencial más “respetuosa de la arquitectura institucional dispuesta por el Constituyente de 1991”*³¹, y que ésta es compatible con el artículo 23.2 convencional ya que garantiza la reserva judicial.

35. Además de desconocer los principios y normas consuetudinarias del derecho internacional, este ejercicio hermenéutico es contrario al artículo 67 convencional, toda vez que, bajo el Pacto de San José ninguna institución del orden interno de los Estados partes tiene la posibilidad de definir reglas jurisprudenciales que modifiquen o modulen el alcance de las sentencias del Tribunal Interamericano. En todo caso, el Estado se encuentra obligado a cumplir con las sentencias en los términos de la Corte Interamericana.

36. Asimismo, este fallo de constitucionalidad constituye un desconocimiento a la obligatoriedad de las sentencias de la Corte Interamericana de conformidad con los artículos 67 y 68 de la CADH³², así como la inobservancia del principio *Pacta Sunt Servanda*³³. Esta decisión se suma a una serie de esfuerzos del Estado colombiano y sus instituciones por controvertir y reinterpretar la decisión definitiva de la Corte, como si se tratara de una continuación del litigio. Así fue reconocido incluso por los y las magistradas que salvaron su voto:

Es decir, olvidando los fundamentos esenciales que inspiran la noción de bloque de constitucionalidad, los cuales sustentaron dos -de los tres- cargos que debía resolver este Tribunal, la mayoría ignoró la manera en que el Constituyente definió, en el artículo 93 superior, los puntos de encuentro entre el derecho nacional y el derecho internacional de los derechos humanos. Con su decisión, la Sala Plena instauró una nueva línea jurisprudencial según la cual el Estado puede obviar sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos y desconocer abiertamente las decisiones del máximo tribunal de derechos humanos de la región. En síntesis, la posición de la mayoría supone la idea de que las sentencias de los tribunales internacionales solo pueden ser cumplidas si “respetan el diseño y la historia institucional” de cada país. De lo contrario, los Estados se encuentran legitimados para desobedecerlas y, por esta vía, desconocer los tratados internacionales de los cuales son parte.³⁴

³¹ *Ibidem*.

³² Corte IDH. Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 18 de noviembre de 2020, párr. 7

³³ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, artículo 26.

³⁴ Corte Constitucional colombiano. Comunicado público no. 4 de 16 de febrero de 2021. Salvamento de voto de las magistradas y magistrado Diana Fajardo Rivera, Natalia Ángel Cabo, Jorge Enrique Ibáñez Najar y Cristina Pardo Schlesinger, p. 11.

37. Evidencia de esto es que el juez constitucional reprodujo los argumentos presentados por el Estado colombiano en el trámite interamericano, mismos que han sido incluso reiterados en la etapa de supervisión de la sentencia³⁵, según los cuales, de forma equívoca, la adecuación normativa ordenada por la Corte Interamericana puede cumplirse “ajustando las garantías del proceso disciplinario”³⁶, mediante una “interpretación sistemática, armónica y ponderada de los mandatos superiores contenidos en los artículos 29, 92, 93, 44.1, 277.6 de la Constitución y 8 y 23.2 de la CADH”.

38. Luego, con estas actuaciones el Estado pretende satisfacer la obligación de adecuación normativa mediante actuaciones que en apariencia se enfocan en garantizar el derecho a las garantías judiciales, mientras conserva en su ordenamiento interno normas que atribuyen la facultad de imponer sanciones de inhabilidad y destitución a funcionarios popularmente electos a una autoridad distinta al juez penal.

39. En su Resolución de Supervisión de cumplimiento de 25 de noviembre de 2021 la Corte interamericana advirtió que:

[E]l análisis que se efectuó en la Sentencia (8 de julio de 2020) respecto de los derechos a las debidas garantías en el proceso disciplinario seguido en su momento al señor Petro ante la Procuraduría General de la Nación, era un análisis autónomo y separado de la primera conclusión a la que llegó respecto a que, específicamente para la inhabilitación o destitución de funcionarios de elección popular, el artículo 23.2 de la Convención requiere que esa sanción se imponga en proceso penal por juez competente.

40. En virtud de esto, en su Resolución de Supervisión la Corte Interamericana reiteró que cualquier reforma orientada a ampliar las garantías judiciales en los términos del artículo 8 convencional “no debe[n] confundirse con mantener jurídicamente en su ordenamiento la posibilidad de que órganos distintos a un “juez en proceso penal” impongan sanciones de destitución o inhabilitación a funcionarios públicos democráticamente electos”³⁷. Por lo que éstas no corresponden a lo ordenado en la sentencia y no deben presentarse como avances hacia el cumplimiento de la medida de reparación ordenada en su sentencia. Pese a esto, las instituciones colombianas continúan presentando argumentos orientados a legitimar disposiciones incompatibles con la Convención.

