

CorteIDH - Amicus curiae - Procuraduría General de la Nación Colombia

Jue 21/12/2023 9:09

Señores Corte Interamericana de Derechos Humanos:

Reciban un cordial saludo de la Procuraduría General de la Nación de la República de Colombia.

Tengo el agrado de dirigirme a ustedes para compartir el oficio DP 054 del pasado 19 de diciembre, a través del cual la señora Procuradora General de la Nación, Margarita Cabello Blanco, presenta ante la Honorable Corte como *amicus curiae* un documento con los avances, desafíos y retos que hemos tenido desde el órgano de control, en el cumplimiento de la sentencia del 8 de julio de 2020 proferida en el caso Petro Urrego vs. Colombia.

Agradecemos valorar este escrito en conjunto con el informe del Estado, al momento de ejercer su función de seguimiento a la mencionada decisión.

Atentamente,



Bogotá, D.C., 19 de diciembre de 2023
DP.054

Señor
PABLO SAAVEDRA ALESSANDRI
Secretario
Corte Interamericana de Derechos Humanos
San José de Costa Rica
Costa Rica

Asunto: *amicus curiae* con relación a la sentencia de la CorteIDH en el caso Petro Urrego vs. Colombia – Procuraduría General de la Nación, República de Colombia.

Respetado señor secretario:

Tengo el honor de dirigirme a ustedes como Procuradora General del Estado Colombiano, con el mandato constitucional de preservar el orden constitucional, los derechos fundamentales, la integridad del ordenamiento jurídico, para lo cual, entre otras funciones, se le asignó al órgano de la que soy titular, la competencia de velar por la recta conducta de los servidores públicos, mediante la investigación y juzgamiento, incluidos los electos popularmente, artículo 277 de la Constitución Política.

Precisamente, en ejercicio de esa competencia dentro del Estado Colombiano, considero importante presentar ante la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos -CorteIDH-, como *amicus curiae*, y bajo el entendido que no somos un órgano gubernamental, los avances, desafíos y retos que hemos tenido desde el órgano constitucional de control, en el cumplimiento de la sentencia de 8 de julio de 2020 proferida en el caso Petro Urrego Vs. Colombia, los cuales solicitamos valorar, en conjunto con el informe del Estado, al momento de ejercer su función de seguimiento a la mencionada decisión.



1. Consideraciones previas

Como se ha enunciado en los tres (3) informes de cumplimiento frente a la sentencia del 8 de julio de 2020 que ha presentado el Estado colombiano, existe una clara y abierta voluntad para acatar las distintas decisiones emitidas por la CorteIDH a luz de los principios de buena fe, *pacta sunt servanda* y subsidiariedad.

En ese sentido, es claro que la institucionalidad colombiana desde el momento en que fue notificada la decisión de 8 de julio de 2020 implementó medidas para lograr las modificaciones del ordenamiento interno que se ajustaran al **marco constitucional vigente**.

Para recapitular y, en un breve contexto, en el año 2021, próximo al cumplimiento del primer año de proferida la decisión de la CorteIDH, se expidió la Ley 2094 de 28 de junio de 2021, en la que se adoptaron una serie de medidas que buscaron armonizar la decisión del 8 de julio, con los parámetros constitucionales. La idea expuesta en ese momento, modificar el proceso disciplinario sin desconocer el diseño institucional que concibió el Constituyente de 1991, específicamente, en lo que hace al régimen de responsabilidad de los servidores públicos sean o no de elección popular, punto este que ha generado toda clase de discusiones internas, como se expondrá.

En la idea de mantener los controles frente a los detentadores del poder, específicamente, los electos popularmente, se consideró que no se podía eliminar la potestad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, en tanto esa potestad se considera esencial en el marco constitucional, **porque como órgano autónomo e independiente de las tres ramas del poder público**, es el primer llamado a impedir los abusos y las extralimitaciones en el ejercicio de las funciones, además de servir de respuesta a las demandas de la sociedad colombiana de mayores controles frente a los servidores públicos, especialmente, los elegidos mediante el voto popular; clamores de control que, después de 31 años de expedida la Constitución de 1991, se mantienen, dado que, los actores del pasado se han transformado o aparecen nuevos que, ponen en riesgo el ejercicio probo y transparente de la función pública.



