



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Colombia

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
JAVERIANA FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS BOGOTÁ D.C.

PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE
GRADO - DEPARTAMENTO DE
DERECHO PÚBLICO

DANIELA TANGARIFE VÉLEZ

DIRECTOR DEL PROYECTO DE GRADO: FELIPE FRANCO GUTIÉRREZ

2023

Para mi papá: gracias. Por ti voy a ser abogada y por ti amo a Colombia. Qué honor ser tu hija.

Como se consagra en el documento que contiene las Reglas Generales para la Monografía Jurídica como requisito de grado en la carrera de Derecho, el artículo 2 de la Ley 522 determina que *“El estudiante que haya terminado las materias del pensum académico elegirá entre la elaboración y sustentación de la monografía jurídica o la realización de la judicatura”*. Por lo anterior, se opta por realizar la presente monografía, que se desarrollará teniendo en cuenta el parámetro de la Misión de la Pontificia Universidad Javeriana, conforme al cual se aspira a realizar investigaciones dentro de un marco de formación integral, contribuyendo a la solución, en este caso, de la problemática del país referente a las múltiples tensiones que pueden existir en el ordenamiento actual en lo que respecta el uso de las redes sociales y el ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

Resumen: El presente trabajo analiza la aplicación del control de convencionalidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Petro Urrego vs. Colombia del año 2020, en donde se declaró la responsabilidad del Estado colombiano por violación de la protección y las garantías judiciales y la limitación inconvencional de los derechos políticos de Gustavo Petro, como Alcalde Mayor de Bogotá. Se analizará cómo el Tribunal Interamericano hace uso de esta figura como facultad para ordenar adecuaciones de normativas de los Estados Partes de la CADH, de acuerdo con los estándares señalados desde su jurisprudencia.

Palabras Clave: Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Control de Convencionalidad, Convención Americana de Derechos Humanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Autoridades Administrativas.

Abstract: The present work analyzes the application of the conventionality review in the precedent set by the Inter-American Court of Human Rights, with an emphasis on the notorious case of Petro Urrego vs. Colombia in 2020, when the aforementioned court declared Colombia as internationally accountable for violating Mr. Petro 's rights to judicial protection and guarantees, within his role as Mayor of Bogotá. Through this analysis, it will be shown how the Court uses the conventionality review as a tool to summon States to adequate their internal laws and practices in accordance with interamerican standards.

Key words: Inter-American Human Rights System, Conventionality Review, American Convention on Human Rights, Inter-American Court of Human Rights, Administrative Authorities.

ÍNDICE:

Introducción.....	7
1) <u>El caso de Gustavo Petro Urrego ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos</u>.....	13
1.1) Antecedentes fácticos.....	13
1.2.) Antecedentes normativos.....	14
1.2.1) Antecedentes normativos internos.....	19
1.2.2) Antecedentes normativos internacionales.....	19
2) <u>La figura del control de convencionalidad</u>.....	31
2.1. Características del control de convencionalidad.....	31
2.2. Desarrollo jurisprudencial del control de convencionalidad.....	40
2.3. Aplicación del control de convencionalidad en el Caso Petro Urrego vs. Colombia.....	40
3) ¿La Corte Interamericana de Derechos Humanos se extralimitó en el Caso Petro Urrego vs. Colombia en su interpretación sobre la aplicación del control de convencionalidad frente a la limitación de derechos políticos por parte de la Procuraduría General de la Nación?.....	41
3.1. Interpretación de la Corte IDH sobre las facultades de las autoridades administrativas respecto de los derechos políticos de los funcionarios de elección popular.....	43
3.2. Parámetro de constitucionalidad de los instrumentos del SIDH.....	46

3.3. Interpretación sobre la limitación de derechos políticos de acuerdo con el artículo 23.2 de la CADH.....	48
3.4. Interpretación de la Corte IDH sobre la protección y garantías judiciales en el Caso Petro Urrego vs. Colombia.....	53
3.5. Acusación de la Corte IDH en el marco del principio de complementariedad...56	
4) Conclusiones.....	59
5) Recomendaciones.....	61
6) Bibliografía.....	64

TÍTULO DEL PROYECTO

CASO PETRO URREGO VS. COLOMBIA ¿PUEDE EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD POR PARTE DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CONSTITUIR UNA EXTRALIMITACIÓN EN SUS FUNCIONES?

INTRODUCCIÓN

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos obliga a los Estados a respetar y garantizar mínimos de protección a los derechos y libertades fundamentales de sus ciudadanos¹. En el continente americano, el instrumento base de este ordenamiento es la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante, la “CADH”). En el caso de Colombia, al ser un Tratado Internacional de Derechos Humanos, los postulados de la CADH se incorporan al ordenamiento jurídico por vía del bloque de constitucionalidad consagrado en el artículo 93 de la Constitución Política. Colombia también ha reconocido la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos² (en adelante, la “Corte IDH”) desde el año 1985. No obstante, la Corte IDH ejerce una función de protección, que parte de un criterio pro persona el cual se aplica a la interpretación de las normas domésticas de los Estados y de los estándares señalados en los artículos de la CADH. Esta función, al referirse a casos individuales en donde las normas domésticas pueden llegar a ser vulnerar lo contenido a la CADH, ha habilitado a este tribunal para ordenar la remoción de normas del ordenamiento jurídico doméstico de los Estados, lo cual puede entenderse como una afrenta al principio de soberanía de los Estados parte en lo que respecta a su potestad regulatoria.

Al respecto, cabe destacar que la igualdad soberana de los Estados es un principio del derecho internacional público en virtud del cual los Estados gozan de derechos inherentes a su

¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 1. (1969)

² Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 33. (1969)

plena soberanía, lo cual incluye el manejo de sus asuntos internos³. De igual forma, el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados es un principio estructural dentro de los contenidos de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.⁴ Sin embargo, en virtud del Artículo 2 de la CADH, la Corte IDH ha ordenado ajustar leyes domésticas a los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante, el “SIDH”) ⁵.

La Corte IDH ha asumido esta facultad a través de la figura del control de convencionalidad. Esta figura nace, precisamente, de la interpretación del artículo 2 de la CADH, en virtud de la cual la Corte IDH puede obligar a los jueces de los Estados Partes a realizar un análisis de la conformidad de las normas nacionales a lo señalado en la CADH, con el fin de determinar su convencionalidad en el marco de sus decisiones, yendo así más allá de realizar un control formal de legalidad y constitucionalidad ⁶. Este control de convencionalidad supone que las decisiones judiciales deben estar en armonía con los postulados de la CADH⁷.

Para tal efecto, resulta útil y pertinente analizar el desarrollo jurisprudencial de la Corte IDH sobre el control de convencionalidad para identificar los orígenes del mismo, desde una perspectiva analítica que además verifique si efectivamente el control de convencionalidad ha sido adoptado dentro de los estados. La aplicación de esta figura tuvo un efecto importante en la normativa interna colombiana relativa a las facultades sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación frente a funcionarios de elección popular, que resultó objeto de control de convencionalidad en la sentencia proferida por el Tribunal Interamericano en el caso de Gustavo Petro Urrego del 8 de julio de 2020, en donde se analizaron las sanciones emitidas en su contra, cuando fue destituido como Alcalde Mayor de Bogotá.

³ Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970, que contiene la Declaración relativa a los Principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Cfr. Corte IDH, *Caso Barreto Leiva vs. Venezuela. (Fondo, Reparaciones y Costas)*. Sentencia de 17 de noviembre de 2009

⁶ Quinche Ramírez, M.F. *El control de convencionalidad y el sistema colombiano* en: Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional. (julio-diciembre de 2009). pg. 167.

⁷ *Ibid*.

Este caso es relevante frente a la aplicación de la figura del control de convencionalidad, en tanto se centra en el actuar de órgano público de origen constitucional y en la aplicación de sus facultades establecidas por la misma Constitución Política de 1991, la norma con mayor nivel jerárquico dentro del ordenamiento jurídico colombiano. El análisis realizado por la Corte IDH en este caso, suscita dudas acerca de la facultad que tiene el Tribunal para realizar el control de convencionalidad sobre la normativa interna de un país al extenderse, incluso, al contenido de su Constitución Política, la cual es entendida como “norma de normas”.

PROBLEMA JURÍDICO.

Gustavo Petro Urrego fue elegido como Alcalde Mayor de Bogotá el 30 de octubre de 2011 y cumplió sus labores en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2012 y el 1 de enero de 2016. Sus funciones fueron interrumpidas entre el 20 de marzo de 2014 y el 23 de abril de 2014 cuando la Procuraduría General de la Nación -una autoridad administrativa- lo destituyó e inhabilitó para ejercer cargos públicos el 9 de diciembre de 2013, al haberlo encontrado responsable disciplinariamente por participar en contratos en detrimento del patrimonio público, desconociendo los principios de la contratación estatal; por ejercer potestades con una finalidad distinta a la determinada por ley y por proferir actos administrativos en contra del deber y las normas.⁸

Tras haber presentado una petición ante el SIDH, el caso de Gustavo Petro llegó a la Corte IDH el 7 de agosto de 2018. En su decisión, la Corte IDH consideró vulnerados los derechos a la igualdad de derechos y oportunidades en el ámbito político (Art. 23 CADH) y el derecho al debido proceso (Art. 8.1 y 8.2 CADH). Dentro del análisis realizado por la Corte IDH, se aplicó un control

⁸ Procuraduría General de la Nación. Sala Disciplinaria. 9 de diciembre de 2013. P.D. Ponente: Juan Carlos Novoa Buendía.

de convencionalidad sobre las normas que permitieron la destitución e inhabilitación de Gustavo Petro por parte de la Procuraduría General de la Nación. En la decisión del ente administrativo, además de la declaración de responsabilidad fiscal, Gustavo Petro fue destituido de su cargo e inhabilitado por quince años para ocupar cargos públicos.⁹

En el presente trabajo, se analizará la evolución del control de convencionalidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Lo anterior, en tanto la Corte IDH, en el caso que será centro de la presente investigación, concluyó que el Consejo de Estado, máximo tribunal de lo contencioso administrativo, realizó un análisis adecuado y oportuno del control de convencionalidad de las sanciones que destituyeron a Gustavo Petro como alcalde de Bogotá. El Consejo de Estado, de acuerdo con la interpretación de la Corte IDH, tuvo una adecuada interpretación de las normas aplicables al caso con la CADH, por cuanto consideró que “cesó y reparó las violaciones a los derechos políticos que ocurrieron en perjuicio” del demandante en ese caso.¹⁰ Lo anterior, al declarar la nulidad del caso (entre otras consecuencias restitutivas para Gustavo Petro) y de exhortar al Gobierno a realizar las debidas reformas para cumplir cabalmente la CADH.

Ahora bien, la Corte IDH, en este caso, analizó la incompatibilidad de la propia Constitución Política de 1991 con la CADH, indicando que las facultades previstas por los artículos 277.6 y 278.1 de la Constitución (que facultan a la Procuraduría con la vigilancia sobre la conducta oficial de quienes ejercen funciones públicas permitiéndole realizar las investigaciones necesarias y de desvincular del cargo a funcionarios que incurran en las faltas establecidas por la Constitución) podrían ser interpretadas de modo compatible con la CADH. Esta interpretación sería adecuada a la CADH si se entiende que los funcionarios de elección popular pueden ser únicamente vigilados, más no desvinculados del cargo por la Procuraduría. La Corte IDH señaló

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Cfr. Corte IDH, *Caso Petro Urrego vs. Colombia. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Sentencia de 8 de julio de 2020. Párrafo 108.

que la interpretación que haga la Corte Constitucional y demás autoridades del Estado de las normas que disponen las facultades de los entes de control deben ser coherentes con los principios convencionales de restricción por juez penal competente y un debido proceso cuando se trata de derechos políticos.¹¹

La decisión de la Corte IDH, en el mencionado caso, tiene un fundamento en el desarrollo jurisprudencial del control de convencionalidad como la herramienta que ejecuta una verificación de las normas prácticas y nacionales no sólo con la CADH, sino con la jurisprudencia de la Corte IDH. Sin embargo, el control de convencionalidad, como se mencionó anteriormente, debe de igual forma obedecer al principio de no injerencia en los asuntos internos y debe realizarse respetando la soberanía propia de cada Estado Parte. Por lo tanto, de esta resolución surge la siguiente pregunta:

¿La Corte IDH se extralimitó en el Caso Petro Urrego vs. Colombia al ordenar un cambio de interpretación de la norma constitucional que otorga facultades disciplinarias a la Procuraduría General de la Nación?

Esta pregunta será el fundamento del presente trabajo, cuyos objetivos y contenido se analizarán a continuación.

OBJETIVOS:

1. General.

El objetivo general del presente trabajo será analizar el desarrollo jurisprudencial que ha realizado la Corte IDH del concepto de control de convencionalidad para delimitar el origen de las

¹¹ Cfr. Corte IDH, *Caso Petro Urrego vs. Colombia. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Sentencia de 8 de julio de 2020. Párrafo 117.

conclusiones a las que llegó la Corte IDH en el *Caso Petro Urrego vs. Colombia* y determinar si el ejercicio de este control en el mencionado caso fue o no conforme a los estándares interamericanos en la materia.

2. Específicos.

2.1. Identificar los antecedentes teóricos, normativos y fácticos que llevaron a la Corte IDH a sus conclusiones sobre el caso Petro Urrego vs. Colombia.

2.2. Analizar la compatibilidad del control de convencionalidad con la normativa interna colombiana sobre las facultades de los entes de control frente a los funcionarios elegidos por elección popular.

2.3. Analizar la efectividad de las decisiones sobre control de convencionalidad de la Corte IDH por parte de los estados que hacen parte de la CADH.

Ahora bien, la hipótesis que este trabajo busca defender, con el desarrollo de cada uno de los objetivos previamente señalados, es la siguiente:

En el Caso Petro Urrego vs. Colombia el ejercicio del control de convencionalidad por parte de la Corte IDH no constituyó una extralimitación de sus funciones porque las facultades sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación debían interpretarse de acuerdo con la CADH. En primer lugar, porque la ratificación de la CADH por parte del Estado Colombiano la dota de fuerza vinculante y, además, el control de convencionalidad realizado por la Corte IDH en materia de las facultades de la Procuraduría General de la Nación fue ejecutado de acuerdo con lo ratificado por el Estado colombiano como Estado parte de la CADH.

