



REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

S-GSORO-22-008039

Bogotá, D.C., 4 de abril de 2022

Honorable Señor Secretario:

Tengo el honor de dirigirme a usted en nombre del Estado de Colombia, en la oportunidad de hacer referencia a la Sentencia proferida el 8 de julio de 2020 por la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “CorteIDH”, “H. Corte”, “H. Tribunal”), en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, notificada al Estado colombiano el 18 de agosto de 2020.

Sobre el particular y de conformidad con lo dispuesto en el punto resolutivo 11 de la sentencia y el numeral cuarto de la Resolución del 25 de enero de 2021 del H. Tribunal, el Estado colombiano procede a rendir informe sobre las medidas adoptadas frente al cumplimiento de las órdenes dictadas por la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos y, en particular, respecto de aquellas relacionadas con la adecuación del ordenamiento jurídico interno a los parámetros establecidos en la Sentencia en materia de derechos políticos.

Al Honorable señor
PABLO SAAVEDRA ALESSANDRI
Corte Interamericana de Derechos Humanos
San José de Costa Rica



REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

2. Los avances del Estado en relación con la adecuación del derecho interno, de conformidad con el punto resolutivo octavo de la Sentencia

La Honorable Corte ordenó en el punto resolutivo 8 de la Sentencia del caso *Petro Urrego vs. Colombia*, lo siguiente:

“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.”

Estas reformas están relacionadas con (i) el proceso de control fiscal, que está en cabeza de la Contraloría General de la República; (ii) el proceso de responsabilidad disciplinaria en cabeza de la Procuraduría General de la Nación y (iii) la modificación del tipo penal de *“elección ilícita de candidatos”*.

Así, el Estado mediante Nota S-GSORO-21-018923 del 17 de agosto de 2021, expuso a la Honorable Corte las reformas normativas que se habían implementado, de buena fe y en atención al principio de *pacta sunt servanda*, en razón de lo ordenado por la sentencia para cumplir con el fallo que nos ocupa.

Por su parte, en la Resolución de Cumplimiento de Sentencia del 25 de noviembre de 2021, el Honorable Tribunal resolvió:

“Mantener abierto el procedimiento de supervisión de cumplimiento respecto de las tres garantías de no repetición de adecuación del derecho



REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

interno a los parámetros establecidos en la Sentencia en materia de restricción de derechos políticos de funcionarios electos popularmente (...) de conformidad con lo indicado en los considerandos 24, 29 y 32 de la presente Resolución.”

En ese sentido, de conformidad a lo dispuesto por la Honorable Corte en la Sentencia del 8 de julio de 2020 en el caso que nos ocupa y en la Resolución de Cumplimiento de Sentencia del 25 de noviembre de 2021, el Estado procede a remitir un informe sobre las medidas que, a consideración del Honorable Tribunal, están pendientes de cumplimiento y las gestiones que ha adelantado el Estado con el fin de dar cumplimiento a las medidas relacionadas con la armonización del ordenamiento jurídico del Estado con lo dispuesto por la H. Corte en su sentencia.

En particular, se hará referencia a: (i) el proceso de control fiscal que está en cabeza de la Contraloría General de la República, (ii) el proceso de responsabilidad disciplinaria promovido por la Procuraduría General de la Nación y (iii) la modificación del tipo penal “*elección ilícita de candidatos*”.

2.1. En relación con la adecuación del proceso de control fiscal promovido por la Contraloría General de la República

El Estado de Colombia, primero, realizará unas precisiones sobre el rol de la Contraloría General de la República –en el marco de los procesos de control fiscal–; segundo, abordará brevemente las reformas constitucionales y legales aprobadas, relacionadas con el proceso fiscal y que fueron informadas a este H. Tribunal, mediante la nota del 17 de agosto de 2021; tercero, se referirá a las iniciativas legislativas que, en la actualidad, se encuentran surtiendo trámite y



REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

que, en todo caso, están sometidas a un estricto control de constitucionalidad y, por último, presentará las conclusiones principales.

2.1.1. El rol de la Contraloría General de la República: precisiones preliminares

El Estado de Colombia se permite resaltar que la Contraloría General de la República no tiene mandato alguno para imponer la sanción de inhabilidad. Ahora bien, como lo precisó la H. Corte en su sentencia, los efectos de las decisiones proferidas por esta entidad, en el marco de procesos fiscales, podría generar como consecuencia indirecta la materialización de una causal de inhabilidad para el ejercicio de la función pública⁵.

Lo anterior, bajo el entendido de que: (i) la Contraloría cuenta con la facultad constitucional de determinar la responsabilidad fiscal de personas naturales o jurídicas⁶, (ii) esta entidad tiene el mandato de publicar con periodicidad trimestral un boletín que contenga los nombres de las personas respecto de las cuales se haya dictado fallo con responsabilidad fiscal y no hayan cumplido con las obligaciones derivadas de aquel⁷; (iii) el marco jurídico aplicable dispone que quienes no hayan cancelado tal obligación no podrán posesionarse en cargos públicos y (iv) de conformidad con el Código Disciplinario Único, haber sido declarado responsable fiscalmente representa una inhabilidad para

⁵ Corte IDH. Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 114.

⁶ Constitución Política. Artículo 267.

⁷ Ley 610 de 2000. Artículo 60.



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

desempeñar cargos públicos⁸, siempre que no se haya reparado lo que fue demostrado en el proceso.

Estas precisiones respecto del alcance del objeto de la Contraloría y que, como se ha dicho, fueron reconocidas por la H. Corte⁹, son de vital importancia en tanto, bajo tal marco y contexto es que el Estado colombiano ha promovido las iniciativas y reformas que se detallan a continuación.

2.1.2. Una aproximación a las reformas ya promovidas y al diálogo interinstitucional sostenido

Como fue señalado por el Estado, en su escrito del 17 de agosto del 2021, a nivel interno, se han adelantado varias reformas que, a su vez, han promovido valiosos diálogos interinstitucionales que dan cuenta de la plena vigencia del estado de derecho y de la efectiva aplicación del sistema de frenos y contrapesos.

En particular, y como contexto, se hará referencia a: (i) la Reforma constitucional al control fiscal –adelantada de forma previa a la sentencia proferida por este H. Tribunal– y (ii) a las Reformas al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante “CPACA”).

• **Reforma constitucional al control fiscal:**

El Estado de Colombia, mediante el artículo 1 del acto legislativo 04 de 2019, reformó el artículo 267 constitucional y dispuso que: *“El control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal gozará de etapas y términos procesales especiales con el objeto de garantizar la recuperación oportuna del*

⁸ Artículo 38.

⁹ Corte IDH. Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 114.



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

recurso público. Su trámite no podrá ser superior a un año en la forma en que lo regule la Ley”.

Esta reforma tenía como propósito propender porque el control judicial del fallo con responsabilidad fiscal, acto administrativo con el que concluye el proceso, fuera célere y oportuno.

Tal disposición constitucional se concretó, a su vez, en el artículo 152 del Decreto Ley 403 del 16 de marzo de 2020, que establece (i) que el control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal tendrá trámite preferencial y (ii) que la duración del trámite –incluida la primera y segunda instancia–, no podrá ser superior a un año.

- **Ley 2080 de 2021 y el diálogo interinstitucional:**

El 25 de enero de 2021, se expidió la Ley 2080 del 2021, por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Tal norma, dirigida, entre otras razones, a armonizar el proceso de control fiscal con los estándares derivados de la Convención Americana sobre Derechos Humanos –como quedó plasmado en ponencias y debates legislativos¹⁰–, en sus artículos 23¹¹ y 45¹², limitaba los efectos de los fallos con

¹⁰ Ver la página 14 de la gaceta No. 979 del 24 de septiembre de 2020.

¹¹ “Los fallos con responsabilidad fiscal tendrán control automático e integral de legalidad ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ejercido por salas especiales conformadas por el Consejo de Estado cuando sean expedidos por la Contraloría General de la República o la Auditoría General de la República, o por los Tribunales Administrativos cuando emanen de las contralorías territoriales. Para el efecto, el fallo con responsabilidad fiscal y el antecedente administrativo que lo contiene, serán remitidos en su integridad a la secretaría del respectivo despacho judicial para su reparto, dentro de los cinco (5) días siguientes a la firmeza del acto definitivo.”