En este punto basta insistir que, al comenzar la década de los noventa, y en el marco de discusión de lo que sería la Constitución de 1991, problemas como el narcotráfico y su capacidad de captar el ejercicio de la función pública; los altos índices de corrupción y la inexistencia de un poder de disciplina en relación con los recién electos popularmente, en razón a que, en el Estado Colombiano, se realizó la primera elección de alcaldes por voto popular en 1988, por cuanto antes eran designados por el Ejecutivo -Presidente de la República y gobernadores-, lo que llevó a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, a diseñar un sistema de responsabilidad en todos los ámbitos para los electos popularmente, en donde se entendió que, por sus responsabilidades, esos controles deberían tener una mayor rigurosidad, entre otros, mediante la potestad disciplinaria, en cabeza del órgano que, desde la época de la república venía ejerciendo el llamado “poder moral” en el Estado.

La Constitución de 1991, además de atribuir **autonomía e independencia al órgano de control**, en tanto rompió cualquier dependencia del Ejecutivo y, reconocerle su rol de órgano constituido a la par con las otra ramas del poder público; introdujo figuras como el juicio de pérdida de investidura mediante el cual, la jurisdicción de lo contencioso administrativo, puede inhabilitar de forma permanente a los miembros del Congreso de la República y de las corporaciones de elección popular, para ocupar cargos de elección popular por desconocer un código de conductas que fue definido directamente en el texto constitucional, artículo 183 de la Constitución Política, así como el llamado juicio político para el Presidente de la República, artículo 174 constitucional, en el que el Senado de la República puede, previa acusación de la Cámara de Representantes, destituir o privar de forma parcial o permanente de los derechos políticos al primer mandatario.

Igualmente, en el marco de las autoridades electorales, facultó a un órgano que no hace parte de la rama judicial para revocar la inscripción como candidatos a cargos de elección popular a quienes no cumplan los requisitos de ley o se encuentren inhabilitados por causas constitucionales o legales, competencia que, una vez se produce la elección, le corresponde al juez electoral.

En el marco de las elecciones celebradas el pasado 29 de octubre para escoger alcaldes, gobernadores, concejos distritales y municipales, juntas



administradoras locales y asambleas departamentales, se presentaron más de 3.000 solicitudes de revocatoria.

Finalmente, facultó expresamente al legislador para determinar el régimen de responsabilidad para todos los servidores públicos sin distinguir sobre su forma de vinculación con el Estado, artículo 124 constitucional.

Bajo ese diseño constitucional, el Estado colombiano procedió a introducir las reformas legislativas para adecuar y armonizar su ordenamiento frente a las órdenes de la CorteIDH en el caso Petro Urrego Vs Colombia.

2. Las reformas que introdujo el legislador en la Ley 2094 de 2021

Las modificaciones que introdujo la Ley 2094 de 2021, se puede resumir, en lo que hace a las órdenes de la CorteIDH, en los siguientes aspectos:

- 2.1.1. La atribución de función jurisdiccional a la Procuraduría General de la Nación para investigar y juzgar a todos los servidores públicos, incluidos los de elección popular;
- 2.1.2. **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-;
- 2.1.3. 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;
- 2.1.4. La garantía de la doble instancia y de la doble conformidad, y
- 2.1.5. El deber de decretar pruebas de oficio en segunda instancia favorables al disciplinado.
- 2.1.6. **La creación de una Sala Especial de Juzgamiento de Elección Popular, elegida por concurso y para un periodo de 4 años**

3. La discusión constitucional frente a la reforma y la decisión del juez constitucional

La expedición de la Ley 2094 de 2021, generó discusiones frente al cumplimiento de las órdenes de la CorteIDH y llevó, entre otros, a quienes fueron accionantes ante el sistema interamericano, a demandar la constitucionalidad de la Ley 2094, específicamente la atribución de función jurisdiccional al ente de control



para adelantar la investigación y juzgamiento de todos los servidores públicos de elección popular, entre otras razones, por el incumplimiento de la decisión de la CorteIDH, en cuanto la Procuraduría General de la Nación no hace parte de la rama judicial y no se puede asimilar a un juez

La Corte Constitucional, en sentencia C-030 de 2023, en ejercicio de su función de control constitucional, consideró necesario armonizar el texto de la Convención Americana de Derechos Humanos, específicamente el mandato del artículo 23.2 con la Constitución de 1991, bajo siete (7) ejes que se consideran fundamentales para entender la decisión y que, finalmente, propende por un diálogo entre el sistema interamericano y el sistema constitucional colombiano que, no implique la anulación del uno frente al otro.