CONTENIDO

1. El caso de Gustavo Petro Urrego ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

1.1. Antecedentes fácticos.

En el ejercicio de su cargo como Alcalde Mayor, por medio del Decreto 564 de 2012, Gustavo Petro ordenó que, a partir del 18 de diciembre de ese año, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y la Empresa Aguas de Bogotá serían las encargadas del servicio de aseo en la capital colombiana. Esto generó una crisis de recolección de basura en tanto el servicio era previamente prestado por operadores privados que ampliaban la cobertura del servicio público de aseo, y que, durante ese tiempo “aproximadamente 5,841 toneladas de basura no fueron recogidas.”¹² Posteriormente, se estimó que “los operadores privados continuaron prestando el servicio de aseo en alrededor del 48% de la ciudad”.¹³

A raíz de esto, la Procuraduría General de la Nación, en virtud de las facultades otorgadas por la Constitución Política de 1991, inició una investigación disciplinaria en contra del entonces Alcalde Mayor de Bogotá, encontrando responsable a Gustavo Petro de incurrir en faltas previstas en el Código Disciplinario Único. Estas faltas fueron: i) participación en la etapa precontractual o contractual, en detrimento del patrimonio público o desconociendo los principios de la contratación estatal; ii) ejercer potestades desviadas de la finalidad de su función y iii) proferir actos administrativos con violación de las disposiciones constitucionales.¹⁴ Gustavo Petro fue restituido en el cargo por una acción de tutela y en virtud de las medidas cautelares ordenadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).¹⁵

¹² *Ibidem.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Cfr. Sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de 15 de noviembre de 2017 (expediente de prueba, folios del 4990 al 5085).

¹⁵ Cfr. Sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de 15 de noviembre de 2017 (expediente de prueba, folios del 4990 al 5085).

Adicionalmente, el Consejo de Estado emitió una sentencia (tras haber suspendido provisionalmente años antes los efectos de la decisión de la Procuraduría) en la que declaró la nulidad de las sanciones disciplinarias en contra de Gustavo Petro. El máximo tribunal de lo contencioso administrativo en Colombia se encargó de exhortar, a pesar de que los efectos de su pronunciamiento fuesen inter partes, al Gobierno Nacional, al Congreso de la República y a la Procuraduría General de la Nación para adoptar las medidas pertinentes “en orden a armonizar el derecho interno con el convencional y a poner en plena vigencia los preceptos normativos contenidos en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos”.¹⁶

1.2. Antecedentes normativos.

Cabe mencionar que, de acuerdo con el artículo 4 de la Constitución Política de Colombia, la Constitución Política es norma de normas y, en caso de incompatibilidad entre la Constitución y otra norma, se aplicará la Constitución.¹⁷ El artículo 230 constitucional, asimismo, establece que los jueces están sometidos al imperio de la ley y que, la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial.¹⁸ La Corte Constitucional, al respecto de este artículo, ha señalado que, a pesar del texto literal constitucional, la jurisprudencia es una fuente formal de derecho dado que las normas por sí solas

“carecen de un único sentido, obvio o evidente, sino que solo dan lugar a reglas o disposiciones normativas, estas sí dotadas de significado concreto, previo un proceso de interpretación del precepto. Esta interpretación, cuando es realizada por autoridades investidas de facultades constitucionales de unificación de jurisprudencia, como

¹⁶ *Ibidem.*

¹⁷ Constitución Política de Colombia. Artículo 4. (1991)

¹⁸ *Ibid.* Artículo 230.

sucedo con las altas cortes de justicia, adquiere carácter vinculante.”¹⁹

Lo anterior, supone que, por interpretación de la Corte Constitucional, la llamada a guardar “la integridad y supremacía de la Constitución”²⁰ la jurisprudencia goza de carácter vinculante en el ordenamiento jurídico colombiano interno. En consecuencia, sus interpretaciones sobre la prevalencia interna de los tratados internacionales sobre derechos humanos, en referencia a la existencia del llamado “bloque de constitucionalidad”, gozan de vinculatoriedad según lo dispuesto por la misma Corporación. El llamado bloque de constitucionalidad será un asunto analizado más adelante en el presente trabajo.

Ahora bien, en materia internacional, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, ratificada por el Estado Colombiano, establece en su preámbulo que los tratados son fuente de derecho internacional.²¹ Adicionalmente, señala que el principio de pacta sunt servanda y de buena fe son “universalmente reconocidos”.²² Por lo tanto, el Estado Colombiano, al ratificar la Convención de Viena sobre el Derecho de Los Tratados, reconoció la vinculatoriedad de los tratados internacionales como fuente de derecho. Sin embargo, esta es una discusión amplia, que si bien no será profundizada en el presente trabajo, es un antecedente que se debe mencionar y considerar como necesario, entendiendo que las fuentes del derecho son un aspecto relevante para poder analizar las facultades ejercidas por la Corte IDH en el Caso Petro Urrego vs. Colombia.

1.2.1. Antecedentes normativos internos.

El artículo 277.6 de la Constitución Política de Colombia, en su numeral 6, faculta a la Procuraduría General de la Nación a

¹⁹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-634 de 2011. Sentencia del 24 de agosto de 2011. M.P: Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁰ Constitución Política de Colombia. Artículo 241. (1991)

²¹ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Preámbulo. (1969)

²² *Ibidem*.

“ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley”²³

Asimismo, el artículo 278 constitucional establece la facultad del Procurador de desvincular a funcionarios de su cargo mediante decisión motivada. Este artículo indica que el Procurador ejerce directamente, entre otras, la siguiente función:

“Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo.”²⁴

Antes de la sentencia de la Corte IDH en el Caso Petro Urrego vs. Colombia, la Corte Constitucional, en decisión de marzo de 2019, señaló que el artículo 23 de la CADH debía ser

²³ Constitución Política de Colombia. Artículo 277.6. (1991)

²⁴ Constitución Política de Colombia. Artículo 278.1 (1991)

interpretado de manera coherente con la Constitución.²⁵ Por lo tanto, consideró que, de acuerdo con el artículo 277 de la Carta, otras autoridades administrativas y judiciales, diferentes al juez penal, tenían la facultad de limitar derechos políticos de funcionarios de elección popular.²⁶ Lo anterior, según una lectura armónica de la CADH con la Constitución Política de 1991.²⁷

Sin embargo, en el 2021, la Corte Constitucional se remitió a las conclusiones de la Corte IDH en el Caso Petro Urrego vs. Colombia sobre los artículos 277.6 y 278.1 de la Constitución Política para establecer una interpretación diferente sobre los mismos, en la cual, únicamente autoridades judiciales podrían limitar derechos políticos.²⁸ Según la apreciación de la Corte Constitucional, estos artículos fueron considerados convencionales en la Sentencia Petro Urrego vs. Colombia, dándole relevancia jurídica a la decisión de la Corte IDH.²⁹ La Corte Constitucional señaló la importancia de este antecedente jurisprudencial, al considerarlo vinculante para Colombia, además de contener la interpretación de la Corte IDH sobre el alcance del artículo 23.2 de la Convención a la luz de los artículos 277.6 y 278.1 de la Constitución Política de 1991.³⁰

Por otra parte, los artículos 44 y 45 del Código Disciplinario Único, que le otorgan a la Procuraduría la facultad para destituir e inhabilitar a cualquier funcionario público, “sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o de elección”³¹ (subrayado por fuera de texto), también fueron objeto de análisis de la Corte IDH en el Caso Petro Urrego vs. Colombia. Estos artículos, fueron el fundamento de las medidas tomadas por la Procuraduría General de la Nación al momento de destituir a Gustavo Petro como Alcalde Mayor de Bogotá.³²

²⁵ Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-111 de 2019. Sentencia del 13 de marzo de 2019. MP: Carlos Bernal Pulido.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C 146 de 2021. Sentencia de 20 de mayo de 2021. MP: Cristina Pardo Schlesinger

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Ley 734 de 2002. Diario Oficial No. 44.708 de 13 de febrero de 2002.

³² Procuraduría General de la Nación. Sala Disciplinaria. 9 de diciembre de 2013. P.D. Ponente: Juan Carlos Novoa Buendía.

En la mencionada sentencia de 2019, la Corte Constitucional consideró válidas las consecuencias establecidas en el artículo 45 del Código Disciplinario Único.³³ Al respecto, concluyó que, sujeto al precedente jurisprudencial, la destitución de servidores públicos por parte de la Procuraduría General de la Nación tiene validez constitucional, aún cuando se trata de funcionarios de elección popular.³⁴

En análisis de los mencionados artículos, la Corte Constitucional señaló recientemente, tras estudiar el alcance de la Sentencia Petro Urrego vs. Colombia, que la CADH tiene rango constitucional y que sus disposiciones sirven para analizar la validez de normas con menor rango a la Constitución, “sin perjuicio del deber del Estado colombiano de cumplir sus obligaciones sobre derechos humanos contenidas en la CADH”.³⁵ En ese sentido, la Corte Constitucional ha concluido que, a la luz del bloque de constitucionalidad y de la jurisprudencia interamericana, el artículo 23.2 de la CADH debe tener una interpretación que permita que los Estados limiten derechos políticos por criterios como la edad, nacionalidad o capacidad pero que los jueces deben ser los encargados de imponer limitaciones adicionales a los derechos políticos, con las garantías del debido proceso.³⁶ Lo anterior, sin que dichas restricciones puedan ser impuestas por autoridades administrativas.³⁷

En ese orden de ideas, la Corte Constitucional consideraba previamente que el artículo 23.2 de la CADH debía ser entendido de conformidad con los artículos constitucionales (277.6 y 278.1 de la Constitución Política de Colombia) en materia de limitación de derechos políticos por parte de la Procuraduría, de manera que los funcionarios de elección popular podían ser destituidos por

³³ Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-111 de 2019. Sentencia del 13 de marzo de 2019. MP: Carlos Bernal Pulido.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C 146 de 2021. Sentencia de 20 de mayo de 2021. MP: Cristina Pardo Schlesinger.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*.

este ente (44 y 45 del Código Disciplinario Único), sin atentar contra la CADH. Sin embargo, tras el Caso Petro Urrego vs. Colombia, la más reciente posición³⁸ de la Corte Constitucional respaldaba la interpretación que la Corte IDH realizó sobre las limitaciones a los derechos políticos por parte de funcionarios de elección popular por la Procuraduría General de la Nación en el mencionado caso.

1.2.2. Antecedentes normativos internacionales.

Artículo 1.1 de la CADH.

Para comenzar, es de aclarar que las normas de la CADH deben leerse en consonancia con el primer artículo de la misma, que determina una obligación general de respeto sobre los derechos consagrados en la misma de la siguiente manera:

“Los Estados Partes en esta CADH se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”³⁹

El anterior artículo, en su primer inciso, ha sido abordado por la jurisprudencia de la Corte IDH en numerosas sentencias y opiniones consultivas. Al respecto, la Corte IDH ha indicado que los Estados Parte tienen una obligación de respeto que exige que los actores del Estado no violen

³⁸ En febrero de 2023, la Corte Constitucional se pronunció nuevamente sobre esta materia, con posiciones controvertidas, como se verá más adelante.

³⁹ Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 1. (1969)

-por acción u omisión- directamente los derechos humanos establecidos en la CADH.⁴⁰ Esta, según la doctrina, tiene “obligaciones erga omnes de efectos triangulares”⁴¹ y es una obligación adquirida en beneficio de todos los individuos cobijados por la CADH.

Es así que la CADH establece dos obligaciones generales que los Estados partes deberían cumplir a cabalidad: i) respetar los derechos humanos de todas las personas sometidas a su jurisdicción y ii) garantizar que las personas puedan ejercer y gozar dichos derechos.⁴² Esta segunda obligación exhorta a los Estados parte a hacer lo posible para “emprender las acciones necesarias para asegurar que todas las personas sujetas a su jurisdicción estén en condiciones de gozar” sus derechos humanos.⁴³ Para poder garantizar los derechos humanos de las personas sometidas a la jurisdicción de la CADH, la Corte IDH ha establecido que la obligación de garantía:

“(…) implica el deber de los Estados partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de tal manera que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.”⁴⁴

Al respecto, la Corte IDH, en el Caso Petro Urrego, indicó que es obligación del Estado garantizar que las personas puedan tener las garantías judiciales a las cuales tienen derecho dentro de un proceso judicial o de cualquier otra índole en el cual se vean envueltos.⁴⁵ La Corte IDH, en el mencionado caso, determinó que, de las obligaciones generales que se desprenden del artículo

⁴⁰ Nash Rojas, C. *El sistema interamericano de Derechos Humanos y el Desafío de Reparar las Violaciones de Estos Derechos*. Revista IBDH. Recuperado de: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r28549.pdf> Pg. 83.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Cfr. Corte IDH. *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Párrafo 110.

⁴⁵ Cfr. Corte IDH. *Caso Petro Urrego vs. Colombia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Sentencia de 8 de julio de 2020. Párrafo 118.

1.1. se derivan “deberes especiales determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho (...)”.⁴⁶

La Corte IDH se basa en este artículo, como se explicará más adelante, para reiterar la obligación general de los Estados de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos que la CADH reconoce a todos los individuos bajo su jurisdicción, y así tomar las determinaciones en el Caso Petro Urrego vs. Colombia.

Artículo 2 de la CADH.

El artículo 2 de la CADH establece una obligación general de los Estados partes de adecuar su normativa interna a los Estándares Interamericanos de Derechos Humanos. Al respecto, la CADH señala que:

“Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta CADH, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”⁴⁷

Sobre este particular, en el Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, la Corte IDH señaló por primera vez que este artículo imponía la “obligación legislativa [al Estado] de suprimir toda norma violatoria a la CADH.”⁴⁸ En aquella ocasión, la Corte IDH analizó el caso de Luis Alfredo

⁴⁶ Cfr. Corte IDH. *Caso Petro Urrego vs. Colombia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Sentencia de 8 de julio de 2020. Párrafo 142.

⁴⁷ Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 2. (1969)

⁴⁸ Cfr. Corte IDH. *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Párrafo 121.

Almonacid Arellano, profesor militante del Partido Comunista Chileno quien falleció por disparos realizados por carabineros a la salida de su hogar, en frente de su familia. El Poder Judicial chileno, en su momento, aplicó el Decreto Ley No. 2191, cuyo efecto inmediato fue el cese de las investigaciones del caso sobre el homicidio del señor Almonacid Arellano. La Corte IDH, en el mencionado caso, señaló que dicho Decreto Ley se mantuvo vigente ignorando las disposiciones de la CADH, al permitir que el Estado Chileno no tuviera que investigar, determinar y sancionar a los responsables de crímenes de lesa humanidad, los cuales no son amnistiabiles.⁴⁹ La Corte IDH consideró que Chile había incumplido los deberes impuestos por el artículo 2 de la Convención al mantener dentro de su ordenamiento un Decreto Ley contrario “a la letra y espíritu de la misma”.⁵⁰ De esta manera, dicho tribunal indicó que, cuando un Estado ha ratificado la CADH, sus jueces también están sometidos a lo que este tratado indique y deben velar “porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin”.⁵¹ Es así que la Corte IDH estableció que el poder judicial de los Estados Partes tiene el deber de realizar “una especie de ‘control de convencionalidad’ entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la CADH”.⁵² Es así que la Corte ordenó al Estado chileno que se asegurara que el Decreto Ley No. 2.191 no siguiera representando un obstáculo para la investigación de la ejecución extrajudicial de Almonacid Arellano y casos similares.