41. Por otro lado, pese a que la Corte Constitucional resolvió que la decisión final sobre las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular corresponderá al juez contencioso administrativo³⁸, en ejercicio del recurso extraordinario de revisión de las decisiones de la Procuraduría,

³⁵ Informe estatal de 12 de julio y 17 de agosto de 2021.

³⁶ Informe estatal de 17 de agosto de 2021, p. 28.

³⁷ Op. Cit. Resolución de 25 de noviembre de 2021. Párr. 23.

³⁸ Ibídem.

recientemente el propio Consejo de Estado rechazó esta competencia, tal como se expondrá a continuación.

42. En su informe de 29 de junio de 2023, el Estado de Colombia se refirió, en cuarto lugar, a que las “**decisiones recientes del Consejo de Estado indican que el debate para sancionar con destitución, suspensión, o inhabilidad a servidores públicos de elección popular, no está cerrado**”³⁹. En efecto, coincidimos con la valoración estatal en el sentido que, además de que una eventual revisión realizada por el Consejo de Estado de las decisiones de suspensión e inhabilitación de la PGN no sólo no cumple con los estándares interamericanos para la limitación de derechos políticos, sino que además es una limitada herramienta tal como evidencia la diversidad de criterios al interior del Alto Tribunal de lo contencioso administrativo.

43. Así por ejemplo, el Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 9, Consejero Ponente Gabriel Valbuena Hernández, decidió no avocar conocimiento del recurso extraordinario de revisión interpuesto por una funcionaria de elección popular sancionada por la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular de la Procuraduría, por considerar que las disposiciones normativas que le asignan la competencia de imponer sanciones de destitución e inhabilidad a servidores de elección popular son contrarias a la Constitución y a la Convención Americana pues atribuyen a una autoridad distinta al juez penal competente la facultad de inhabilitar y/o destituir funcionarios popularmente electos⁴⁰.

44. La Sala del Consejo de Estado motivó su decisión con base en el estándar interamericano. En este sentido, señaló que ya la Corte IDH “*puso de presente que las normas internas que facultan a la Procuraduría para sancionar a funcionarios elegidos popularmente y que generan en la práctica una inhabilidad para el ejercicio de los derechos políticos, son contrarias al artículo 23.2 de la CADH*”⁴¹ ya que, como había señalado el Tribunal Interamericano en el Caso López Vs. Venezuela, los funcionarios públicos popularmente electos sólo pueden ser destituidos mediante condena por juez penal competente⁴² por lo tanto, las disposiciones que asignan estas competencias a la Procuraduría son contrarias a la decisión adoptada por la Corte IDH en el caso Petro Urrego vs Colombia y por esto transgreden el artículo 68.1 convencional.

45. Luego, el juez de lo contencioso administrativo consideró que el recurso invocado carece de sentido pues ejercer tal facultad sería reconocerle validez a un orden contrario a la Convención Americana. En concreto, se refirió a la decisión del

³⁹ Informe estatal de 29 de junio de 2023, Op. Cit., p. 10.

⁴⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión Núm. 9. Auto que no avoca conocimiento del recurso extraordinario de revisión. Radicado: 11001-03-15-000-2023-00871-00. Consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández. Bogotá D.C., 19 de mayo de 2023.

⁴¹ *Ibídem*.

⁴² *Ibídem*.

Tribunal Constitucional y constató que, pese a que en teoría éste resolvió un cargo por incompatibilidad de la ley 2094 con la Convención, el fallo ampara el “*estado de cosas inconvencional que dio lugar a la condena*” de la Corte Interamericana⁴³. De ahí que:

[E]l recurso extraordinario de revisión tantas veces aludido, no puede ser empleado para acometer la revisión de unos actos administrativos sancionatorios, por cuanto ello entrañaría una convalidación de la legalidad de ese tipo de actuaciones y decisiones, de espaldas al régimen jurídico del sistema interamericano y de los estándares convencionales desarrollados por la Corte IDH⁴⁴.

