

Sentencia T-976/14

Referencia: Expedientes T-4.381.926, T-4.381.931, T-4.385.669, T-4.385.761, T-4.403.603 y T-4.437.020.

Acciones de tutela instauradas por los ciudadanos Luis Fernando Gil Sierra, Neys Santana Sarmiento Jiménez, Nelson Ordoñez, Angie Yuliet Talero Cardozo, Gustavo Torres Clavijo y Oscar Augusto Verano Muñoz, contra la Presidencia de la República y la Procuraduría General de la Nación.

Derechos fundamentales invocados: debido proceso, conformación, ejercicio y control del poder político y control de convencionalidad.

Temas: (i) las medidas cautelares emitidas por la CIDH en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, (ii) los debates que existen a nivel doctrinal y en el derecho comparado sobre la obligatoriedad de las medidas cautelares emitidas por la Comisión Interamericana y (iii) resumen de la Resolución No. 5 de 18 de marzo de 2014, emitida por la CIDH a favor del Alcalde Mayor de Bogotá, Gustavo Francisco Petro Urrego.

Problema jurídico: a la Sala le corresponde establecer (a) si procede la acción de tutela interpuesta por los electores de un funcionario de elección popular para exigir el cumplimiento de las medidas cautelares emitidas por la Comisión Interamericana y (b) si el incumplimiento de las medidas cautelares emitidas vulnera los derechos políticos de los electores y desconoce el control de convencionalidad.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., dieciocho (18) de diciembre de dos mil catorce (2014).

La Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub -quien la preside-, Martha Victoria Sáchica Méndez (E) y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión de las sentencias de primera y única instancia proferidas el 9 de abril y el 11 de abril de 2014, por la Sección Segunda, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca; el 30 de abril de 2014 por la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá; el 23 de abril de 2014 por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá; y en segunda instancia el 6 de junio de 2014 por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, la cual revocó la sentencia del 21 de abril de 2014, proferida por la Sala Civil – Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial en primera instancia, dentro de las acciones de tutela promovidas por los ciudadanos Luis Fernando Gil Sierra, Neys Santana Sarmiento Jiménez, Nelson Ordoñez, Angie Yuliet Talero Cardozo, Gustavo Torres Clavijo y Oscar Augusto Verano Muñoz – respectivamente-, contra la Presidencia de la República y la Procuraduría General de la Nación.

El expediente T-4.381.926 llegó a la Corte Constitucional por remisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección No. 6 de la Corte, el once (11) de junio de 2014, eligió para efectos de su revisión el asunto de la referencia¹.

El expediente T-4.381.931 llegó a la Corte Constitucional por remisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección No. 6 de la Corte, el once (11) de junio de 2014, eligió para efectos de su revisión el asunto de la referencia².

El expediente T-4.385.669 llegó a la Corte Constitucional por remisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en virtud de lo ordenado por el

¹ Sala de Selección conformada por los Magistrados Mauricio González Cuervo y Luis Guillermo Guerrero Pérez.

² Sala de Selección conformada por los Magistrados Mauricio González Cuervo y Luis Guillermo Guerrero Pérez.

artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección No. 6 de la Corte, el once (11) de junio de 2014, eligió para efectos de su revisión el asunto de la referencia³.

El expediente T-4.385.761 llegó a la Corte Constitucional por remisión del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección No. 6 de la Corte, el once (11) de junio de 2014, eligió para efectos de su revisión el asunto de la referencia⁴.

El expediente T-4.403.603 llegó a la Corte Constitucional por remisión del Tribunal Superior de Bogotá, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección No. 6 de la Corte, el veinticinco (25) de junio de 2014, eligió para efectos de su revisión el asunto de la referencia⁵.

El expediente T-4.437.020 llegó a la Corte Constitucional por remisión del Tribunal Superior de Bogotá, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección No. 9 de la Corte, el ocho (08) de septiembre de 2014, eligió para efectos de su revisión el asunto de la referencia⁶.

1. ANTECEDENTES

1.1. SOLICITUD

Los seis ciudadanos interpusieron acción de tutela contra la Presidencia de la República y la Procuraduría General de la Nación, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a elegir y ser elegidos, al debido proceso y al respeto del control de convencionalidad (el cual llaman como innominado). En consecuencia, solicitan que el juez de tutela ordene al Presidente de la República *“acatar las medidas cautelares adoptadas por la COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS, y (...) abstenerse de ejecutar en adelante la sanción del Procurador General de la Nación impuesta al alcalde GUSTAVO PETRO URREGO, como nuestro gobernante elegido (...) DEJA[R] SIN EFECTOS, en forma definitiva el acto administrativo contenido en el decreto 570 de 2014, por medio del cual el señor JUAN MANUEL SANTOS, en su condición de Presidente de la República firma la destitución de GUSTAVO PETRO URREGO como Alcalde Mayor de*

³ Sala de Selección conformada por los Magistrados Mauricio González Cuervo y Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁴ Sala de Selección conformada por los Magistrados Mauricio González Cuervo y Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁵ Sala de Selección conformada por los Magistrados Mauricio González Cuervo y Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁶ Sala de Selección conformada por los Magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Bogotá, desacata una medidas cautelares ordenadas por la CIDH y nombra un alcalde encargado”.