Por lo tanto, la Corte IDH, por interpretación del artículo 2 de la Convención y en desarrollo del control de convencionalidad, ha ordenado a los Estados interpretar o retirar normas de su ordenamiento cuando éstas resulten contrarias a la CADH. En el Caso Petro Urrego vs. Colombia, esta es la facultad que será analizada para determinar si hubo una extralimitación por parte de la Corte IDH en su decisión.

⁴⁹ *Ibidem.*

⁵⁰ *Ibidem.* Párrafo 122.

⁵¹ *Ibidem.* Párrafo 124

⁵² *Ibid.*

Cabe traer a colación que, recientemente, la Corte IDH, en sentencia del 7 de noviembre de 2022, ordenó a México dejar sin efecto disposiciones violatorias de la CADH, en ejercicio del control de convencionalidad. En este caso, Gerardo Tzmompaxtle Tecpile y Gustavo Robles López fueron detenidos el 12 de enero de 2006 en una carretera en México, para luego ser trasladados a una casa de arraigo de la Procuraduría en la Ciudad de México por más de tres meses. Luego, se les ordenó reclusión en prisión preventiva que duró más de dos años y medio, antes de que un juez penal tomara una decisión sobre su caso.⁵³ En este caso, la Corte IDH analizó el artículo 161 del Código Federal Procesal Penal de 1999, considerando que no hace referencia a las finalidades de la prisión preventiva ni la exigencia de hacer un análisis de la necesidad de la imposición de la medida.⁵⁴ Por tanto, la Corte IDH estimó que el Estado vulneró su obligación, en virtud del artículo 2 de la CADH, de adoptar disposiciones de derecho interno con relación a los artículos 7.3 (derecho a no ser privado de la libertad arbitrariamente), 7.5 (control judicial de la privación de la libertad) y 8.2 (presunción de inocencia) de este tratado.⁵⁵ Es así que la Corte IDH ordenó a México dejar sin efecto en su ordenamiento las disposiciones relativas al arraigo de naturaleza pre procesal y a adecuar su ordenamiento en materia de prisión preventiva.⁵⁶

En el Caso *Mendoza y otros vs. Argentina*, la Corte IDH, además de señalar que los jueces en Argentina deben garantizar el derecho de recurrir el fallo conforme al artículo 8.2. de la CADH, se le ordenó a este Estado adecuar su ordenamiento, dentro de un plazo razonable, para cumplir con los parámetros establecidos por la Sentencia.⁵⁷ Por otra parte, en el Caso *Herzog y otros vs. Brasil*, la Corte IDH concluyó que por falta de investigación y de juzgamiento de la tortura de Vladimir Herzog, Brasil violó los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial en relación con las obligaciones de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la

⁵³ Cfr. Corte IDH. *Caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. México*. Sentencia de 7 de noviembre de 2022.

⁵⁴ *Ibid.* Párrafo 162.

⁵⁵ *Ibid.* Párrafo 165.

⁵⁶ *Ibid.* Puntos Resolutivos. Puntos 6 y 7.

⁵⁷ Cfr. Corte IDH. *Caso Mendoza y otros vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 14 de mayo de 2013. Párrafo 332.

Tortura, incumpliendo, además, con la obligación de adecuar su derecho interno de cara con las normas incumplidas en el marco de la aplicación de la Ley de Amnistía No. 6683/79.⁵⁸

Con base en lo anterior, se puede concluir que la obligación de adecuación de derecho interno ha generado que los Estados partes estén obligados a remover -en algunos casos por orden directa de la Corte IDH- normas de su ordenamiento que no estén de acuerdo con la CADH. Lo anterior, extendido a los otros instrumentos del SIDH.

Es así que la jurisprudencia de la Corte IDH ha interpretado que la adecuación del derecho interno a la CADH implica dos medidas principales⁵⁹: i) suprimir normas y prácticas que violen las garantías de los instrumentos interamericanos o que desconozcan sus derechos, la cual se materializa con la reforma o expulsión de normas del ordenamiento y ii) la prevención de violaciones a derechos humanos adoptando las medidas necesarias para evitar que hechos similares ocurran en el futuro. Esta obligación de adecuación del derecho interno vincula a todos los agentes estatales, para que verifiquen las normas y prácticas internas de acuerdo a la CADH.⁶⁰ Por lo tanto, cada órgano del Estado debe *interpretar* la normativa de acuerdo con la CADH y la interpretación que en sus sentencias y opiniones consultivas ha hecho la Corte IDH de la misma.⁶¹

Cabe mencionar que, esta obligación se define como la obligación de los Estados Partes de adecuar su normativa interna a los estándares interamericanos.⁶² Esto quiere decir, que no es sólo limitada al texto de la CADH, sino a la interpretación realizada por los órganos del SIDH o sobre la misma y los otros instrumentos que la complementan. La Corte IDH, en el Caso Petro Urrego vs. Colombia, al respecto del Artículo 2 de la CADH, indicó que de este se desprende el deber de

⁵⁸ Cfr. Corte IDH. Caso Herzog y otros vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 15 de marzo de 2018. Párrafo 312.

⁵⁹ Comisión IDH. *Compendio sobre la obligación de los Estados de adecuar su normativa interna a los Estándares Interamericanos de Derechos Humanos*. (2021). cidh.org. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/compendioobligacioneseestados-es.pdf> Pg. 20.

⁶⁰ *Ibid.* Pg. 21.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.* Pg. 26

suprimir normas y prácticas que contraríen a la CADH y que, posteriormente, se deben expedir las normas y desarrollar las prácticas conducentes para observar las garantías necesarias para cumplir a cabalidad la CADH.⁶³

Artículos 8 y 25 de la CADH.

El artículo 8 de la CADH consagra el derecho a las garantías judiciales, indicando en su primer inciso que toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por el juez competente sobre acusaciones penales o para determinar sus derechos de cualquier carácter.⁶⁴ La Corte IDH ha considerado que este artículo “no contiene un recurso judicial propiamente dicho, sino el conjunto de requisitos que deban observarse en las instancias procesales para que pueda hablarse de verdaderas y propias garantías judiciales según la CADH”.⁶⁵

El artículo 25 de la CADH, por su parte, establece la protección judicial a favor de todas las personas cobijadas bajo la CADH. Este artículo establece el derecho de todas las personas a tener acceso a un recurso idóneo, rápido y efectivo ante el juez competente que lo ampare cuando se violan sus derechos fundamentales.

En relación con lo anterior, cabe mencionar que un recurso es idóneo cuando sirve para establecer de verdad si se ha incurrido en una violación a un derecho fundamental y que, además, provea los medios necesarios para remediar la violación.⁶⁶ La Corte IDH, por lo tanto, ha concluido que el cumplimiento de un Estado a la protección judicial de los individuos requiere, no

⁶³ Cfr. Corte IDH, *Caso Petro Urrego vs. Colombia*. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 8 de julio de 2020. Párrafo 111.

⁶⁴ Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 8. (1969)

⁶⁵ Cfr. Corte IDH. Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 27.

⁶⁶ Cfr. Corte IDH. *Caso López Lone y otros vs. Honduras*. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.) Sentencia de 5 de octubre de 2015. Párrafo 140

sólo la mera existencia de los recursos, sino que sean idóneos y que, no pueden cumplir estas características los recursos que para un caso particular resulten ilusorios.⁶⁷

Por otra parte, los recursos deben ser efectivos. Esto quiere decir que los recursos a disposición de las personas protegidas por la CADH “deben dar resultados o respuestas a las violaciones de los derechos contemplados en la CADH”.⁶⁸ Adicionalmente, para que un recurso sea efectivo, la Corte IDH ha estimado que este debe tramitarse de acuerdo con las reglas del debido proceso.⁶⁹

Por último, un recurso debe ser rápido. Un recurso goza de esta característica cuando opera con la rapidez requerida para atender reclamos relativos a presuntas violaciones de derechos humanos.⁷⁰ En ese mismo sentido, la Corte IDH ha considerado que la falta de una resolución pronta y definitiva de una reclamación sobre presuntas violaciones a derechos humanos viola la rapidez del recurso, y por ende, va en contravía de la CADH.⁷¹

Al respecto, la Corte IDH ha señalado que el artículo 8.1 de la CADH genera obligaciones para cualquier “órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional”⁷². La Corte IDH, en el caso *Maldonado Ordóñez vs. Guatemala* señaló que en el derecho disciplinario deben respetarse, de igual forma, las garantías mínimas para adoptar una decisión.⁷³ Sobre el particular, la Corte IDH ha resaltado que, dentro de las garantías mínimas de

⁶⁷ Cfr. Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*. (Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 24 de agosto de 2010. Párrafo 140

⁶⁸ Cfr. Corte IDH. *Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala*. (Fondo). Sentencia de 25 de noviembre de 2000) Párrafo 191.

⁶⁹ Cfr. Corte IDH. *Caso Usón Ramírez vs. Venezuela*. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Párrafo 128.

⁷⁰ Cfr. Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros vs. Venezuela*. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 5 de agosto de 2008. Párrafo 156.

⁷¹ Cfr. Corte IDH. *Caso Bayarri vs. Argentina*. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 30 de octubre de 2008. Párrafo 117.

⁷² Cfr. Corte IDH. *Caso Petro Urrego vs. Colombia*. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 8 de julio de 2020. Párrafo 119.

⁷³ Cfr. Corte IDH. *Caso Maldonado Ordóñez vs. Guatemala*. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 3 de mayo de 2016. Párrafo 79.

un proceso disciplinario están: la imparcialidad de la autoridad jurisdiccional, el principio de presunción de inocencia y el derecho de defensa.⁷⁴ Como se verá a continuación, la interpretación de la Corte IDH sobre la inclusión del derecho disciplinario en las garantías judiciales estipuladas por la CADH fue uno de los fundamentos de la declaratoria de responsabilidad del Estado en el Caso Petro Urrego vs. Colombia.

Artículo 23 de la CADH.

Por otra parte, el artículo 23 de la CADH, que establece la protección a los derechos políticos de los ciudadanos indica que:

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

- a) de participar en la dirección de asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual 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,

⁷⁴ “El acceso a la justicia como garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estudio de los Estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Recuperado de: <http://www.cidh.org/countryrep/accesodesc07sp/accesodesciii.sp.htm> párrafo 173.

o condena, por juez competente, en proceso penal” (subrayado fuera de texto)

La Corte IDH, en numerosos casos, ha desarrollado el derecho que tienen las personas a acceder a un cargo y poder mantenerse en el mismo, como aplicación del artículo 23 de la CADH.

Al respecto, la Corte IDH, en el Caso Moya Solís vs Perú, señaló que el

“acceso [a cargos públicos] en condiciones de igualdad es una garantía insuficiente si no está acompañada por la protección efectiva de la permanencia en aquello a lo que se accede, lo que indica que los procedimientos de nombramiento, ascenso, suspensión y destitución de funcionarios públicos deben ser objetivos y razonables, es decir, deben respetar las garantías del debido proceso aplicables”⁷⁵

Cabe traer a colación que, en el 2011, la Corte IDH indicó en el Caso López Mendoza vs. Venezuela que, cuando se trata de un funcionario elegido popularmente, destituido en un proceso disciplinario, debe aplicarse de forma directa lo dispuesto por el artículo 23 de la CADH.⁷⁶ La Corte IDH, en aquel caso, realizó un análisis de cada uno de los postulados de dicho artículo. Respecto del artículo 23.1, la reiterada jurisprudencia del Tribunal Interamericano⁷⁷ ha indicado que éste establece los derechos y oportunidades que deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad para el ejercicio de los derechos políticos: i) participación, ii) elegir y ser elegido, iii) y acceder a funciones públicas en el país del ciudadano.⁷⁸ Sobre el artículo 23.2, la Corte IDH explicó que en éste se describen las limitaciones y los requisitos de estas limitaciones

⁷⁵ Cfr. Corte IDH. *Caso Moya Solís vs. Perú. (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)*. Sentencia de 3 de junio de 2021. Párrafo 108

⁷⁶ Cfr. Corte IDH. *Caso López Mendoza vs. Venezuela. (Fondo, Reparaciones y Costas)*. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Párrafo 105.

⁷⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 20 : Derechos políticos / Corte Interamericana de Derechos Humanos*. - San José, C.R. (2021). Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo20_2021.pdf Pg. 20.

⁷⁸ *Ibidem*.

a los derechos políticos de un ciudadano, haciendo especial énfasis en que las restricciones por vía de sanción deben imponerse por juez competente en condena penal.⁷⁹

Artículo 29 de la CADH.

El artículo 29 de la CADH establece una limitación a la interpretación de los postulados de la CADH, impidiendo que la restricción de derechos por parte de los Estados Partes sea indiscriminada. Para tal efecto, indica que los Estados Partes no pueden interpretar la CADH de forma tal que permitan la supresión del goce y ejercicio de libertades reconocidos en la CADH, o limitarlos más allá de lo previsto en este instrumento.⁸⁰ Adicionalmente, impide la interpretación de las normas de la CADH en el sentido de que se limite el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes.⁸¹ Además, proscribe que los Estados Partes interpreten la CADH excluyendo otros derechos y garantías inherentes al ser humano o que son fruto de la forma democrática representativa de gobierno.⁸² Por último, este instrumento se pronuncia en contra de que la interpretación de la CADH excluya o limite los efectos de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.⁸³

Este artículo establece un marco de interpretación para la Corte IDH, en donde la misma se debe interpretar a favor de la persona, en todos los casos.⁸⁴ Por otra parte, cabe recalcar que las restricciones al goce y ejercicio de los derechos consagrados en la CADH no se puede dar sino conforme a las leyes dictadas por razón de interés general y únicamente en virtud de las razones

⁷⁹ Cfr. Corte IDH. *Caso López Mendoza vs. Venezuela. (Fondo, Reparaciones y Costas)*. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Párrafo 107

⁸⁰ Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 29. (1969)

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Aguirre Arango, J.P. *La interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Revista DDHH. (2017) Recuperado de: https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/cursos/2017/files/la_interpretac._de_la_convenci%C3%B3n_a_meric._sore_derechos_hum-oscar_cubas.pdf pg. 17

establecidas.⁸⁵ En últimas, este artículo impide que los Estados Partes tengan una visión restrictiva de los derechos y libertades señalados en la CADH.⁸⁶

Artículo 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

El artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece el principio conocido como *pacta sunt servanda*. El mencionado artículo manifiesta que “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”.⁸⁷ Lo anterior, según la Corte IDH, genera que los Estados parte estén obligados a cumplir lo establecido por la CADH, de buena fe, y que, por razones de orden interno no “pueden dejar de asumir la responsabilidad internacional ya establecida”.⁸⁸

En relación con el principio de *pacta sunt servanda*, el artículo subsiguiente del mismo tratado internacional establece que una parte no puede invocar las disposiciones de derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.⁸⁹ En consecuencia, los Estados Partes de un tratado no sólo deben cumplir lo que ratifiquen en un tratado internacional, sino que su derecho interno no puede utilizarse como justificación para cumplir una obligación internacional. La Corte IDH ha señalado que esto implica que debe haber una “aplicación simultánea de la buena fe, el sentido ordinario de los términos empleados en el tratado de que se trate, el contexto de éstos y el objeto y fin de aquel”.⁹⁰ Es por esto que, como se verá más adelante, el control de convencionalidad realizado en el Caso Petro Urrego vs. Colombia por el Consejo de Estado, invoca

⁸⁵ Aguirre Arango, J.P. *La interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Revista DDHH. (2017) Recuperado de:

https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/cursos/2017/files/la_interpretac._de_la_convenci%C3%B3n_a_meric._sore_derechos_hum-oscar_cubas.pdf pg. 18.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Artículo 26. (1969)

⁸⁸ Cfr. Corte IDH. *Caso Loayza Tamayo vs. Perú. (Fondo)*. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Párrafo 7.