¹² “1. Mediante auto no susceptible de recurso, el magistrado ponente admitirá el trámite correspondiente, en el que dispondrá que se fije en la secretaría un aviso sobre la existencia del proceso por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo, así mismo en el auto admisorio se correrá traslado al Ministerio Público para que rinda concepto dentro del mismo término; se ordenará la publicación de un aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; así como la notificación al buzón de correo electrónico dispuesto para el efecto, a quien según el acto materia de control, hubiere sido declarado responsable fiscal o tercero civilmente responsable y al órgano de control fiscal correspondiente. 2. Cuando lo considere



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

responsabilidad fiscal, en tanto la inhabilidad establecida por el legislador como consecuencia derivada de estos, no tendrían el efecto práctico de restringir los derechos políticos.

Lo anterior, dado que se contemplaba que una autoridad con función jurisdiccional –la jurisdicción contencioso-administrativa– fuera la encargada de adelantar un control automático e integral del fallo con responsabilidad fiscal, con la posibilidad de participación de cualquier ciudadano, en tanto se trataba de un proceso público en el cual el juez tiene plena facultad para decretar pruebas y desplegar todas las funciones judiciales.

Ahora bien, como se señalaba previamente, esta ley fue objeto de estricto escrutinio por parte de (i) el Consejo de Estado y (ii) la Corte Constitucional colombiana. Lo anterior, en el marco del ejercicio del control de constitucionalidad concentrado y difuso, que se deriva de la propia Carta Política¹³.

En la siguiente tabla, se presentan las decisiones y consideraciones esgrimidas por estas altas Cortes:

necesario para adoptar decisión, podrá. decretar las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días. 3. Vencido el término de traslado o el período probatorio, cuando a ello hubiere lugar, el magistrado ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de entrada al despacho para sentencia. 4. La sala de decisión proferirá sentencia dentro de los veinte (20) días siguientes al registro del proyecto de fallo, que incluirá, entre otros, el control de legalidad sobre la inhabilidad derivada de la inclusión en el Boletín de Responsables Fiscales la cual se entenderá suspendida hasta el momento en que sea proferida la sentencia respectiva. Si encontrare que se configuró alguna de las causales de nulidad previstas por el artículo 137, así lo declarará y adoptará las demás decisiones que en derecho correspondan. La sentencia proferida en ejercicio del control automático se notificará personalmente a la contraloría, a quien hubiere sido declarado responsable fiscal o tercero civilmente responsable, y al Ministerio Público, al buzón de correo electrónico dispuesto para el efecto; y por anotación en el estado, a los demás intervinientes y será susceptible de recurso de apelación que será decidido por salas especiales conformadas por la corporación competente, en caso de que el fallo de primera instancia sea proferido por el Consejo de Estado la apelación será resuelta por una sala especial diferente a aquella que tomó la decisión. La sentencia ejecutoriada en ejercicio del control automático tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes y se notificará en la forma dispuesta en el presente numeral”

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-122/11.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Órgano	Decisión	Conclusión	Consideraciones
Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo	Auto de unificación del 29 de junio de 2021	Invoca excepción de inconstitucionalidad de los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021	<p>El Consejo de Estado inaplica los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021 –aun cuando dichas disposiciones siguen haciendo parte del ordenamiento jurídico–, en tanto considera que las disposiciones desconocen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los artículos 29 de la Constitución y 8.1 de la CADH, pues del texto parece entenderse que el responsable fiscal no podrá ejercer materialmente su derecho a la defensa. - Los artículos 229 y 90 de la Constitución y 25.1 de la CADH, por cuanto, a consideración del Consejo de Estado, al responsable fiscal se le trata como mero interviniente y no se le la oportunidad de formular pretensiones que deban abordarse necesariamente en la sentencia.
Corte Constitucional	C-092/22	La Corte Constitucional declaró inexecutable los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021	La Corte estableció que el control automático e integral de los fallos con responsabilidad fiscal no estaba justificado porque si bien este mecanismo era efectivamente conducente para lograr los fines constitucionalmente importantes de la celeridad, la seguridad jurídica y la descongestión judicial, lo cierto es que el grado de limitación de los derechos de acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad y al debido proceso era desproporcionado en



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

			<p>comparación con el nivel de satisfacción de dichos fines.</p> <p>Por lo tanto, el Tribunal Constitucional declaró la inexecuibilidad de los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021 con efectos retroactivos, en los siguientes términos:</p> <ul style="list-style-type: none">- Los procesos que se fallen después de la sentencia deben regirse por disposiciones legales previas a la Ley 2080 del 2021.- Los procesos en curso deben declararse nulos y remitirse a la autoridad fiscal que profirió el fallo.- En procesos de control automático con fallo, los interesados pueden pedir su nulidad, dentro de los cuatro meses siguientes a la notificación de la sentencia.
--	--	--	---

Estos pronunciamientos reflejan tres particularidades que deben ser resaltadas: (i) dan cuenta de la aplicación de la CADH y la interpretación de este H. Tribunal como parámetro de constitucionalidad, por parte del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional; (ii) evidencian la existencia de una institucionalidad fuerte y un eficiente sistema de frenos y contrapesos –que lejos de representar una tensión entre las propias instituciones, manifiestan un ejercicio constructivo dirigido a fortalecer y promover la existencia de una plena correspondencia entre el ordenamiento jurídico nacional y las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos–y (iii) como consecuencia de lo anterior, sirven de fundamento esencial para las nuevas iniciativas formuladas



REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

y que, en la actualidad, se encuentran en trámite y en control por la jurisdicción constitucional.

Este último punto es especialmente clave. En el marco de ese trabajo articulado y con el propósito de materializar las órdenes proferidas por esta H. Corte, el Estado se encuentra tramitando una nueva iniciativa legislativa que, además de partir de la jurisprudencia de este H. Tribunal, recoge los pronunciamientos de la Corte Constitucional y Consejo de Estado que, en todo caso, se encuentran en una misma vía.

2.1.3. Las reformas legislativas en trámite y los mecanismos de control constitucional

El Estado de Colombia destaca que, si bien, en su escrito del 17 de agosto de 2021 se pronunció sobre las reformas que ya se habían implementado y que estaban en trámite, de la Resolución proferida por la H. Corte no se deriva que haya analizado estas últimas iniciativas que (i) directamente concretan el contenido de las órdenes proferidas por este Tribunal y (ii) como se señaló previamente, son el resultado del diálogo nacional.

Por lo tanto, en la presente sección, por un lado, se abordará el alcance del proyecto de Ley Estatutaria No. 475 de 2021 Senado – 295 de 2022 Cámara *“Por la cual se modifica la Ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia y se dictan otras disposiciones”* y, por el otro, se precisará el mecanismo de control constitucional previsto.

2.1.3.1. Las reformas introducidas en el proyecto de Ley estatutaria No. 475 de 2021 Senado – 295 de 2022 Cámara “Por



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

el cual se modifica la Ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia y se dictan otras disposiciones”

Con el fin de adaptar el ordenamiento jurídico interno a los criterios establecidos por la H. Corte IDH en su jurisprudencia, particularmente a lo dispuesto en la Sentencia del Caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, se introdujeron los artículos 88, 89, 90 y 91 en la Ley estatutaria No. 475 de 2021, cuyo objeto será descrito a continuación.

2.3.1.1.1. Artículo 88 del Proyecto de Ley estatutaria “*Por el cual se modifica la Ley 270 de 1996 – estatutaria de la administración de justicia y se dictan otras disposiciones.*”

El artículo 88 del Proyecto de Ley Estatutaria dispone que:

*“ARTÍCULO 88. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 38 de la Ley 734 de 2002 y al artículo 42 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así: PARÁGRAFO TERCERO. 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 solo 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.**” (Negritas fuera del texto original)*

La adición de un párrafo al artículo 42 de la Ley 1952 de 2019 “*Código General Disciplinario*”, tiene como objeto señalar que la inhabilidad para los cargos elegidos popularmente solo podrá ser decretada por autoridad con función jurisdiccional.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

El artículo 88 del Proyecto de Ley analizado cumple con los estándares trazados en la Jurisprudencia de la H. Corte, particularmente con el criterio que fue acogido por el Honorable Tribunal en la Sentencia del Caso *Petro Urrego Vs. Colombia* en la que la Corte IDH manifestó:

“[...]”