Sustentan sus pretensiones con base en los siguientes hechos:

- 1.1.1 Narran que la Procuraduría General de la Nación, adelantó proceso disciplinario en contra del Alcalde de Bogotá D.C., Gustavo Francisco Petro Urrego, el cual culminó con la imposición de una sanción disciplinaria, según la cual quedó inhabilitado por un periodo de 15 años para el ejercicio de cargos y funciones públicas.
- 1.1.2 Señalan que dicha sanción fue objeto de innumerables acciones de tutela provenientes de diferentes ciudadanos que lograron que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Consejo Seccional de la Judicatura decidieran suspender provisionalmente la destitución e inhabilitación del Alcalde. Sin embargo, aclaran que el 18 de marzo de 2014 el Consejo de Estado en segunda instancia, revocó las decisiones de los jueces de tutela denegando la protección de los derechos fundamentales invocados.
- 1.1.3 Alegan que el 18 de marzo de 2014, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos notificó al gobierno colombiano la adopción de las medidas cautelares a favor del Alcalde Mayor de Bogotá, en las que se ordenó suspender inmediatamente la destitución e inhabilitación emitida el 9 de diciembre de 2013 por la Procuraduría General de la Nación.
- 1.1.4 Afirman que, sin perjuicio de lo anterior, al día siguiente la Procuraduría ofició a la Presidencia de la República la solicitud correspondiente para hacer efectiva la sanción disciplinaria. Con base en ello, el Presidente mediante decreto 570 de 2014, ejecutó la destitución e inhabilitación del alcalde Mayor de Bogotá y nombró como Alcalde al señor Rafael Pardo Rueda, desacatando las medidas cautelares ordenadas por la Comisión Interamericana.

1.2. CONTESTACIÓN DE LAS ACCIONES DE TUTELA

1.2.1. Presidencia de la República y Ministerio de Trabajo (T-4.403.603)

En primer lugar, transcribe el Decreto 570 de 2014, y aclara que este acto administrativo fue proferido en cumplimiento de la sanción disciplinaria emitida por la Procuraduría General de la Nación, luego de que 22 fallos de diferentes acciones de tutela fueran revocadas por el juez de segunda instancia, y en consecuencia, se dejara sin efectos la suspensión de la destitución del Alcalde Mayor de Bogotá. Relata que una vez comunicados los fallos de segunda instancia dentro de las acciones de tutela, el señor Procurador General de la Nación remitió al señor Presidente de la República, mediante Oficio No. 0061 del 19 de marzo

de 2014, copia de los siguientes documentos: (i) fallo de única instancia contra el señor Gustavo Francisco Petro Urrego, Alcalde Mayor de Bogotá, mediante el cual impuso sanción de destitución e inhabilidad general por el término de 15 años, (ii) fallo que resolvió recurso de reposición, mediante el cual confirmó el fallo de única instancia, (iii) edicto mediante el cual notificó el fallo de reposición, (iv) ejecutoria de la decisión y, (v) comunicación suscrita por la Sala Disciplinaria y el oficio de la Jefe de la Oficina Jurídica de la Procuraduría General de la Nación. Con base en ello, considera que el procedimiento de destitución cumplió con lo establecido en la ley.

En segundo lugar, advierte que existen mecanismos ordinarios de defensa judicial que deben ser agotados como la acción de nulidad del acto administrativo.

En tercer lugar, descendiendo a las pretensiones dirigidas al cumplimiento de las medidas cautelares emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Presidencia de la República formuló los siguientes cuestionamientos: a) la medida cautelar desconoce de manera flagrante la distribución de competencias establecida en la Constitución, concretamente la competencia que tiene la Procuraduría General de la Nación en el ámbito disciplinario, b) el contenido mismo de la medida cautelar desconoce la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, pues lo que busca es asegurar que el señor Gustavo Petro Urrego permanezca en el cargo de Alcalde Mayor de Bogotá hasta que culmine su periodo y, c) aunado a ello, la condición de permanencia establecida en la medida cautelar implicaría que el señor Petro Urrego no se le podría aplicar la Constitución Política ni las leyes que la desarrollan comoquiera que el ordenamiento jurídico nacional quedaría suspendido hasta que la CIDH se pronunciara sobre la petición individual P-1742-13, tal como lo establece el mismo documento de la medida cautelar.

Para sostener lo anterior, señala que no existe ningún derecho fundamental a conservar un cargo de elección popular en contra del marco jurídico aplicable y de las sanciones impuestas probadas por autoridad competente. Así, advierte que a pesar de que la jurisprudencia constitucional ha establecido que el cumplimiento de las medidas cautelares proferidas por la CIDH puede reclamarse vía tutela, esta posibilidad tiene condiciones estrictas que no se cumplen en el caso concreto. Al respecto manifiesta que *“(...) la medida cautelar proferida por la CIDH no contiene ninguna disposición encaminada a la protección de los derechos políticos que podrían verse comprometidos en este caso, es decir, los derechos a elegir y ser elegido, o el derecho a acceder a un cargo o a participar en la dirección del Estado porque, de una parte, los electores del señor Gustavo Petro Urrego ya votaron por él y resultó elegido y, de otra parte, no se indica algo para asegurar*

que éste pueda volver a postularse para ocupar cargos públicos en futuras elecciones”.

Aduce que la medida cautelar desconoce de manera manifiesta la distribución de competencias establecida en la Constitución y realiza en abstracto un juicio sobre la incompatibilidad de las normas nacionales con la Convención Americana. De ese modo, formula que (i) “[t]odas las justificaciones señaladas en el escrito de medidas cautelares hacen alusión a la existencia misma de la competencia sancionatoria, a la incompatibilidad entre la facultad disciplinaria del Procurador y las normas de la Convención. Con esta fundamentación, la Comisión no solo prejuzgó respecto del asunto sometido a su consideración, sino que descalificó la legitimidad del régimen jurídico colombiano, que le entrega a la Procuraduría la competencia disciplinaria y la facultad de imponer sanciones de destitución e inhabilidad”, (ii) la competencia disciplinaria de la Procuraduría está avalada por la Constitución y por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la cual, además, ha confirmado su compatibilidad con la Convención Americana (C-028 de 2006 y SU-712 de 2013), (iii) los tratados de derechos humanos que componen el bloque de constitucionalidad del artículo 93, deben interpretarse en armonía a las reglas y principios del ordenamiento jurídico interno, (iv) las medidas cautelares al ordenar a la Presidencia suspender la sanción de la autoridad disciplinaria, desconoce e invaden el régimen constitucional y legal de distribución de competencias.

