


Bogotá D.C., 26 de septiembre de 2022

Doctor
Ricardo Pérez Manrique
Presidente
Corte Interamericana de Derechos Humanos
E.S.D.

Vigencia:	2022 - Consecutivo: ASO-D-1838
Vigencia	2022
Consecutivo	ASO-D-1838
Asunto	AMICUS CURIAE DE ASOCAPITALES SOBRE EL INCUMPLIMIE.
Fecha de Radicación	26/09/2022-02:39 PM
Destinatarios Externos	RICARDO PÉREZ MANRIQUE - PRESIDENTE-(BOGOTÁ.



REFERENCIA: Amicus Curiae - Incumplimiento del fallo Petro Urrego Vs Colombia.

LUZ MARÍA ZAPATA ZAPATA, identificada con cédula de ciudadanía número 42.086.736 de la ciudad de Pereira, actuando como ciudadana colombiana y como Directora Ejecutiva de la **Asociación Colombiana de Ciudades Capitales -ASOCAPITALES-**, solicito respetuosamente a la Corte Interamericana de Derechos Humanos que se admita el presente escrito de *Amicus Curiae*, con el fin de que sean tenidas en cuenta algunos hechos relacionados con (i) el incumplimiento por parte del Estado colombiano de las órdenes de la Resolución del 25 de noviembre de 2021 que da seguimiento a las órdenes emitidas por este alto tribunal en el fallo Petro Urrego vs Colombia; y (ii) con la afectación directa que tiene dicho incumplimiento sobre los derechos políticos de los alcaldes de las ciudades capitales, cuyos intereses representa la organización que dirijo, y quienes a nuestro juicio deberían ser constituidos dentro del proceso como beneficiarios.

Para ello, el siguiente escrito se estructurará de la siguiente manera:

- I. Procedencia del Amicus Curiae.
- II. Naturaleza de Asocapitales.
- III. Los alcaldes de las ciudades capitales deben ser constituidos dentro del proceso como beneficiarios de la sentencia Petro Urrego Vs Colombia y como víctimas de su incumplimiento
 - A. Casos en los que se demuestra que el Estado Colombiano sigue vulnerando los derechos políticos de funcionarios electos popularmente.
 - B. Los alcaldes de las ciudades capitales deben ser constituidas dentro del proceso como beneficiarios de la sentencia de Petro Urrego Vs Colombia, y afectadas por el no cumplimiento del fallo

- IV. Incumplimiento del fallo Petro Urrego Vs Colombia: El Estado colombiano no ha adecuado el derecho interno a los parámetros establecidos en la Sentencia del 8 de julio de 2020 en materia de restricción de derechos políticos de funcionarios electos popularmente.
- A. Órdenes emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el fallo Petro Urrego Vs Colombia.
 - B. Órdenes emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Resolución del 25 de noviembre de 2021.
 - C. Derecho de petición radicado por Asocapitales e Informe de cumplimiento presentado por el Estado colombiano el 4 de abril de 2022.
 - D. El Estado colombiano no ha adecuado el derecho interno a los parámetros establecidos en la Sentencia del 8 de julio de 2020 en materia de restricción de derechos políticos de funcionarios electos popularmente.
 - i. La adecuación del proceso de control fiscal de la Contraloría General de la República.
 - ii. La adecuación del proceso disciplinario promovido por la Procuraduría General de la Nación.
 - 1. El reconocimiento de la función jurisdiccional a la Procuraduría General de la Nación para investigar y juzgar a todos los servidores públicos.
 - 2. La concentración de competencias en la Procuraduría General de la Nación para adelantar las etapas de investigación, instrucción y juzgamiento de los servidores públicos.
 - 3. La doble instancia a cargo del mismo órgano que profirió la decisión de primera instancia.

V. Petición

VI. Anexos

VII. Notificaciones

I. Procedencia del Amicus Curiae

En este aparte, explicaremos las razones por las cuales procede el presente Amicus Curiae. En primer lugar, es importante resaltar que el Amicus Curiae nació con el propósito de que juristas o expertos brindaran apoyo a la labor de los tribunales en cuanto a la identificación de precedentes o normas positivas relevantes para los casos objeto de discusión. Lo anterior, teniendo en cuenta que dichos precedentes o normas positivas podían ser desconocidas por los jueces. La amplia

utilización de esta figura en países de tradición anglosajona, y la influencia de estos, hizo que sistemas internacionales de derechos humanos y sus altas Cortes adoptaran el uso del Amicus Curiae. Tal es el caso de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.¹

Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en adelante Corte IDH, los Amicus Curiae son:

*“escritos realizados por **terceros ajenos a un caso** o a una solicitud de opinión consultiva que está estudiando la Corte Interamericana, que de manera voluntaria ofrecen su opinión sobre algún aspecto relacionado con el caso o la solicitud de opinión consultiva, **esto para colaborar con el Tribunal en la resolución de la sentencia o en la resolución de opinión consultiva.**”² (Negrilla fuera de texto).*

Dicha definición se desprende de lo dispuesto en el artículo 44 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, especialmente, de los artículos 2 y 44 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por un lado, el artículo 44 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala que:

“Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado parte.”

Por su parte, los artículos 2 y 44 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecen lo siguiente:

“Artículo 2. Definiciones

(...)

3. la expresión “Amicus Curiae” significa la persona o institución ajena al litigio y al proceso que presenta a la Corte razonamientos en torno a los hechos contenidos en el sometimiento del caso o formula consideraciones jurídicas sobre la materia del proceso, a través de un documento o de un alegato en audiencia;

(...)”

¹ Defensoría del Pueblo. El Amicus Curiae: ¿qué es y para qué sirve? Jurisprudencia y labor de la Defensoría del Pueblo. Lima. 2009. Primera edición. Pág 21. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/26654.pdf>

² Corte Interamericana de Derechos Humanos. ¿Qué son los Amici Curiae?. En: https://www.corteidh.or.cr/amicus_curiae.cfm

“Artículo 44. Planteamientos de Amicus Curiae

- 1. El escrito de quien desee actuar como Amicus Curiae podrá ser presentado al Tribunal, junto con sus anexos, a través de cualquiera de los medios establecidos en el artículo 28.1 del presente Reglamento, en el idioma de trabajo del caso, y con el nombre del autor o autores y la firma de todos ellos.*
- 2. En caso de presentación del escrito del Amicus Curiae por medios electrónicos que no contengan la firma de quien los suscribe, o en caso de escritos cuyos anexos no fueron acompañados, los originales y la documentación respectiva deberán ser recibidos en el Tribunal en un plazo de 7 días contados a partir de dicha presentación. Si el escrito es presentado fuera de ese plazo o sin la documentación indicada, será archivado sin más tramitación.*
- 3. En los casos contenciosos se podrá presentar un escrito en calidad de Amicus Curiae en cualquier momento del proceso pero no más allá de los 15 días posteriores a la celebración de la audiencia pública. En los casos en que no se celebra audiencia pública, deberán ser remitidos dentro de los 15 días posteriores a la resolución correspondiente en la que se otorga plazo para la remisión de alegatos finales. El escrito del Amicus Curiae, junto con sus anexos, se pondrá de inmediato en conocimiento de las partes para su información, previa consulta con la Presidencia.*
- 4. En los procedimientos de supervisión de cumplimiento de sentencias y de medidas provisionales, podrán presentarse escritos del Amicus Curiae. (Negrilla fuera de texto).*

De acuerdo con los artículos señalados, cualquier persona o entidad ajena a un caso puede presentar un Amicus Curiae ante la Corte IDH, la cual podrá atender cualquier intervención que estime pertinente.