⁸⁹ Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados. Artículo 27. (1969)

⁹⁰ Cfr. Corte IDH. Opinión Consultiva OC-26/20. (Interpretación y alcance de los artículos 1, 2, 27, 29, 30, 31, 32, 33 a 65 y 78 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 3.1), 17, 45, 53, 106 y 143 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos). Párrafo 41.

estos principios del derecho de los tratados establecidos por la Convención de Viena como fundamento.⁹¹

2. La figura del control de convencionalidad.

2.1. Características del control de convencionalidad.

El control de convencionalidad se consagra como la herramienta que permite a los Estados garantizar los derechos contenidos en la CADH por medio de la comparación de las prácticas de los diferentes agentes estatales de cara a la misma.⁹² Esta facultad se extiende a los agentes de cada Estado parte de la CADH, de acuerdo con lo señalado por la Corte IDH.⁹³

El control de convencionalidad es un concepto complejo, que cuenta con unos elementos desarrollados por medio de la jurisprudencia de la Corte IDH. Teóricamente, de acuerdo con el profesor chileno Claudio Nash Rojas, la labor del control de convencionalidad es verificar la compatibilidad de las normas y demás prácticas internas con la CADH y la jurisprudencia de la Corte IDH⁹⁴. Adicionalmente, el control de convencionalidad debe ser realizado de oficio por las autoridades estatales.⁹⁵ Por otra parte, es un control que se realiza en el ámbito de competencia de cada autoridad estatal y que genera una obligación que está siempre presente, de verificar la compatibilidad de las obligaciones del Estado con las normas internas⁹⁶. Este control es “baremo

⁹¹ Cfr. Corte IDH. *Caso Petro Urrego vs. Colombia. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Sentencia de 8 de julio de 2020. Párrafo 106.

⁹² Nash, C. *Breve introducción al control de convencionalidad*. en: Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 7. Recuperado de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/convencionalidad.pdf> Pg. 4.

⁹³ Corte IDH. *Petro Urrego vs. Colombia. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Sentencia de 8 de julio de 2020. párrafo 103.

⁹⁴ Nash, C. *Breve introducción al control de convencionalidad*. en: Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 7. Recuperado de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/convencionalidad.pdf> Pg. 5.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ *Ibid.*

de convencionalidad de la normativa internacional y la jurisprudencia de la Corte IDH, tanto contenciosa como consultiva”⁹⁷.

Por último, su obligatoriedad se deriva de los principios del derecho internacional público, en especial, del *pacta sunt servanda*, y del principio consagrado en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el cual, como se mencionó anteriormente, impide que los Estados invoquen disposiciones de derecho interno como fundamento para incumplir obligaciones internacionales. Estos principios reafirman la obligación de los Estados Partes de tomar todas las medidas necesarias para dar goce pleno y efectivo a los derechos que establece la CADH, incluyendo la obligación del Artículo 2 de la misma, de adecuar el derecho interno a los estándares interamericanos.⁹⁸

La primera característica anteriormente mencionada, de la cual se desprende que el objetivo del control de convencionalidad es verificar la compatibilidad de normas y prácticas internas con la CADH, la jurisprudencia de la Corte IDH y demás tratados interamericanos sobre los cuales el Estado sea parte, genera que, cuando un Estado ha ratificado la CADH, sus jueces y todo el aparato judicial están sometidos a esta. Por lo tanto el poder judicial de un Estado parte debe velar porque se realice un control de convencionalidad entre las normas internas y la CADH, en el marco de sus competencias.⁹⁹ Esto supone que todos los órganos y jueces de la administración de justicia, deben ejercer *ex officio* dicho control de convencionalidad respecto del caso en concreto, teniendo en cuenta la interpretación que ha realizado la Corte IDH sobre la CADH.

Por consiguiente, derivado de una interpretación sobre el artículo 2 de la CADH, que impone sobre los Estados partes la obligación de adaptar las disposiciones de derecho interno para que éstas resulten convencionales. Esta línea sobre la obligación de que la administración de

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006.

justicia verifique la adecuación del derecho interno de cara a la CADH, ha sido reiterada en tanto corresponde a los tribunales, dentro de sus competencias “la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la CADH o que desconozcan los derechos allí reconocidos u obstaculicen su ejercicio”.¹⁰⁰

Por otro lado, además de la extensión del parámetro de convencionalidad a autoridades más allá del Poder Judicial, se extiende además, a otros Tratados de Derechos Humanos. Por ejemplo, en el Caso Gudiel Álvarez y otros vs. Guatemala, este control fue aplicado respecto de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y la Convención Belem do Pará.¹⁰¹ Esta característica fue reiterada por la Corte IDH, en el Caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala donde indicó que

“Cuando un Estado es parte de tratados internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, dichos tratados obligan a todos sus órganos, incluido el poder judicial, cuyos miembros deben velar por que los efectos de las disposiciones de dichos tratados no se vean mermados por la aplicación de normas o interpretaciones contrarias a su objeto y fin”¹⁰²

¹⁰⁰ Cfr. Corte IDH, *Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Párrafo 180.

¹⁰¹ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer. (1994)

¹⁰² Cfr. Corte IDH. *Caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Sentencia de 4 de septiembre de 2012. Párrafo 262.

Es así que la Corte IDH ha establecido que la CADH se aplica de manera extensiva a todas las autoridades estatales y a otros tratados internacionales de derechos humanos. Por lo tanto, la aplicación de la CADH no es meramente positiva, sino de interpretación extensiva.

Ahora bien, la interpretación de la Corte IDH puede considerarse que determina cómo debe realizarse el control de convencionalidad en sus sujetos y alcance. No obstante, este mismo órgano ha determinado que la CADH no impone un determinado modelo de control de convencionalidad porque los órganos protectores de derechos fundamentales en cada Estado parte deben ser todos aquellos que pertenecen al Estado.¹⁰³ Lo anterior sucede en el Caso Petro Urrego vs. Colombia, en donde, como se analizará posteriormente, la Corte IDH fue respetuosa del control de convencionalidad realizado por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en relación con las normas analizadas en dicho caso.

Sin perjuicio de lo anterior, el parámetro de convencionalidad se ha ampliado a las opiniones consultivas de la Corte IDH.¹⁰⁴ En ese sentido, todos los órganos del Estado se encuentran obligados a realizar un control de convencionalidad teniendo en cuenta, además de la jurisprudencia de la Corte IDH, sus opiniones consultivas¹⁰⁵ Ahora bien, la Corte IDH ha señalado que las opiniones consultivas no gozan del mismo efecto vinculante que las sentencias, lo cual genera que de ellas no se desprendan obligatoriedad para los Estados parte¹⁰⁶ pero estas sí tienen “efectos jurídicos innegables”¹⁰⁷.

En suma, se puede resaltar que el control de convencionalidad se caracteriza por:

¹⁰³ Cfr. Corte IDH. *Caso Liakat Ali Alibux vs. Suriname. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Sentencia de 30 de enero de 2014. Párrafo 124.

¹⁰⁴ Corte IDH. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 7. Recuperado de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/convensionalidad.pdf> Pg. 13.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ Zelada, C.J. *¿Son vinculantes las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos?: Una propuesta para un problema de antaño*. Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos (Promsex). (2020). Pg. 41

¹⁰⁷ Cfr. Corte IDH. *Opinión Consultiva OC-15/97*. 15 de noviembre de 1997. Párrafo 26.

i) Su carácter ex officio: debe ser realizado ex officio, en el marco de las competencias y regulaciones procesales correspondientes a cada Estado parte.¹⁰⁸

ii) Es vinculante para todas las autoridades judiciales del Estado: es una obligación correspondiente a los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia de cada estado parte en todos los niveles.

iii) Se extiende a todas las autoridades del Estado: en ese sentido, es obligación para cada autoridad pública la realización de un control de convencionalidad en el ejercicio de sus funciones.

iv) Es extensivo a otros tratados de derechos humanos: Extenderse a otros tratados de derechos humanos del SIDH, específicamente la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y la Convención Belém do Pará.

v) Su aplicación no depende de un modelo determinado o exclusivo: No imponer un modelo determinado de control. La Corte, únicamente se ha encargado de obligar a todas las autoridades de los Estados parte a realizar un control de convencionalidad sin determinar un modelo específico para tal efecto.¹⁰⁹

vi) Se amplía el deber de realizar el control de convencionalidad teniendo en cuenta las opiniones consultivas de la Corte IDH, teniendo en cuenta que estas gozan de relevancia jurídica.

¹⁰⁸ Corte IDH. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 7. Recuperado de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/convencionalidad.pdf> Pg. 8. Punto 4.1.

¹⁰⁹ Corte IDH. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 7. Recuperado de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/convencionalidad.pdf> Pg. 13 Punto 4.5

Como se puede ver, las características del control de convencionalidad, junto con su concepto, han sido desarrollados por la vía jurisprudencial. Por lo tanto, se entiende que su origen y desarrollo ha sido realizado por la vía contenciosa o consultiva de la Corte IDH.

2.2. Desarrollo jurisprudencial del control de convencionalidad.

A lo largo del desarrollo de esta figura jurídica, la Corte IDH ha dotado al control de convencionalidad de consecuencias tales como

“la expulsión del sistema interno de normas contrarias a la CADH (sea vía legislativa o jurisdiccional cuando corresponda); la interpretación de normas internas de manera que sean armónicas con las obligaciones del Estado; el ajuste de las actuaciones de los órganos ejecutivos y legislativos a las obligaciones internacionales; entre otras formas de concreción de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos”¹¹⁰

Ahora bien, recientemente en el caso *Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México*, como se mencionó anteriormente, la Corte IDH, en ejercicio del control de convencionalidad, ordenó la expulsión de normas del ordenamiento mexicano en materia de arraigo pre-procesal y de adecuar su normativa interna sobre prisión preventiva.¹¹¹ Algo parecido sucede en el caso objeto de estudio, *Petro Urrego vs. Colombia*, en donde este tribunal le dió a una norma de carácter constitucional una interpretación específica, según los estándares de la CADH.¹¹² Según Claudio

¹¹⁰ Nash, C. *Breve introducción al control de convencionalidad*. en: Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 7. Recuperado de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/convencionalidad.pdf> Pg. 4.

¹¹¹ Cfr. Corte IDH. *Caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. México*. Sentencia de 7 de noviembre de 2022.

¹¹² Corte IDH. *Petro Urrego vs. Colombia. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Sentencia de 8 de julio de 2020. Párrafo 117

Nash, el control de convencionalidad hace parte de una obligación de garantía de cada Estado de “permitir el pleno y efectivo goce y ejercicio de los derechos y las libertades”¹¹³ que son reconocidas a las personas en la CADH.

La Corte IDH, por primera vez, hizo referencia al concepto de control de convencionalidad en el año 2006. El control de convencionalidad surge por primera vez en el caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, reseñado líneas arriba. Este caso fue remitido a la Corte IDH en julio de 2005, aduciendo la violación a los derechos contenidos en los artículos 8 y 25 de la CADH. La Corte Interamericana, entre sus consideraciones, señaló que

“cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la CADH no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. **En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana**”
(subrayado fuera de texto)¹¹⁴

¹¹³ Nash, C. *Breve introducción al control de convencionalidad*. en: Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 7. Recuperado de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/convencionalidad.pdf> Pg. 4.

¹¹⁴ Cfr. Corte IDH. *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Párrafo 124.

De acuerdo con lo anterior, la Corte IDH señaló que en la aplicación del Decreto Ley 2191 dejó en impunidad a los responsables del fallecimiento de Almonacid Arellano, violando sus derechos a las garantías judiciales y protección judicial (artículos 8.1. y 25 de la CADH). En ese sentido, el control de convencionalidad debe entenderse como una obligación de los jueces de los Estados parte, quienes deben administrar justicia velando no sólo por la aplicación de las normas internas, sino por la aplicación de los preceptos de la CADH.

Más adelante, en sentencia de 2007¹¹⁵, la Corte IDH explicó con detalle cómo debe ser la interpretación del control de convencionalidad dentro de un estado parte. En su momento, Lennox Ricardo Boyce, Jeffrey Joseph, Frederick Benjamin Atkins y Michael McDonald Huggin fueron condenados a pena de muerte en Barbados. Mientras se encontraban detenidos, los condenados fueron sometidos a condiciones degradantes en centros de detención, bajo una disposición interna que indicaba que, una vez una persona fuese condenada a pena de muerte, ningún tribunal podría evaluar posteriormente si la sanción impuesta era la adecuada. Lo anterior se realizó con fundamento en el antiguo artículo 26 de la Constitución de Barbados que indicaba que las leyes anteriores a la vigencia de la Constitución de 1966 no podían ser objeto de análisis de constitucionalidad, aún cuando violasen derechos y libertades fundamentales. En consecuencia, en el 2004, por esa “cláusula de exclusión” no era posible la declaratoria de inconstitucionalidad de la pena de muerte.

En este caso, la Corte IDH señaló que no basta un análisis constitucional por parte de un Estado parte de la CADH, sino que, se deben tener en cuenta las obligaciones de un Estado de acuerdo con los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, entre ellos, la CADH. En ese sentido, la Corte IDH proscribió que el derecho interno se utilice como justificación para el incumplimiento de las obligaciones convencionales.¹¹⁶ Es ahí que la Corte IDH concluyó que los

¹¹⁵ Cfr. Corte IDH. *Caso Boyce y otros vs. Barbados. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de noviembre de 2007.