En cuarto lugar, establece que desde un punto de vista formal la presente acción de tutela va dirigida a que se ordene el cumplimiento de la medida cautelar emitida por la CIDH, pero desde el punto de vista material, *“es evidente que lo que se pretende es reabrir una controversia que ya fue cerrada por los recientes fallos del Consejo de Estado”*, en cuanto a las acciones constitucionales que atacaron en primera medida el acto administrativo proferido por la Procuraduría General de la Nación. De ese modo, precisa que *“(…) la medida cautelar proferida por la CIDH es tan sólo un hecho posterior que en nada cambia la situación sustantiva que se debatió ante el Consejo de Estado: La cuestión de si la Procuraduría está facultada para imponer sanciones de destitución e inhabilitación a funcionarios públicos de elección popular. Por tanto, es evidente que en lo sustancial la demanda de tutela busca dejar sin efectos otros fallos de tutela, volviendo improcedente el amparo tutelar”*. Resalta que de considerarse que la acción de tutela va dirigida a atacar la proporcionalidad de la sanción impuesta por la Procuraduría, el amparo constitucional no es la vía judicial idónea, sino la jurisdicción de lo contencioso administrativa que actualmente conoce del asunto.

En quinto lugar, manifiesta que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la sanción de destitución e inhabilitación de un

funcionario público de elección popular impuesta por la Procuraduría no vulnera los derechos políticos del elegido ni de los electores del sancionado, en razón a que se trata de una medida de restricción legítima. Para fundamentarlo cita la sentencia SU-712 de 2013.

En sexto lugar, arguye que la Convención Americana sobre Derechos Humanos no puede ser un parámetro para juzgar la validez de las normas constitucionales ni para impedir que sean aplicables en casos concretos. Al respecto señala que la doctrina sobre la imposibilidad de declarar inválida o inaceptable una norma constitucional so pretexto de que viola un tratado, ha sido reiterada por la Corte en varios fallos en los que los demandantes alegaban que una reforma constitucional violaba un tratado. Para sustentar lo anterior cita apartes de las sentencias C-551 de 2003, C-1200 de 2003, C-970 de 2004, C-971 de 2004, C-028 de 2006 y SU-712 de 2013.

En séptimo lugar, la Presidencia afirma que las medidas cautelares solicitadas para la protección de los derechos políticos del señor Petro Urrego *“son distinguibles de aquellas que la Corte Constitucional ha ordenado cumplir en el pasado, puesto que no versan sobre los derechos a la vida o la integridad personal de un individuo o de un grupo de personas”*. Precisa que varias sentencias de la Corte Constitucional han establecido que las medidas cautelares emitidas por la CIDH son de obligatorio cumplimiento, sin embargo *“de un análisis de esas decisiones se puede apreciar que en todos esos casos las medidas cautelares en cuestión iban dirigidas a la protección de los derechos a la vida y la integridad personal de los beneficiarios, y en ningún caso a la protección de derechos de otra índole como los derechos políticos”*. Para sustentar esta afirmación se citan y transcriben las sentencias T-558 de 2003, T-786 de 2003, T-327 de 2004, T-524 de 2005, T-1025 de 2007, T-367 de 2010 y T-078 de 2013, en las que se puede ver la procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos a la vida, integridad y seguridad personal de los beneficiarios. En palabras de la Presidencia:

“(...) en todos los casos anteriores las medidas cautelares fueron proferidas por la CIDH con el objetivo de salvaguardar los derechos a la vida y la integridad personal de los beneficiarios, y las decisiones de la Corte sobre su obligatoriedad se fundamentaron en la necesidad de proteger a los beneficiarios de tan graves y urgentes amenazas que podrían llevar a un daño irreversible, como la muerte o la tortura. Ciertamente, la muerte o el menoscabo físico de los individuos son daños que comportan violaciones de la mayor gravedad a los derechos fundamentales, que por su propia naturaleza son irreversibles, y frente a los cuales resulta necesario e impostergable adoptar medidas para su protección. Por el contrario, las amenazas contra los derechos políticos no comportan la misma gravedad y su eventual violación no resulta en

daños irreparables o irreversibles. Por tanto, no existe ninguna necesidad imperiosa de asegurar su protección mediante medidas cautelares, a diferencia de lo que sucede en el caso de las medidas cautelares proferidas para proteger la vida y la integridad personal de las personas”.

En octavo lugar, afirma que las medidas cautelares desconocen la jurisprudencia interamericana que acepta que autoridades no judiciales impongan sanciones restrictivas de derechos siempre que se respeten las garantías del debido proceso. Para el efecto, hace mención de varias sentencias de la Corte Interamericana en las que este organismo interpretó las garantías judiciales establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana también en procedimiento administrativos y disciplinarios, lo que permite concluir a la Presidencia que la jurisprudencia del Sistema Interamericano, acepta que autoridades no judiciales impongan sanciones restrictivas de derechos siempre que se respete el debido proceso. De ese modo, en el ordenamiento interno es la Procuraduría, como autoridad administrativa, quien ejerce la facultad disciplinaria como expresión del poder punitivo del Estado, siendo esto acorde con los estándares interamericanos.