Es importante resaltar que, de acuerdo con los artículos citados, los Amicus Curiae pueden referirse a cuestiones relacionadas con el cumplimiento de las sentencias. Particularmente, el numeral 4 del artículo 44 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos indica lo siguiente: *“En los procedimientos de supervisión de cumplimiento de sentencias y de medidas provisionales, podrán presentarse escritos del Amicus Curiae”*. (Negrilla fuera de texto).

Así mismo lo señala la Corte IDH, en el caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, en el cual se indicó que los Amicus Curiae pueden referirse a cuestiones relacionadas con el

cumplimiento de la sentencia. La Corte también ha señalado que los asuntos sobre los que decide merecen la mayor deliberación posible de argumentos, razón por la cual los Amicus Curiae tienen un importante valor, dando aportes que contribuyen al debate y amplían los elementos de juicio con que cuenta la Corte fortaleciendo el Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos.³

En el caso en concreto, el Amicus Curiae que se remite es procedente toda vez que tiene como fin presentar a la Corte IDH algunas reflexiones expertas en torno al incumplimiento por parte del Estado de las órdenes emitidas en el fallo *Petro Urrego Vs Colombia*. Al respecto, es importante recordar que la Corte IDH, a través de la Resolución del 25 de noviembre de 2021, resolvió mantener abierto el procedimiento de supervisión de cumplimiento del fallo *Petro Urrego Vs Colombia* “*respecto de las tres garantías de no repetición de adecuación del derecho 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*”. (cursiva por fuera de texto)

En ese sentido, este Amicus Curiae presenta algunos hechos y argumentos de cara a la supervisión de cumplimiento de la sentencia del 8 de junio de 2020 “Caso Petro Urrego Vs Colombia”.⁵ Específicamente, se quiere demostrar el incumplimiento del Estado a las órdenes emitidas por la Corte IDH en dicho caso; en particular, la de adecuar su derecho interno de tal manera que se impida a los órganos administrativos aplicar sanciones que impliquen una restricción al ejercicio de los derechos políticos de los funcionarios públicos elegidos democráticamente. Adicionalmente, en el presente Amicus Curiae se pretende exponer cómo dicho incumplimiento por parte del Estado afecta de manera directa a los alcaldes de las ciudades capitales, cuyos intereses representa la organización que dirijo, por lo que estas deberían ser vinculadas al proceso como beneficiarios.

II. Naturaleza de Asocapitales

En el presente aparte, señalaremos las razones por las que solicitamos respetuosamente a la Corte IDH tener en cuenta las apreciaciones realizadas por la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales -Asocapitales-, asociación en la cual ejerzo el cargo de directora ejecutiva.

³ Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Corte Interamericana De Derechos Humanos Sentencia de 6 de agosto de 2008

⁴ Punto resolutivo octavo de la Sentencia Caso Petro Urrego vs. Colombia. Sentencia de 8 de junio de 2020. Serie C, No. 406.

⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Petro Urrego vs. Colombia. Sentencia de 8 de junio de 2020. Serie C, No. 406.

Tal como se mencionó anteriormente, el Amicus Curiae nació con el propósito de que juristas o **expertos** brindaran apoyo a la labor de los tribunales. Así pues, el Amicus Curiae consiste en los razonamientos que, sobre un proceso específico, presenta una persona o institución ajena a éste.

Teniendo en cuenta lo anterior, solicitamos respetuosamente a la Corte IDH tener en cuenta las apreciaciones realizadas por Asocapitales en el presente Amicus Curiae toda vez que podemos ser considerados como expertos en la materia que se trata en dicho proceso, por las siguientes razones.

Asocapitales es una organización sin ánimo de lucro que tiene por objeto trabajar en la confección, consolidación y gestión de una agenda común construida desde los territorios y constituida por temas de alcance e interés nacional, regional y local. Para lograr este propósito, la Asociación trabaja principalmente en la generación de espacios de diálogo, integración, concertación y colaboración entre las autoridades municipales y nacionales⁶.

Así, desde el año 2012 Asocapitales ha venido trabajando constantemente por la defensa de los intereses de las ciudades capitales y sus habitantes. En el marco de esta defensa, hemos trabajado por la protección de los derechos de (i) las autoridades políticas de estas entidades territoriales, quienes son funcionarios públicos democráticamente electos y (ii) de los habitantes de estas entidades territoriales, quienes tienen derecho a la democracia según el artículo 1 de la Carta Democrática Interamericana⁷.

Con fundamento en lo anterior, entidades nacionales de gran relevancia en materia de protección de derechos, como es la Corte Constitucional colombiana, han solicitado reiteradamente a esta asociación conceptos técnicos en materia de derechos fundamentales y constitucionales, en los cuales actuamos de manera recurrente a través de Amicus Curiae y otro tipo de intervenciones.

En ese sentido, somos una entidad que tiene amplia experiencia en el análisis de las problemáticas y necesidades que giran en torno a la protección de los derechos políticos de los funcionarios elegidos popularmente y de sus electores. Este conocimiento es importante en el caso en concreto, puesto que, como se mencionó anteriormente y como se expondrá de manera detalla más adelante, desde Asocapitales hemos observado que el Estado colombiano viene incumpliendo algunas órdenes emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el fallo Petro Urrego Vs Colombia, con lo que cual se afecta de manera desproporcionada los derechos políticos

⁶ Asocapitales. Quiénes somos. En: <https://www.asocapitales.co/nueva/quienes-somos/>

⁷ Artículo 1 Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.

de los funcionarios públicos democráticamente electos, dentro de los cuales se encuentran los alcaldes de las ciudades capitales. Estos, como ya se mencionó, trabajan constantemente con Asocapitales para el diseño e impulso de iniciativas que promuevan el desarrollo de las ciudades y de sus habitantes.

En conclusión, solicitamos respetuosamente a la Corte IDH tener en cuenta las apreciaciones realizadas por Asocapitales, ya que somos una entidad que ha venido trabajando por 10 años en la protección de los derechos de las ciudades capitales y de sus habitantes, tales como el derecho a la democracia, consagrado en el artículo 1 de la Carta Democrática Interamericana.

Una vez expuesto lo anterior, a continuación, se expondrán los argumentos por los que consideramos que (i) los alcaldes de las ciudades capitales deben ser constituidos dentro del proceso como beneficiarios de la sentencia Petro Urrego Vs Colombia; y (ii) el Estado sigue incumpliendo las órdenes emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el fallo Petro Urrego Vs Colombia⁸.

III. Los alcaldes de las ciudades capitales deben ser constituidos dentro del proceso como beneficiarios de la sentencia Petro Urrego Vs Colombia y como víctimas de su incumplimiento

Tal como se demostrará de manera detallada en el capítulo IV, el Estado sigue permitiendo a las autoridades administrativas restringir de manera desproporcionada e irrazonable los derechos políticos de los funcionarios públicos democráticamente electos, contrariando lo dispuesto en la Convención Americana de Derechos Humanos y en la sentencia Petro Urrego Vs Colombia. En este capítulo se demostrará cómo dicho incumplimiento afecta directamente a los alcaldes de las ciudades capitales. Para ello, (i) se analizarán los casos en los que se demuestra que el Estado Colombiano sigue vulnerando los derechos políticos de funcionarios electos popularmente; y (ii) se explicará por qué los alcaldes de las ciudades capitales deben ser constituidos dentro del proceso como beneficiarios de la sentencia Petro Urrego Vs Colombia

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Petro Urrego vs. Colombia. Sentencia de 8 de junio de 2020. Serie C, No. 406.

a. Casos en los que se demuestra que el Estado Colombiano sigue vulnerando los derechos políticos de funcionarios elegidos popularmente

La Procuraduría General de la Nación continuó vulnerando los derechos políticos a funcionarios de elección popular bajo la facultad que le concedió la Ley 2094 de 2021. Esta ley le otorgó funciones jurisdiccionales a la Procuraduría para adelantar investigaciones disciplinarias e imponer las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a quienes ejercen funciones públicas, incluyendo a los funcionarios de elección popular.