96. La Corte reitera que el artículo 23.2 de la Convención Americana es claro en el sentido de que dicho instrumento no permite que órgano administrativo alguno pueda aplicar una sanción que implique una restricción (por ejemplo, imponer una pena de inhabilitación o destitución) a una persona por su inconducta social (en el ejercicio de la función pública o fuera de ella) para el ejercicio de los derechos políticos a elegir y ser elegido: sólo puede serlo por acto jurisdiccional (sentencia) del juez competente en el correspondiente proceso penal. El Tribunal considera que la interpretación literal de este precepto permite arribar a esta conclusión, pues tanto la destitución como la inhabilitación son restricciones a los derechos políticos, no sólo de aquellos funcionarios públicos elegidos popularmente, sino también de sus electores.

[...]

98. La interpretación teleológica permite resaltar que, en las restricciones a los derechos reconocidos por la Convención, debe existir un estricto respeto de las debidas garantías convencionales. La Corte considera que el artículo 23.2 de la Convención, al establecer un listado de posibles causales para la limitación o reglamentación de los derechos políticos, tiene como objeto determinar criterios claros y regímenes específicos bajo los cuales dichos derechos pueden ser limitados. Lo anterior busca que la limitación de los derechos políticos no quede al arbitrio o voluntad del gobernante de turno, con el fin de proteger que la oposición política pueda



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

ejercer su posición sin restricciones indebidas. De esta forma, el Tribunal considera que las sanciones de destitución e inhabilitación de funcionarios públicos democráticamente electos por parte de una autoridad administrativa disciplinaria, en tanto restricciones a los derechos políticos no contempladas dentro de aquellas permitidas por la Convención Americana, son incompatibles no solo con la literalidad del artículo 23.2 de la Convención, sino también con el objeto y fin del mismo instrumento.”¹⁴

Con base en lo anterior, el texto del artículo 88 del proyecto de Ley en estudio se ajusta a lo dispuesto por el artículo 23.2 de la CADH, ya que establece que la limitación de derechos políticos de quienes han sido elegidos popularmente sólo puede ser declarada por una autoridad con función jurisdiccional.

2.3.1.1.2. Artículo 89 del Proyecto de Ley estatutaria “Por el cual se modifica la Ley 270 de 1996 – estatutaria de la administración de justicia y se dictan otras disposiciones.”

El artículo 89 en estudio establece lo siguiente –se describe de manera completa para que este H. Tribunal cuente con el texto específico de la iniciativa legislativa que en este momento se encuentra trámite:

“ARTÍCULO 89. Modifíquese el artículo 185A de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así: ARTÍCULO 185A. TRÁMITE ABREVIADO DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO CONTRA DECISIONES CON RESPONSABILIDAD FISCAL. El trámite del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra decisiones con responsabilidad fiscal estará sometido a las siguientes disposiciones especiales:

¹⁴ Sentencia Caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 8 de julio de 2020, párrafos 96 y 98.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

1. Este medio de control tendrá **trámite preferencial** respecto de las demás acciones y procesos que conozca la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con excepción de las acciones de tutela, populares preventivas, de grupo, de cumplimiento, del recurso de habeas corpus, del medio de control de nulidad electoral y del proceso de pérdida de investidura. En todo caso, el trámite del control jurisdiccional de las decisiones con responsabilidad fiscal, incluida la primera y segunda instancia, **no podrá ser superior a un año**. El incumplimiento sin justa causa de este deber es causal de mala conducta.

2. Para promover el medio de control previsto en este artículo **no será necesario agotar la conciliación como requisito de procedibilidad**. Solo la solicitud conjunta de conciliación prejudicial presentada ante la Procuraduría General de la Nación por el órgano de control fiscal y el afectado tendrá como efecto la suspensión del término de caducidad previstos en la ley para presentar la demanda.

3. Con la demanda se allegarán los actos administrativos acusados, junto con su constancia de notificación y copia de la totalidad del expediente administrativo. Para estos efectos, el interesado, una vez surtida la notificación de la de decisión de responsabilidad fiscal conforme a las normas generales o especiales que regulan la materia, **solicitará copia íntegra del expediente y constancia de notificación**, y el órgano de control fiscal contará con un plazo máximo de cinco (5) días para hacer entrega de lo solicitado, plazo que no alterará el término de caducidad correspondiente. Cuando el demandante advierta que no recibió el expediente administrativo por parte del órgano de control fiscal o el mismo no esté completo, así lo indicará y acreditará en la demanda precisando las piezas faltantes, caso en el cual en la admisión se ordenará a dicho



REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

órgano aportarlas en un término máximo de cinco (5) días desde el momento en que el juez así lo ordene, si no lo hiciera el Juez compulsará copias a la autoridad disciplinaria competente.

*4. Recibida la demanda **deberá ser repartida a más tardar el día siguiente hábil** y se decidirá sobre su admisión dentro de los tres (3) días siguientes.*

5. El auto admisorio de la demanda no es susceptible de recursos y quedará en firme al día siguiente al de la notificación personal al demandante. Si la demanda no reúne los requisitos formales, mediante auto no susceptible de recurso se concederá al demandante tres (3) días para que los subsane. El auto que se pronuncie sobre la corrección se proferirá dentro de los (3) tres días siguientes. En caso de no corregirse, la demanda se rechazará.

6. En este medio de control quedará excluida la posibilidad de reformar la demanda.

7. La demanda deberá ser contestada dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación personal del auto admisorio al órgano de control que expidió la decisión con responsabilidad fiscal.

8. Las excepciones previas serán resueltas solo con las pruebas allegadas al expediente, sin que sea procedente solicitar la práctica de pruebas para sustentarlas.

9. El medio de control a que refiere este artículo se tramitará conforme a las disposiciones relativas al proceso con sentencia anticipada, previstas en el artículo 182 A de este código, bajo las siguientes reglas especiales:



REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

a.- Las pruebas documentales que no obren en el expediente administrativo, deberán allegarse con la demanda y solo podrán ser solicitadas en caso de que no hayan podido ser obtenidas previamente, mediante el ejercicio del derecho de petición, lo cual no impedirá acudir al trámite de la sentencia anticipada.

b.- Todos los medios de prueba practicados durante la actuación administrativa de responsabilidad fiscal serán valorados en el proceso, sin necesidad de requisitos adicionales. Para determinar la procedencia de los medios de prueba que se soliciten en el medio de control, se deberá justificar la petición señalando las razones por las cuales dicho medio de prueba no se aportó o se solicitó en el proceso de responsabilidad fiscal, o las razones que justifiquen la necesidad de practicarlo en la actuación judicial.

c.- Cuando sea necesario practicar pruebas, en el auto mediante el cual el juez fije el litigio y deba pronunciarse sobre aquellas, se señalará la fecha para llevar a cabo una sola audiencia de instrucción, en la cual tales pruebas serán practicadas.

d.- Contra el auto que niegue las pruebas solicitadas por cualquiera de los intervinientes procederá el recurso de reposición y en subsidio el de apelación, en el efecto suspensivo.

e.- Terminada la referida audiencia, se continuará el trámite conforme a las disposiciones de la sentencia anticipada previstas en el artículo 182 A de este código, en relación con los alegatos y la sentencia. El fallo de primera instancia se dictará en un término máximo de treinta (30) días contados



REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

desde que el expediente pase al despacho con tal objeto, y el de segunda instancia, en el término de 20 días contados de la misma forma.

*f.- Dentro de la sentencia el juez **deberá pronunciarse sobre la inhabilidad del demandante para el ejercicio de cargos de elección popular, decretándola o no**, para lo cual ordenará al órgano de control fiscal que emita certificación sobre el pago o resarcimiento del daño por el cual fue declarado responsable fiscal el demandante, omitir este pronunciamiento será causal de mala conducta. Los efectos temporales de la inhabilidad se extenderán hasta cuando el órgano de control fiscal haya recibido el pago correspondiente. La decisión que declara inhabilidad para ocupar cargos de elección popular deberá ser comunicada a la Procuraduría General de la Nación para su registro.*

g.- Para los efectos de notificación, comunicación, aclaración y adición de la sentencia se aplicará lo dispuesto en los artículos 289 a 291 de este código.

h.- Contra la sentencia de primera instancia procederá el recurso de apelación. La interposición del recurso y el trámite de la segunda instancia se regirá por lo dispuesto en los artículos 292 y 293 ibidem.

