


Caso N° 13.044 - Gustavo Francisco Petro Urrego - Colombia

Rivera, Leonor

Jue 17/08/2023 20:08

 1 archivos adjuntos (228 KB)

13.044. Agosto 17, 2023.pdf;

Sírvanse encontrar adjunta una comunicación de la Comisión sobre el caso de referencia.

Mucho apreciaremos la confirmación de recepción.

Atte.,
CIDH

The attachment named could not be scanned for viruses because it is a password protected file.

17 de agosto de 2021

REF.: Caso No. 13.044
Gustavo Francisco Petro Urrego
Colombia

Señor Secretario:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en nombre de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), de conformidad con sus atentas comunicaciones de REF.: CDH-13-2018/168, de 6 de julio de 2023, relacionada con el cumplimiento de la sentencia del caso de referencia, sin perjuicio de no contar con las observaciones de la representación de la víctima.

Respecto al **punto resolutivo octavo referido a la adecuación, en un plazo razonable, del ordenamiento jurídico interno colombiano, a los parámetros establecidos en la Sentencia**, en relación con **(i) los artículos del Código Disciplinario Único que facultan a la Procuraduría General de la Nación (en adelante "PGN") a imponer sanciones de destitución e inhabilitación a funcionarios públicos democráticamente electos (arts. 44 y 45), ya que "una sanción de inhabilitación o destitución de un funcionario público democráticamente electo por vía de autoridad administrativa y no por 'condena, por juez competente, en proceso penal', es contraria al artículo 23.2 de la Convención y al objeto y fin de la Convención"**; en primer término, la Comisión nota que, el proyecto de Acto Legislativo 26-22, conocido como la "reforma política" que fue presentado por el gobierno fue retirado, a pesar de ser aprobado en cuatro debates, en su quinto debate perdió apoyos y fue retirado ante la posibilidad de que fuera negado.

En segundo término, nota que en septiembre de 2022 se instaló por cinco meses una mesa de trabajo con la PGN y Contraloría General de la República (CGR), a fin de discutir y acordar posibles alternativas de reforma para el cumplimiento del fallo de la Honorable Corte y no se llegó a un acuerdo.

En tercer lugar, la CIDH nota que la Corte Constitucional emitió su sentencia C-30 de 2023¹ en el proceso de inconstitucionalidad iniciado contra la Ley 2094-2021, confiriendo competencias jurisdiccionales a la PGN. La Corte Constitucional decidió declarar inexecutable, parcialmente, el artículo 1 de dicha ley, y por integración normativa decidió pronunciarse sobre la constitucionalidad de sus artículos 13, 16, 17, 54, 73 y 74. En concreto, la Corte Constitucional declaró, por un lado, la exequibilidad condicionada de los artículos 13, 16 y 17, en el entendido de que las funciones disciplinarias que ejerce la PGN son de naturaleza administrativa y no jurisdiccional. Y por el otro, declaró la exequibilidad condicionada de su artículo 54 (sobre el recurso extraordinario de revisión ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo) "cuando se impongan sanciones de destitución, suspensión e inhabilitación a servidores públicos de elección popular".

El Estado informó que, la Corte Constitucional también 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".

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

¹ En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/C-030-23.htm>

En relación con los argumentos de inconstitucionalidad, por violación del bloque de constitucionalidad, la Corte Constitucional "consideró necesario analizar los argumentos de la censura relacionados con la vulneración del art. 23.2 de la CADH. Recordó que dicha normativa hace parte del bloque de constitucionalidad y que en desarrollo del principio de armonización entre el orden nacional e interamericano en materia de protección de derechos (sentencia C-101 de 2018), se entiende [...] que la aplicación de aquél, como lo hizo el Congreso de la República al expedir la Ley 2094 de 2021, implica la garantía de que las sanciones disciplinarias de destitución, suspensión e inhabilidad contra servidores de elección popular, solo pueden imponerse con intervención de un juez, según la atribución de competencias que se determine en ley, de conformidad con el artículo 277.6 de la Constitución. Al respecto, destacó que dicha reserva judicial se fundamenta en que la intervención de un juez es una garantía para asegurar que las decisiones administrativas no tengan como finalidad generar una interferencia indebida en el mandato popular y en los derechos políticos del sancionado".

Al estudiar la constitucionalidad del artículo 29 de la Carta y el artículo 8 de la CADH, sobre la garantía de juez natural, la Sala de la Corte Constitucional consideró que el artículo 277.6 de la Constitución dispone que la PGN es competente para, conforme a la ley, adelantar las investigaciones e imponer sanciones disciplinarias a los servidores públicos, incluidos los de elección popular, excepto aquellos cuyo régimen está regulado por la Constitución. Consideró que dicha atribución debe ejercerse bajo la aplicación de los estándares constitucionales, entre los cuáles se encuentra el de reserva judicial, en virtud del cual, los jueces, con independencia de su especialidad, son los competentes para imponer las limitaciones antes mencionadas a los servidores públicos de elección popular, siempre que brinden las garantías del debido proceso, pues tal restricción no puede ser impuesta por autoridades administrativas. Consideró que esto es respetuoso de la arquitectura institucional dispuesta por el Constituyente de 1991 para la vigilancia de la función pública, porque conserva la potestad disciplinaria en cabeza de la PGN y, adicionalmente, recoge la ampliación de la garantía de juez natural, mediante el establecimiento de la decisión judicial como condición indispensable para la imposición de sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular, a partir de los estrictos estándares derivados del bloque de constitucionalidad.