Algunos casos que demuestran la vulneración de los derechos políticos a funcionarios de elección popular son las suspensiones realizadas por parte de la Procuraduría General de la Nación al alcalde de Medellín, Daniel Quintero, el 11 de mayo de 2022, y al alcalde de Ibagué, Andrés Fabián Hurtado, el 10 de mayo de 2022.

Hay que anotar que, aunque la suspensión fue levantada, la Procuraduría, en comunicación del 31 de mayo de 2022⁹ y del 21 de junio de 2022¹⁰, advirtió que el proceso disciplinario continuará, y que los alcaldes seguirán vinculados al proceso de acuerdo a las facultades jurisdiccionales que la ley le asignó a la Procuraduría General de la Nación. Lo anterior es prueba fehaciente de que los derechos de los dos alcaldes mencionados siguen en riesgo y de que la Procuraduría General de la Nación sigue vulnerando los derechos políticos de los funcionarios de elección popular.

⁹Procuraduría. Procuraduría levantó suspensión provisional del alcalde de Ibagué.2022. Consultado en:<https://www.procuraduria.gov.co/portal/PROCURADURIA-LEVANTO-SUSPENSION-PROVISIONAL-DEL-ALCALDE-DE-IBAGUE.news#:~:text=La%20Procuradur%C3%ADa%20General%20de%20la,al%20expresar%20su%20apoyo%20al>

¹⁰ Procuraduría. Procuraduría levantó suspensión provisional del alcalde de Medellín Antioquia.2022.Consultado en:https://www.procuraduria.gov.co/portal/PROCURADURIA-LEVANTO-SUSPENSION-PROVISIONAL-DEL-ALCALDE-DE-MEDELLIN_-ANTIOQUIA.news

Por otra parte, la Contraloría Municipal de Cúcuta, mediante resolución N°0888 del 29 de agosto de 2022, exigió al gobernador del departamento de Norte de Santander suspender al alcalde de la ciudad capital de Cúcuta, Jairo Tomas Yáñez Rodríguez,

Dicha orden es una muestra más de la vulneración que los órganos de control del Estado colombiano que vienen cometiendo sobre los derechos políticos de los funcionarios de elección popular.

b. Los Alcaldes de las ciudades capitales deben ser constituidas dentro del proceso como beneficiarios de la sentencia de Petro Urrego Vs Colombia, y como víctimas por el no cumplimiento del fallo

La Corte IDH consagra la figura de “beneficiarios”, entendidos estos como las personas favorecidas o receptoras de las medidas u obligaciones de protección o reparación producto de sentencias proferidas por la Corte IDH. El termino de beneficiario se encuentra contemplado en el artículo 27 del reglamento de la Corte y ha sido aplicado en diversas sentencias, resoluciones de supervisión y medidas de cumplimiento. Un ejemplo de ello es la sentencia Petro Urrego Vs Colombia, en la cual la Corte IDH consideró a Gustavo Petro como beneficiario de las reparaciones que se ordenaron, al ser víctima de las violaciones señaladas en el capítulo VII de la Convención Americana de Derechos Humanos.

La Corte IDH en la sentencia Petro Urrego Vs Colombia determinó que el Estado es responsable por la violación del derecho contenido en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio del entonces alcalde de la ciudad capital de Bogotá Gustavo Petro Urrego. Dentro de su fallo ordenó al Estado adecuar la normativa interna que faculta a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República para imponer sanciones de destitución e inhabilitación a funcionarios públicos democráticamente electos. Como se puede observar, dicha orden vincula a los funcionarios elegidos por voto popular, tales como los alcaldes de las ciudades capitales, quienes en razón a esta decisión son beneficiarios de la sentencia.

Sobre el particular, es preciso recordar que el Estado Colombiano incumplió las ordenes de la Corte IDH al permitir que autoridades administrativas como la Procuraduría y las Contralorías siguieran restringiendo los derechos políticos de los funcionarios públicos democráticamente electos, tal como se demuestra en el aparte anterior con los casos de los alcaldes de las ciudades capitales de Medellín, Ibagué y Cúcuta. Este incumplimiento deja desprovisto de una protección normativa interna a los funcionarios elegidos por voto popular, convirtiéndolos en victimias del no

cumplimiento del fallo debido a la negligencia del Estado colombiano por no adoptar medidas que adecuen el ordenamiento interno a lo establecido en la sentencia.

Desde Asocapitales consideramos que el incumplimiento del fallo de la Corte IDH afecta de manera especial a los alcaldes de las ciudades capitales, pues, al ser estos los que conglomeran la mayor cantidad de población colombiana, están expuestos a una mayor presión y exposición mediática. Lo anterior, implica que sobre los alcaldes de las ciudades capitales existe un mayor control de sus acciones personales y decisiones administrativas. Ahora bien, dicho control no es perjudicial, salvo en aquellos países como Colombia en donde los órganos administrativos de control fiscal y disciplinario tienen la facultad de suspender y destituir a los funcionarios elegidos popularmente, convirtiéndolos en los principales blancos de persecución política.

A pesar de lo expuesto, los alcaldes de las ciudades capitales de Colombia no se encuentran constituidos como beneficiarios dentro del proceso Petro Urrego Vs Colombia, aun cuando el fallo los cobija y sus derechos políticos se encuentran gravemente amenazados. Vale la pena destacar que estos alcaldes tienen el mismo tipo de cargo y condiciones que el ex alcalde Gustavo Petro cuando fue destituido.

Que estos funcionarios públicos no estén constituidos como beneficiarios del fallo los expone a una mayor persecución política por parte de los órganos de control, a través de las suspensiones y destituciones arbitrarias que inician. Consideramos que la situación actual de los funcionarios públicos democráticamente electos, especialmente de los alcaldes de ciudades capitales, es grave, puesto que, al no haber un pronunciamiento directo por parte de la Corte, no son considerados como beneficiarios del fallo, a pesar que sus efectos los vinculen directamente. Además, no pueden participar de manera plena en el proceso que busca proteger sus derechos políticos, puesto que no se contemplan de forma directa como víctimas o presuntas víctimas.

Un ejemplo de lo anterior es que, para conocer del informe de cumplimiento presentado por el Estado colombiano el 4 de abril de 2022, desde Asocapitales, representante de las ciudades capitales, tuvimos que presentar un derecho de petición preguntando si se había radicado dicho informe, pues los alcaldes, al no ser partes dentro del proceso que se lleva ante la Corte IDH, no fueron notificados de la radicación de este. Esto implica que, al no conocer el informe presentado por el Estado colombiano a la Corte IDH, a los alcaldes de ciudades capitales y demás funcionarios democráticamente electos se les dificultó o imposibilitó su revisión y su facultad de ejercer el derecho a presentar observaciones sobre este informe, como lo dispone el artículo 69 del reglamento de la Corte.