PARÁGRAFO. En lo no previsto en este artículo, se seguirán las reglas generales previstas en este código y, en especial, aquellas referidas al medio del control de nulidad y restablecimiento del derecho.”

El artículo modifica el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo creando el trámite abreviado del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra fallos con responsabilidad fiscal.



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Esta disposición resulta especialmente relevante por las siguientes tres particularidades:

Primero, la eventual decisión de inhabilidad sería proferida por autoridad con función jurisdiccional y, por consiguiente, como se señaló previamente, se podría concluir que el artículo desarrolla y se ajusta a los estándares convencionales de la Corte IDH; dentro de estos, a la postura asumida por este H. Tribunal en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*.

Segundo, se pone de presente que el trámite legislativo contó con amplia participación y nuevamente con un profundo diálogo interinstitucional. Se destaca, particularmente, que el Consejo de Estado, dentro de los debates surtidos en el Congreso de la República, formuló recomendaciones que fueron fielmente acogidas. En específico, destacó que todo mecanismo de control jurisdiccional debe garantizar los derechos de los afectados, en particular su derecho a la defensa –y dentro de éste, la posibilidad de presentar pruebas, promover su contradicción y presentar alegatos de conclusión–¹⁵

Tercero, recoge los argumentos formulados por el Consejo de Estado en su Auto de Unificación Jurisprudencial –al que previamente se hizo referencia– y aun cuando la sentencia C-092/22 de la Corte Constitucional se publicó después de haberse iniciado el trámite legislativo, sus consideraciones, en la práctica, son recogidas por la iniciativa analizada.

¹⁵ Al respecto puede consultarse el expediente legislativo en <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=35983>.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Lo anterior, por cuanto el trámite abreviado del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra decisiones con responsabilidad fiscal prevé lo siguiente:

- El mandato del órgano de control fiscal de entregar en máximo cinco días el expediente y la constancia de notificación.
- Un sistema probatorio, en virtud del cual, el interesado podrá presentar pruebas y solicitar evidencias que no hayan podido ser obtenidas previamente, mediante el ejercicio de derecho de petición.
- La oportunidad procesal del interesado para oponerse, a través del recurso de reposición y en subsidio, de apelación, en los casos en los que sus pruebas solicitadas sean negadas.
- La realización de una audiencia de instrucción en la que se practicará y controvertirán las pruebas practicadas.
- La procedencia del recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia.

Así pues, el artículo 89, además de concretar el control de los fallos con responsabilidad fiscal por parte de autoridades con funciones jurisdiccionales, de conformidad con la sentencia analizada en el presente escrito, representa una legislación en avanzada que materializa, a su vez, las consideraciones proferidas por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional en relación con la plena garantía de los derechos consagrados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana. Se solicita, en tal sentido, que estas particularidades sean especialmente valoradas por este H. Tribunal.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

2.3.1.1.3. Artículo 90 del Proyecto de Ley estatutaria “Por el cual se modifica la Ley 270 de 1996 – estatutaria de la administración de justicia y se dictan otras disposiciones.”

El artículo 90, adiciona el artículo 185B al CPACA, creando un incidente de declaración judicial de inhabilidad para ocupar cargos de elección popular, en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO 90. Adiciónese el artículo 185B Nuevo a la Ley 1437 de 2011, con el siguiente contenido: ARTÍCULO 185B. INCIDENTE DE DECLARACIÓN JUDICIAL DE INHABILIDAD PARA OCUPAR CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. Dentro de los cuatro (04) meses siguientes al vencimiento del término de caducidad sin que se hubiere instaurado el medio de control de nulidad y restablecimiento contra la decisión que declara la responsabilidad fiscal, **el órgano de control fiscal solicitará al juez competente, por vía incidental, que disponga la imposición de la inhabilidad prevista en el artículo 38 de la Ley 734 de 2002, o las normas que lo sustituyan o adicionen.**”*

La decisión se adoptará luego de verificar las siguientes circunstancias:

- a) Que contra la decisión de responsabilidad fiscal no se hubiese interpuesto el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en el término legal.*

- b) Que el responsable fiscal no hubiese efectuado el pago.*



REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

c) Que la notificación o emplazamiento del responsable fiscal se hubiese realizado en debida forma.

Esta petición se resolverá de plano dentro de los diez (10) días siguientes a su presentación.

“El juez competente para conocer esta actuación judicial será el mismo que tendría la competencia para conocer del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

La decisión de no declarar la inhabilidad será apelable por el órgano de control fiscal, en el efecto suspensivo. La providencia de segunda instancia se dictará dentro de los diez (10) días siguientes.

La decisión que declara inhabilidad para ocupar cargos de elección popular deberá ser comunicada a la Procuraduría General de la Nación para su registro.

Los efectos temporales de la inhabilidad declarada judicialmente serán los determinados en el parágrafo 1º del artículo 38 de la Ley 734 de 2002.

PARÁGRAFO. La petición que presente el órgano de control fiscal deberá acompañarse de la copia íntegra del expediente administrativo, so pena de rechazo, en los términos del artículo 130 del Código General del Proceso.”

En el incidente de declaración judicial de inhabilidad que contempla el artículo en cuestión, se deben otorgar todas las garantías del debido proceso y el derecho a la defensa para los involucrados, ajustándose al artículo 29 de la Constitución Política colombiana y al artículo 8 de la CADH.



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Por todo lo anterior el artículo 90 en estudio y las garantías que este otorga, se ajustan a lo dispuesto en la CADH y a la jurisprudencia de la Corte IDH sobre debido proceso¹⁶.

2.3.1.1.4. Artículo 91 del Proyecto de Ley estatutaria “Por el cual se modifica la Ley 270 de 1996 – estatutaria de la administración de justicia y se dictan otras disposiciones.”

El artículo 91 obra de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 91. Deróguese el artículo 136A del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, adicionado por el artículo 23 de la Ley 2080 de 2021.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los controles automáticos de legalidad de fallos con responsabilidad fiscal que se encuentren en trámite para la fecha en que entre en vigencia la presente ley se declararán terminados y serán devueltos al órgano de control de origen. El término de la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento contra ellos se contabilizará desde el momento en el que se notifique dicha decisión, a la cual fueron vinculados todos los afectados.”

La disposición deroga el artículo 136A del CPACA, el cual contempla el control automático de legalidad de fallos con responsabilidad fiscal definidos en la Ley 2080 de 2021. El artículo en estudio es coherente con la creación de un trámite de nulidad y restablecimiento de derecho contra fallos con

¹⁶ Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71. Párr. 61; Corte IDH. Caso Yvon Neptune Vs. Haití. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 180. Párr. 79; Corte IDH. Caso Ruano Torres y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 303. Párr. 151.



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

responsabilidad fiscal, en las condiciones, por ejemplo, fijadas por el Consejo de Estado.

Adicionalmente a las modificaciones que se busca implementar a través de los artículos 88, 89, 90 y 91 en el trámite de la elaboración de la Ley, se plantearon dentro del pliego de modificaciones, reformas al control automático e integral de los fallos con responsabilidad fiscal. Lo anterior, en los artículos 94¹⁷ y 95¹⁸ del proyecto de Ley en mención, teniendo en cuenta las problemáticas

¹⁷ARTÍCULO 94. Modifíquese el artículo 136A de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

ARTÍCULO 136A. CONTROL AUTOMÁTICO DE LEGALIDAD DE FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL. Los fallos con responsabilidad fiscal tendrán control automático e integral de legalidad ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, que tendrá efectos de cosa juzgada y no serán susceptibles de otro medio de control judicial y su conocimiento se adelantará de conformidad con las siguientes reglas: La Sección Primera del Consejo de Estado conocerá en primera instancia los fallos con responsabilidad fiscal proferidos por la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República, a través de una de sus subsecciones. La segunda instancia será conocida por una subsección de la Sección Primera diferente de la que falló en primera instancia.