46. Resaltamos que esta decisión corresponde a una excepción de inconstitucionalidad, por lo que la ley 2094 de 2021 no desaparece del ordenamiento jurídico colombiano y continúa siendo válida, pues, los efectos del control por vía de excepción son *Inter partes* - solo se aplican al caso concreto - y no anulan en forma definitiva la norma que se considera contraria a la constitución⁴⁵. En consecuencia, pese al acertado control de convencionalidad realizado por la autoridad de lo contencioso administrativo, la violación del artículo 23.2 en relación con la obligación de adecuación del ordenamiento interno del artículo 2 de la CADH en perjuicio de la víctima, Gustavo Francisco Petro Urrego, y los derechos políticos de los y las funcionarias de elección popular y su electorado, se sostiene en el tiempo.

47. Por su parte, tal como lo señaló el Estado⁴⁶, el 19 de mayo de 2023, el Consejo de Estado, Sala Especial No. 13, Consejera Ponente Myriam Stella Gutiérrez Argüello, admitió el Recurso extraordinario de revisión interpuesto contra del fallo disciplinario del 29 de diciembre de 2022, proferido por la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular de la Procuraduría General de la Nación. La providencia resolvió admitir el recurso de revisión presentado por el funcionario de elección popular sancionado con base en los requisitos formales establecidos en la Ley 2094 de 2021²⁵. En esta oportunidad, el Consejo de Estado no hizo referencia al fallo de constitucionalidad ni a la Convención Americana. En virtud de esta incoherencia entre las Salas Especiales de decisión, corresponderá a la Sala Plena del Consejo de Estado unificar el criterio en relación con las facultades de la Procuraduría para sancionar funcionarios de elección popular y su competencia para revisar los fallos proferidos por aquella.

48. Estas actuaciones no solo evidencian la falta cumplimiento de buena fe de las obligaciones convencionales asumidas por el Estado colombiano al ratificar el instrumento, a saber, la obligación de reparar a las víctimas de violaciones de derechos humanos, de cumplir con las órdenes impartidas por la Corte

⁴³ *Ibídem*.

⁴⁴ *Ibídem*. Párr. 42.

⁴⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-122 de 2011. Citada por el Consejo de Estado Op. Cit. Radicado: 11001-03-15-000-2023-00871-00.

⁴⁶ Op. Cit. Informe estatal. Pág. 12.

Interamericana y de adecuar el ordenamiento interno a la Convención Americana, sino que también contraría el principio del derecho internacional según el cual cuando un Estado es responsable tiene la obligación de hacer cesar el hecho que originó el ilícito internacional y garantizar la no repetición del mismo⁴⁷ y luego se configura ilícito internacional autónomo⁴⁸.

49. Finalmente, en quinto lugar, el informe estatal refirió que “[el] Gobierno Nacional reitera y declara de nuevo (...) su voluntad indeclinable de cumplir las órdenes que la Corte Interamericana impuso al Estado colombiano en la Sentencia del caso Petro Urrego vs. Colombia y desea informar a la H. Corte Interamericana que **presentará ante el Congreso de la República los proyectos de reforma necesarios para ello (...)**”⁴⁹.

50. Al respecto, valoramos la voluntad manifestada por el Gobierno colombiano, y resaltamos que, a diferencia de la posición previamente asumida en esta instancia de supervisión, el Estado reconoció que hasta la fecha no ha dado cumplimiento a la garantía de no repetición relacionada con la adecuación normativa de las facultades otorgadas a la PGN en perjuicio de los derechos políticos de funcionarios y funcionarias elegidas democráticamente. Lo anterior, puesto que, a consideración de los y las representantes, las reformas adelantadas han pretendido, mayoritariamente, dotar de una artificial legitimidad normatividad contraria a la Convención Americana.

51. No obstante, llamamos la atención que más allá de una voluntad gubernamental de impulsar reformas necesarias, sobre las cuales tampoco se aportó información o desarrollo, no se evidencia en el informe estatal una hoja de ruta o propuesta encaminada a asegurar el cumplimiento de estas obligaciones.

⁴⁷ Codificación de normas sobre Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, de la Comisión de Derecho Internacional, anexo a la Resolución de la Asamblea General de la OEA A/RES/56/83 de 2001 e Informe del Secretario General de las Naciones Unidas a la Asamblea General A/62/62 de 2007, al sexagésimo segundo período de sesiones, sobre Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, Compilación de las decisiones de cortes, tribunales y otros órganos internacionales, párrafo 101, en el cual cita la jurisprudencia del Case concerning the difference between New Zealand and France concerning the interpretation or application of two agreements concluded on 9 July 1986 between the two States and which related to the problems arising from the Rainbow Warrior Affair, laudo arbitral, 30 de abril de 1990, párr. 113, reproducido en UNRIIAA, vol. XX, pág. 270., en el cual “observó que, al introducir un artículo separado relativo a la cesación, la Comisión de Derecho Internacional había respaldado la opinión del Relator Especial Arangio-Ruiz de que “la cesación tenía propiedades inherentes que la distinguían de la reparación”:

⁴⁸ Corte IDH. Caso Bulacio vs. Argentina, párr. 117-118; Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Óp. Cit., párr. 4; Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 de noviembre de 2018, párr. 12; Caso Garrido y Baigorria. Reparaciones (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 27 de agosto de 1998. Serie C No. 39, párr. 40, y Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, supra nota 12, Considerando 3.