Con fundamento en lo anterior, desde Asocapitales consideramos de manera respetuosa que los funcionarios públicos elegidos por voto popular, especialmente los alcaldes de las ciudades

capitales por las razones expuestas, deberían ser constituidos formalmente como beneficiarios del fallo Petro Urrego vs Colombia y como víctimas del incumplimiento del mismo, permitiéndoles tener acceso actualizado a la información que les afecta directamente, y ser contemplados dentro de las medidas cautelares provisionales, seguimiento y decisiones en general adoptadas por parte de la Corte IDH.

Al respecto, se resaltan algunos casos en los que la Corte IDH ha hecho extensivas sus medidas de protección a otras personas que no fueron tenidas en cuenta inicialmente dentro de los procesos iniciados ante este alto tribunal. Tal es el caso de la resolución del 14 de octubre de 2021 emitida por la Corte, relacionada con los pobladores de las comunidades del pueblo Indígena Miskitu de la región Costa Caribe Norte, en donde se amplió las medidas provisionales de protección a comunidades y defensores de derechos humanos que no se habían tenido en cuenta al inicio del proceso. Otro caso es el de Juan Sebastián Chamorro y otros Vs Nicaragua, en el cual la Corte IDH, a través de la resolución del 9 de septiembre de 2021, amplió las Medidas Provisionales del proceso a otros sujetos. Igualmente, por medio de la resolución del 4 de julio de 2006, la Corte IDH en el caso de los niños y adolescentes privados de libertad en el "Complejo do Tatuapé" da FEBEM Vs Brasil, amplió los efectos de sus ordenes a otros sujetos.

El criterio utilizado por la Corte IDH para ampliar las medidas provisionales a otras personas consiste en que *“los hechos alegados en la solicitud tengan una conexión fáctica con los eventos que justificaron la adopción de medidas provisionales. Además, ha señalado que si bien es cierto los hechos que motivan una solicitud de medidas provisionales o ampliación de las mismas no requieren estar plenamente comprobados, sí se requiere un mínimo de detalle e información que permitan al Tribunal apreciar prima facie una situación de extrema gravedad y urgencia.”*¹¹

Resaltamos que estas medidas pueden ser decretadas de oficio según lo faculta el artículo 27 del reglamento de la Corte y el artículo 63.2 de la convención.

Por consiguiente, consideramos que los alcaldes de las ciudades capitales deben ser constituidos como beneficiarios del fallo Petro Urrego vs Colombia y como víctimas del incumplimiento del mismo.

Una vez expuesto lo anterior, a continuación, se expondrán de manera detallada los argumentos por los que consideramos que el Estado colombiano sigue incumpliendo la orden

¹¹ Asuntos pobladores de las comunidades del pueblo indígena miskitu de la región costa caribe norte. ratificación, ampliación y seguimiento de medidas provisionales. resolución de la corte interamericana de derechos humanos de 14 de octubre de 2021, Considerando 15.

de la Corte IDH relacionada con la adecuación del derecho interno a los parámetros establecidos en la Sentencia del 8 de julio de 2020 en materia de restricción de derechos políticos de funcionarios electos popularmente.

IV. Incumplimiento del fallo Petro Urrego Vs Colombia: El Estado colombiano no ha adecuado el derecho interno a los parámetros establecidos en la Sentencia del 8 de julio de 2020 en materia de restricción de derechos políticos de funcionarios electos popularmente

Con el fin de demostrar que el Estado colombiano sigue incumpliendo la orden de la Corte IDH relacionada con la adecuación del derecho interno a los parámetros establecidos en la Sentencia del 8 de julio de 2020 en materia de restricción de derechos políticos de funcionarios electos popularmente, abordaremos los siguientes puntos: (a) órdenes emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el fallo Petro Urrego Vs Colombia; (b) órdenes emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Resolución del 25 de noviembre de 2021; (c) derecho de petición radicado por Asocapitales e Informe de cumplimiento presentado por el Estado colombiano el 4 de abril de 2022¹²; y (d) el Estado colombiano no ha adecuado el derecho interno a los parámetros establecidos en la Sentencia del 8 de julio de 2020 en materia de restricción de derechos políticos de funcionarios elegidos popularmente.

a. Órdenes emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el fallo Petro Urrego Vs Colombia

En primer lugar, es importante precisar que la Convención Americana sobre Derechos Humanos fue aprobada por Colombia mediante la Ley 16 de 1972. De acuerdo con el artículo 93 de la Constitución Política, el contenido de este instrumento prevalece sobre el ordenamiento jurídico colombiano, ya que se trata de disposiciones que reconocen Derechos Humanos. De ese modo, la Corte Constitucional, en sentencias C-852 de 1999 y C-774 de 2001, ha declarado que la Convención hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto. Esto implica que el contenido de la Convención tiene rango constitucional.

En cuanto a los derechos políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone lo siguiente en su artículo 23:

“1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

¹² Ver el anexo 3.

- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal."
(Subrayado fuera del texto).

En consecuencia, sólo la legislación de un Estado parte puede reglamentar el ejercicio de los derechos políticos. Además, las restricciones a los derechos y oportunidades preceptuado por la Convención sólo pueden limitarse por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, **o por una condena en proceso penal por juez competente.**

En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en sentencia del 1 de septiembre de 2011 "*Caso López Mendoza vs. Venezuela*"¹³, señaló que el alcance del artículo 23 de la Convención Americana implica que las restricciones a los derechos políticos deben ser impuestas mediante condena de un juez competente. Además, dispuso que las sanciones que limitan estos derechos deben ser el resultado de un proceso penal, en el cual se respeten las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la misma Convención. En especial, la garantía de ser oído por un juez competente, independiente e imparcial.

De igual modo, la Corte Interamericana, en sentencia del 8 de junio de 2020 "*Caso Petro Urrego Vs Colombia*"¹⁴, reiteró que el artículo 23.2 de la Convención no permite que un órgano administrativo pueda aplicar una sanción que implique una restricción al ejercicio de los derechos políticos, ya que estas restricciones solo puede imponerlas un juez competente mediante sentencia judicial dentro de un proceso penal.

En particular, en la sentencia referenciada anteriormente, la Corte Interamericana declaró que las sanciones disciplinarias que puede imponer la Procuraduría General de la Nación a los funcionarios elegidos democráticamente, tales como la destitución o la inhabilidad para ejercer cargos públicos, son restricciones a los derechos políticos reconocidos por la Convención. De ese modo, el Tribunal indicó que la posibilidad de que una autoridad administrativa disciplinaria imponga

¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C, No. 233.

¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Petro Urrego vs. Colombia. Sentencia de 8 de junio de 2020. Serie C, No. 406.

restricciones a los derechos políticos de los ciudadanos es incompatible con el artículo 23.2 de la Convención Americana y con el objeto de este instrumento internacional.

Así mismo, la Corte IDH indicó que el artículo 277 de la Constitución Política colombiana, que fija las competencias de la Procuraduría General de la Nación, admite una interpretación compatible con la Convención. La interpretación que este organismo internacional hizo de esta disposición indica que, en lo relativo a los funcionarios públicos elegidos democráticamente, la Procuraduría puede ejercer exclusivamente la potestad de vigilancia.