En noveno lugar, la Presidencia resalta que las medidas cautelares del caso concreto tampoco cumplen con los requisitos de gravedad, necesidad e irreparabilidad de este tipo de medidas establecidas en el artículo 25 del Reglamento de la CIDH, toda vez que (i) decidió de fondo la presunta vulneración del derecho, anticipando un juicio de convencionalidad que no procede en una medida cautelar, (ii) no hay urgencia porque *“no existe un derecho político a conservar un cargo en contra el marco jurídico aplicable, sino un derecho a ser elegido y a acceder al cargo. En el presente caso Gustavo Petro ya había sido elegido y accedió al cargo de Alcalde Mayor. Además, ejerció el cargo hasta que las reglas jurídicas vigentes impidieron que continuara ejerciéndolo. De tener las intenciones de aspirar nuevamente a un cargo de elección popular, esto habría tenido que ser en dos o cuatro años, según periodos electorales colombiano (sic), lo que ofrecía tiempo suficiente para una decisión de la justicia nacional e incluso de la regional”*, (iii) *“la situación tampoco era irreparable, porque las tutelas interpuestas en favor del Alcalde aún tenían la posibilidad de ser seleccionadas para revisión por la Corte Constitucional, y además caben las acciones contenciosas todavía pertinentes”*. Adicionalmente, argumenta que la CIDH se apartó de una práctica estable en el Sistema Interamericano según la cual las medidas se decretan para proteger derechos que se encuentran vinculados al núcleo de la personalidad, tales como la vida, la integridad, la seguridad y la libertad, cuya ausencia de protección inmediata genera un daño irreparable y (iv) la medida cautelar no es transitoria sino permanente porque obligó al Estado a mantener al Alcalde hasta que termine su periodo.

En décimo lugar, establece que “(...) la CIDH mediante Resolución de medidas cautelares del pasado 18 de marzo no sólo emitió un pronunciamiento de fondo y permanente, en contravía de la naturaleza de las medidas cautelares y de la jurisprudencia interamericana, sino que además le solicitó al gobierno nacional que adoptara una decisión a la cual el Estado de Colombia nunca consintió ni podía consentir. Esto, pues teniendo en cuenta que los tratados internacionales ratificados por Colombia deben ser compatibles con la Constitución Política, bajo ninguna circunstancia puede presumirse que Colombia consintió a un tratado del cual se derivan obligaciones manifiestamente contrarias a su Constitución. En este caso específico, no puede presumirse que Colombia consintió que la Procuraduría General de la Nación no es competente para sancionar disciplinariamente a funcionarios elegidos popularmente, siendo evidente que el texto constitucional establece expresamente esta facultad y la jurisprudencia constitucional la ha avalado (...)”.

Finalmente, afirma que en la acción de tutela en referencia existe una falta de legitimación en la causa activa en razón a que no se justifican las circunstancias para actuar a nombre o como agente oficioso del señor Gustavo Petro.

1.2.2. Procuraduría General de la Nación

Manifiesta el Ministerio Público que debe declararse improcedente la acción de tutela, en razón a que los actores cuentan con otros mecanismos de defensa judicial, como lo es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos que alegan ser violatorios de sus derechos humanos.

Respecto al derecho a elegir presuntamente vulnerado a los actores con la sanción disciplinaria impuesta al Alcalde Mayor de Bogotá, advierte que teniendo en cuenta la jurisprudencia constitucional, los derechos políticos no son absolutos y pueden ser restringidos de manera excepcional y por razones sustentadas en la ley. De ese modo, afirma que “*si el accionante pretendía que le fuera protegido su derecho fundamental a elegir, se tendría que haber efectuado objeciones contra las decisiones desplegadas en torno al desarrollo del proceso electoral y NO frente a actuaciones de carácter disciplinario, como se predicen en la presente acción, puesto que las últimas son totalmente ajenas al proceso electoral, es decir, se está fuera de la órbita del derecho a elegir, toda vez que el proceso electoral (...), se vio agotado cuando el señor Gustavo Francisco Petro Urrego se posesionó como alcalde mayor de Bogotá D.C. No puede ser de recibo el argumento, tesis o postura respecto del cual el mandatario elegido por voto popular deba ser mantenido en su cargo hasta que cumpla su programa de Gobierno,*

so pena de vulnerar el derecho fundamental a elegir de sus electores, a pesar de que en el ejercicio del mismo haya incurrido en incumplimiento en sus deberes funcionales, pues estaría contrariando los dicho por la Corte Constitucional (...)”.

En lo referente a las medidas cautelares emitidas por la CIDH, aclara que éstas han sido concedidas y cumplidas por las autoridades colombianas en los casos que *“han versado sobre derechos relacionados con la vida e integridad de las personas solicitantes ante la gravedad y urgencia de las situaciones y bajo el entendido de evitar daños irreparables”*. Igualmente establece que el fondo de las medidas cautelares pugna con el ordenamiento legal y constitucional colombiano, toda vez que no tiene en cuenta el poder disciplinario que ostenta la Procuraduría conforme a la Constitución Política, que por lo demás, ha sido avalado por la Corte en sentencias como la C-028 de 2004 y la SU-712 de 2013.