Consideró que de esta manera, la 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, permite concluir que es imperioso asegurar que las decisiones sancionatorias de destitución, suspensión e inhabilidad de la PGN, en contra de los servidores de elección popular, no puedan quedar ejecutoriadas ni ser ejecutables antes de que su determinación final se defina por medio de sentencia que expida un juez. Para ello, se declaró inexecutable la expresión "ejecutoriadas", contenida en el artículo 54 de la Ley 2094 de 2021.

La Corte Constitucional estimó constitucionales las normas que le confieren la potestad a la PGN, 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 su Sentencia C-030 de 2023.

En cuarto lugar, el Estado sostiene que decisiones recientes del Consejo de Estado indican que el debate jurídico sobre la competencia de la PGN para sancionar con destitución, suspensión o inhabilidad a servidores públicos de elección popular, no está cerrado, con base en las decisiones contradictorias adoptadas por distintas Salas del Consejo de Estado, en relación con su competencia para avocar conocimiento del recurso extraordinario de revisión establecido en el artículo 54 de la Ley 2094 de 2021.

El Estado informa, por un lado, que el Auto de 19 de mayo de 2023² del Magistrado Valbuena de la Sala Especial de Decisión No. 9 decide de acuerdo con la Sentencia de la Honorable Corte, reafirmando la

² En: <https://consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2023/Auto%20Procu.pdf>

competencia del juez del Consejo de Estado como juez de convencionalidad. Este juez indicó que desde la Sentencia C-30 de 2023 de la Corte Constitucional quedó latente la posibilidad de que la PGN continúe sancionando a servidores de elección popular en evidente contradicción con los estándares de la Convención Americana y la Sentencia del caso Petro vs Colombia.

Por otro lado, informa sobre el Auto de la magistrada Myriam Stella Gutiérrez Argüelles, de la Sala Especial de Decisión No. 13, en el que decidió admitir el recurso extraordinario de revisión presentado contra el fallo disciplinario del 29 de diciembre de 2022, proferido por la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular de la PGN.

Al respecto, la Comisión observa que el proyecto de reforma legal presentado por el Gobierno, fue retirado y no tuvo efecto en la adecuación normativa ordenada por la Corte. Igualmente, la mesa de trabajo instalada no llegó a un acuerdo para la reforma legal. Observa también que la Sentencia de la Corte Constitucional C-30 de 2023 determinó que la PGN puede imponer sanciones disciplinarias de destitución, suspensión e inhabilitación contra servidores de elección popular con la salvedad de que dichas sanciones no pueden quedar ejecutoriadas ni ser ejecutables antes de que su determinación final se defina por medio de sentencia judicial. Esta salvedad no implica que la sanción sea impuesta por juez competente, en proceso penal.

La Comisión resalta que en el voto parcialmente disidente a la sentencia C-30 de 2023 cuatro magistrados de la Corte Constitucional indicaron que “[c]on su decisión, la mayoría de la Sala Plena no solo puso en duda el carácter vinculante de la sentencia dictada por la Corte IDH, sino que, además, animó a la institucionalidad del país a desconocerla y a omitir su cumplimiento”.

Así las cosas y a pesar de algunos pasos adelantados por el Gobierno para el cumplimiento de esta medida, la Comisión observa que el Estado aún no ha adecuado la legislación colombiana a los parámetros establecidos en la Sentencia de la Honorable Corte. Actualmente en Colombia, mediante la aplicación de la normativa vigente persiste la posibilidad de sanción de inhabilitación o destitución de funcionario público democráticamente electo por vía de autoridad administrativa y no por ‘condena, por juez competente, en proceso penal’, contrariando el artículo 23.2 de la Convención Americana y su objeto y fin. Es decir, los y las funcionarias pueden continuar siendo sancionados con pena de inhabilitación o destitución mediante decisiones disciplinarias emitidas por la PGN.

La Comisión observa además que el Estado ha ilustrado a la Honorable Corte sobre la falta de certeza jurídica actual en esta materia, mediante los dos Autos emitidos por diferentes Salas del Consejo de Estado que plasman posiciones divergentes con relación a la Sentencia C-30-23 emitida por la Corte Constitucional.

La Comisión recuerda que en su Resolución de Cumplimiento de 25 de noviembre de 2021 la Corte ha reiterado lo establecido en su Sentencia respecto a 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”.

En este sentido, la CIDH considera fundamental que el Estado lleve adelante las acciones necesarias para adecuar de manera efectiva la normativa a los parámetros establecidos en la Sentencia de la Honorable Corte.