Por ello, la Corte IDH concluyó que el Estado colombiano incumplió con el artículo 2 de la Convención, que obliga a los Estados parte a adoptar las medidas legislativas necesarias o de otro carácter para hacer efectivos los derechos y libertades que contempla este instrumento. Así, este Tribunal conmina al Estado colombiano adecuar su ordenamiento jurídico interno, con objeto de excluir cualquier disposición normativa que permita que una autoridad administrativa restrinja directa o indirectamente los derechos políticos de los ciudadanos.

b. Órdenes emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Resolución del 25 de noviembre de 2021

El 17 de agosto de 2021 el Estado colombiano rindió a la Corte un informe sobre las medidas adoptadas a nivel interno en torno al cumplimiento de las órdenes dictadas por la Corte IDH. Frente al mismo, la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos, a través de la Resolución del 25 de noviembre de 2021, resolvió:

1. Declarar, de conformidad con lo señalado en los Considerandos 5, 7, 35 y 36 de la presente Resolución, que, dentro de los plazos otorgados en la Sentencia, el Estado ha dado cumplimiento total a las siguientes reparaciones:

- a) realizar las publicaciones y difusión de la Sentencia y de su resumen oficial (punto resolutivo séptimo de la Sentencia);*
- b) pagar al señor Petro la cantidad fijada en el párrafo 162 de la Sentencia por concepto de indemnización del daño inmaterial (punto resolutivo noveno de la Sentencia), y*
- c) pagar a las dos organizaciones representantes de la víctima las cantidades fijadas en el párrafo 165 de la Sentencia por concepto de reintegro de costas y gastos (punto resolutivo noveno de la Sentencia).*

2. Mantener abierto el procedimiento de supervisión de cumplimiento respecto de las tres garantías de no repetición de adecuación del derecho interno a los parámetros establecidos en la Sentencia en materia de restricción de derechos políticos de funcionarios electos

popularmente (punto resolutivo octavo de la Sentencia), de conformidad con lo indicado en los Considerandos 24, 29 y 32 de la presente Resolución.

3. Disponer que el Estado de Colombia adopte, en definitiva y a la mayor brevedad posible, las medidas que sean necesarias para dar efectivo y pronto cumplimiento a las reparaciones indicadas en el punto resolutivo anterior, de acuerdo con lo considerado en la presente Resolución, y con lo estipulado en el artículo 68.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

4. Disponer que el Estado presente a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a más tardar el 4 de abril de 2022, un informe sobre todas las medidas pendientes de cumplimiento, de conformidad con lo indicado en el punto resolutivo segundo y en los Considerandos 24, 29 y 32 de la presente Resolución.

5. Disponer que los representantes de la víctima y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presenten observaciones al informe del Estado mencionado en el punto resolutivo anterior, en los plazos de cuatro y seis semanas, respectivamente, contados a partir de la recepción del informe.

6. Disponer que la Secretaría de la Corte notifique la presente Resolución al Estado, a los representantes de la víctima y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Con base en lo anterior, la resolución de la Corte IDH concluyó que el Estado colombiano **no cumplió** con las tres garantías de no repetición y de **adecuación del derecho interno a los parámetros establecidos en la Sentencia del 8 de julio de 2020 en materia de restricción de derechos políticos de funcionarios electos popularmente.**

En la misma resolución, la Corte IDH ordenó al Estado colombiano **presentar a más tardar el 4 de abril de 2022 un informe sobre todas las medidas pendientes de cumplimiento**, de conformidad con lo indicado en el punto resolutivo segundo y en los considerandos 24, 29 y 32 de la resolución.

En el presente escrito daremos a conocer nuestra posición frente al informe presentado por el Estado colombiano el día 4 de abril de 2022 y, en consecuencia, sobre el incumplimiento que, hasta hoy, se sigue dando por parte del Estado frente a la orden de la Corte IDH de adecuar el derecho interno a los parámetros establecidos en la Sentencia del 8 de julio de 2020 en materia de restricción de derechos políticos de funcionarios electos popularmente.

c. **Derecho de petición radicado por Asocapitales e Informe de cumplimiento presentado por el Estado colombiano el 4 de abril de 2022**

La Asociación colombiana de Ciudades Capitales radicó el día 17 de agosto del presente año un derecho de petición¹⁵ en el cual se consultó al Ministerio de Relaciones Exteriores si el Estado Colombiano había cumplido con la entrega del informe exigido por la Corte IDH a través de su Resolución del 25 de noviembre de 2021.

A través de radicado No. 325680-RA, el Ministerio de Relaciones Exteriores dio respuesta a la solicitud de la siguiente manera:

“En ese sentido y conforme a las competencias de este Ministerio y a la información que reposa en los archivos de esta Coordinación, me permito brindar respuesta en los siguientes términos:

1. *Que el Estado Colombiano cumplió con la obligación de presentar un informe sobre todas las medidas pendientes de cumplimiento en el marco de la sentencia Petro Urrego Vs Colombia.*
2. *Que el Estado Colombiano radicó la nota diplomática con el Informe de Estado con radicado S-ORO-22-008039 el día 4 de abril del 2022, es decir, en los términos establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.*
3. *En cuanto a la solicitud número tres, me permito anexar el informe presentado por el Estado colombiano. “*

De la revisión del informe presentado por el Estado colombiano el 4 de abril de 2022 a la Corte IDH, se observa lo siguiente.

1. En relación con la adecuación del **proceso de control fiscal** promovido por la Contraloría General de la República, el Estado colombiano indicó que:
 - a. La Contraloría General de la República no tiene mandato alguno para imponer la sanción de inhabilidad. Por el contrario, 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 pública.
 - b. El Estado colombiano, mediante el artículo 1 del Acto Legislativo 04 de 2019, reformó el artículo 267 constitucional con el propósito de propender porque el control judicial del fallo con responsabilidad fiscal, acto administrativo con el que concluye el proceso, fuera célere y oportuno.
 - c. El Estado colombiano se encuentra tramitando el Proyecto de Ley Estatutaria No. 475 de 2021 Senado – 295 de 2020 Cámara, en el cual, según el informe, se incluyó la adecuación normativa exigida por la Corte IDH. Particularmente, el Estado

¹⁵ Radicado: ASO-D-1725

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, al precisar que la inhabilidad para los cargos elegidos popularmente solo podrá ser decretada por autoridad con función jurisdiccional.

2. En relación con la adecuación del **proceso disciplinario**, el Estado colombiano informó que:
 - a. Para dar cumplimiento a la orden de la Corte IDH, el Congreso de la República expidió la Ley 2094 de 2021, a través de la cual atribuyó a la Procuraduría General de la Nación función jurisdiccional para investigar y juzgar a todos los servidores públicos, incluidos los de elección popular.
 - b. Así mismo, el Estado colombiano afirma que con la Ley 2094 de 2021 se garantiza la doble instancia al separar de la etapa de instrucción o investigación, el juzgamiento en el proceso disciplinario, en donde el funcionario que asume el juzgamiento no es subordinado de quien desarrolla la instrucción.
 - c. De igual manera, el Estado colombiano afirma que con la Ley 2094 de 2021 la Procuraduría no puede ejecutar la sanción disciplinaria en el caso de los servidores de elección popular hasta tanto se pronuncie la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en cabeza del Consejo de Estado.

A continuación, se expondrán las razones por las que consideramos que las acciones expuestas por el Estado colombiano en el informe del 4 de abril de 2022 no son suficientes para dar cumplimiento a las órdenes del fallo Petro Urrego Vs Colombia emitidas por la Corte IDH. Particularmente, la de adecuar el derecho interno a los parámetros establecidos en dicho fallo, de tal manera que las autoridades administrativas disciplinarias no puedan imponer sanciones de destitución e inhabilitación de funcionarios públicos democráticamente electos.