La Sección Primera del Consejo de Estado a través de sus subsecciones conocerá en segunda instancia los fallos de control automático e integral de legalidad proferidos por los Tribunales Administrativos.

Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia del control automático e integral de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal proferidos por las contralorías territoriales cuya cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales vigentes; y en segunda instancia de los fallos proferidos por los jueces administrativos en primera instancia.

Los jueces administrativos conocerán en primera instancia del control automático e integral de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal proferidos por las contralorías territoriales cuya cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales vigentes.

Para el efecto, copia del fallo con responsabilidad fiscal y del expediente administrativo que lo contiene, serán remitidos en su integridad a la secretaría del respectivo despacho judicial para su reparto, dentro de los cinco (5) días siguientes a la firmeza del acto definitivo.

PARÁGRAFO. De no reunirse los requisitos legales para el efecto el juez competente expedirá un auto indicando las razones por las que no avoca conocimiento, contra el cual procederá el recurso de reposición.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Hasta tanto se conforme e integren las subsecciones de la Sección Primera, las competencias previstas para las mismas en el presente artículo serán asumidas por salas especiales de decisión conformadas por dos (2) Magistrados de la misma sección. El Consejo de Estado reglamentará la integración de las salas especiales de decisión de la Sección Primera, así como la designación de un tercer integrante de las mismas, que podrá pertenecer a una sección diferente, en los casos en que no exista decisión unánime.

¹⁸ ARTÍCULO 95. Modifíquese el artículo 185A de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 185A. Trámite del control automático de legalidad de fallos con responsabilidad fiscal. Recibido el fallo con responsabilidad fiscal y el respectivo expediente administrativo, se surtirá lo siguiente:

1. Mediante auto no susceptible de recurso, el juez o magistrado ponente avocará conocimiento del trámite correspondiente, en el que dispondrá notificar personalmente la decisión al órgano de control que profirió el fallo con responsabilidad fiscal y vinculará en la misma forma a quien según el acto materia de control hubiere sido declarado fiscalmente responsable o tercero civilmente responsable; quienes dentro del término de diez (10) días, podrán intervenir por escrito para defender o controvertir la legalidad del acto administrativo, solicitando o aportando las pruebas que estime pertinentes. Así mismo, ordenará comunicar



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

generadas a raíz de la inaplicación del medio de control automático por parte del Consejo de Estado y con miras a avanzar en la adecuación del ordenamiento, considerando los postulados de la CADH.

En relación con el artículo 94, se expusieron los siguientes argumentos, en el marco del trámite analizado:

“Teniendo en cuenta que la presente iniciativa de ley estatutaria se encuentra orientada a garantizar el acceso a la administración de justicia, así como a descongestionar e impartir celeridad en los trámites jurisdiccionales, se considera pertinente modificar el artículo 136A de la Ley 1437 de 2011, relacionado con el Control Automático de Legalidad de

al Ministerio Público, quien, en la misma oportunidad señalada para intervenir, podrá presentar concepto si a bien lo tiene.

Las inhabilidades y prohibiciones para aspirar, ser designado, posesionarse o ejercer cargos de elección popular, derivadas de los fallos con responsabilidad fiscal y de la inclusión en el Boletín de Responsables Fiscales, se entenderán suspendidas hasta la ejecutoria de la sentencia.

2. Cuando lo considere necesario para adoptar decisión, el juez o magistrado ponente podrá decretar y practicar pruebas de oficio o a petición de parte en el término de diez (10) días.

3. Los jueces proferirán sentencia dentro los (20) días siguientes al vencimiento del traslado o del término probatorio cuando a este hubiere lugar.

4. Vencido el término de traslado o el periodo probatorio cuando a este hubiere lugar, el magistrado ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de entrada al despacho para sentencia. La corporación correspondiente, proferirá sentencia dentro de los veinte (20) días siguientes al registro del proyecto de fallo.

5. Si el fallador encontrare que se configuró alguna de las causales de nulidad previstas por el artículo 137, así lo declarará y adoptará las demás decisiones que en derecho correspondan. La sentencia se notificará personalmente al órgano de control, a quien hubiere sido declarado responsable fiscal o tercero civilmente responsable y al Ministerio Público y será susceptible de recurso de apelación en el efecto suspensivo, el cual deberá interponerse y sustentarse ante la autoridad que profirió la providencia, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación.

Si el recurso fue sustentado oportunamente y reúne los demás requisitos legales, dentro de los tres (3) días siguientes se concederá mediante auto en el que se dispondrá remitir el expediente al competente quien decidirá sobre su admisión dentro de los tres (3) días siguientes a su recibo. Desde la notificación del auto que concede la apelación y hasta el día siguiente del auto que la admite en segunda instancia, los sujetos procesales podrán pronunciarse en relación con el recurso de apelación.

Vencido el término anterior y el de registro de la sentencia, se deberá decidir de plano dentro de los diez (10) siguientes, ejecutoriado el fallo hará tránsito a cosa juzgada absoluta con efectos erga omnes.

PARÁGRAFO. El juez competente podrá ordenar la suspensión del cobro coactivo derivado del fallo con responsabilidad fiscal, en cualquier momento de la actuación, de oficio o a solicitud de parte, mediante auto no susceptible de recurso.



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

*los fallos con responsabilidad fiscal. En tal sentido, se precisa que los fallos de responsabilidad fiscal proferidos por la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República, serán del conocimiento de la sección primera del consejo de estado, y no de salas especiales de toda la corporación. En relación con los Fallos de Responsabilidad Fiscal proferidos por las Contralorías Territoriales, el control automático se ejercerá de conformidad con la cuantía para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (...)*¹⁹ Destacado añadido.

En relación con el artículo 95, que hace alusión al trámite del control automático e integral, se expusieron las siguientes consideraciones:

*“se considera pertinente modificar el artículo 185A de la Ley 1437 de 2011, precisando, entre otras cosas, que **tanto las inhabilidades para ejercer cargos de elección popular (ley 734 art. 38 parágrafo), como las prohibiciones para dar posesión en dichos cargos a quienes han sido declarados responsables fiscales ley 610, art. 60), se entienden suspendidas hasta tanto culmine el control judicial automático.**”*²⁰.

Ambos textos fueron aprobados en el debate de la Plenaria de la Cámara de Representantes²¹ y frente al trámite en el Senado de la República, se debatió el procedimiento y la no aplicación de la inhabilidad para acceder a los cargos de elección popular derivada de la declaratoria de responsabilidad fiscal. Se contempló que dicha inhabilidad sólo podría ser declarada por una autoridad con función jurisdiccional.

¹⁹ Puede consultarse la página 40 de la Gaceta No. 313 del 22 de abril de 2021. <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index.xhtml>

²⁰ *Ibid.*

²¹ Gaceta No. 408 de 2021, puede consultarse en <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index.xhtml>



REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

2.1.3.2. Control previo de Constitucionalidad

Como se señaló previamente, se ha desarrollado la iniciativa legislativa, bajo el trámite de una ley de naturaleza estatutaria. En virtud de lo anterior y dada la naturaleza de este tipo de norma –en particular, que regula aspectos específicos del ejercicio de derechos fundamentales, en este caso los referentes al derecho a elegir y ser elegido, consagrados en la Carta Política colombiana– la Constitución, en su artículo 153, prevé un trámite especial que incorpora un control constitucional **previo, automático, integral y definitivo**²².

Este control se adelanta por la Corte Constitucional, teniendo presente que el artículo 241 de la Carta Política estableció que:

“A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: 8. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.”