3.1. Las facultades jurisdiccionales

La Corte Constitucional consideró que la Ley 2094 de 2021 no cumplió los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para otorgar a entes que no hacen parte de la rama judicial la posibilidad de ejercer aquellas, artículo 116 de la Constitución Política, entre ellos que, con esa atribución, **no** se descongestionaba la rama judicial.

En consecuencia, declaró la **inexequibilidad** de esas facultades y señaló que la función disciplinaria es una función administrativa, **sin calificar expresamente a la Procuraduría General de la Nación como un órgano administrativo**, en tanto, constitucionalmente **es autónomo e independiente de la administración** y un órgano que hace parte del sistema de pesos y contrapesos en la organización del Estado colombiano.

Le bastó indicar que, sus actos se han definido como actos administrativos para garantizar (i) control integral por la jurisdicción de lo contencioso administrativo; (ii) la procedencia de la acción de tutela y (iii) la protección del derecho al debido proceso.

3.2. La importancia de la potestad disciplinaria en el marco del Estado Social de Derecho

- El control de la función pública **hace parte del modelo de frenos y contrapesos** que se diseñó en el Estado Colombiano y su fin está en garantizar la



eficiencia en el desarrollo de las actividades de quienes desarrollan función pública, los derechos de las personas y la satisfacción del interés general.

- La capacidad sancionadora del Estado, a partir de procesos disciplinarios, se **justifica en la necesidad de asegurar el adecuado funcionamiento de la función pública**, en procura de que la actividad estatal se someta a los límites constitucionales y legales.

En conclusión, la potestad disciplinaria que, tiene un reconocimiento y sustento constitucional, persigue el cumplimiento eficiente de las políticas, funciones y fines del Estado, para lo cual se contemplan medidas para prevenir y corregir las infracciones que interfieren en la buena marcha de la organización estatal.

3.3. El control de convencionalidad y el bloque de constitucionalidad

- No existe jerarquías entre el sistema interamericano y el constitucional.
- En el marco del sistema constitucional colombiano, la figura del bloque de constitucionalidad busca armonizar los principios de supremacía constitucional y de prevalencia en el orden interno de los tratados internacionales sobre derechos humanos, por cuanto no se reconoce la supremacía de aquellos. En consecuencia, los mandatos de estos tratados deben ser interpretados de forma armónica, en donde hay una complementariedad entre la Constitución y la CADH para lograr una mayor protección de la persona y, en particular, del principio de dignidad humana.
- Se requiere un diálogo entre los tribunales, en referencia la CorteIDH y la Corte Constitucional, para lograr la armonización, con el fin de encontrar la mejor manera de compatibilizar los estándares que derivan de sus propios sistemas normativos. Este objetivo solo puede ser alcanzado cuando existe i) reconocimiento recíproco; ii) mutua deferencia y iii) una apertura interpretativa que, abandone estándares consolidados bajo una lectura textualista de una disposición, para abrirle paso a una nueva norma que esté basada en la interpretación evolutiva, tanto de la Constitución Política como de la CADH.



3.4. La interpretación del artículo 23.2. de la Convención Americana en el marco de la Constitución Política

- En sentencia C-146 de 2021, se acogió la interpretación constitucional del artículo 23.2 de la CADH, en el sentido de que las autoridades administrativas **no pueden imponer sanciones que restrinjan temporal o definitivamente los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular**. Dichas sanciones solo pueden ser impuestas de manera definitiva por jueces, **con independencia de su especialidad**.

- **Desconoce el principio de necesidad y última ratio del derecho penal**, considerar que todas las conductas contrarias a derecho, cometidas por servidores públicos de elección popular, deben ser castigadas mediante la imposición de sanciones penales. En consecuencia, las faltas disciplinarias deben ser consideradas, en tanto el derecho penal se fundamenta en el principio de los mínimos.

- La regla jurisprudencial derivada de una interpretación armónica y dialógica del artículo 23.2. de la CADH en el marco del bloque de constitucionalidad, es la siguiente: **la restricción o limitación temporal del derecho a ser elegido de un servidor de elección popular, tiene reserva judicial y solo puede ser impuesta de manera definitiva por un juez de la República de cualquier especialidad, si está en ejercicio de sus funciones**.