- d. **El Estado colombiano no ha adecuado el derecho interno a los parámetros establecidos en la Sentencia del 8 de julio de 2020 en materia de restricción de derechos políticos de funcionarios electos popularmente**

Desde Asocapitales consideramos que, a pesar de las acciones expuestas en el informe del 4 de abril de 2022, el Estado colombiano ha incumplido las órdenes del fallo Petro Urrego Vs Colombia emitidas por la Corte IDH, particularmente la de adecuar el derecho interno a los parámetros establecidos en dicho fallo en materia de restricción de derechos políticos de funcionarios electos popularmente. Con el fin de demostrar lo anterior, nos pronunciaremos frente a (i) la adecuación

del proceso de control fiscal promovido por la Contraloría General de la República; y (ii) la adecuación del proceso disciplinario promovido por la Procuraduría General de la Nación.

i) **La adecuación del proceso de control fiscal de la Contraloría General de la República**

Frente a la adecuación del proceso de control fiscal de la Contraloría General de la República, el Estado colombiano afirmó en su informe del 4 de abril de 2022 que la Contraloría General de la República no tiene mandato alguno para imponer la sanción de inhabilidad, sino que, por el contrario, 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 pública. Al respecto, el Estado omitió señalar que, si bien la Contraloría no tiene mandato para imponer la sanción de inhabilidad, en virtud del numeral 8 del artículo 268 de la Constitución Política y del artículo 83 del Decreto 403 de 2020, **esta institución sí tiene la capacidad para restringir derechos políticos a través de la suspensión inmediata de funcionarios, incluidos los de elección popular.**

En segundo lugar, el Estado colombiano indicó en su informe del 4 de abril de 2022 que, con el objeto de adecuar el proceso fiscal a los lineamientos de la Corte IDH, reformó el artículo 267 constitucional, mediante el artículo 1 del acto legislativo 04 de 2019, con el propósito de propender para que el control judicial del fallo con responsabilidad fiscal, acto administrativo con el que concluye el proceso, fuera célere y oportuno. Esta actuación por parte del Estado colombiano no se ajusta a los lineamientos dados por la Corte IDH en materia de derechos políticos, pues con ello no se impide que autoridades administrativas sigan imponiendo sanciones que restrinjan los derechos políticos de los funcionarios elegidos popularmente.

Finalmente, señala el Estado colombiano que se está tramitando una nueva iniciativa legislativa que acoge las órdenes de la Corte IDH. Específicamente, señala los artículos 88, 89, 90 y 91 del Proyecto de Ley Estatutaria No. 475 de 2021 Senado – 295 de 2020 Cámara.

Por un lado, el Estado colombiano se remite al artículo 88 de dicho proyecto de Ley, el cual señala 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 sólo podrá ser aplicada por decisión judicial en los términos establecidos en los artículos 185A y 185B del***

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.” (Negrillas fuera del texto original)

Así mismo, el Estado colombiano señala el artículo 89 del proyecto de Ley, el cual busca modificar el artículo 185A del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de tal manera que la decisión de inhabilidad de funcionarios de elección popular en el marco de la responsabilidad fiscal sea proferida por autoridad con función jurisdiccional.

Frente a los artículos señalados, el Estado afirma que estos se ajustan a lo dispuesto por el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ya que establecen que la limitación de derechos políticos de quienes han sido elegidos popularmente **sólo puede ser declarada por una autoridad con función jurisdiccional.**

No obstante, desde Asocapitales consideramos que la modificación que se pretende realizar a través de dichos artículos no es suficiente para garantizar los derechos políticos de los funcionarios de elección popular. En primer lugar, no es claro qué tipo de autoridad con función jurisdiccional podría aplicar la inhabilidad, puesto que los artículos 185A y 185B del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señalados en los artículos 88 y 89 del proyecto de Ley en mención fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional de Colombia. En segundo lugar, no basta con determinar que la inhabilidad por responsabilidad fiscal sólo podrá ser declarada por autoridad con función jurisdiccional, ya que, con base en esto, el Estado colombiano podría otorgar funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas, contrariando lo dispuesto por la Corte IDH, la cual señala 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”¹⁶.

Adicionalmente, estos artículos no se ajustan a la Convención Americana de Derechos Humanos, puesto que **no garantiza que la restricción a los derechos políticos se dé en el marco de un proceso penal.** Este requisito es fundamental para que se puedan restringir los derechos políticos, tal como lo señala la Corte IDH en el caso López Mendoza Vs. Venezuela:

“El artículo 23.2 de la Convención determina cuáles son las causales que permiten restringir los derechos reconocidos en el artículo 23.1, así como, en su caso, los requisitos que deben

¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Petro Urrego vs. Colombia. Sentencia de 8 de junio de 2020 . Serie C, No. 406.

cumplirse para que proceda tal restricción. En el presente caso, que se refiere a una restricción impuesta por vía de sanción, debería tratarse de una “condena, por juez competente, en proceso penal”. Ninguno de esos requisitos se ha cumplido, pues el órgano que impuso dichas sanciones no era un “juez competente”, no hubo “condena” y las sanciones no se aplicaron como resultado de un “proceso penal”, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana”¹⁷ (Negrilla fuera de texto).

En conclusión, las actuaciones del Estado colombiano en relación con la adecuación del control fiscal no se adecúan a lo señalado por la Corte IDH, pues (i) sigue permitiendo que autoridades administrativas restrinjan los derechos políticos; y (ii) no garantiza que dicha restricción se dé en el marco de un proceso penal.

ii) La adecuación del proceso disciplinario promovido por la Procuraduría General de la Nación

Como se mencionó anteriormente, para dar cumplimiento a la orden proferida por la Corte IDH en los procesos disciplinarios promovidos por la Procuraduría General de la Nación, el Congreso de la República expidió la Ley 2094 de 2021. Desde Asocapitales consideramos que dicha ley, a diferencia de lo que afirma el Estado colombiano en su informe, incumple con las órdenes impartidas al Estado colombiano por la Corte IDH, toda vez que permite a la Procuraduría General de la Nación (PGN) imponer limitaciones irrazonables y desproporcionadas a los derechos políticos de los servidores públicos (artículo 1, Ley 2094 de 2021). Además, esta ley afecta las garantías judiciales de imparcialidad y debido proceso, ya que concentra en la PGN la potestad de adelantar las etapas investigación, instrucción, juzgamiento y la doble instancia de los procesos contra los servidores públicos (artículo 1, Ley 2094 de 2021).

En este aparte expondremos de manera detallada cada uno de las afirmaciones realizadas, para lo cual nos referiremos a las siguientes temáticas: 1) el reconocimiento de la función jurisdiccional a la Procuraduría General de la Nación (PGN) para investigar y juzgar a todos los servidores públicos, incluyendo los funcionarios elegidos por voto popular; 2) la concentración de competencias en cabeza de la Procuraduría, con el objeto de adelantar las etapas de investigación, instrucción y juzgamiento de dichos servidores públicos; y 3) la segunda instancia a cargo del mismo órgano que profirió la decisión de primera instancia.