Por otra parte, resalta que la acción de tutela lo que realmente busca es atacar un acto de ejecución emitido por el Presidente de la República, mediante el cual hace efectiva la sanción impuesta en las decisiones adoptadas dentro del proceso disciplinario adelantado por la Procuraduría General de la Nación, es decir, se trata de un acto administrativo complejo, cuyo acto inicial ya fue sometido a la revisión por la jurisdicción constitucional y actualmente está siendo estudiado por la ordinaria ante el Consejo de Estado. Ante ello, puede solicitarse la suspensión provisional como mecanismo idóneo, pronto y eficaz, que hace improcedente la vía constitucional. Del mismo modo, advierte que los actores no probaron la existencia de un perjuicio irremediable ni la amenaza concreta y fehaciente contra algún derecho fundamental.

Finalmente, aduce que la Comisión Interamericana es un órgano de naturaleza cuasijudicial y esto *“implica la existencia de un marco de discrecionalidad en el acogimiento de las solicitudes elevadas a los estados (sic), en la medida que son finalmente estos los que deben determinar si se requieren las medidas en el caso concreto, para lo cual debe evaluar entre otra su ordenamiento jurídico interno y la revisión de los mecanismo propios de defensa de los derechos. Así las cosas resulta pertinente al momento de la decisión sobre el acogimiento de la solicitud de medidas, analizar si las autoridades judiciales del país han resuelto el asunto puesto en discusión, pues en casos como el presente, donde dicha circunstancia se ha presentado, las medidas se convierten en una vía alternativa a los recursos internos, que llevarían a su desconocimiento, lo que generaría a todas luces la violación del ordenamiento jurídico de los estados (sic), y por lo tanto del principio de derecho internacional que refiere a la autodeterminación de los pueblos”*.

1.2.3. Ministerio del Interior (Exp. T-4.385.669, T-4.403.603 y T-4.437.020)

Argumenta que la Corte Constitucional sólo ha reconocido como obligatorias las medidas cautelares relacionadas con la vida y la integridad física. Al respecto precisa que los casos estudiados por la Corte tienen tres características comunes que no se cumplen en el asunto bajo examen, a) se refieren a la protección de los derechos a la vida, la integridad y seguridad personal y conexos, b) tales derechos son amenazados por acciones u omisiones ilícitas, antijurídicas o ilegítimas y c) se trata de hacer prevalecer, por consiguiente, el ordenamiento constitucional y legal vigente contra tales acciones u omisiones ilícitas, antijurídicas o ilegales.

En lo referente a la restricción de derechos políticos a través de sanciones disciplinarias, ha reconocido la compatibilidad del ordenamiento jurídico colombiano con la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Del mismo modo resalta que la medida cautelar desconoce que la jurisprudencia interamericana permite que autoridades no judiciales ejerzan el poder punitivo del Estado observando las garantías del debido proceso.

Por otra parte, reitera los argumentos presentados por la Presidencia de la República y al final solicita declarar improcedente la acción de tutela por cuanto los actores pueden acudir a otros mecanismos de defensa judicial, como lo es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho junto con la posibilidad de solicitar las medidas cautelares dispuestas en el ordenamiento contencioso administrativo.

1.2.4. Ministerio de Relaciones Exteriores – Cancillería (Exp. T-4.385.669)

Aclara, en primer lugar, las funciones constitucionales y legales que tiene el Ministerio de Relaciones Exteriores, para señalar que su rol es el de *“coordinar el seguimiento a la implementación de las medidas cautelares y provisionales”* que solicitan los órganos interamericanos.

En segundo lugar, luego de interpretar la Resolución No. 5 de 2014 emitida por la CIDH, afirma que *“esta no resulta procedente en tanto la medida cautelar contiene una decisión de fondo anticipada sobre el tema objeto de debate en el marco de la petición individual P-1742-13, notificada al Estado colombiano el 18 de marzo de 2014”*. Con base en ello, aduce que todas las justificaciones señaladas en la solicitud de medidas cautelares hacen alusión a la existencia misma de la competencia sancionatoria, a la incompatibilidad entre la facultad disciplinaria del Procurador y a las normas de la Convención, lo que demuestra que la CIDH prejuzgó respecto del asunto de fondo. Al respecto trae a colación las medidas provisionales que fueron negadas

por la Corte IDH en el caso Castañeda Gutman contra México.

En tercer lugar, establece que las medidas cautelares no se encuentran contempladas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sino que por el contrario están previstas en el Reglamento de la CIDH, el cual, es un instrumento de carácter procedimental adoptado por la misma Comisión, y que por ende –advierte la Cancillería-, no medió el consentimiento de los Estados Parte de la OEA para su expedición o reforma.

Finalmente, estima que la solicitud de medidas cautelares en el caso del señor Gustavo Petro no corresponde al precedente jurisprudencial y desconoce las decisiones de la justicia interna. Manifiesta que la Corte ha ordenado el cumplimiento de las medidas cautelares de la CIDH a través de la acción de tutela sólo en casos en donde la vida y la integridad personal están en riesgo, y no en casos de derechos políticos en donde la protección no se hace impostergable o necesaria. En cuanto al desconocimiento de las instancias judiciales internas, menciona que el órgano internacional desconoció que el señor Alcalde contaba con acciones idóneas como la nulidad y restablecimiento del derecho.

1.3. DECISIONES JUDICIALES DE CADA CASO

1.3.1. Expediente T-4.381.926

1.3.1.1. Sentencia de primera y única instancia

Mediante sentencia del 9 de abril de 2014, la Sección Segunda, Sub-Sección “A” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, denegó el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, a la conformación, ejercicio y control del poder político y los derechos convencionales.