¹¹⁶ Cfr. Corte IDH. *Caso Boyce y otros vs. Barbados. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Párrafo 77.

tribunales de los Estados partes deben decidir si la aplicación de la normativa interna es compatible con los derechos reconocidos en la CADH.¹¹⁷

Una vez analizadas las características propias que la jurisprudencia de la Corte IDH ha otorgado al control de convencionalidad, cabe desarrollar los efectos que genera dicho control sobre el ordenamiento jurídico de los Estados Partes.

La obligación de adecuación de derecho interno ha generado que los Estados Partes estén obligados a remover -en algunos casos por orden directa de la Corte IDH- normas de su ordenamiento que no se encuentren en consonancia con la CADH. Lo anterior, extendido a los otros instrumentos del SIDH.

La necesidad de que se vaya más allá del derecho nacional respecto a las libertades humanas, y se busque que con ellas se llegue a un nivel “metanacional y uniforme¹¹⁸” es la razón por la que la interpretación que hace la Corte IDH sobre la normatividad interna sea relevante. La labor de la Corte IDH no es sobre cuestiones domésticas sino sobre la inspección del cumplimiento de los preceptos de la CADH¹¹⁹ (que, al ser derechos y libertades fundamentales, son valores superiores del ordenamiento). Esto quiere decir que por pronunciamientos de la Corte se han “logrado verdaderas mutaciones en los ordenamientos de los diversos países sujetos a este régimen¹²⁰”.

En conclusión, el control de convencionalidad está hecho para que las autoridades estatales apliquen las normas de cada Estado parte de conformidad con lo establecido por la CADH, para que el Estado no incurra en responsabilidad internacional, que puede ser declarada en virtud del

¹¹⁷ *Ibidem*. Párrafo 78.

¹¹⁸ Hitters, J.C. *¿Son vinculantes los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos? (control de constitucionalidad y convencionalidad)*. en: Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional. (2008) pg. 133.

¹¹⁹ *Ibid*. Pg. 135.

¹²⁰ *Ibid*. Pg. 151

control de convencionalidad que de manera complementaria o subsidiaria realiza la Corte IDH.¹²¹

En línea con lo anterior, se analizará la hipótesis planteada en la sección introductoria del presente trabajo.

2.3. Aplicación del control de convencionalidad en el Caso Petro Urrego vs. Colombia.

En el Caso Petro Urrego vs. Colombia, la Corte IDH, en ejercicio del control de convencionalidad, ordenó al Estado colombiano a adecuar su ordenamiento interno, de forma tal que los funcionarios de elección popular no puedan ser destituidos ni inhabilitados por decisiones de autoridades administrativas, tales como la Procuraduría General de la Nación.

Lo anterior, en vista de que la Corte IDH consideró que el Estado colombiano afectó los derechos políticos consagrados en el artículo 23 de la CADH. El artículo 23 de la CADH es fundamental para entender el fallo de la Corte IDH en el caso Petro Urrego vs. Colombia, en donde, por un proceso disciplinario sancionatorio, Petro Urrego fue destituido de su cargo de elección popular. Al respecto, la Corte IDH concluyó que, la facultad de la Procuraduría General de la Nación de destituir a funcionarios públicos -incluso aquellos elegidos popularmente- contravenía la Convención.¹²² Lo anterior, tras un análisis literal del artículo 23.2 de la Convención que establece que la limitación de los derechos políticos de un funcionario elegido popularmente únicamente puede darse “por juez competente, en proceso penal”.¹²³ En consecuencia, la Corte IDH concluyó que el Estado colombiano contravino la Convención en lo que se refería a los derechos políticos consagrados en el artículo 23.2 de la misma.

¹²¹ Silva Abbott, M. *¿Qué efectos produce el control de convencionalidad decretado por la Corte Interamericana en un ordenamiento jurídico?* Estudios Constitucionales, Universidad de San Sebastián. (2020).

¹²² Cfr. Corte IDH. *Caso Petro Urrego vs. Colombia. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Sentencia de 8 de julio de 2020. Párrafo 113.

¹²³ Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Artículo 23.2. (1969)

La Corte IDH, en el caso mencionado, analizó las garantías aplicadas al proceso disciplinario al que fue sometido Gustavo Petro. Al respecto, señaló que cualquier órgano que ejerza funciones de carácter jurisdiccional, debe tomar decisiones de acuerdo con el artículo 8.1 de la CADH.¹²⁴ El tribunal indicó que Gustavo Petro fue desprovisto de las garantías judiciales mínimas en tanto el ente investigador fue el mismo que tomó la decisión, careciendo de imparcialidad en tanto tenía un interés directo en la decisión.¹²⁵ Además, estimó que no se respetó la presunción de inocencia, garantía clave del debido proceso, porque la misma Sala Disciplinaria emitió el pliego de cargos y, al mismo tiempo, decidió sobre los mismos.¹²⁶ Adicionalmente, en vista de que no fue una decisión emitida por juez penal, no fue emitida por juez competente, en contravía del artículo 8.1 de la CADH.¹²⁷

Es así que la Corte IDH tomó una determinación en el caso en cuestión, en ejercicio del control de convencionalidad, desarrollado vía jurisprudencial, tras un análisis del Artículo 2 de la CADH.

3. ¿La Corte Interamericana de Derechos Humanos se extralimitó en el Caso Petro Urrego vs. Colombia en su interpretación sobre la aplicación del control de convencionalidad frente a la limitación de derechos políticos por parte de la Procuraduría General de la Nación?

El presente trabajo busca sustentar la hipótesis de que la Corte IDH no se extralimitó en sus funciones en la determinación que toma sobre los derechos políticos, la protección judicial y las garantías judiciales de Gustavo Petro en sentencia de 8 de julio de 2020. Lo anterior, en vista de los argumentos que se enunciarán a continuación:

¹²⁴ Cfr. Corte IDH, *Caso Petro Urrego vs. Colombia. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Sentencia de 8 de julio de 2020. Párrafo 119.

¹²⁵ *Ibidem.* Párrafo 124.

¹²⁶ *Ibid.* Párrafo 130.

¹²⁷ *Ibid.*

i) La interpretación que la Corte IDH hizo sobre las facultades que las autoridades administrativas pueden tener sobre la limitación de derechos políticos de funcionarios de elección popular se fundamentó debidamente en las obligaciones señaladas de los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

ii) Al ser la CADH una norma de rango constitucional por disposición del mismo texto constitucional bajo el bloque de constitucionalidad, la aplicación del control de convencionalidad por disposición del artículo 2 de la CADH es, en sí mismo, un “parámetro de constitucionalidad” reiterado por la Corte Constitucional colombiana.¹²⁸

iii) Los efectos vinculantes que se derivan de la ratificación de la CADH para Colombia obliga a las autoridades del Estado a cumplir con el procedimiento requerido para la limitación de derechos políticos de funcionarios de elección popular, de acuerdo con el artículo 23.2 de la CADH.

iv) La Corte IDH, siguiendo su precedente jurisprudencial, verificó que, en el marco del proceso sancionatorio de Gustavo Petro, se presentó una falta de imparcialidad sin juez penal competente que sea quien limite sus derechos, incumpliendo las exigencias que se desprenden de los artículos 8.1 y 25 de la CADH.

v) En virtud del principio de complementariedad que reviste a la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH, incluyendo la aplicación del control de convencionalidad, con arreglo a la decisión del Consejo de Estado en el 2017, la Corte IDH se limitó a realizar el control de convencionalidad una vez el caso fue analizado previamente por órganos propios del Estado

¹²⁸ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-327 de 2016. Sentencia de 22 de junio de 2016. M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado.

colombiano, sin que de ninguna manera se tratara de sustituir a las jurisdicciones internas, siendo verdaderamente el Consejo de Estado quien tenía la capacidad jurídica de dejar sin efecto las sanciones impuestas en contra de Gustavo Petro.

Es así que se procederá a sustentar la hipótesis del presente texto, teniendo en cuenta el marco jurisprudencial, normativo y doctrinal previamente señalado en los tres primeros capítulos.

3.1. Interpretación de la Corte IDH sobre las facultades de las autoridades administrativas respecto de los derechos políticos de los funcionarios de elección popular.

Como se mencionó anteriormente, la interpretación que la Corte hizo sobre las facultades que las autoridades administrativas pueden tener sobre la limitación de derechos políticos de funcionarios de elección popular se fundamentó debidamente en las obligaciones derivadas de los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Cabe señalar que, en sentencia C-400 de 1998, la Corte Constitucional concluyó que esta última era exequible y vinculante para Colombia cuando se perfeccionara el vínculo internacional, como sucede cuando Colombia ratifica un tratado internacional, como la CADH.¹²⁹

De acuerdo con el Artículo 29 de la CADH, la limitación de derechos consagrados en esta no puede exceder lo previsto en la CADH.¹³⁰ Por lo tanto, si un Estado va a limitar algún derecho establecido por la CADH, debe ser únicamente en la medida que ésta lo autorice. En el caso de los derechos políticos, el Artículo 23 de la CADH establece claramente que

“la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades
a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad,

¹²⁹ Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-400 de 1998. Sentencia de 10 de agosto de 1998. MP: Alejandro Martínez Caballero.

¹³⁰ Cfr. Corte IDH, *Caso Petro Urrego vs. Colombia. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Sentencia de 8 de julio de 2020. Párrafo 94.

nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”¹³¹

En el caso del Alcalde Mayor de Bogotá, funcionario de elección popular, la limitación únicamente podía ser por medio de una sentencia penal condenatoria. Sin embargo, el Código Disciplinario Único previa una disposición contraria, en donde la Procuraduría tenía la facultad de destituir de su cargo a funcionarios de elección popular, limitando sus derechos políticos.

Esta limitación de derechos políticos, si bien autorizada por la normativa interna colombiana, estaba en contravía del principio de *pacta sunt servanda*, establecido en el Artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, porque el Estado colombiano, al ratificar la CADH, se comprometió a que la limitación de derechos no puede exceder lo establecido por la misma CADH. Al respecto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado determinó que el Estado colombiano incumplió el principio de *pacta sunt servanda* al imponer una sanción que restringía, “casi a perpetuidad” los derechos políticos de una persona que fue elegida mediante sufragio universal.¹³²

El Consejo de Estado consideró que la CADH claramente establece que únicamente un juez penal, mediante una sentencia condenatoria en medio de un proceso penal, tiene la competencia de restringir los derechos políticos de una persona.¹³³ En consecuencia, el Consejo de Estado, en acertado¹³⁴ -ante la Corte IDH- control de convencionalidad, estableció que la Procuraduría General de la Nación violó dicha disposición, a la cual el Estado estaba obligado en virtud del principio *pacta sunt servanda*.

¹³¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 23.2.

¹³² Cfr. Sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de 15 de noviembre de 2017 (expediente de prueba, folios del 4990 al 5085).

¹³³ *Ibidem*.

¹³⁴ Cfr. Corte IDH, *Caso Petro Urrego vs. Colombia. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Sentencia de 8 de julio de 2020. Párrafo. 106.

En todo caso, le corresponde a la Corte IDH determinar si una restricción o limitación fue contraria a la CADH, en virtud de la competencia otorgada a la misma por los Estados que reconocen su jurisdicción contenciosa.¹³⁵ Colombia aceptó la jurisdicción del tribunal internacional creado por el Pacto de San José de Costa Rica.¹³⁶ Por lo tanto, las decisiones de la Corte, deben acatarse, según la Corte Constitucional, al ser una “garantía de paz”.¹³⁷

En relación con el principio de *pacta sunt servanda*, el artículo subsiguiente del mismo tratado establece que una parte no puede invocar las disposiciones de derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.¹³⁸ Al respecto, cabe hacer referencia al artículo 277.6 de la Constitución Política de 1991, que facultaba al Procurador General para poder

“ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas conforme a la ley”¹³⁹

Lo anterior, inclusive pudiendo desvincular por “previa audiencia y mediante decisión motivada¹⁴⁰” al funcionario público respectivo. Ahora bien, la Corte IDH, en virtud de los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, estimó que dicha normativa se podría interpretar de modo compatible con la CADH, bajo el entendimiento que los funcionarios de elección popular únicamente estarían sometidos a la potestad de vigilancia del Procurador.¹⁴¹

¹³⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos *ABC de la Corte Interamericana de Derechos Humanos : El qué, cómo, cuándo, dónde y por qué de la Corte Interamericana. Preguntas frecuentes.* - San José, C.R. (2018).

Recuperado de: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/ABCCorteIDH.pdf>. Pg. 6

¹³⁶ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-653 de 2012. 23 de agosto de 2012. MP: Jorge Iván Palacio Palacio.

¹³⁷ *Ibidem.*

¹³⁸ Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados. Artículo 27. (1969)

¹³⁹ Constitución Política de Colombia. Artículo 277.6. (1991)

¹⁴⁰ *Ibidem.*

¹⁴¹ Cfr. Corte IDH, *Caso Petro Urrego vs. Colombia. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).* Sentencia de 8 de julio de 2020. Párrafo 112.

En ese orden de ideas, la Corte IDH reiteró las determinaciones de un tribunal interno -en este caso el Consejo de Estado- quien realizó un control de convencionalidad sobre las decisiones en contra de Gustavo Petro basándose en las obligaciones adquiridas por el Estado colombiano respecto a la limitación de derechos políticos de cara a la CADH, teniendo en cuenta los principios establecidos en los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. En efecto, el análisis del Consejo de Estado se hizo en estricto cumplimiento de las obligaciones adquiridas por parte del Estado colombiano a nivel internacional, y en consonancia con la interpretación de la vinculatoriedad de la CADH y de los pronunciamientos de la Corte IDH por parte de la Corte Constitucional. Por lo tanto, en el análisis sobre la limitación de derechos políticos, no se puede hablar de una extralimitación de la Corte IDH.