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233, párr. 107

1. El reconocimiento de la función jurisdiccional a la Procuraduría General de la Nación para investigar y juzgar a todos los servidores públicos

La Ley 2094 de 2021 le atribuye a la Procuraduría General de la Nación funciones jurisdiccionales para la vigilancia superior de quienes ejercen funciones públicas, incluyendo a los funcionarios de elección popular. Además, el artículo en mención dispone que la Procuraduría podrá adelantar las investigaciones disciplinarias e imponer las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad (artículo 1, Ley 2094 de 2021). Esta modificación se hace bajo el amparo del artículo 116 de la Constitución, que autoriza excepcionalmente al legislador a atribuir funciones jurisdiccionales a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, esta modificación no satisface la orden y el estándar fijado por la Corte Interamericana, y no cumple con las condiciones de la jurisprudencia constitucional para conferir facultades jurisdiccionales a la administración.

Por un lado, la Ley 2094 de 2021 no satisface la orden de la Comisión Interamericana, pues la sentencia del 8 de junio de 2020 indica que **las restricciones a los derechos políticos sólo pueden ser interpuestas por una sentencia judicial proferida por un juez dentro de un proceso penal, o al menos por un juez independiente e imparcial. Otorgarle función jurisdiccional a la actuación disciplinaria de la Procuraduría General no cumple con este estándar, ya que este mismo órgano concentra las etapas de investigación, instrucción y juzgamiento. Ello implica una seria afectación a las garantías de un juez independiente e imparcial.** Adicionalmente, la Procuraduría no hace parte de la rama judicial colombiana, sino que es una entidad administrativa que hace parte del Ministerio Público.

Por otro lado, la Ley 2094 de 2021 no cumple con las condiciones impuestas por la jurisprudencia constitucional para conferir facultades jurisdiccionales a las autoridades administrativas. Al respecto, la Corte Constitucional, en sentencia C-156 de 2013, determinó que estas condiciones se agrupan en tres ejes:

“En primer término, debe respetar un principio de excepcionalidad, asociado a (i) la reserva de ley en la definición de funciones (incluidos los decretos con fuerza de ley), (ii) la precisión en la regulación o definición de tales competencias; y (iii) el principio de interpretación restringida o restrictiva de esas excepciones.

En segundo lugar, la regulación debe ser armónica con los principios de la administración de justicia, entre los que se destacan (iv) la autonomía e independencia judicial; (v) la imparcialidad del juzgador; y (vi) un sistema de acceso a los cargos que prevea un nivel determinado de estabilidad para los funcionarios judiciales.

Y, por último, debe ajustarse al principio de asignación eficiente de las competencias, el cual se concreta en un respeto mínimo por la especialidad o la existencia de un nivel mínimo de conexión entre las materias jurisdiccionales y las materias administrativas en las que

potencialmente interviene el órgano. Esa conexión debe ser de tal naturaleza, que asegure el derecho a acceder a un juez competente, y que, a la vez, brinde garantías suficientes de independencia de ese juzgador.”¹⁸ (Subrayado fuera del texto)

En concreto, la Ley 2094 de 2021 no cumple con el segundo grupo de condiciones, relativas a los principios de la administración de justicia. En especial, la condiciones de la autonomía, independencia e imparcialidad del juzgador, pues como se verá en el siguiente acápite, el proceso disciplinario, a cargo de la Procuraduría General de la Nación, no cumple con estas condiciones.

2. La concentración de competencias en la Procuraduría General de la Nación para adelantar las etapas de investigación, instrucción y juzgamiento de los servidores públicos

Como se mencionó anteriormente, el artículo 1 de la Ley 2094 de 2021 modificó el artículo 2 de la Ley 1952 de 2019 (Código general disciplinario) de la siguiente manera:

“Artículo 2o. Titularidad de la potestad disciplinaria, funciones jurisdiccionales de la Procuraduría General de la Nación e independencia de la acción. El Estado es el titular de la potestad disciplinaria.

Se le atribuye a la Procuraduría General de la Nación funciones jurisdiccionales para la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive los de elección popular y adelantar las investigaciones disciplinarias e imponer las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad y las demás establecidas en la ley (...)
(Negrilla fuera de texto).

Del artículo citado se desprende que las funciones de investigación, instrucción y juzgamiento de los servidores públicos corresponden a la Procuraduría General de la Nación. Esto implica que este mismo órgano es el competente para investigar, acusar y juzgar a los funcionarios. Esta concentración de competencias refleja un modelo de enjuiciamiento inquisitivo que es incompatible con la Constitución Política de Colombia y con la Convención Americana de Derechos Humanos. Al respecto, es necesario distinguir entre los dos sistemas principales de enjuiciamiento que se han implementado con el Estado moderno: el acusatorio y el inquisitivo.

Por un lado, en el sistema acusatorio el órgano que ejerce la función de acusación no es el mismo que juzga. Por lo tanto, hay una separación de dichas funciones, lo cual permite la materialización de principios rectores fundamentales como el debido proceso, la oralidad, la publicidad, la imparcialidad e independencia del juez, entre otros.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2013. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Por su parte, en el sistema inquisitivo el órgano encargado de investigar las conductas delictivas es el mismo que ejerce las funciones de acusación, juzgamiento y de imposición de penas y su ejecución. Este sistema ha sido criticado y se considera superado en Colombia, ya que el ente encargado de ejecutar todas estas funciones *“se contamina con el proceso y deja de ser imparcial violando los derechos tanto de la víctima como del imputado a acceder a un órgano de justicia imparcial”*¹⁹ (Negrilla fuera de texto).

Adicionalmente, se ha criticado el control de legalidad de lo actuado en la primera etapa del proceso inquisitivo pues *“el mismo juez que realiza la investigación es el encargado de controlar la legalidad de la misma”*²⁰.

En definitiva, el sistema acusatorio basado en la separación de las funciones de acusación y juzgamiento, a diferencia del sistema inquisitivo, materializa principios rectores fundamentales del derecho. En especial, el debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución, según el cual toda persona debe ser juzgada conforme a normas preexistentes, ante un juez o tribunal competente y con observancia de las formas propias de cada juicio.

Así mismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala, en su artículo 8, las garantías judiciales a las que tiene derecho toda persona. Entre estas se encuentran la de ser oída con las debidas garantías, la presunción de inocencia, el derecho a conocer de manera previa y detallada por qué se le acusa, el derecho a ser asistido por un defensor de su elección o proporcionado por el Estado, a un proceso penal público salvo excepciones legales, a recurrir el fallo ante un juez o tribunal superior, entre otros.²¹

En ese orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia del 8 de junio de 2020, indicó que toda persona tiene derecho a ser juzgada por un juez o tribunal imparcial. Esto con el fin de garantizar el debido proceso, entendido como aquel que permite la objetividad del tribunal para enfrentar el juicio, la aproximación a los hechos sin prejuicios y la eliminación de cualquier elemento que afecte su imparcialidad. De esa manera los tribunales podrán inspirar la confianza necesaria a las partes y a los ciudadanos.²²

¹⁹ Beltrán, Pablo. El proceso penal: Del sistema inquisitivo al sistema acusatorio, sus principios, garantías y la inclusión de medios alternativos de solución de conflictos.

²⁰ Ibid.

²¹ Convención Americana de Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos en San José de Costa Rica en 1969.

²² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Petro Urrego vs. Colombia. Sentencia del 8 de julio de 2020. Consideraciones 123 a 138.

Por su parte, la Corte Constitucional, en sentencia C-762 de 2009, indicó que la imparcialidad objetiva exige que i) los asuntos sometidos al juzgador le sean ajenos, de manera tal que no tenga interés de ninguna clase ni directo ni indirecto; y ii) se garantice que el juzgador no haya tenido relaciones con las partes del proceso que afecten la formación de su parecer.²³

En esa medida, concentrar en cabeza de la Procuraduría General de la Nación las etapas de investigación, instrucción y juzgamiento de servidores públicos, rompe la imparcialidad objetiva y subjetiva del juez. Lo anterior, pues el órgano que realiza la investigación es el mismo que determina la sanción, contrariando así lo dispuesto por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y por la Corte Constitucional colombiana.