Consideró, que conforme a lo expuesto por el Consejo de Estado en la sentencia del 18 de marzo de 2014, referente a las acciones de tutela que pretendían dejar sin efectos la sanción disciplinaria impuesta por la Procuraduría al Alcalde Mayor de Bogotá, *“el votante sí podía demandar en sede de tutela la protección de sus derechos políticos. Pero, correlativamente (...) tal legitimación estaba limitada, para el caso concreto porque no puede pretenderse enervar las atribuciones disciplinarias de la Procuraduría, so pretexto de proteger unos derechos políticos. Tenemos entonces, que siguiendo ese postulado en la sentencia que parcialmente se transcribe, que en el caso concreto al estudio, el patente so pretexto de impetrar protección a sus derechos políticos, no puede deprecar el control judicial constitucional u ordinario, según el caso, de los actos de destitución ni el contenido en el Decreto 570 de 2014, porque como ha quedado dicho, son actos*

particulares y concretos y, por ello, la acción para promover su control de legalidad sólo le viene habilitada a quien afecta en forma directa, esto es, al señor Gustavo Francisco Petro Urrego. En todo caso, empleando para ese control, la acción contenciosa administrativa de nulidad y restablecimiento del derecho, nunca la constitucional de tutela (...)”.

Con base en ello, el *a quo* concluyó que a pesar de que el actor está legitimado en la causa por activa para solicitar el amparo de sus derechos políticos, la protección de éstos no lleva consigo la garantía de la “inamovilidad de los funcionarios electos”, pues las potestades de los controles disciplinario y penal, son límites legítimos de aquel derecho.

La Magistrada Sandra Lisset Ibarra Vélez, presentó salvamento de voto a la decisión mayoritaria, pues afirmó que el único beneficiario de las medidas cautelares emitidas por la CIDH era el Alcalde Mayor de Bogotá, y por tanto, es él quien debe actuar judicialmente. Además, resaltó el hecho de que el señor Gustavo F. Petro ha iniciado la acción contenciosa prevista en la ley para la protección de sus derechos con ocasión del proceso disciplinario adelantado en su contra por la Procuraduría, lo que demuestra que está en la posibilidad de hacerlo en su propio nombre.

1.3.2. Expediente T-4.381.931

1.3.2.1. Sentencia de primera y única instancia

A través de sentencia del 9 de abril de 2014, la Subsección A, Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la falta de legitimación en la causa por activa de la señora Neys Santana Sarmiento Jiménez, en razón a que la actora no probó al menos sumariamente que ejerció su derecho al voto en las elecciones del Alcalde Mayor de Bogotá.

1.3.3. Expediente T-4.385.669

1.3.3.1. Sentencia de primera y única instancia

Mediante sentencia del 11 de abril de 2014, la Subsección A, Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, denegó la solicitud de amparo de los derechos fundamentales del señor Nelson Ordoñez. Invocó la decisión emitida por el Consejo de Estado el 18 de marzo de 2014, en el marco de las acciones de tutela presentadas por varios electores contra la decisión destitución del Alcalde Mayor de Bogotá proferida por la Procuraduría General de la Nación, en la cual el alto tribunal estableció, que si bien los electores del señor Gustavo Petro están legitimados para acudir a la acción de tutela a rogar el

amparo de sus derechos políticos, dicha legitimación no implica que puedan, a través de la solicitud constitucional pretender limitar la potestad disciplinaria de la autoridad competente.

1.3.4. Expediente T-4.385.761

1.3.4.1. Sentencia de primera y única instancia

Mediante sentencia del 30 de abril de 2014, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, rechazó por improcedente la acción de tutela interpuesta por la señora Talero. Afirmó que a pesar de que, según la jurisprudencia constitucional las medidas cautelares emitidas por la CIDH son vinculantes, en el caso concreto la actora no figuró en el censo para sufragar el día 30 de octubre de 2011 para las elecciones de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Con base en ello, no tiene legitimación en la causa activa.

1.3.5. Expediente T-4.403.603

1.3.5.1. Sentencia de primera y única instancia

A través de la sentencia del 23 de abril de 2014, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, denegó el amparo de los derechos fundamentales del actor.

Consideró, en primer lugar, que el actor tiene legitimidad para solicitar el amparo al derecho a elegir y ser elegido, toda vez que la Registraduría certificó su participación en las elecciones de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

En segundo lugar, se refirió a las medidas cautelares emitidas por la CIDH, sobre las cuales afirmó que deben ser acatadas de buena fe por las autoridades públicas internas, pues el Estado es parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En tercer lugar, adujo que *“la destitución e inhabilidad al Dr. Gustavo Francisco Petro Urrego, no vulnera los derechos políticos de los electores, en este caso, de Gustavo Torres Clavijo, pues como se vio la imposibilidad de ejercicio de funciones públicas como efecto de la sanción penal o disciplinaria no tienen la virtualidad de quebrantar los derechos políticos de los electores, toda vez que éstos, al carecer de carácter absoluto pueden limitarse de forma excepcional a fin de garantizar la eficacia de otros contenidos constitucionales protegidos por la imposición de sanciones (...)”*.

En cuarto lugar, consideró que no existía ninguna vía de hecho en la

expedición del Decreto 570 de 2014, por medio del cual se dio cumplimiento a lo decidido por el órgano disciplinario, pues la Presidencia de la República se limitó a acatar lo dispuesto en la ley en esta clase de procedimientos.

Finalmente, precisó que no puede el accionante atribuirse facultad para reclamar la aplicación de las medidas cautelares emitidas por la CIDH, en razón a que la legitimidad para ese efecto recae en el directamente afectado.