3.5. La competencia de la Procuraduría General de la Nación, en el marco de la regla de interpretación de la Corte Constitucional

- La Procuraduría General de la Nación, en tanto autoridad que cumple funciones administrativas, **no puede imponer con carácter definitivo a servidores de elección popular en ejercicio**, las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad, sin la intervención de un juez -reserva judicial-. Estas restricciones solo pueden ser decididas por los jueces de la República, con independencia de su especialidad y siempre que brinden garantías, especialmente al debido proceso, semejantes a aquellas que ofrece el proceso penal.

3.6. Con el fin de garantizar el principio de representación, se debe diferenciar entre los servidores públicos de elección popular en ejercicio y los demás servidores públicos, en donde las autoridades con funciones



administrativas no pueden imponer a las primeras sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad en garantía del principio democrático.

- La Procuraduría General de la Nación, mantiene la competencia para investigar y juzgar a servidores de elección **popular en ejercicio**. Sin embargo, la decisión sancionatoria **no cobrará ejecutoria y por ende no se podrá ejecutar**, hasta tanto se materialice un control integral por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con el fin de garantizar el principio de reserva judicial, artículo 23.2. de la Convención Americana de Derechos Humanos.

- La reserva judicial, en el caso de los procesos disciplinarios, se garantiza mediante un recurso, realmente una acción que diseñó el legislador en la Ley 2094 de 2021, el cual debe operar **en todos los casos** en los que el servidor público de elección se encuentre en ejercicio del mandato popular.

- En dicho caso, una vez notificada la decisión sancionatoria de destitución, suspensión e inhabilidad, el servidor tendrá **30 días** para presentar los argumentos por los cuales el juez de lo contencioso administrativo debe dejar sin efectos o modificar la decisión, así como solicitar las pruebas que considere necesarias para demostrar sus asertos. Verificada esta etapa, la Procuraduría General de la Nación debe remitir **toda la actuación** para que el juez avoque su conocimiento y adopte las decisiones a que haya lugar, entre otras, decretar pruebas, trasladar a la Procuraduría General de la Nación para que se pronuncie, dar traslado para los alegatos de conclusión y, posteriormente, decidir si mantiene, modifica o niega la posibilidad de sanción disciplinaria.

- El control que debe hacer el juez de lo contencioso debe ser **automático e integral**. En otros términos, una vez la Procuraduría General de la Nación termina su actuación, se activa la competencia de la jurisdicción para determinar si es procedente o no la interferencia del mandato.

3.7. El exhorto al Congreso de la República

- La Corte Constitucional exhorta al Congreso de la República para que expida, en el menor tiempo posible, un estatuto aplicable a los servidores públicos de elección popular que “materialice los más altos estándares nacionales e internacionales en materia de protección y garantía de los derechos políticos y electorales”.



4. La situación actual de la potestad disciplinaria contra servidores de elección popular: avances

- El Estado colombiano, en el marco del cumplimiento de la sentencia del 8 de julio de 2020 de la CIDH, así como en la recomendaciones y observaciones de la Comisión Interamericana, ha venido adecuando su ordenamiento para armonizarlo con las disposiciones de la Convención Americana de Derechos Humanos, adecuación que hoy presenta una configuración de competencias que permite advertir que, las decisiones de destitución, suspensión e inhabilidad de los servidores públicos de elección popular en ejercicio del mandato, **le corresponden al juez de lo contencioso administrativo.**

- Después de la sentencia del 8 de julio de 2020 y, específicamente, a partir de la expedición de la Ley 2094 de 2021, 28 de junio de 2021, **a ningún servidor público de elección popular** le fueron restringidos sus derechos políticos, en tanto la mencionada ley expresamente indicó que, en los casos de decisiones sancionatorias contra esta clase de servidores, **no podían ejecutarse hasta tanto el juez de lo contencioso se pronunciara**, previa la interposición del recurso extraordinario de revisión que diseñó el legislador.

Situación que se modificó con la decisión de la Corte Constitucional, por cuanto la reserva judicial se consagró expresamente para los servidores públicos en ejercicio del mandato popular, como se explicará más adelante.

Es importante advertir que, todas las decisiones contra servidores de elección popular, según la jerarquía, son decididas en primera o segunda instancia por la Sala de Elección de Servidores de Elección Popular, cuyos integrantes actualmente son funcionarios de carrera de la Procuraduría General de la Nación, mientras termina la convocatoria pública que fue abierta para su conformación y para que desarrollen por un período fijo sin derecho a reelección su función.