⁴⁹ Informe estatal de 29 de junio de 2023, Op. Cit., p. 13

2. Adecuación de las normas que prevén sanciones impuestas por la Contraloría General de la República a los servidores públicos de elección popular por responsabilidad fiscal (art. 60 de la Ley 610 de 18 de agosto de 2000 y art. 38 fracción 4 del Código Disciplinario Único).

52. Sobre la adecuación de las normas que prevén sanciones impuestas por la Contraloría General de la República a los servidores públicos de elección popular por responsabilidad fiscal (art. 60 de la Ley 610 de 2000 y art. 38.4 del Código Disciplinario Único) y que “puedan tener el efecto de constituir inhabilidades y, por esa vía, limitar el ejercicio de los derechos políticos de servidores públicos de elección popular (...)”⁵⁰, el Estado de Colombia señaló “*ha corrido una suerte similar, mutatis mutandis, al proceso relatado en el numeral anterior*”⁵¹. En este sentido, el informe refiere cuatro elementos.

53. En primer lugar, el Estado señaló que, mediante sentencia C-091 de 2022, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021⁵² “*que regulaban la figura de control automático de legalidad de los fallos de responsabilidad fiscal, ante la jurisdicción de los contencioso administrativo*”⁵³. Lo anterior, entre otras consideraciones, en atención a la argumentación de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado que, mediante auto de unificación, “*confirmó la decisión de inaplicar los artículos 23 y 45 de la ley 2080 de 2021 [porque] no [cumplen] con los parámetros previstos en el caso Petro Urrego Vs. Colombia (...)*”⁵⁴.

54. Resaltamos que la referida decisión, además de declarar inexequibles los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021, dispuso:

SEGUNDO. OTORGAR EFECTOS RETROACTIVOS a la presente sentencia a partir de la fecha de promulgación de la Ley 2080 de 2021 (25 de enero de 2021), por lo que:

i) El control judicial de los procesos de responsabilidad fiscal que se fallen a partir de la notificación de esta sentencia deberá regirse por las disposiciones vigentes antes de la promulgación de la Ley 2080 de 2021.

ii) En los procesos de control automático e integral de fallos con responsabilidad fiscal que se encuentren en curso al momento de notificación de esta sentencia deberán ser declarados nulos de oficio o a petición de parte, y serán devueltos a la autoridad fiscal que profirió el fallo. Recibido el expediente, se deberá notificar nuevamente el fallo para

⁵⁰ Ibídem.

⁵¹ Ibídem, p. 14

⁵² “Por medio de la cual se reforma el Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

⁵³ Informe estatal de 29 de junio de 2023, p. 14.

⁵⁴ Ibídem.

que su eventual control judicial se lleve a cabo conforme las normas vigentes antes de la promulgación de la Ley 2080 de 2021.

iii) En los procesos de control judicial automático e integral de fallos con responsabilidad fiscal que cuenten con sentencia ejecutoriada, los interesados podrán acudir a la autoridad judicial dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación de la presente providencia para solicitar la nulidad del fallo y la devolución del expediente a la autoridad fiscal. Recibido este se procederá nuevamente a la notificación del fallo para que su eventual control judicial se lleve a cabo conforme las normas vigentes antes de la promulgación de la Ley 2080 de 2021. En estos casos la nulidad no procederá de oficio.

TERCERO. ORDENAR a la Contraloría General de la República que divulgue por un medio idóneo el contenido de esta sentencia entre las autoridades de control fiscal y las partes en los procesos judiciales de control automático e integral de fallos con responsabilidad fiscal vigentes al momento de notificación de esta sentencia.

CUARTO. EXHORTAR al Congreso de la República para que desarrolle nuevamente el artículo 267 de la Constitución teniendo en cuenta las consideraciones de esta sentencia.

55. De esta forma, las facultades de la Contraloría para imponer sanciones que pueden conllevar a la vulneración de los derechos políticos de funcionarios y funcionarias de elección popular permanecen incólumes, y en consecuencia, las violaciones identificadas por la Corte IDH en su decisión de 8 de julio de 2020 permanecen hasta la fecha. Resaltamos que, las reformas normativas propuestas no han pretendido realmente dar un cumplimiento de la orden de adecuación, sino que por el contrario, se encaminaron a dotar de una artificial legitimidad las decisiones adoptadas por organismos administrativos, en este punto, la Contraloría General de la República.