1.3.6. Expediente T-4.437.020

1.3.6.1. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 21 de abril de 2014, la Sala Civil – Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial, concedió el amparo del señor Verano Muñoz, en relación con los derechos a elegir y ser elegido y al debido proceso internacional. Por lo tanto, ordenó al Presidente de la República dejar sin efectos el Decreto 570 de 2014 y tomar las decisiones a que haya lugar para acatar las medidas cautelares proferidas por la CIDH a través de la Resolución 5 del 18 de marzo de 2014.

En primer lugar, afirmó que según el precedente constitucional, las medidas cautelares emitidas por la CIDH son vinculantes para el Estado colombiano, y por tanto, la acción de tutela podría ser el mecanismo idóneo para exigir su acatamiento en caso de que las autoridades competentes sean negligentes.

En segundo lugar, analizó la legitimación por activa en el caso concreto. Al respecto, manifestó que no puede desconocerse el hecho de que la jurisprudencia constitucional existente sobre tutelas por incumplimiento de medidas cautelares proferidas por la CIDH tuvieron por accionante al beneficiario y/o alguno de los beneficiarios de las medidas. No obstante lo anterior, advirtió que *“si bien la medida cautelar proferida por la CIDH el 18 de marzo de 2014 tuvo como finalidad proteger los derechos políticos del señor Gustavo Petro Urrego para que pudiera cumplir con el período para la cual fue elegido como Alcalde Mayor del Distrito Judicial; con aquella, en los términos en que fue expedida, también se protegían los derechos políticos de sus electores, razón para considerarlo como afectado por el desacato a la medida cautelar por parte del Estado colombiano en cabeza del señor Presidente de la República”*.

En tercer lugar, se refirió a la procedencia de la acción de tutela cuando se ataca un acto administrativo. Estableció que el recurso ordinario que procede contra el Decreto 570 es el de nulidad y restablecimiento del

derecho, pero en razón a que el actor no tiene la calidad de afectado directo, no está legitimado para agotar este mecanismo ordinario. Con base en ello, concluyó que la vía constitucional es idónea y efectiva para pretender la protección de los derechos políticos del accionante. En cuanto a la existencia de un perjuicio irremediable, acogió lo analizado por la CIDH en el documento de las medidas cautelares en lo referente a que *“de ejecutarse la decisión de la Procuraduría General de la Nación se podría generar un daño irreparable al señor Gustavo Francisco Petro Urrego en el ejercicio de los derechos políticos y ante la posibilidad de ser destituido de su cargo como Alcalde de Bogotá D.C. por el cual fue elegido por votación popular por un período de cuatro años”*.

En cuarto lugar, y en sustento de lo anterior, afirmó que *“(…) dentro del ordenamiento jurídico colombiano las medidas provisionales que profiere la CIDH son vinculantes para el Estado colombiano, y por tanto sus autoridades públicas deben velar por la garantía y efectividad de las mismas. El carácter vinculante de las medidas cautelares de la CIDH deviene de la naturaleza jurídica de aquellas, conforme a la cual una vez adoptadas, son incorporadas de manera automática al ordenamiento jurídico interno, razón por la que el Estado no tiene absoluta autonomía para decidir su no acatamiento”*. La Sala justificó la anterior afirmación en sentencias de la Corte Constitucional que han establecido la obligatoriedad de las medidas cautelares y la procedencia de la acción de tutela para solicitar su efectivo cumplimiento. Frente a esto último, la Sala estimó que el derecho a elegir y ser elegido es un derecho diferenciable del derecho al voto, *“en tanto este último permite la materialización del primero”*. Preciso que se trata de derechos fundamentales, que por tanto también son susceptibles de ser protegidos a través de la acción de tutela y de las medidas cautelares adoptadas por la CIDH, pues esta acción judicial procede *“independiente del derecho humano que se pretenda proteger con aquellas”*. En palabras del a quo: *“(…) una vez determinada la legitimación que asiste al actor, aquella también alcanzaba para solicitar por la vía constitucional la aplicación de las medidas cautelares proferidas por la CIDH en la Resolución No. 5 del 18 de marzo de 2014, pues en ella el organismo internacional tuvo como una de sus razones para emitirla, los derechos de las personas que votaron por el señor Petro Urrego como Alcalde de Bogotá D.C., de suerte que se valoró la doble dimensión del derecho a elegir (…)”*.

Aclaró que en efecto las decisiones proferidas por la Corte Constitucional sobre el particular contemplan los derechos a la vida y a la integridad personal, *“pero ello se debe a que hasta la fecha no se había proferido, ni había sido analizadas por la Corte, medidas cautelares vinculadas a otros derechos, sin que ello signifique que el órgano supremo constitucional colombiano haya restringido sus*

decisiones a tales derechos, deviniendo los argumentos de los accionados en una falacia de nexo causal. Interpretar lo contrario conllevaría a hacer nugatorios todos los derechos consagrados no sólo en la Constitución Política sino en la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos, y la obligación que tiene el Estado de hacerlos efectivos sin discriminación”.

En quinto lugar, afirmó que la Presidencia de la República al expedir el Decreto 570 de 2014, desconoció el derecho consagrado en el artículo 23 de la Convención Americana, y en consecuencia, el precedente de la Corte Constitucional, según el cual las medidas cautelares de la CIDH vincula de manera directa e inmediata al Estado colombiano. Precisó que el Presidente dejó de motivar suficientemente la decisión contenida en el Decreto 570, “*no sopesó o dio razones de por qué, de hecho y de derecho, no era del caso acatar las medidas cautelares*”, vulnerándose el derecho al debido proceso igualmente.