La Corte Constitucional ha desarrollado jurisprudencialmente cuáles son las características que le son propias al control previo que adelanta esta corporación

²² Corte Constitucional. Sentencias C-011/94 y C-787/11.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

sobre las leyes estatutarias. Sobre el particular, en sentencia C-523 de 2005, el Tribunal manifestó lo siguiente:

“El control de constitucionalidad de las leyes estatutarias presenta las siguientes características: Se trata de un control jurisdiccional, por cuanto a la Corte le está vedado estudiar la conveniencia u oportunidad de una norma jurídica. Sus fallos son en derecho a partir de la confrontación de un proyecto de ley con la totalidad de la Carta Política.; es un control automático, por cuanto no requiere para su inicio de la presentación de una demanda de inconstitucionalidad, según así expresamente lo establece la Constitución en los artículos 153 y 241-8; es integral, por cuanto de conformidad con el numeral 8º del artículo 241 Superior la Corte debe examinar los proyectos de ley estatutaria "tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación". De tal suerte que el juez constitucional debe confrontar la materialidad del proyecto de ley con la totalidad de la Carta Política; e igualmente, analizar si se presentó o no un vicio de carácter procedimental en su formación; es definitivo, pues de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 241-8 Superior, le corresponde a la Corte decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de leyes estatutarias; es asimismo participativo, por cuanto según los artículos 153 inciso 2º y 242 numeral 1º, cualquier ciudadano podrá intervenir en el proceso de constitucionalidad con el propósito de defender o impugnar la exequibilidad del proyecto de ley; es un control de constitucionalidad previo, por disposición del artículo 153 de la Constitución, que establece que dicho trámite comprenderá la revisión previa por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto.”

De acuerdo con lo anterior, el trámite de las leyes estatutarias garantiza que, en el momento de su entrada en vigor, las normas que en ella se contemplan



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

estén ajustadas a la Constitución Política de Colombia, precisamente porque sus disposiciones han sido estudiadas por la Corte Constitucional en su materialidad y formalidad y se ha resuelto que, entre otros, los límites a los derechos fundamentales y mecanismos para su ejercicio se encuentran integralmente en sintonía con las disposiciones superiores –incluyendo tratados de derechos humanos como la Convención Americana–.

Es precisamente el estudio previo de constitucionalidad por la Corte Constitucional, la etapa en la que se encuentra actualmente el proyecto de Ley No. 475 de 2021 Senado – 295 de 2020 Cámara, y en la que se incluyó la adecuación normativa exigida por la Corte IDH en torno a la inhabilidad para ocupar cargos públicos con ocasión de un fallo de responsabilidad fiscal.

En la actualidad, este proyecto de Ley estatutaria está surtiendo este control por la Corte Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 153 de la Constitución Política colombiana²³. Este trámite debe surtir etapas legales previstas en los artículos 39²⁴ y siguientes del Decreto Ley 2067 de 1991 *“Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.”*

En virtud de lo anterior es importante mencionar que el seguimiento por parte de la Honorable Corte sobre el cumplimiento de lo ordenado en la Sentencia del

²³ El artículo 153 de la Constitución Política de Colombia dispone que:

“La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura. Dicho trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla.”

²⁴ El artículo 39 del Decreto Ley 2067 de 1991 dispone que:

“El Presidente del Congreso enviará a la Corte Constitucional copia auténtica de los proyectos de leyes estatutarias inmediatamente después de haber sido aprobados en segundo debate. Si faltare a dicho deber, el Presidente de la Corte solicitará copia auténtica del mismo a la Secretaría de la Cámara donde se hubiere surtido el segundo debate.”



REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, debe atender a la realidad jurídica del Estado colombiano y que la adecuación normativa en trámite comporta la observancia y cumplimiento de ritos y procedimientos propios del ordenamiento jurídico. Estos procedimientos existen precisamente para garantizar el Estado Social de Derecho que busca armonizar la institucionalidad a los preceptos constitucionales y convencionales.

El Estado considera importante reiterar que la H. Corte IDH, en su Resolución de Supervisión de Cumplimiento de Sentencia del 25 de noviembre de 2021 en el caso que nos ocupa, no se pronunció sobre la reforma incluida en el proyecto de Ley expuesto ni respecto del procedimiento interno.

Se solicita, en consecuencia, que este H. Tribunal valore no sólo el esfuerzo del Estado por materializar el contenido de su sentencia –en relación con la adecuación del ordenamiento jurídico a la luz de su interpretación de los límites a los derechos políticos–, sino también la materialización de los mecanismos internos para garantizar la correspondencia entre las normas en trámite y la Carta Política y, por supuesto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

2.3.2. Conclusiones

- i) De conformidad con lo expuesto, se concluye que las disposiciones incluidas en los artículos 88, 89, 90 y 91 del proyecto de Ley Estatutaria de Reforma a la Justicia se adecúan al ordenamiento jurídico interno y se ajustan a los estándares definidos por la Honorable Corte IDH.
- ii) Las referidas modificaciones precisan que la inhabilidad para los cargos elegidos popularmente solo podrá ser decretada por



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

autoridad con función jurisdiccional y en tal sentido se cumple con lo establecido en el artículo 23 de la CADH.

2.4. En relación con la adecuación del proceso disciplinario

En el informe presentado a la Honorable Corte el 17 de agosto de 2021 se le informó a la Corte IDH que el Estado colombiano había promovido la reforma al proceso disciplinario y había ajustado las garantías de este a lo dispuesto en la Sentencia del caso que nos ocupa.

De esa manera se expidió la Ley 2094 de 2021 la cual reforma el proceso disciplinario de los servidores públicos. En razón de la información remitida a la Honorable Corte, se emitió la Resolución de Supervisión de Cumplimiento de Sentencia del 25 de noviembre de 2021 en la que se dispuso que “(...) se encuentra pendiente que el Estado adecue la normativa interna que faculta a la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones de destitución e inhabilitación a funcionarios públicos democráticamente electos, y se solicita que en su siguiente informe presente información al respecto.”²⁵

Según los considerandos 20, 21 y 22 de la mencionada Resolución, cuando un funcionario público de elección popular cometa una conducta ilícita que pueda culminar con la imposición de una sanción consistente en su destitución y/o inhabilitación, esta no puede ser impuesta por una autoridad administrativa a la que se han otorgado funciones jurisdiccionales²⁶.

²⁵ Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de noviembre de 2021, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia Caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, párrafo 24.

²⁶ Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de noviembre de 2021, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia Caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, párrafo 24.



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

En consecuencia, se afirma en dicha Resolución que la reforma introducida a través de la Ley 2094 de 2021, el Estado colombiano “(...) *continúa permitiendo que un órgano distinto a un juez en proceso penal imponga restricciones a derechos políticos de funcionarios democráticamente electos (...)*”²⁷

Por todo lo anterior, el Estado se permite resaltar que la reforma introducida al ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 2094 de 2021 tuvo como fundamento la orden emitida por la Corte IDH en la Sentencia del Caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, el diseño constitucional del Estado colombiano y finalmente, como se señaló en el capítulo inicial, los mandatos derivados de la Carta Democrática Interamericana²⁸, la Convención Interamericana contra la Corrupción²⁹ o la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción³⁰.

A la luz de lo anterior, el Estado de Colombia, por un lado, abordará el alcance de las reformas introducidas por la Ley 2094 de 2021 y su correspondencia con la sentencia proferida por este H. Tribunal y, por el otro, se referirá al trámite de control constitucional rogado en curso y su impacto en la presente supervisión de la sentencia proferida por la H. Corte.

²⁷ *Ibid*; párrafo 22.

²⁸ Artículo 4.

²⁹ Convención Interamericana contra la Corrupción, Organización de los Estados Americanos (OEA), 29 de marzo de 1996, artículo 3, numeral 9:

“A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:

[...]

9. Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.”

³⁰ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Organización de las Naciones Unidas, 31 de octubre de 2003, artículo 8, numeral 6:

“6. Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, medidas disciplinarias o de otra índole contra todo funcionario público que transgreda los códigos o normas establecidos de conformidad con el presente artículo.”



REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

2.4.1. Reformas introducidas por la Ley 2094 de 2021

La reforma prevista en la Ley 2094 de 2021 amplió el catálogo de garantías para los disciplinables, superando en muchos aspectos, el estándar de garantías que ofrece el proceso penal. Dentro de las modificaciones que introdujo la mencionada norma, se pueden resaltar las siguientes:

- La atribución de la función jurisdiccional a la Procuraduría General de la Nación para investigar y juzgar a todos los servidores públicos, incluidos los de elección popular, en los términos de la cláusula del artículo 116 constitucional.
- La imposibilidad de ejecutar la sanción disciplinaria en el caso de los servidores de elección popular hasta tanto se pronuncie la jurisdicción de lo contencioso administrativo -Consejo de Estado. Lo anterior, a través del trámite de un recurso extraordinario de revisión frente a la decisión disciplinaria que, como se señaló, no se puede ejecutar hasta tanto se pronuncie el juez de lo contencioso administrativo.
- **La separación de la etapa de instrucción o investigación y el juzgamiento en el proceso disciplinario, en donde el funcionario que asume el juzgamiento no es subordinado de quien desarrolla la instrucción**, en seguimiento de lo dispuesto por la H. Corte en los considerandos 123, 124 y 129 de la sentencia objeto de este informe.
- La garantía de la doble instancia y de la doble conformidad.
- El deber de decretar pruebas de oficio en segunda instancia favorables al disciplinado.



Libertad y Orden

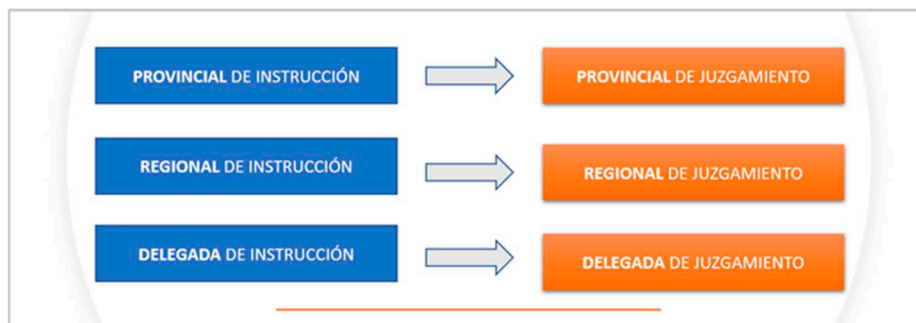
REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

- Las actuaciones disciplinarias contra servidores públicos de elección popular solo podrán ser conocidas por la Procuraduría General de la Nación. En consecuencia, a partir de la publicación de la reforma –Ley 2094 de 2021–, las personerías municipales perdieron competencia para conocer de las quejas contra los mencionados servidores.

En ese contexto y, en relación con lo dispuesto por la Corte IDH en los considerandos 123, 124 y 129 de la Sentencia que nos concierne, en lo referente a la estructura del proceso disciplinario y a la violación del principio de independencia e imparcialidad, el legislador en la Ley 2094 de 2021 separó la etapa de instrucción y juzgamiento, en el cual el funcionario que asume el juzgamiento no podrá ser subordinado a quien desarrolla la investigación.

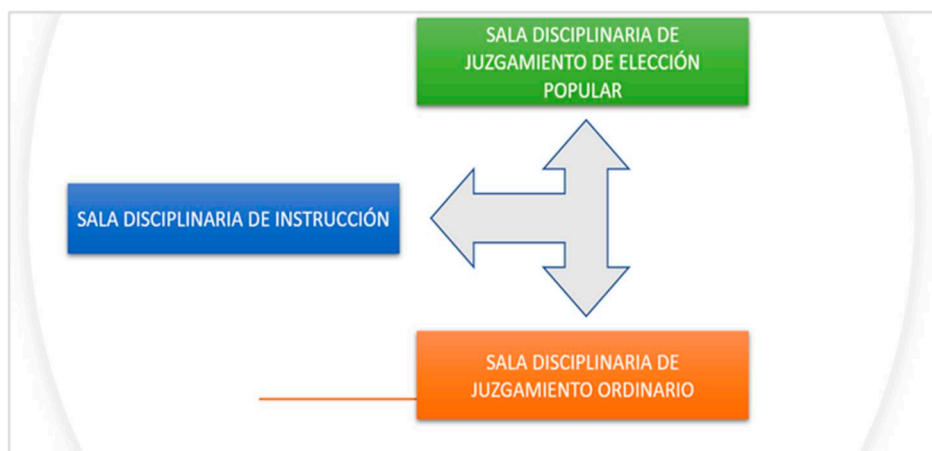
Con fundamento en esta reforma, fue necesario modificar las competencias de la Procuraduría General de la Nación, razón por la cual el 24 de diciembre de 2021 se expidió el Decreto-Ley 1851 de 2021, que determina las facultades de los servidores de esta entidad, llamados a cumplir las funciones de instrucción y las de juzgamiento.

Así, a nivel territorial, la estructura de la Procuraduría General de la Nación fue modificada de la siguiente manera:



Gráfica 1

A nivel central, la estructura para garantizar las funciones de instrucción y juzgamiento será la siguiente:



Gráfica 2

Es importante mencionar que el 29 de marzo de 2022, el Código General Disciplinario empezó a regir, cumpliendo con la decisión de la Corte IDH en el fallo que nos ocupa y como resultado del esfuerzo realizado por doctrinantes, investigadores y autoridades encaminado a fortalecer la lucha contra la corrupción y encausar los fines misionales de las entidades del Estado frente al actuar de los servidores públicos.

El Estado considera pertinente resaltar que la función que ejerce la Procuraduría General de la Nación de destituir, suspender e inhabilitar a funcionarios de elección popular busca promover la integridad de la función pública y la lucha contra la corrupción en los más elevados niveles del poder público.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

La Entidad busca impulsar y promover una justicia decidida y eficaz respecto de aquellos actores que eventualmente pudieran haber defraudado la confianza pública de la que han sido depositarios, y fortalecer la legitimidad y el respaldo ciudadano a sus instituciones. Así, esta función sancionatoria tiene el propósito primordial de hacer cumplir la Constitución y la Ley; proteger el patrimonio público, haciendo de la gestión pública un referente ético y promover la materialización de los fines que se propuso el Estado Social de Derecho, como lo son la prosperidad general, la garantía de los derechos y deberes de los ciudadanos, la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, entre otros.

2.4.2. Control de Constitucionalidad: una nueva oportunidad de diálogo interinstitucional

El Estado considera importante informar a la Honorable Corte que actualmente cursa en la Corte Constitucional una demanda contra la Ley 2094 de 2021³¹, específicamente contra la atribución de la función jurisdiccional al órgano de control (artículo 1). Este proceso se encuentra surtiendo el trámite legal que le corresponde.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Estado se permite solicitar al Honorable Tribunal que difiera el seguimiento del cumplimiento de las órdenes contenidas en la Sentencia que nos ocupa, hasta tanto el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre la reforma que efectuó el legislador en el 2021.

³¹ Corte Constitucional. Expediente D-14503. Demandantes Jomary Ortégón Osorio, Ángela María Robledo Gómez, Gustavo Gallón Giraldo, Julián González Escallón, David Fernando Cruz Gutiérrez, Reinaldo Villalba Vargas, Juan David Moreno Preciado, Alexander López Maya, Néstor Manuel Castro Acevedo y Miguel Ángel Buitrago Martín.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Esto debido a que el Estado colombiano se encuentra a la espera de la decisión que la Corte Constitucional emita al respecto, en tanto el fallo del juez constitucional permitirá tener la certeza sobre las medidas que fueron adoptadas, así como su eventual correspondencia con el derecho nacional e internacional.

Como se indicó en el informe estatal del 17 de agosto de 2021, el Estado insiste en que dicha circunstancia debe ser tenida en cuenta por la Corte IDH, en aplicación de los principios de subsidiariedad y complementariedad que regulan el actuar de los tribunales internacionales. En este sentido, es importante destacar que el control que debe realizar la Corte Constitucional también incluye la CADH como parte del bloque de constitucionalidad y parámetro de control de constitucionalidad³².

No puede pasarse por alto que la Honorable Corte, en el marco de la supervisión de cumplimiento del caso de *Masacre de Santo Domingo vs. Colombia*, manifestó que, si bien es el Tribunal Interamericano el que, en principio, está llamado a determinar el estado de cumplimiento de las medidas de reparación por los Estados, lo anterior “no excluye que los tribunales constitucionales asuman ese importante rol”³³. Tal postura de la H. Corte refuerza ese diálogo necesario que debe existir entre la jurisdicción internacional y nacional, para efectos de fortalecer la protección y promoción de los derechos humanos en los Estado de la región.