3.2. Parámetro de constitucionalidad de los instrumentos del SIDH.

Además de las obligaciones adquiridas internacionalmente, la Constitución Política de Colombia le otorga (de manera independiente) a la CADH el carácter de norma de rango constitucional. Este carácter constitucional otorgado a la CADH es un argumento clave para entender por qué la Corte IDH no se extralimitó en las decisiones tomadas en el Caso Petro Urrego vs. Colombia. Lo anterior, en vista que la CADH hace parte del llamado bloque de constitucionalidad y que, la misma Corte Constitucional ha señalado que los instrumentos del SIDH son un “parámetro de constitucionalidad”.¹⁴²

El artículo 53 constitucional establece que los convenios internacionales debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna.¹⁴³ Por otra parte, el artículo 93 de la misma indica que

¹⁴² Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-327 de 2016. Sentencia de 22 de junio de 2016. M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁴³ Constitución Política de Colombia. Artículo 53. (1991)

“Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno”

La Corte Constitucional, durante varios años en sus sentencias, ha utilizado a los tratados internacionales de derechos humanos como un criterio para “orientar sus decisiones”¹⁴⁴ porque la CADH hace parte del llamado bloque de constitucionalidad. El bloque de constitucionalidad está compuesto por las normas internacionales de aplicación directa (por ejemplo la CADH), en sentido estricto, y en sentido lato son aquellas que sirven como criterio de interpretación en el control de constitucionalidad (por ejemplo, la jurisprudencia de la Corte IDH¹⁴⁵). En la CADH, los Estados se comprometen a suprimir normas y prácticas que violen garantías previstas en la CADH.¹⁴⁶

Es así que, por disposición constitucional, la CADH es una norma del mismo rango del resto del texto constitucional y que la unificación de interpretaciones que hace la Corte IDH por medio de sus sentencias gozan de un carácter privilegiado en los ordenamientos internos de los Estados parte.¹⁴⁷ Al respecto, la Corte Constitucional colombiana ha señalado en su Sentencia C-327 de 2016, que dentro del parámetro del control de constitucionalidad están incluidos los instrumentos de Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Esta misma sentencia señala que diferentes instrumentos emanados por los órganos que componen el Derecho Internacional de los Derechos Humanos han sido utilizados por la Corte como criterio hermenéutico en la interpretación de derechos fundamentales, dándole un carácter especial a estas disposiciones.¹⁴⁸

¹⁴⁴ Uprimny, R. *Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y nuevo procedimiento penal*. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. (2008) pg. 7

¹⁴⁵ Quinche Ramírez, M.F. *El control de convencionalidad y el sistema colombiano* en: Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional. (julio-diciembre de 2009), pg. 175

¹⁴⁶ *Ibid.* Pg. 177

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-327 de 2016. Sentencia de 22 de junio de 2016. M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado.

Por tanto, el hecho de que la Constitución le haya otorgado a la CADH el carácter de norma constitucional, la dota de una vinculatoriedad especial a los postulados de la misma, la cual ha sido desarrollada por la Corte Constitucional en su jurisprudencia. En consecuencia, la labor de la Corte IDH, como intérprete de la CADH -instrumento de carácter constitucional con prevalencia en el ordenamiento jurídico colombiano- tiene la facultad de “interpretación auténtica” de los derechos convenidos en la CADH.¹⁴⁹

En suma, el hecho de que la CADH pertenezca al bloque de constitucionalidad y de que, en virtud de esto la Corte Constitucional le haya otorgado a la Corte IDH la facultad de interpretar los derechos convenidos en la CADH, sustenta el hecho de que la Corte IDH actuó dentro de sus funciones cuando interpretó la limitación de derechos políticos por parte de la Procuraduría General de la Nación a funcionarios de elección popular en el Caso Petro Urrego vs. Colombia.

3.3. Interpretación sobre la limitación de derechos políticos de acuerdo con el artículo 23.2 de la CADH.

Habiendo analizado la interpretación sobre el rol de la CADH como parte del bloque de constitucionalidad y la labor de la Corte IDH como intérprete de la misma, es importante recalcar el hecho de que la vinculatoriedad de la CADH obliga al Estado a cumplir con el procedimiento requerido para la limitación de derechos políticos de funcionarios de elección popular, de acuerdo con el artículo 23.2 de la CADH.

La Corte IDH ha señalado que cuando se promulga una ley manifiestamente contraria a la CADH y ésta afecta derechos y libertades, se genera responsabilidad internacional para el Estado¹⁵⁰. Lo anterior, en virtud de que los Estados Partes de la CADH se comprometieron “a

¹⁴⁹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-653 de 2012. 23 de agosto de 2012. MP: Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁵⁰ Cfr. Corte IDH, *Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la CADH*. Opinión Consultiva OC-14 de 1994. (9 de diciembre de 1994). Párrafo 50.

respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción (...)”¹⁵¹ y que, en virtud del principio *pacta sunt servanda*, todo tratado ratificado por el Estado colombiano obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

Anteriormente, se hizo referencia al artículo 277.6 y 278 de la Constitución Política de Colombia, que otorgan facultades disciplinarias a la Procuraduría General de la Nación, pudiendo desvincular del cargo a funcionarios públicos. Asimismo, los artículos 44 y 45 del Código Disciplinario Único, otorgan facultades a la Procuraduría General de la Nación de remover de su cargo a un servidor público “sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o elección”.¹⁵² Estos artículos fueron el fundamento para que la Procuraduría General de la Nación destituyera a Gustavo Petro como Alcalde Mayor de Bogotá y lo inhabilitara durante quince años para ejercer cargos públicos.

Ahora bien, las sanciones impuestas a Gustavo Petro Urrego fueron una limitación de sus derechos políticos. En consecuencia, la Corte IDH estableció que las facultades dispuestas en el Código Disciplinario Único para que la Procuraduría destituyera e inhabilitara funcionarios públicos era contraria al artículo 23.2 de la CADH, generando un incumplimiento literal de la CADH por parte del Estado colombiano¹⁵³ porque la inhabilitación o destitución de un funcionario público elegido democráticamente “por vía de autoridad administrativa y no por condena, por juez competente, en proceso penal.”¹⁵⁴

El artículo 23 de la CADH es fundamental para entender el fallo de la Corte IDH en el caso Petro Urrego vs. Colombia, en donde, por un proceso disciplinario sancionatorio, Petro Urrego fue

¹⁵¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 1. (1969)

¹⁵² Ley 734 de 2002. Diario Oficial No. 44.708 de 13 de febrero de 2002.

¹⁵³ *Ibid.* Puntos Resolutivos.

¹⁵⁴ *Ibid.* Párrafo 113.

destituido de su cargo de elección popular. Al respecto, la Corte IDH concluyó que, la facultad de la Procuraduría General de la Nación de destituir a funcionarios públicos -incluso aquellos elegidos popularmente- contravenía la CADH.¹⁵⁵ Lo anterior, tras un análisis literal del artículo 23.2 de la CADH que establece que la limitación de los derechos políticos de un funcionario elegido popularmente únicamente puede darse “por juez competente, en proceso penal”.¹⁵⁶ En consecuencia, la Corte IDH concluyó que el Estado colombiano contravino la CADH en lo que respectaba a los derechos políticos consagrados en el artículo 23.2 de la misma.

En síntesis, la CADH es vinculante para el Estado colombiano, dado que este la ratificó el 28 de mayo de 1973 y, en virtud del principio de *pacta sunt servanda*, el Estado colombiano debe cumplirla, y a respetar los derechos y libertades en los términos que ésta garantiza. Adicionalmente, la CADH, por disposición constitucional, goza de la misma jerarquía que la Constitución Política de Colombia. Es así que, las disposiciones contenidas en ella vinculan a todos los agentes del Estado colombiano, en especial aquellas referentes a la limitación de derechos. Cuando se trata de las facultades de la Procuraduría General de la Nación, en su actividad disciplinaria y sancionatoria, el Estado colombiano debe cumplir la obligación general consagrada por el Artículo 1.1. de la CADH de respetar los derechos consagrados en esta norma y además tiene una obligación de garantía frente a estos derechos, dentro del cual debe participar “todo el aparato gubernamental”,¹⁵⁷ incluido el ente de control en cuestión.

En vista de lo anterior, la Corte IDH hizo referencia a la decisión del Consejo de Estado explicada anteriormente, en donde este declaró la nulidad de los actos administrativos que destituyeron e inhabilitaron a Gustavo Petro. Además, ordenó a que se desanotaran las sanciones impuestas y que se le pagaran a Gustavo Petro los salarios y prestaciones que dejó de percibir

¹⁵⁵ Cfr. Corte IDH. *Caso Petro Urrego vs. Colombia. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Sentencia de 8 de julio de 2020. Párrafo 113.

¹⁵⁶ Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Artículo 23.2. (1969)

¹⁵⁷ Cfr. Corte IDH. *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Párrafo 110.

mientras estaba destituido. Como ya fue mencionado, el Consejo de Estado exhortó al Gobierno Nacional y al Congreso para que hicieran las reformas necesarias para cumplir con la CADH.¹⁵⁸ El Consejo de Estado tomó estas decisiones, bajo su propia apreciación, como “juez de convencionalidad” al examinar la competencia de la Procuraduría a la luz de las normas convencionales.¹⁵⁹ Por lo tanto, la Corte IDH, en el Caso Petro Urrego vs. Colombia, consideró que el Consejo de Estado en este caso realizó un

“adecuado y oportuno control de convencionalidad de las sanciones de destitución e inhabilitación impuestas en contra del señor Petro por parte de la Procuraduría, en tanto cesó y reparó las violaciones a los derechos políticos que ocurrieron en perjuicio del señor Petro como resultado de dichas sanciones. El Consejo de Estado tomó debida consideración de los estándares desarrollados por este Tribunal en relación con los límites a las restricciones permitidas por el artículo 23.2 de la CADH, para así garantizar adecuadamente los derechos políticos del señor Petro”¹⁶⁰

Aún así, si bien la Corte IDH consideró “encomiable” la decisión del Consejo de Estado,¹⁶¹ esta destacó que no fue subsanada del todo la violación, porque el ejercicio de un cargo de elección popular fue limitado por más de un mes.¹⁶² Es así que la Corte IDH analizó los hechos que no fueron cubiertos por la Sentencia del Consejo de Estado, indicando que el Estado no había reparado

¹⁵⁸ Cfr. Sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de 15 de noviembre de 2017 (expediente de prueba, folios del 4990 al 5085).

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ Cfr. Corte IDH, *Caso Petro Urrego vs. Colombia. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Sentencia de 8 de julio de 2020. Párrafo 108.

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² *Ibid.*

integralmente el hecho ilícito porque no fueron modificadas las normas que permitieron las sanciones impuestas en contra de Gustavo Petro.¹⁶³

En ese orden de ideas, la Corte IDH reiteró la obligación de adecuación de derecho interno de los Estados¹⁶⁴ y que, de acuerdo con lo anterior, cuando haya normas que restrinjan derechos políticos de los individuos protegidos por la CADH, estas deben ajustarse a lo previsto en el artículo 23.2 de la misma. De acuerdo con lo analizado en los antecedentes normativos de la decisión, la Corte IDH indicó que los artículos 277 y 278 de la Constitución debían ser interpretados de acuerdo a la CADH. Sin embargo, sí consideró que la aplicación de los artículos 44 y 45 del Código Disciplinario Único generaron un cumplimiento de las obligaciones derivadas del artículo 23 de la CADH “en relación con el artículo 2 del mismo instrumento.”¹⁶⁵

Cabe señalar que, cuando la Corte Constitucional analizó las facultades disciplinarias de la Procuraduría General en la Sentencia C-325 de 2021, indicó que las mismas tienen un tratamiento especial cuando se trata de funcionarios de elección popular porque se prevé que estas decisiones sean susceptibles de revisión ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo con sujeción a lo que decida esta autoridad.¹⁶⁶ Al respecto, la Corte IDH consideró que la interpretación de la Corte Constitucional sobre las facultades disciplinarias no fueron un riesgo para el ejercicio de los derechos políticos de Gustavo Petro¹⁶⁷ y reiteró que la interpretación de las normas mencionadas debe ser “coherente con los principios convencionales en materia de derechos políticos en el artículo 23 de la CADH”.¹⁶⁸

¹⁶³ Cfr. Corte IDH, *Caso Petro Urrego vs. Colombia. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Sentencia de 8 de julio de 2020. Párrafo 109.

¹⁶⁴ Convención Americana sobre Derechos Humanos. Art. 2. (1969)

¹⁶⁵ Cfr. Corte IDH, *Caso Petro Urrego vs. Colombia. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Sentencia de 8 de julio de 2020. Párrafo 113

¹⁶⁶ Ley 1952 de 2019. Diario Oficial No. 850 de 28 de enero de 2019.

¹⁶⁷ Cfr. Corte IDH, *Caso Petro Urrego vs. Colombia. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Sentencia de 8 de julio de 2020. Párrafo 117.

¹⁶⁸ *Ibidem*.

En el Caso *Petro Urrego vs. Colombia*, la Corte IDH estableció con vehemencia que “ninguna norma de la CADH puede ser interpretada en sentido de limitar los derechos en mayor medida que la prevista en ella.”¹⁶⁹ Por lo tanto, se puede afirmar que, en primer lugar, hay una regla de interpretación sobre la CADH establecida por la Corte IDH que la permite determinar que una restricción o limitación a un derecho humano fue contraria a este tratado. Por otro lado, la limitación de derechos por parte de un Estado Parte debe estar ceñida únicamente a lo establecido por la CADH en su artículo 29. Es así que el Estado colombiano únicamente podía limitar los derechos políticos de Gustavo Petro según lo establecido en la CADH.

En ese orden de ideas, la Corte IDH no trató de sustituir la labor de los órganos internos que efectivamente realizaron el control de convencionalidad exigido a los mismos sobre el control de las sanciones en contra de Gustavo Petro. Por el contrario, de manera complementaria, dentro de las competencias otorgadas por el mismo Estado colombiano, el Tribunal Interamericano analizó los hechos del caso, “conformando y adecuando”¹⁷⁰ la verificación del cumplimiento de las obligaciones convencionales.

Cabe señalar que, como juez de convencionalidad, la Corte IDH ordenó la adecuación del ordenamiento jurídico interno, para que los derechos políticos de funcionarios elegidos popularmente únicamente puedan ser limitados o restringidos por juez penal, de acuerdo con lo indicado -de manera literal- en el Artículo 23.2 de la CADH.¹⁷¹

3.4. Interpretación de la Corte IDH sobre la protección y garantías judiciales en el Caso Petro Urrego vs. Colombia.

¹⁶⁹ Cfr. Corte IDH, *Caso Petro Urrego vs. Colombia. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Sentencia de 8 de julio de 2020. Párrafo 94.

¹⁷⁰ *Ibidem*. Párrafo 138.

¹⁷¹ *Ibidem*. Párrafo 154.

Como se mencionó anteriormente, en el marco del proceso sancionatorio de Gustavo Petro, se pudo evidenciar una falta de imparcialidad y de juez competente en las determinaciones que la Procuraduría tomó en contra de Gustavo Petro, incumpliendo las exigencias de los artículos 8.1 y 25 de la CADH, disposiciones vinculantes para el Estado colombiano. Lo anterior, es fundamento para entender que la Corte IDH, actuó sin extralimitarse, obedeciendo a las funciones que a esta le otorga la CADH.