En relación con **(ii) las normas que prevén sanciones impuestas por la CGR a funcionarios por responsabilidad fiscal (art. 60 de la Ley 610 de 18 de agosto de 2000 y art. 38 fracción 4 del Código Disciplinario Único), que pueden tener el efecto práctico de restringir derechos políticos, de manera contraria a lo dispuesto en el artículo 23.2 de la Convención**, la Comisión nota en primer término, que en su Sentencia C-091-22, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de los artículos 23 y 45 de la Ley

2080 de 2021 de reforma del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que regulaban la figura del control automático de legalidad de los fallos de responsabilidad fiscal, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativa.

El Estado indicó que esta sentencia se fundamentó, entre otros argumentos, en los indicados por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en su Auto de Unificación del 29 de junio de 2021, que confirmó la decisión de inaplicar los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021, por considerarlos incompatibles con la Constitución y con la Convención Americana. En especial, por que dicho control automático de legalidad "no cumple con los parámetros previstos en el caso Petro Urrego vs Colombia sobre la prohibición de que autoridades administrativas limiten el ejercicio de derechos políticos, pues esa facultad, a la luz de lo dispuesto en el artículo 23.2 de la Convención, solo está habilitada para los jueces penales".

En segundo término, la Comisión nota que el Estado informa que la Corte Constitucional en su sentencia C-134-23 decidió declarar la inconstitucionalidad de los artículos 88, 89, 90 y 91 del proyecto de ley estatutaria de la administración de justicia aprobado por el Congreso en junio de 2021 (al no relacionarse con la temática del proyecto). El Estado destaca que el artículo 88 de dicho proyecto perseguía adicionar un párrafo a la ley 734 de 2002 relacionado con las inhabilidades, en particular estableciendo que la inhabilidad para cargos de elección popular solo aplicaría por decisión judicial. Indicó que los intentos de adecuar el ordenamiento interno, por la vía de la convalidación judicial de fallos de responsabilidad fiscal que pudiesen tener efectos habilitantes, mediante un "control automático de legalidad" ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, fueron declarados inexecutable en dos oportunidades diferentes por la Corte Constitucional.

En tercer lugar, el Estado reiteró que en la mesa de diálogo no llegaron a un acuerdo sobre la mejor alternativa de la reforma para adecuar tanto las competencias, como las normas que regulan la figura de las inhabilidades por razones fiscales.

En vista de la falta de efectividad de las acciones iniciadas por el Estado para la adecuación normativa, la CIDH resalta la importancia de que el Estado informe a la Corte sobre el plan para llevar adelante la reparación ordenada.

En relación con **(iii) el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017 que estableció el tipo penal de "elección ilícita de candidatos", "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**, la Comisión nota que el Ministerio de Justicia y del Derecho incluyó un artículo con el fin de derogar este artículo 5, en el proyecto de Ley 336 de 2023 Cámara-277 de 2023 Senado, "Por medio de la cual se humaniza la política criminal y penitenciaria para contribuir a la superación del estado de cosas inconstitucional y se dictan otras disposiciones", que fue presentado al Congreso en el primer semestre de 2023, con mensaje de urgencia, con el fin de que se discutiera en sesiones conjuntas de las comisiones primera de Cámara y de Senado, pero que no fue debatido, como lo esperaba el Gobierno y que insistirá en la necesidad de su aprobación, durante la siguiente legislatura.

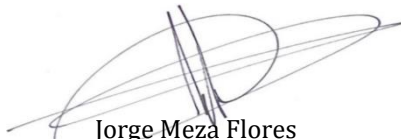
Al respecto, en vista de que este proyecto de ley tampoco surtió efectos en el cumplimiento de esta medida la CIDH reitera la importancia de que el Estado lleve adelante las acciones necesarias para adecuar la normativa a los parámetros establecidos en la Sentencia de la Honorable Corte, en el respeto del artículo 23.2 de la Convención Americana.

La Comisión nota que el Estado reitera y declara su voluntad indeclinable de cumplir las órdenes de la Honorable Corte e informa que presentará ante el Congreso los proyectos de reforma necesarios para ello. Sin perjuicio de esto, la Comisión observa que transcurridos tres años de dictada la Sentencia de la Honorable Corte, los Poderes del Estado no hayan logrado adoptar las medidas de adecuación normativa ordenadas en el punto resolutivo octavo de su Sentencia.

En vista de esto, la Comisión solicita a la Honorable Corte que inste a las autoridades administrativas a realizar un control de convencionalidad en el ejercicio de sus funciones hasta tanto el Estado adecue sus normas a la Convención Americana en cumplimiento de la Sentencia y se abstenga de aplicar sanciones disciplinarias a funcionarios elegidos democráticamente, con pena de destitución o inhabilitación.

La Comisión queda atenta a la información que presente a la Corte sobre los proyectos de reforma que el Gobierno presente y sus avances, así como de los demás esfuerzos que realice para el cumplimiento de esta medida y solicita a la Honorable Corte que mantenga esta medida de reparación sujeta a su supervisión.

Aprovecho la oportunidad para saludar a usted muy atentamente,



Jorge Meza Flores
Secretario Ejecutivo Adjunto