Vale la pena señalar que, entre la vigencia de la mencionada Ley y la sentencia de la Corte Constitucional, se presentaron **no más de 10 recursos, algunos de ellos actualmente en trámite y otros inadmitidos** en la jurisdicción.

- Con posterioridad al comunicado de prensa de la sentencia de la Corte Constitucional -febrero 16 de 2023- que, señaló que el mencionado recurso



procedía de forma automática y que las decisiones de la Procuraduría General de la Nación **no cobraban ejecutoria**, no existía un solo caso contra servidores de elección popular en ejercicio del mandato en los que se hubiese proferido una decisión.

- Una vez se conoció el texto completo de la decisión del juez constitucional - 10 de agosto de 2023-, y, que la Corte Constitucional señalara **que, la reserva judicial**, lo es únicamente para los servidores de elección popular frente a quienes estaban en ejercicio del mandato popular, a efectos de no interferir con aquel, en defensa del principio democrático y los derechos políticos de los elegidos y, especialmente de los electores, no había un solo acto de la Procuraduría General de la Nación, con esas características en conocimiento del jurisdicción, por cuanto un alto porcentaje de los casos que se tramitan en la Procuraduría General de la Nación y, después de agotar las instancias que tiene previsto el procedimiento disciplinario, son contra servidores **que ya no están en ejercicio del mandato**.

- Las cifras demuestran que las garantías que introdujo el legislador en el 2021, doble instancia, recurso de doble conformidad, una sala especial para servidores de elección popular, la separación entre instrucción y juzgamiento, como la intervención que hoy debe hacer el juez de lo contencioso administrativo, son plenas garantías del derecho al debido proceso de los electos popularmente que pueden ser analizadas por la Corte-IDH en el marco de protección de los artículos 8 y 25 de la Convención, para concluir que resultan conformes con el artículo 23.2 y que cumplen las razones de la sentencia del 8 de julio de 2020.

- A la fecha, se reitera, como consecuencia de la reforma que introdujo el legislador de 2021, **ningún servidor público de elección popular en ejercicio de su mandato ha visto interferido su derecho político con fundamento en una sanción a las que se refiere la Corte-IDH**. Es decir, se ha cumplido objetivamente la decisión de la Corte-IDH.

En este punto, es importante señalar que, se han presentado desde el 8 de julio de 2020 a la fecha, **16 casos de suspensión provisional de electos popularmente en ejercicio de su mandato**, suspensión como medida cautelar y no como sanción, asunto que es importante tener en cuenta, en tanto la decisión de CorteIDH no se refirió a las medidas cautelares.



- En el marco de cumplimiento de la sentencia del 8 de julio de 2020, es relevante que la Corte-IDH, evalúe, con un espectro más amplio, los esfuerzos que, desde que se conoció la decisión viene haciendo el Estado colombiano, en el marco de las realidades sociales, políticas y culturales que le subyacen, por cuanto la intervención de los jueces penales tiene una finalidad diversa al control disciplinario y que demuestran la necesidad del control disciplinario.

Igualmente, que la Corte Constitucional le ha pedido al legislador que expida un estatuto disciplinario especial para los servidores públicos, pero, mientras se da la discusión en el marco del principio democrático, se debe entender que, el actual procedimiento, por sus características, cumple los estándares del artículo 23.2 de la CADH.

5. Retos frente al cumplimiento estricto de la decisión de la CorteIDH

- En el Estado colombiano, internamente, se han venido generando decisiones con diversos criterios sobre la facultad que tiene la Procuraduría General de la Nación para restringir derechos de carácter político de servidores de elección popular.

- Por un lado, el Ejecutivo nacional, en cabeza del presidente de la República, y beneficiario de la decisión del 8 de julio de 2020, viene insistiendo en la eliminación de la potestad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación frente a servidores de elección popular, en tanto se entiende que solo los jueces penales pueden restringir los derechos políticos de aquellos.

En consecuencia, presentó un acto reformativo de la Constitución con dicho fin, proyecto que terminó archivado por decisiones de carácter político que se dieron en ese momento. Igualmente, anunció que se radicará un nuevo proyecto de reforma a la Constitución en marzo de 2024, en el mismo sentido del proyecto anterior: la eliminación de la potestad disciplinaria frente a servidores de elección popular.