La Corte IDH, reiterando las garantías impuestas por el artículo 8.1 de la CADH, indicó que una parte esencial de las garantías judiciales mínimas es el derecho que tienen todas las personas protegidas por la CADH a ser juzgadas por el tribunal o juez competente. En el caso objeto de análisis, la Corte IDH consideró que la destitución de Gustavo Petro por parte de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General se hizo en contravención de esta disposición, en tanto el artículo 23.2 de la CADH establece que la inhabilitación o destitución de un funcionario elegido popularmente únicamente se puede dar por un juez penal, no por una autoridad administrativa.¹⁷²

Por otra parte, el Estado colombiano, en virtud del artículo 2 tiene la obligación de adecuar su normativa a los estándares establecidos por el SIDH. En virtud de lo anterior, la Corte IDH, al analizar que el Estado colombiano no garantizó a Gustavo Petro un juez imparcial (fue juzgado por la misma dependencia de la misma entidad que le impuso cargos), en incumplimiento del artículo 8.1 de la CADH, encontró que el Estado colombiano incumplió las obligaciones derivadas de la ratificación de la CADH.

Ahora bien, la destitución “por vía administrativa” de funcionarios públicos “por su naturaleza sancionatoria y debido a que implica una determinación de derechos”¹⁷³, debe contar con las garantías mínimas del debido proceso.¹⁷⁴ La Corte IDH tuvo en cuenta que el proceso

¹⁷² *Ibid.* Párrafo 132.

¹⁷³ *Ibid.* Párrafo 121.

¹⁷⁴ *Ibid.*

disciplinario en contra de Gustavo Petro estaba contemplado en el Código Disciplinario Único, con fundamento en los principios de legalidad, debido proceso, presunción de inocencia y de motivación del fallo.¹⁷⁵ La presunción de inocencia establecida por este Código, tenía como presupuesto que “toda duda razonable se resolverá a favor del investigado.”¹⁷⁶ A pesar de esto, la Sala Disciplinaria de la Procuraduría emitió el pliego de cargos que inició el proceso disciplinario y al mismo tiempo fue la que tomó las decisiones sobre el pliego de cargos.

En vista de lo anterior, la Corte IDH declaró que la concentración de facultades investigativas y sancionadoras en una misma entidad no es incompatible con el Artículo 8.1 de la CADH, pero que, estas facultades deben estar en diferentes dependencias de la entidad, de tal manera que la composición de los funcionarios que presentan los cargos a quienes decidan sean diferentes.¹⁷⁷ La Corte IDH consideró que en dicho proceso no hubo imparcialidad porque la misma dependencia que formuló los cargos, fue la que ordenó la destitución e inhabilitación de Gustavo Petro, teniendo una “idea preconcebida sobre su responsabilidad disciplinaria.”¹⁷⁸

En ese orden de ideas, a pesar de que el investigado pudiera participar con garantías en las fases del proceso disciplinario, la falta de imparcialidad fue en contravía de su derecho de defensa.¹⁷⁹ Además, la Corte IDH recalcó que el artículo 8.1 de la CADH establece que toda persona tiene derecho a ser juzgada por un tribunal competente, y que, en este caso, no fue un juez penal de acuerdo con las disposiciones del artículo 23.2 de la CADH.¹⁸⁰ Es por esto que, debido a la falta de imparcialidad como garantía mínima del debido proceso y de competencia del ente que destituyó e inhabilitó a Gustavo Petro, la Corte IDH declaró responsabilidad del Estado Colombiano. Lo anterior, en el marco de su actuación como intérprete de los derechos establecidos

¹⁷⁵Ley 734 de 2002. Diario Oficial No. 44.708 de 13 de febrero de 2002.

¹⁷⁶ Ley 734 de 2002. Diario Oficial No. 44.708 de 13 de febrero de 2002. Art. 94.

¹⁷⁷ Cfr. Corte IDH, *Caso Petro Urrego vs. Colombia. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Sentencia de 8 de julio de 2020. Párrafo 129

¹⁷⁸ *Ibidem*. Párrafo 121.

¹⁷⁹ *Ibid*. Párrafo 131.

¹⁸⁰ *Ibid*. Párrafo 132.

en la CADH, dentro de sus función contenciosa, reconocida por el mismo Estado colombiano al ratificar la CADH y al incluir sus postulados en su propio ordenamiento constitucional.

En virtud de lo anterior, la Corte IDH realizó un control de convencionalidad en el marco del artículo 2 de la CADH, justificado en el carácter vinculante de los instrumentos del SIDH aceptados por el Estado colombiano. Cabe recalcar que el control de convencionalidad está hecho para que las autoridades estatales apliquen las normas de cada Estado parte de conformidad con lo establecido por la CADH, así como para que el Estado no incurra en responsabilidad internacional, que puede ser declarada en virtud del control de convencionalidad que de manera complementaria o subsidiaria realiza la Corte IDH,¹⁸¹ como se analizará posteriormente.

3.5. Actuación de la Corte IDH en el marco del principio de complementariedad.

Como se hizo mención en el punto anterior, la Corte IDH actuó en virtud del principio de complementariedad. Es por esto que se limitó a realizar el control de convencionalidad una vez el caso fue analizado previamente por órganos propios del Estado colombiano, sin que tratase de sustituir a jurisdicciones internas, siendo el Consejo de Estado el único con la capacidad de dejar sin efecto las sanciones impuestas en contra de Gustavo Petro.

La Corte IDH, en el caso *Petro Urrego vs. Colombia* hizo referencia al principio de complementariedad, señalando que todos los órganos de un Estado Parte deben prevenir potenciales violaciones a los derechos reconocidos en la CADH o solucionarlas a nivel interno, teniendo en cuenta las interpretaciones de la Corte IDH y que, luego, es cuando la Corte IDH puede entrar a analizar dichas violaciones.¹⁸² Es así que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el SIDH comparte competencia con los sistemas nacionales para

¹⁸¹ Silva Abbott, M. *¿Qué efectos produce el control de convencionalidad decretado por la Corte Interamericana en un ordenamiento jurídico?* Estudios Constitucionales, Universidad de San Sebastián. (2020).

¹⁸² Cfr. Corte IDH, *Caso Petro Urrego vs. Colombia. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Sentencia de 8 de julio de 2020. Párrafo 107

garantizar los derechos y libertades previstos en la CADH y que tiene la competencia para juzgar y sancionar infracciones cometidas, aplicando el principio de complementariedad a las jurisdicciones nacionales.¹⁸³

Este principio resalta que el SIDH es de “naturaleza convencional *coadyuvante o complementaria* de la que ofrece el derecho interno de los Estados.”¹⁸⁴ En consecuencia, la Corte IDH ha indicado que cuando una cuestión ha sido resuelta internamente en el Estado, de acuerdo con las cláusulas de la convención, no hay necesidad, por el mencionado principio, de “traerla ante el Tribunal Interamericano para su aprobación o confirmación”¹⁸⁵ y que, además, no sustituye a las jurisdicciones de los Estados parte, sino que las complementa, siendo el Estado el principal garante de los derechos humanos.¹⁸⁶ Por lo tanto, señala que en el SIDH existe un control dinámico y complementario de las obligaciones derivadas de la CADH y los mecanismos de protección nacionales e internacionales pueden ser conformados y adecuados entre sí.¹⁸⁷

En relación con lo anterior, cabe analizar, en primer lugar, el origen de la competencia contenciosa de la Corte IDH. El artículo 33 de la CADH indica que la Corte IDH es competente para conocer sobre los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos que los Estados Partes adquieren en la CADH. De acuerdo con el Artículo 62.3 de la CADH, la Corte IDH tiene competencia siempre que el Estado parte en cuestión haya reconocido su competencia. Colombia es uno de los veinte Estados que ha reconocido la Competencia de la Corte IDH,¹⁸⁸ desde el 21 de junio de 1985.¹⁸⁹

¹⁸³ Cfr. Corte IDH, *Caso Petro Urrego vs. Colombia. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Sentencia de 8 de julio de 2020. Puntos Resolutivos, párrafo 172.8

¹⁸⁴ Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Preámbulo, párrafo 2. (1969)

¹⁸⁵ Cfr. Corte IDH, *Caso Petro Urrego vs. Colombia. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Sentencia de 8 de julio de 2020. Puntos Resolutivos, párrafo 102.

¹⁸⁶ *Ibidem*. Párrafo 103.

¹⁸⁷ Cfr. Corte IDH, *Caso Petro Urrego vs. Colombia. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Sentencia de 8 de julio de 2020. Puntos Resolutivos, párrafo 104.

¹⁸⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos *ABC de la Corte Interamericana de Derechos Humanos : El qué, cómo, cuándo, dónde y porqué de la Corte Interamericana. Preguntas frecuentes.* - San José, C.R. (2018). Recuperado de: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/ABCCorteIDH.pdf>. Pg. 6

¹⁸⁹ Cfr. Corte IDH. *Caso Martínez Esquivia vs. Colombia. (Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones)*. Sentencia del 6 de octubre de 2020. Párrafo 15

Al respecto, se ha indicado que la función contenciosa de la Corte, una vez un Estado le ha endilgado competencia, supone que esta tiene la facultad de determinar si un Estado ha incurrido en responsabilidad internacional por violar alguno de los derechos consagrados en la Convención o cualquier otro de los tratados del SIDH.¹⁹⁰ En virtud de esta competencia, la Corte IDH puede además supervisar el cumplimiento de sus sentencias, solicitando al Estado información sobre las acciones llevadas para cumplir a cabalidad sus decisiones.¹⁹¹ Es así que la Corte IDH goza de competencia contenciosa sobre actuaciones del Estado colombiano en lo que respecta la protección de derechos que están contenidos en la CADH.

En ejercicio de su función complementaria, la Corte IDH hizo referencia a la decisión del Consejo de Estado explicada anteriormente, en donde este declaró la nulidad de los actos administrativos que destituyeron e inhabilitaron a Gustavo Petro. Como se mencionó anteriormente, esta decisión si bien fue resaltada por la Corte IDH, no fue considerada como lo suficientemente reparadora para la afectación percibida por Gustavo Petro.

En ese orden de ideas, la Corte IDH reiteró la obligación de adecuación de derecho interno de los Estados¹⁹² y que, de acuerdo con lo anterior, cuando haya normas que restrinjan derechos políticos de los individuos protegidos por la CADH, estas deben ajustarse a lo previsto en el artículo 23.2 de la misma. De acuerdo con lo analizado en los antecedentes normativos de la decisión, indicó que el artículo 277 y 278 de la Constitución debían ser interpretados de acuerdo a la CADH. Sin embargo, sí consideró que la aplicación de artículos 44 y 45 del Código Disciplinario Único generaron un incumplimiento de las obligaciones derivadas del artículo 23 de

¹⁹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos *ABC de la Corte Interamericana de Derechos Humanos : El qué, cómo, cuándo, dónde y por qué de la Corte Interamericana. Preguntas frecuentes.* - San José, C.R. (2018). Recuperado de: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/ABCCortelDH.pdf>. Pg. 11.

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² Convención Americana sobre Derechos Humanos. Art. 2. (1969)

la CADH “en relación con el artículo 2 del mismo instrumento.”¹⁹³ Adicionalmente, indicó que el artículo 60 de la Ley 610 del 2000 de forma tal que las personas que aparezcan en el boletín trimestral de responsabilidad fiscal no se podrán posesionar hasta que cancelen el valor de la sanción suponen una posible restricción de derechos políticos cuando se trate de deudas fiscales de alta cuantía, incumpliendo las condiciones ya reiteradas del artículo 23.2 de la CADH.¹⁹⁴

Cabe mencionar un punto final y es que, si bien en este caso -y en todos los otros casos en los que la Corte IDH realiza un control de convencionalidad sobre normas contrarias a la CADH- se ordena adecuar el ordenamiento interno, esto no tiene ningún efecto jurídico a menos de que el Estado, con sus mecanismos previstos internamente, decida adecuar su ordenamiento interno. En ese sentido, cuando la norma o práctica contraria a la CADH existe, permanece vigente la inconvencionalidad y, por ende, el incumplimiento.¹⁹⁵

Es así que no puede endilgar una extralimitación de la Corte IDH, cuando el efecto del control de convencionalidad es la responsabilidad del Estado y no la expulsión *ipso facto*, sin mediación alguna de la soberanía propia de cada Estado, de las normas consideradas contrarias a la convención.

4. Conclusiones.

En este trabajo, se ha visto verificada la hipótesis de que las determinaciones tomadas por la Corte IDH en el Caso Petro Urrego vs. Colombia, en sentencia de 2020, no constituyeron una extralimitación de sus funciones, al ordenar un cambio de interpretación de la norma constitucional que otorga facultades disciplinarias a la Procuraduría General de la Nación.

¹⁹³ Cfr. Corte IDH, *Caso Petro Urrego vs. Colombia. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Sentencia de 8 de julio de 2020. Párrafo 113

¹⁹⁴ *Ibid.* Párrafo 114

¹⁹⁵ Silva Abbott, M. *¿Qué efectos produce el control de convencionalidad decretado por la Corte Interamericana en un ordenamiento jurídico?* Estudios Constitucionales, Universidad de San Sebastián. (2020).

La hipótesis se vio fundamentada, en primer lugar, en las obligaciones derivadas de los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, las cuales obligan a los Estados de buena fe a cumplir con las obligaciones adquiridas internacionalmente. En este caso, el Estado colombiano, al ratificar la CADH, se obligó a no limitar los derechos en mayor medida que lo previsto en ella. En el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, se limitaron los derechos políticos de Gustavo Petro de mayor medida a lo previsto en la CADH, en tanto no medió sentencia penal condenatoria para su restricción, como claramente lo indica el Artículo 23.2 del tratado.

Adicionalmente, Colombia, al reconocer la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH, le otorga la facultad para establecer si una restricción de derechos realizada por el Estado fue contraria a la CADH. Asimismo, el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece que un Estado no puede alegar su derecho interno como justificación para incumplir un tratado, por lo cual, la Corte IDH estimó que los artículos de la Constitución que otorgaban facultades disciplinarias a la Procuraduría, podían ser interpretados de acuerdo con la CADH, en el ejercicio del control de convencionalidad que fue realizado según el artículo 2 de la CADH.

Por otra parte, cabe mencionar que la Constitución Política de Colombia le otorga a la CADH el carácter de norma de rango constitucional, perteneciente al bloque de constitucionalidad. La misma Corte Constitucional, llamada a interpretar a la Constitución Política de Colombia por disposición constitucional¹⁹⁶, ha indicado que le corresponde a la Corte IDH la facultad de interpretación sobre los derechos contenidos en la CADH, dentro del marco de sus funciones.

En relación con lo anterior, el control de convencionalidad realizado por la Corte IDH, se dio en el marco de las funciones complementarias que ésta tiene frente a las jurisdicciones internas.

¹⁹⁶ Constitución Política de 1991. Artículo 241. (1991)

Es por esto que, en el análisis del incumplimiento de la protección y garantías judiciales y las disposiciones sobre derechos políticos de la CADH, primero se tuvo en cuenta la decisión del Consejo de Estado en esta materia, quien fue el único con la capacidad de dejar sin efecto las actuaciones estatales que violaron los derechos de Gustavo Petro Urrego.