56. En segundo lugar, el Estado se refirió a la sentencia C-134 de 2023, mediante la cual la Corte Constitucional adelantó el control integral y automático del proyecto de Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y declaró la inconstitucionalidad, entre otros, del artículo 88 del proyecto, con el cual “*se perseguía adicionar un párrafo al artículo 38 de la Ley 734 de 2002, modificado por el artículo 42 de la Ley 1952 de 2019, relacionado con las inhabilidades*”, así:

La inhabilidad prevista en el numeral cuarto y desarrollada en el párrafo primero derivada de ser declarado responsable fiscalmente y no haber pagado la condena, no aplicará a los cargos de elección popular. Dicha inhabilidad sólo podrá ser aplicada por decisión judicial en los términos establecidos en los artículos 185A y 185B del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

57. Observamos que, si bien la Corte declaró la inconstitucionalidad del referido artículo puesto que “[*no se relacionaba*] con la temática del proyecto”, la reforma

propuesta tampoco tenía la potestad de dar cumplimiento a la decisión de 8 de julio de 2020, puesto que la inhabilidad podía ser aplicada por decisión del juez administrativo en un trámite de control de legalidad; de manera que, la restricción a derechos no se realizaba por un juez competente mediante condena en proceso penal.

58. En tercer lugar y cuarto lugar, el informe estatal reiteró, respectivamente, la instalación de una mesa de trabajo con representantes de la Procuraduría y la Contraloría y la indeclinable voluntad del Gobierno para impulsar las reformas legales necesarias. Con relación a estos puntos, reiteramos nuestras observaciones sobre la insuficiencia de la información aportada (Supra párrs. 24-26 y 49-51).

3. Adecuación del artículo 5 de la Ley 1864 de 2017 “elección ilícita de candidatos”.

59. Colombia informó sobre la inclusión de un artículo encaminado a derogar el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017 “en el proyecto de Ley 336 de 2023 Cámara-277 de 2023 Senado”, y de conformidad con el cual se propuso “*no derogar el delito de elección ilícita de candidato cuando la elección se produzca respecto de un candidato que haya sido inhabilitado, exclusivamente, por decisión judicial*”⁵⁵.

60. Si bien como señaló Colombia “el proyecto de humanización, (...) no fue debatido, como lo esperaba el Gobierno”, observamos que la precitada disposición únicamente refiere que el delito permanecerá cuando la inhabilitación se realice por “decisión judicial”, así que, nuevamente, fueron obviados los estándares convencionales para la restricción de derechos políticos, es decir, que la inhabilidad sea impuesta mediante condena por un juez en proceso penal.

61. Así, consideramos que de manera reiterada Colombia ha pretendido disminuir los estándares de protección de derechos políticos establecidos por la CADH y ampliamente desarrollados por la Corte.

IV. PETITORIO

62. En virtud de todo lo anterior, solicitamos a la Honorable Corte Interamericana:

PRIMERO: Realizar una Audiencia Pública de Supervisión de Cumplimiento de su sentencia de 8 de julio de 2021, particularmente, con el objetivo de analizar el incumplimiento del punto resolutivo octavo, en atención a la falta de adecuación normativa y las reformas contrarias al sentido del artículo 23.2 de CADH adoptadas por el Estado colombiano.

SEGUNDO: Ordenar al Estado colombiano que:

⁵⁵ Informe estatal de 29 de junio de 2023, p. 17.

- i. Se abstenga de continuar adoptando disposiciones que vulneran los derechos políticos de las y los funcionarios de elección popular.
- ii. Que derogue las normas que se han adoptado en abierto desacato a la sentencia de este H. Tribunal.
- iii. Que adecue su normativa interna, de conformidad con los parámetros establecidos en la sentencia de 8 de julio de 2021, a fin de asegurar que las restricciones a derechos políticos se limiten a las contenidas en el artículo 23.2 de la CADH. En este sentido, deberán derogarse todas las normas que vulneran derechos políticos, particularmente, la Ley 2094/21.

Aprovechamos esta oportunidad para reiterarle las muestras de nuestra más alta consideración y estima.



RAFAEL BARRIOS MENDIVIL
CAJAR



TITO AUGUSTO GAITAN CRESPO
Minga



JOMARY ORTEGÓN OSORIO
CAJAR



ALEJANDRA ESCOBAR CORTÁZAR
CAJAR