En consecuencia, se solicita a la H. Corte IDH valorar que, el Estado colombiano en un tiempo más que razonable, introdujo en materia disciplinaria una reforma de grandes implicaciones, tanto en estructura como en naturaleza,

³² Corte IDH. Caso Andrade Salmón Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de diciembre de 2016. Serie C No. 330.

³³ Corte IDH. Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de noviembre de 2018.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

ampliando las facultades de la Procuraduría General de la Nación, adecuando una actuación administrativa a una judicial, en la cual se maximizan las garantías propias del debido proceso y en el cual funcionarios cuentan con funciones jurisdiccionales y, por lo tanto, el deber de observar todas las garantías procesales y sustanciales, iguales o superiores, al estándar penal.

2.4.3. Conclusiones

- i) El Estado colombiano a efectos de dar cumplimiento a la Sentencia del 8 de julio de 2020, introdujo una reforma a su legislación interna que actualmente está sujeta al control de Constitucionalidad adelantado por la Corte Constitucional, razón por la cual, en aplicación de los principios de subsidiariedad y complementariedad de los tribunales internacionales, se solicita que, el seguimiento al cumplimiento de la decisión del 8 de julio de 2020 se difiera hasta que se produzca el mencionado pronunciamiento.
- ii) La función jurisdiccional asignada a la Procuraduría General de la Nación, tal como se indicó en el informe estatal del 17 de agosto de 2021, no es un cambio formal en tanto hace que una función que se considera por la misma Corte IDH como materialmente jurisdiccional, adquiera el reconocimiento de que su ejercicio es independiente, autónomo e imparcial. Esta facultad, expresamente, es la que está siendo objeto de análisis por la Corte Constitucional.



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

2.5. Adecuación del ordenamiento jurídico en materia penal

La Honorable Corte, en la Resolución de Supervisión de Cumplimiento de Sentencia en el Caso *Petro Urrego Vs. Colombia* del 25 de noviembre de 2021, señaló lo siguiente:

“(…) se solicita que en su próximo informe presente información actualizada y detallada sobre las medidas que está adoptando en su derecho interno para llevar a cabo tal adecuación de su normativa y que continúe, tal como lo ha hecho hasta el momento, sin darle aplicación a esa normativa (supra Considerando 30 y nota al pie 35).”

El Estado se permite informarle al Honorable Tribunal que actualmente se está trabajando en un proyecto de Ley, el cual busca modificar el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017, que añadió el artículo 389A a la Ley 599 de 2000 (Código Penal) y, en consecuencia, estableció el tipo penal de “elección ilícita de candidatos”³⁴.

Respecto de tal disposición, el Tribunal señaló lo siguiente:

“La Corte nota que esta norma, si bien no reconoce facultades para la restricción de derechos políticos, ni fue aplicada en el caso concreto del señor Petro, puede generar el efecto de inhibir a una persona para postularse a un cargo público cuando haya sido objeto de una sanción

³⁴ “[...] El que sea elegido para un cargo de elección popular estando inhabilitado para desempeñarlo por decisión judicial, disciplinaria o fiscal incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de doscientos (200) a ochocientos (800) salarios mínimos legales mensuales vigentes”



REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

*disciplinaria o fiscal, constituyendo así un riesgo para sus derechos políticos y los de sus electores. En este sentido, el Tribunal considera que el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017, en tanto puede generar el efecto de inhibir a una persona para postularse a un cargo público de elección popular cuando haya sido objeto de una sanción disciplinaria o fiscal, pues podría incurrir en un delito sancionado con una pena de 4 a 9 años de prisión, constituye un incumplimiento del artículo 23 de la Convención Americana en relación con el artículo 2 del mismo instrumento.*³⁵

Sin embargo, es importante advertir que el Estado colombiano se encuentra en periodo electoral. En efecto, el pasado 13 de marzo de la anualidad se eligió un nuevo Congreso de la República, que tomará posesión el próximo 20 de julio del 2022.

Igualmente, el próximo 29 de mayo de 2022 se llevará a cabo la primera jornada de elecciones para elegir un nuevo presidente de la República, existiendo la posibilidad de que se lleve a cabo una segunda jornada de elecciones el 19 de junio de la anualidad para determinar al nuevo presidente, que tomará posesión el 7 de agosto de 2022.

Esto es importante resaltarlo ya que, cualquier adecuación normativa que se pretenda efectuar está supeditada a esta transición institucional y a su tramitación en una nueva legislatura que inicia el próximo 20 de julio de 2022, de conformidad con el marco constitucional y legal vigente.

³⁵ Corte IDH. Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406. Párr. 116.



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

3. Precisiones finales frente a la adecuación normativa “en un plazo razonable”

En la sentencia *Petro Urrego vs. Colombia*, la H. Corte señala lo siguiente en su parte resolutive:

*“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.”*

(Negrillas fuera del texto original)

Respecto de la incorporación de la expresión “plazo razonable”, el Estado de Colombia se permite formular dos precisiones. Por un lado, como ha sido destacado por este H. Tribunal, el concepto abordado no tiene una definición unánime. Así pues, la valoración sobre la razonabilidad del plazo supone una revisión, entre otros, de los elementos contextuales –que impacte en la determinación, por ejemplo, de la complejidad del trámite– y de la conducta procesal de las autoridades competentes³⁶.

Por el otro lado, y en virtud de lo anterior, el Estado solicita que, para efectos de valorar el cumplimiento del plazo razonable en la implementación de la orden de reparación analizada en el presente escrito, se contemplen las particularidades, formalidades y términos del marco jurídico nacional –para adelantar reformas normativas–, así como los esfuerzos y la actuación diligente del Estado.

³⁶ Corte IDH. Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de febrero de 2017. Serie C No. 333. Párr. 218; Corte IDH. Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C No. 202. Párr. 156; Corte IDH, Caso Masacre de Santo Domingo contra Colombia. Sentencia del 30 de noviembre de 2012. Excepciones preliminares, fondo y reparaciones. Párr. 171.



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Al respecto, el Estado de Colombia solicita que, en el marco de la revisión del cumplimiento de la sentencia, la H. Corte, primero, considere el contexto y los trámites internos previstos en la Constitución Política para la expedición de normas estatutarias –que si bien demandan procedimientos adicionales como el control constitucional previo y automático, representan una salvaguarda especial que materializa el principio de subsidiariedad, en el entendido de que el Estado es el primer llamado a garantizar las disposiciones contempladas en la CADH³⁷.

Segundo, se insta a la Honorable Corte a que valore el compromiso del Estado reflejado en sus múltiples actuaciones adelantadas para dar cumplimiento a la sentencia. En particular, (i) las reformas constitucionales y legislativas adelantadas; (ii) la activación y puesta en marcha de mecanismos de control a las iniciativas adelantadas y (iii) el trámite legislativo en curso que recoge las consideraciones de esta H. Corte en su sentencia y la interpretación de órganos nacionales, respecto de garantías previstas en la Convención.

4. Solicitudes del Estado

A la luz de lo expuesto se le solicita a la Honorable Corte que:

- 4.1.** Valore positivamente los esfuerzos que de buena fe ha realizado el Estado colombiano, **en el plazo razonable** dispuesto en el fallo internacional, para dar cumplimiento a la Sentencia proferida el 8 de julio de 2020 por la Corte IDH en el Caso *Petro Urrego Vs. Colombia*.
- 4.2.** Valore los esfuerzos del Estado colombiano para adaptar su ordenamiento jurídico y considere, a la luz de lo expuesto y de

³⁷ Corte IDH. Caso Andrade Salmón Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de diciembre de 2016. Serie C No. 330.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

los principios de complementariedad y subsidiariedad, que las reformas legislativas presentadas por la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación están surtiendo el trámite de control de constitucionalidad según el caso.

- 4.3.** Tenga en cuenta que el Estado colombiano se encuentra actualmente en periodo electoral, por lo que cualquier adecuación normativa está supeditada a la consolidación de la transición institucional.

Sea esta la oportunidad propicia para reiterar al señor Secretario las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.

MARIA DEL PILAR GUTIERREZ PERILLA
Directora de la Dirección Derechos Humanos y Derecho Internacional
Humanitario