3. La doble instancia a cargo del mismo órgano que profirió la decisión de primera instancia

Por otro lado, el párrafo 1º del artículo 16 y el artículo 18 de la Ley 2094 de 2021 establecen un mecanismo de doble instancia contrario a las garantías procesales señaladas en la Convención Americana de Derechos Humanos, y al derecho fundamental al debido proceso consagrado en la Constitución Política de Colombia.

De conformidad con lo establecido en el párrafo 1º del artículo 16 de la Ley 2094 de 2021, las Salas Disciplinarias de la Procuraduría conocerán de los recursos de apelación y queja contra las decisiones de primera instancia de las procuradurías delegadas. En el mismo sentido, el artículo 18 de la mencionada Ley establece que el Procurador General de la Nación asume la segunda instancia de las decisiones de las Salas Disciplinarias de Juzgamiento y en general de las decisiones sancionatorias de las salas. En otras palabras, será el órgano que profirió la decisión de primera instancia quien conocerá de la segunda instancia. Lo anterior, afecta de manera desproporcionada el derecho fundamental al debido proceso y las garantías judiciales establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Al respecto, el artículo 8 de la Convención Americana señala que toda persona debe ser juzgada bajo las debidas garantías judiciales, en especial la garantía de independencia e imparcialidad del juez. De ese modo, cuando una misma autoridad lleva a cabo la investigación, juzgamiento y sanción, tanto en primera como en segunda instancia, se configura una violación a las garantías judiciales de independencia, imparcialidad y presunción de inocencia.

De manera específica, el numeral h) del artículo 8 de la Convención Americana señala que toda persona tiene derecho a recurrir el fallo ante juez o tribunal superior. Es claro en la redacción de dicha norma que, si la segunda instancia se lleva a cabo ante una autoridad no judicial o

²³ Corte Constitucional, Sentencia C - 762 de 2009. M. P. Juan Carlos Henao Pérez.

administrativa, se incumpliría con el mandato de la Convención, configurándose de este modo una violación a los Derechos Humanos.

En el mismo sentido, con relación al ordenamiento jurídico colombiano, el artículo 29 de la Constitución Política establece que toda persona sindicada tiene derecho a impugnar una sentencia condenatoria. La Corte Constitucional interpretó dicho artículo y estableció que el derecho a impugnar otorga la facultad de controvertir el fallo sancionatorio ante una instancia judicial distinta de quién dictó la providencia en primera instancia²⁴.

Finalmente, la Corte Constitucional, en sentencia SU-217 de 2019²⁵ destacó que, a partir del Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica¹¹, sin importar cuál sea el recurso para recurrir una decisión condenatoria, lo fundamental es que garantice un examen integral de la decisión de primera instancia **ante una autoridad judicial diferente a la que impuso la condena**.

En conclusión, para hacer efectivas las garantías judiciales del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, es necesario que la doble instancia se surta ante organismos diferentes. Con la Ley 2094 de 2021, la doble instancia de los procesos sancionatorios se mantiene en la Procuraduría General de la Nación, lo cual contraría la Convención Americana sobre Derechos Humanos y las disposiciones constitucionales internas.

V. Peticiones

Primero: Solicito a la honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos que en la Resolución de Supervisión de Cumplimiento sobre el caso Petro Urrego vs Colombia, donde evalúe el informe del Estado colombiano presentado el 4 de abril de 2022, tenga en cuenta las consideraciones del presente Amicus Curiae y, en consecuencia, declare que el Estado no ha cumplido con las siguientes órdenes proferidas por la Corte IDH:

- 1. Adecuar los artículos 44 y 45 del Código Disciplinario Único que facultan a la Procuraduría para imponer sanciones de destitución e inhabilitación a funcionarios públicos democráticamente electos, a los parámetros establecidos en la Sentencia en materia de derechos políticos.*
- 2. Adecuar las normas que prevén sanciones impuestas por la Contraloría a funcionarios públicos democráticamente electos, que pueden tener el efecto práctico de restringir*

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-792 del 29 de octubre de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia SU-217 del 21 de mayo de 2019. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. ¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica (2 de julio de 2004, Serie C, n.º 107)

derechos políticos, a los parámetros establecidos en la Sentencia en materia de derechos políticos.

3. Adecuar el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017 que estableció el tipo penal de “elección ilícita de candidatos”, a los parámetros establecidos en la Sentencia en materia de derechos políticos.

Segundo: Solicito a la honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos mantener abierto el procedimiento de supervisión de cumplimiento de la Corte Interamericana frente al caso Petro Urrego VS. Colombia hasta que el Estado colombiano cumpla con las órdenes señaladas en la primera petición.

Tercero: Solicito respetuosamente a la Corte Interamericana de Derechos Humanos estudiar y aplicar las medidas que estime necesarias para instar al Estado colombiano a dar cumplimiento a las órdenes señaladas, según las facultades otorgadas en el artículo 27 de su reglamento

Cuarto: Solicito de manera respetuosa que se reconozca a los alcaldes de las ciudades capitales como beneficiarios de la sentencia Petro Urrego Vs Colombia y víctimas por el no cumplimiento de esta según las razones expuestas.

Quinto: Solicito a la Corte que la información acerca de las novedades que prosigan durante el proceso de supervisión y cumplimiento se hagan públicas a través de su página web, con el fin de que los beneficiarios puedan ejercer el derecho de contradicción.

VI. ANEXOS

Con el presente escrito se incluyen los siguientes documentos anexos:

- **Anexo 1.** Órdenes emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el fallo Petro Urrego Vs Colombia
- **Anexo 2.** Órdenes emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la resolución del 25 de noviembre de 2021
- **Anexo 3.** Derecho de petición radicado por Asocapitales
- **Anexo 4.** Respuesta al derecho de petición por parte de la Cancillería de Colombia
- **Anexo 5.** Informe de cumplimiento presentado por el Estado colombiano el 4 de abril de 2022
- **Anexo 6.** Proceso disciplinario con radicado N° IUS E2022-154858 - IUC S-2022-2342990 que suspendió al alcalde de Medellín Daniel Quintero Calle
- **Anexo 7.** Decreto 723 del 11 de mayo de 2022 expedido por el Mininterior por el cual se dio cumplimiento a la suspensión del alcalde de Medellín

- **Anexo 8.** Proceso disciplinario con radicado N° IUS E2022-140651 - IUC D-2022-2296840 que suspendió al alcalde de Ibagué Andrés Fabián Hurtado
- **Anexo 9.** Decreto 0750 del 10 de mayo de 2022 expedido por el gobernador del Tolima que dio cumplimiento a la suspensión del alcalde de Ibagué.
- **Anexo 10.** Resolución N°0888 del 29 de agosto de 2022, por la cual se exige al gobernador del departamento de Norte de Santander suspender al alcalde de la ciudad de Cúcuta.

VII. NOTIFICACIONES

Cualquier notificación será recibida en la Carrera 9 #80 45, Piso 9, Bogotá D.C. y en el correo electrónico _____

Respetuosamente,



LUZ MARÍA ZAPATA ZAPATA

Directora Ejecutiva

Asociación Colombiana de Ciudades Capitales – ASOCAPITALES