Es así que, en el marco de las funciones otorgadas por i) la ratificación de la CADH por parte del estado Colombiano, ii) el reconocimiento de la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH, iii) la vinculatoriedad interna de la CADH como norma de rango constitucional y iv) el principio de complementariedad del Sistema Interamericano, la Corte IDH realizó un control de convencionalidad en el Caso Petro Urrego vs. Colombia, dentro del marco de sus funciones. A continuación, se llevarán a cabo unas recomendaciones como fruto del presente trabajo de investigación.

5. Recomendaciones.

La Corte IDH, en noviembre de 2021, realizó su primera instancia de supervisión de cumplimiento de sentencia en el Caso Petro Urrego vs. Colombia. En esta se analizó la reforma legal planteada por la Ley 2094 de 2021, que modifica el Código Disciplinario Único sobre las funciones jurisdiccionales de la Procuraduría General de la Nación, utilizadas para limitar los derechos políticos de Gustavo Petro en contravía de las obligaciones establecidas por los artículos 23.2, 8.1 y 25 de la CADH. La Corte IDH consideró que esta reforma continúa permitiendo que entes administrativos limiten derechos políticos de forma incompatible con “la literalidad del artículo 23.2”¹⁹⁷ de la CADH.

Ahora bien, recientemente, el pasado 16 de febrero de 2023, la Corte Constitucional tomó

¹⁹⁷ Cfr. Corte IDH. *Caso Petro Urrego vs. Colombia*. Resolución de la Corte IDH. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia de 25 de noviembre de 2021.

una decisión en esta materia, indicando que las sanciones disciplinarias contra funcionarios de elección popular, únicamente pueden ser impuestas por un juez contencioso administrativo en tanto pueden afectar derechos políticos.¹⁹⁸ Sin embargo, concluyó que las decisiones sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación en contra de funcionarios de elección popular pueden ser ejecutadas una vez haya control jurisdiccional.¹⁹⁹ En ese orden de ideas, la Procuraduría aún puede destituir e inhabilitar a funcionarios de elección popular, siendo sus decisiones sometidas a una revisión por parte del juez contencioso administrativo.²⁰⁰

Ahora bien, esta decisión fue objeto de salvamento parcial de voto de Diana Fajardo Rivera, Natalia Ángel Cabo, Jorge Enrique Ibáñez Najar y Cristina Pardo Schlesinger, en tanto consideraron que la Corte Constitucional debía armonizar el alcance de los artículos 8 y 23.2 de la CADH con los mandatos del 277.6 y 278.1 de la Constitución, teniendo en cuenta la sentencia de la Corte IDH en el Caso Petro Urrego vs. Colombia y la resolución de supervisión de cumplimiento de dicha sentencia. Al respecto de esta última, los magistrados disidentes mencionan como la Corte IDH señaló que cuando se permite que un órgano diferente a un juez penal imponga sanciones de destitución e inhabilitación a servidores públicos de elección popular, se está atentando contra la CADH.²⁰¹

Para estos magistrados, y en consonancia con el objeto de estudio del presente trabajo, la única solución era despojar a la Procuraduría General de la Nación en su totalidad de la competencia disciplinaria en la que esta puede destituir funcionarios de elección popular con una decisión administrativa, sólo sujeta a una revisión judicial. Es así que, los magistrados disidentes consideraron que esta decisión no responde al estándar fijado por la Sentencia C-146 de 2021, en

¹⁹⁸ Corte Constitucional. *Nota de prensa: Potestad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación*. Expediente D-14503. (16 de febrero de 2023). Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?Nota-de-prensa-Potestad-disciplinaria-de-la-Procuradur%C3%ADa-General-de-la-Naci%C3%B3n-EXPEDIENTE-D-14503-9459>

¹⁹⁹ *Ibidem*.

²⁰⁰ *Ibid*.

²⁰¹ *Ibid*.

donde la Corte determinó que la regla de decisión en el Caso Petro Urrego vs. Colombia significaba que, de ninguna manera, las autoridades administrativas podrían imponer sanciones restringiendo derechos políticos y que estas, además, no tienen competencia para destituir e inhabilitar funcionarios de elección popular.²⁰² Como consideración final del presente trabajo, aún queda el vacío del análisis del juez competente, siendo el juez penal encargado de limitar derechos políticos de funcionarios de elección popular, de acuerdo con una interpretación literal del artículo 23.2 de la CADH.

A raíz de la controversia vigente sobre la aplicación interna de las decisiones de la Corte IDH en el Caso Petro Urrego vs. Colombia, el presente trabajo pretende hacer las recomendaciones que se mencionarán a continuación. Se proponen, en primer lugar, unos estándares mínimos que todo tribunal de un Estado parte debería tener a la hora de aplicar una sentencia de la Corte IDH, de acuerdo con el artículo 2 de la CADH. Estos son:

i) Como en el caso *Almonacid Arellano*,²⁰³ se deben adelantar proyectos de reforma que limiten los efectos de normas declaradas como violatorias de derechos establecidos por la CADH, además de efectuar las reformas ordenadas por la Corte IDH.

ii) Se debe cumplir, en términos prudentes, las adecuaciones normativas que la Corte IDH ordena. Lo anterior, para evitar que, como en el Caso *Mendoza y otros vs. Argentina*, la Corte analice con preocupación el transcurrir de años sin avances en materia de derechos humanos.²⁰⁴

iii) Se recomienda utilizar como guía la función consultiva y contenciosa de la Corte IDH para una orientación correcta de la adecuación de derecho interno que deben realizar los Estados

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ Cfr. Corte IDH. *Caso Almonacid Arellano vs. Chile*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte IDH de 18 de noviembre de 2010.

²⁰⁴ *Incumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos*. Informe EPU Centro de Derechos Humanos – UCAB Pg. 1.

como garantía de no repetición. Es así que el análisis de la controversia vigente sobre las facultades disciplinarias de la Procuraduría, incluso dentro de la misma Corte Constitucional, resulta clave para poder dar cumplimiento efectivo a las sentencias de la Corte IDH.

Finalmente, se propone que, a nivel interno, la Corte Constitucional y otros tribunales, por la eficacia real de sus decisiones, verifiquen constantemente a nivel interno la ejecución de sentencias de la Corte IDH, en cumplimiento de lo establecido por el Artículo 2 de la CADH. Cabría analizar las reformas que esto podría traer consigo y el fortalecimiento institucional que estas modificaciones traerían a nivel de protección de DDHH. Esto, en una última apreciación, es necesario, dado que, los gobiernos y sus políticas son cambiantes, pero los derechos humanos deben ser protegidos a cabalidad con independencia de las diversas posiciones ideológicas.

6. BIBLIOGRAFÍA:

Normas:

Organización de los Estados Americanos (OEA), *Convención Americana sobre Derechos Humanos. "Pacto de San José de Costa Rica"*. Suscrita en la conferencia especializada sobre Derechos Humanos el 22 de noviembre de 1969, la cual entró en vigor el 18 de julio de 1978, conforme al artículo 74.2 de la Convención. (Arts. 1, 2, 8, 23.2, 25, 29 y 33).

Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Suscrita el 23 de mayo de 1969 en Viena, la cual entró en vigor el 27 de enero de 1980. (Arts. 26 y 27). U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969).

Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer*

“Convención de Belem Do Para”. Adoptado el 6 de septiembre de 1994 en Belem Do Para, Brasil, la cual entró en vigor el 3 de mayo de 1995, de conformidad con el artículo 21 de la Convención. Recuperada de: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

Constitución Política de Colombia [Const]. Gaceta Constitucional número 116 del 20 de julio de 1991. (Colombia). (Arts. 4, 53, 93, 230, 240, 241 277.6, 278.1). Recuperada de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Ley 734 de 2002. Diario Oficial No. 44.708 de 13 de febrero de 2002. “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”. (Ley derogada a partir del 29 de marzo de 2022, por el Artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el Artículo 73 de la Ley 20 Recuperada de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0734_2002.html

Ley 1952 de 2019. Diario Oficial No. 850 de 28 de enero de 2019. “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”. Recuperada de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1952_2019.html

Doctrina:

Quinche Ramírez, M.F. *El control de convencionalidad y el sistema colombiano en: Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*. Revista Iberoamericana de Derecho Procesal: proceso y constitución (Edición julio-diciembre de 2009). Vol. 12. México D.F: Editorial Porrúa. (2009) At. 167, 175 y 177.

Nash Rojas, C. *El sistema interamericano de Derechos Humanos y el Desafío de Reparar las Violaciones de Estos Derechos*. Revista IBDH Número 06. (2005) Recuperado de: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r28549.pdf> At. 83.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Organización de Estados Americanos
*Compendio sobre la obligación de los Estados de adecuar su normativa interna a los
Estándares Interamericanos de Derechos Humanos.* OEA/Ser.L/V/II. (2021).
Recuperado de:
<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/compedioobligacionesestados-es.pdf> At. 20.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Organización de Estados Americanos. “*El
acceso a la justicia como garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
Estudio de los Estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*”.
Recuperado de: <http://www.cidh.org/countryrep/accesodesc07sp/accesodescii.sp.htm>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte
Interamericana de Derechos Humanos No. 20 : Derechos políticos / Corte Interamericana
de Derechos Humanos.* - San José, C.R. (2021). Recuperado de:
https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo20_2021.pdf At. 20.

Aguirre Arango, J.P. *La interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.*
Revista DDHH. (2017) Recuperado de:
https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/cursos/2017/files/la_interpretac._de_la_convenci%C3%B3n_amic._sore_derechos_hum-oscar_cubas.pdf At. 17 y 18.

Nash, C. *Breve introducción al control de convencionalidad.* en: Cuadernillo de Jurisprudencia de
la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 7. Recuperado de:
<https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/convencionalidad.pdf> At. 4.

Corte IDH. *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N°
7.* Recuperado de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/convencionalidad.pdf> At. 13.

Zelada, C.J. *¿Son vinculantes las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos
Humanos?: Una propuesta para un problema de antaño.* Centro de Promoción y Defensa
de los Derechos Sexuales y Reproductivos (Promsex). (2020). At. 41 Recuperado de:

<https://promsex.org/wp-content/uploads/2020/05/Son-vinculantes-las-opiniones-consultivas-de-la-Corte-IDH.pdf>

Hitters, J.C. *¿Son vinculantes los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos? (control de constitucionalidad y convencionalidad)*. en: Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional. (2008) At. 133. Recuperado de: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25295.pdf>

Silva Abbott, M. *¿Qué efectos produce el control de convencionalidad decretado por la Corte Interamericana en un ordenamiento jurídico?* Estudios Constitucionales, Universidad de San Sebastián. Vol. 18 núm. 2. (2020). Recuperado de: <https://www.scielo.cl/pdf/estconst/v18n2/0718-5200-estconst-18-02-265.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *ABC de la Corte Interamericana de Derechos Humanos : El qué, cómo, cuándo, dónde y porqué de la Corte Interamericana. Preguntas frecuentes.* - San José, C.R. (2018). Recuperado de: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/ABCCorteIDH.pdf> At. 6 y 11.

Uprimny, R. *Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y nuevo procedimiento penal.* Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. (2008) Recuperado de: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_47.pdf At. 7.

Jurisprudencia:

Corte Constitucional:

Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-111 de 2019. Sentencia del 13 de marzo de 2019.
MP: Carlos Bernal Pulido.

Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C 146 de 2021. Sentencia de 20 de mayo de 2021.
MP: Cristina Pardo Schlesinger.

Corte Constitucional. Sentencia C-327 de 2016. Sentencia de 22 de junio de 2016. M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-400 de 1998. Sentencia de 10 de agosto de 1998. MP: Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia T-653 de 2012. 23 de agosto de 2012. MP: Jorge Iván Palacio Palacio.

Corte Constitucional. Nota de prensa: Potestad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación. Expediente D-14503. (16 de febrero de 2023). Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?Nota-de-prensa-Potestad-disciplinaria-de-la-Procuradur%C3%ADa-General-de-la-Naci%C3%B3n-EXPEDIENTE-D-14503-9459>

Corte Constitucional. Sentencia C-634 de 2011. Sentencia del 24 de agosto de 2011. M.P: Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Interamericana de Derechos Humanos:

Corte IDH. Caso Petro Urrego vs. Colombia. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 8 de julio de 2020.

Corte IDH. Caso Barreto Leiva vs. Venezuela. (Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 17 de noviembre de 2009.

Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006.

Corte IDH. Caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. México. Sentencia de 7 de noviembre de 2022.

Corte IDH. Caso Mendoza y otros vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013.

Corte IDH. Caso Herzog y otros vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 15 de marzo de 2018.

Corte IDH. Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987.

Corte IDH. Caso López Lone y otros vs. Honduras. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.) Sentencia de 5 de octubre de 2015.

Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay. (Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 24 de agosto de 2010.

Corte IDH. Caso Usón Ramírez vs. Venezuela. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 20 de noviembre de 2009.

Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros vs. Venezuela. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 5 de agosto de 2008.

Corte IDH. Caso Bayarri vs. Argentina. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 30 de octubre de 2008.

Corte IDH. Caso Maldonado Ordóñez vs. Guatemala. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 3 de mayo de 2016.

Corte IDH. Caso Moya Solís vs. Perú. (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas). Sentencia de 3 de junio de 2021.

Corte IDH. Caso López Mendoza vs. Venezuela. (Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 1 de septiembre de 2011.

Corte IDH. Caso Loayza Tamayo vs. Perú. (Fondo). Sentencia de 17 de septiembre de 1997.

Corte IDH. Opinión Consultiva OC-26/20. (Interpretación y alcance de los artículos 1, 2, 27, 29, 30, 31, 32, 33 a 65 y 78 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 3.1), 17, 45, 53, 106 y 143 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos).

Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006.

Corte IDH, Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

Corte IDH. Caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 4 de septiembre de 2012.

Corte IDH. Caso Liakat Ali Alibux vs. Suriname. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 30 de enero de 2014.

Corte IDH. Opinión Consultiva OC-15/97. 15 de noviembre de 1997.

Corte IDH. Caso Boyce y otros vs. Barbados. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007.

Corte IDH. Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la CADH. Opinión Consultiva OC-14 de 1994. (9 de diciembre de 1994).

Corte IDH. Caso Martínez Esquivia vs. Colombia. (Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones). Sentencia del 6 de octubre de 2020.

Consejo de Estado Colombiano:

Sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de 15 de noviembre de 2017 (expediente de prueba, folios del 4990 al 5085)

Otros:

Decisiones Procuraduría General de la Nación:

Procuraduría General de la Nación. Sala Disciplinaria. 9 de diciembre de 2013. P.D. Ponente: Juan Carlos Novoa Buendía.

Resoluciones Organismos Internacionales:

Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que contiene la declaración relativa a los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. (24 de octubre de 1970).