- La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, específicamente el Consejo de Estado, Sección Segunda, con fundamento en la decisión del 8 de julio de 2020, ha anulado a la fecha **6** decisiones proferidas por la Procuraduría General de la Nación adoptadas con anterioridad a la decisión de la CorteIDH y que hoy conocen jueces de tutela. Estas decisiones, parten de la incompetencia de Procuraduría General de la Nación para ejercer la potestad disciplinaria con fundamento en el



artículo 23.2 de la CADH, en franco desconocimiento de las decisiones de la Corte Constitucional que, antes de la sentencia de la CorteIDH, habían reconocido la facultad constitucional plena de la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones disciplinarias a electos popularmente. Decisiones que, por demás, pasan por alto que, la sanción se impuso después que los servidores habían terminado su mandato, es decir, no se restringió el principio democrático. De los casos objeto de nulidad, solo uno (1) hacía referencia a un mandatario en ejercicio del mandato popular.

Con el mismo fundamento, en una decisión unipersonal, otro magistrado del Consejo de Estado se negó a tramitar el recurso o acción diseñado por el legislador y corregido por la Corte Constitucional, para garantizar la reserva judicial, asunto que, actualmente, conoce la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

- En ese sentido, el primer reto que tiene la institucionalidad colombiana es aceptar que, en nuestro Estado constitucional, la Constitución y su interpretación es una función propia y excluyente de la Corte Constitucional y, por tanto, sus decisiones deben ser acatadas para no generar distorsiones de nuestro sistema democrático.

- El segundo reto, se concreta en que el sistema interamericano analice la disposición del Estado colombiano a cumplir la decisión de la CorteIDH, pero sin desconocer su arquitectura y/o diseño constitucional y, en garantía de los derechos de los electos popularmente, por lo que se requiere examinar la situación actual de los derechos políticos de los electos popularmente frente al control disciplinario que, le permita a la CorteIDH, verificar que, el procedimiento que se diseñó no es ni puede convertirse o utilizarse como un instrumento de persecución política y que garantiza los derechos enunciados en los artículos 8, 23 y 25 de la CADH.

- En ese mismo sentido, debe existir un mensaje claro desde el sistema, en tanto no puede hacer carrera la interpretación según la cual, en el marco del artículo 23.2 de la CADH, órganos constitucionales electorales que, tienen como función, verificar que las personas que participan en los procesos electorales no se encuentren inhabilitadas por disposición constitucional o legal, no puedan ejercer sus funciones por una indebida aplicación del mencionado precepto.



- En el marco del proceso electoral que terminó en el mes de noviembre con los últimos escrutinios, el Consejo Nacional Electoral revocó algunas inscripciones por causas que van desde la existencia de plena prueba de causales de inhabilidad que, para dichos cargos, fijó el Constituyente o el legislador, entre ellas, las relaciones de parentesco entre el inscrito y quien ejercía autoridad en la jurisdicción, v.gr gobernador con vínculos de parentesco con un candidato inscrito en uno de los municipios en donde aquel ejerce su autoridad política y administrativa, o Ministro con vínculos de parentesco con un candidato inscrito en un departamento.

En estos casos, desde el Ejecutivo se han cuestionado esas decisiones porque la restricción del derecho político **no proviene de juez penal**, como lo ordenó la CorteIDH.

- Con el mismo argumento, se pretende que los ciudadanos inhabilitados por decisiones disciplinarias, servidores no electos popularmente, se puedan inscribir pese a la inhabilidad, en tanto esta no proviene de juez penal. O por una causal que señala que si en los últimos 5 años ha sido sancionado tres o más veces por faltas graves o leves dolosas quedará automáticamente inhabilitado por el término de 3 años, contados desde la ejecutoria de última sanción.

Por vía de esa interpretación ampliada del artículo 23.2, se está negando la competencia de las autoridades encargadas de garantizar la igualdad, transparencia y equilibrio de las elecciones, en tanto se considera que la única restricción válida de los derechos políticos es la que puede imponer el juez penal por condena en proceso penal.

- Así mismo, se busca dejar sin efectos las decisiones adoptadas en el marco del proceso de pérdida de investidura que, si bien implica la imposibilidad de ejercer cargos de elección popular por decisión de los jueces de lo contencioso administrativo, en tanto esta decisión no es producto de una condena en proceso penal.

Conclusión

- Es importante que se le permita al Estado colombiano demostrar las bondades del sistema de control que se adoptó después de la sentencia del 8 de julio de 2020 y que él resulta compatible con las garantías de los derechos políticos de los electos popularmente.



- En el marco del seguimiento al cumplimiento de la decisión contra el Estado colombiano, se puede abrir el diálogo que propone la Corte Constitucional, que permita hacer compatibles las posturas de la de la CIDH con el modelo del Estado colombiano que solo busca, con un órgano como la Procuraduría General de la Nación, garantizar el ejercicio probo, recto y transparente de la función pública.

- Destacar que, desde la sentencia del 8 de julio de 2020, ningún servidor público de elección popular en ejercicio de su mandato ha visto interferido su derecho en razón de las actuaciones de la Procuraduría General de la Nación, por cuanto las decisiones de destitución, suspensión e inhabilidad tienen reserva judicial, por cuanto solo la puede imponer la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

6. Respuestas a las inquietudes planteadas por la CorteIDH en la comunicación CDH 13-2018/171.

6.1. Se pregunta si la mesa de trabajo que se conformó entre el Ministerio de Justicia, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República sigue suspendida e indicar detalladamente las razones de dicha suspensión.

La mencionada mesa se integró con el fin de analizar en el modelo disciplinario vigente y avanzar en propuestas que permitieran el cumplimiento de la sentencia de la CorteIDH. Debido a la composición de la mesa, las primeras jornadas de trabajo se destinaron a entender, específicamente, el funcionamiento del órgano de control en ejercicio de la potestad disciplinaria y su reorganización después de la Ley 2094.

Los integrantes expusieron, desde la institucionalidad, sus posturas sobre la forma como debería entenderse la sentencia de la CorteIDH y las reformas que, en su criterio, deberían hacerse. Se hicieron algunas propuestas por cada una de las entidades, a partir de unos mínimos para respetar la institucionalidad y diseño constitucional.

Sin embargo, ante la proximidad del pronunciamiento de la Corte Constitucional y el carácter vinculante de su decisión, se acordó suspender la mesa hasta tanto se



diera a conocer el texto de la decisión, hecho que solo se dio el 10 de agosto del año en curso, pese a que el sentido del fallo se anunció el 16 de febrero.

Una vez el texto del fallo de la Corte Constitucional fue publicado, desde el Gobierno Nacional no se volvió a plantear la reunión de la mesa. Por el contrario, se anunció la radicación de un proyecto de reforma a la Constitución para marzo de 2024, en el que, entre otros, se elimina la potestad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación frente a los servidores de elección popular y se limitan otras facultades del órgano de control, pese a que la Corte Constitucional exhortó al legislador a discutir en un estatuto disciplinario frente a estos, en donde la eliminación de la facultad disciplinaria no se planteó, por cuanto el control disciplinario hace parte del sistema de pesos y contrapesos y, en el marco del artículo 23.2 de la Convención Americana, la reserva judicial se garantiza con la participación de un juez de cualquier especialidad.

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

En atención a lo expuesto y en relación con los avances, gestiones y/o acciones llevadas a cabo por la Mesa de Trabajo Interinstitucional ¿qué información podría proporcionar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en consideración de lo expresado por la representación de las víctimas?

El diálogo interinstitucional que inició en noviembre de 2022 buscaba, entre otros objetivos, un análisis de las alternativas existentes en la Constitución Política para el cumplimiento de la decisión del 8 de julio de 2020, examen que, necesariamente incluía la reforma que introdujo el legislador de 2021.

Se insiste, cada entidad hizo su análisis, se compartieron experiencias, las razones por las que determinadas posturas podrían resultar contrarias a la Constitución Política. Este diálogo, sin duda, permitió avanzar en posibles alternativas que no fueran contrarias a la institucionalidad, pero que no se concretaron, debido a la suspensión de la mesa en enero de 2023.



6.3. ¿Cuáles son las razones por las cuales considera que la Corte Interamericana de Derechos Humanos debería considerar las reuniones de concertación celebradas en virtud de la mesa de trabajo interinstitucional como un paso importante hacia el cumplimiento de la orden emitida por el tribunal interamericano en el caso Petra Urrego vs. Colombia?

Los órganos del Estado Colombiano tienen ideas diversas de la forma en que debe cumplirse la sentencia de la CorteIDH. Así, por ejemplo, el Ejecutivo considera que la única forma, es eliminando la potestad disciplinaria frente a los servidores de elección popular, a quienes solo se les debe aplicar el código penal, esta postura pone en riesgo la institucionalidad en tanto existen otras figuras en el derecho constitucional colombiano en donde jueces, diferentes al penal, imponen restricciones a los derechos políticos -pérdida de investidura y nulidad electoral- u órganos no judiciales que, como en el caso del Consejo Nacional Electoral, están facultados para revocar las inscripciones, lo que se ha entendido como otra forma de limitación de los mencionados derechos.

Por su parte, la Corte Constitucional, máximo tribunal que tiene entre sus funciones la guarda y garantía de la Constitución, ha considerado que la reserva judicial a la que se refiere el 23.2 de la CADH, se puede garantizar con la intervención de cualquier juez, independientemente de su especialidad.

A la fecha, la Procuraduría General de la Nación sigue los lineamientos de la Corte Constitucional y considera que cumple lo ordenado por la CorteIDH, en tanto en ejercicio de la potestad disciplinaria **ningún servidor público en ejercicio del mandato popular lo ha visto interrumpido por la decisión del órgano de control.**

Igualmente, ha entendido que, la finalidad de la decisión del 8 de julio de 2020 es la protección del principio democrático mediante la reserva judicial, razón por la que aquellos servidores públicos que resultaron electos en las pasadas elecciones territoriales -29 de octubre- y frente a los cuales el proceso disciplinario terminó después de la jornada electoral con una decisión que limita los derechos políticos, como, por ejemplo, no poder tomar posesión del cargo para el cual fue electo, fueron enviadas a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para su control integral, como una forma de proteger el principio democrático. En otros términos, en estos casos, será la jurisdicción la que determine si es procedente o no la interrupción del mandato que recibieron estos ciudadanos en las recientes elecciones.



En ese sentido, la mesa de trabajo era un mecanismo idóneo para generar un diálogo que permitiera acercar las diversas posturas frente a un tema que no ha resultado pacífico en nuestro Estado.

Después del fallo de la Corte Constitucional, según el cual el control disciplinario que ejerce la Procuraduría General de la Nación es otra forma del sistema de frenos y contrapesos, se requiere discutir el llamado estatuto del servidor público de elección popular, para definir un modelo que no desconozca las competencias constitucionales del órgano de control y la reserva judicial que exige el artículo 23.2 de la CADH.

En este punto, la mesa Interinstitucional jugaría un rol de suma importancia, dado que se podría construir de forma conjunta y articulada una propuesta que redunde en protección de los derechos de los electos popularmente y la institucionalidad colombiana, como se venía haciendo hasta su suspensión y que cuide elementos esenciales de la Constitución, por cuanto la eliminación de la potestad disciplinaria frente a los electos popularmente implicaría una sustitución de la Constitución Política.

6.4. La Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos, manifestó que: *"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".*

En ese sentido, ¿Cuáles son sus consideraciones respecto de la cita anterior?

Sin perjuicio de ser reiterativos, es necesario indicar que, desde la sentencia de 8 de julio de 2020, ningún servidor público de elección popular **en ejercicio de su mandato** ha visto interrumpido su mandato por una decisión de la Procuraduría General de la Nación.



La potestad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación a la fecha se ejerce frente a los servidores públicos sin distingo alguno. Sin embargo, frente a aquellos que están **en ejercicio de un mandato popular**, se requiere de la intervención del juez de lo contencioso administrativo que, finalmente, es el que define si hay lugar o no a la imposición de una sanción disciplinaria.

En consecuencia, no es acertado afirmar que *“los y las funcionarios pueden continuar siendo sancionados con pena de inhabilitación o destitución mediante decisiones disciplinarias emitidas por la PGN”*, por cuanto, se insiste, el principio democrático **para ser limitado requiere de la intervención de la jurisdicción - reserva judicial-** y, en consecuencia, las sanciones de destitución, suspensión e inhabilitación de quienes son servidores públicos de elección popular en ejercicio solo pueden ser decididas por un juez.

Por tanto, se considera de suma importancia que la CortelDH analice, evalúe, examine el modelo disciplinario que se aplica por el Estado colombiano después de la sentencia del 8 de julio de 2020, porque más allá de las amplias y reforzadas garantías que implementó el legislador en la Ley 2094 de 2021, lo más importante de cara al cumplimiento de la sentencia de la CortelDH, **es que las decisiones de destitución, suspensión e inhabilitación para los servidores públicos que estén en ejercicio de un mandato popular las impone un juez** que, si bien no es penal, es un juez que debe garantizar y proteger todos los derechos, especialmente, los políticos del servidor investigado.

Con sentimientos de consideración y estima,

MARGARITA CABELLO BLANCO
Procuradora General de la Nación
República de Colombia.