Finalmente advirtió, sustentándose en el salvamento de voto del Magistrado del Consejo Superior de la Judicatura, Néstor Iván Javier Osuna Patiño, que las decisiones de sanción disciplinaria impuestas por la Procuraduría, superan las restricciones legítimas del artículo 23.2 de la Convención, pues allí se contempla la posibilidad de imponer destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos sólo a través de un proceso penal por parte de un juez, y no a través de otros mecanismos. Así, señaló la Sala que debía aplicarse un juicioso análisis de convencionalidad sobre la situación concreta y adecuarse las actuaciones internas del Estado a los estándares internacionales e interamericanos.

1.3.6.2. Impugnación

La Presidencia de la República, la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio del Interior, presentaron impugnación reiterando los argumentos presentados en la contestación.

1.3.6.3. Sentencia de segunda instancia⁷

A través de la sentencia del 6 de junio de 2014, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, revocó la sentencia de primera instancia y denegó el amparo de los derechos fundamentales

⁷ A esta decisión mayoritaria se presentaron 4 aclaraciones de voto que pusieron de presente que el 13 de mayo de 2014 el Consejo de Estado emitió a favor del Alcalde medidas provisionales en el marco del proceso ordinario de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, lo que demostró, según estos documentos, la eficacia e idoneidad de los recursos judiciales de la jurisdicción interna y la subsidiariedad de la acción de tutela. Por otra parte, el magistrado Luis Armando Tolosa Villabona afirmó en su aclaración que el Sistema Interamericano sólo debe aplicarse cuando al interior del ordenamiento interno de un país no haya más recursos judiciales, tanto preventivos –medidas cautelares– como de fondo. Al respecto, advirtió que el ordenamiento colombiano está dotado de una amplia gama de recursos que deben resolverse antes de que la jurisdicción internacional intervenga.

pretendidos por el actor. Consideró al respecto, que no está legitimado para solicitar la protección del debido proceso internacional quien no forma parte de la actuación que se surte en las instancias internacionales, y en consecuencia, en el caso concreto, *“es ostensible que el tutelante carece de legitimación para reclamar el amparo de un debido proceso del que no es titular porque no fue sujeto procesal en el trámite disciplinario que se surtió en la Procuraduría General de la Nación, ni tampoco en el asunto que adelantó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Luego, no pudo habersele vulnerado un derecho que jamás tuvo la posibilidad de ejercitar”*.

Con base en ello, la Sala estableció que su atención se concentraría en analizar la eventual vulneración de los derechos políticos, que en criterio del actor, le fueron desconocidos por la sanción disciplinaria impuesta por la Procuraduría y la ejecución materializada por el Presidente de la República. De ese modo, recordó que los derechos políticos están reconocidos en el artículo 23 de la Convención Americana, el cual en su numeral segundo establece las causales por las que se pueden restringir las aspiraciones o el acceso de los ciudadanos a los cargos de elección popular, *“pues es obvio que no todas las personas cumplen con los requisitos para desempeñar la función trascendental de representar los intereses”*. En ese orden, explicó que resulta errado argumentar que la Convención *“consagra un derecho fundamental a que los funcionarios de elección popular no puedan ser separados de sus cargos, temporal o definitivamente, por medio de procedimientos judiciales, administrativos o disciplinarios distintos del juicio criminal, que cada Estado ha implementado en ejercicio de su soberanía y potestad punitiva”*. Afirmó al respecto, que los derechos políticos no son absolutos, pues pueden ser restringidos a través de medidas contempladas en la Constitución y en la ley, y dentro de ellas se encuentra en el caso colombiano las funciones otorgadas al Ministerio Público, concretamente a la Procuraduría General de la Nación como ente que ejerce vigilancia sobre las conductas de los servidores públicos.

Sobre lo último, recordó que la Corte Constitucional avaló las facultades constitucionales de la Procuraduría en la sentencia SU-712 de 2013, con fundamento, al mismo tiempo, en las normas convencionales y las obligaciones internacionales.

De igual forma, con relación a la supuesta conculcación de los derechos políticos del actor por parte de la Presidencia al desatender la solicitud de medidas cautelares emitida por la CIDH, *“es preciso advertir que la recomendación impartida por ese organismo no se fundamentó en el análisis de una presunta extralimitación de las funciones de la Procuraduría; ni en una eventual vulneración por parte de esa entidad de las garantías fundamentales del alcalde*

destituido; ni en que se desconoció su debido proceso, sino (...) que desconoció el verdadero significado y alcance del artículo 23 de la Convención (...) pasó por alto la estructura política de nuestra institucionalidad en materia de distribución de funciones y competencias asignadas a cada órgano del Estado (...)". Por consiguiente, argumentó que dar cumplimiento a una recomendación que se basó en un criterio que contradice la propia jurisprudencia de la Corte Interamericana, la jurisprudencia constitucional y la realidad institucional, desconoce el ordenamiento superior y el bloque de constitucionalidad.

Por otra parte, adujo que el acatamiento de las medidas cautelares emitidas por la Comisión, conforme al artículo 41 de la Convención, está condicionada a que tales recomendaciones se formulen "*dentro del marco de las leyes internas y de los preceptos constitucionales*" del Estado receptor, y este desconocimiento sólo le resta eficacia al organismo internacional.

Manifestó que en todas las situaciones en las que el Estado colombiano ha observado con rigurosidad tales medidas, ha estado en juego la vida y la integridad personal de un individuo o grupo de personas, pues son derechos humanos fundamentales, congénitos e inherentes al ser humano en tanto pertenecen desde el primer momento de su existencia y que difieren de los derechos de la ciudadanía democrática. Además alegó que el directo afectado, el señor Petro Urrego ha tenido a su alcance todos los mecanismos ordinarios y extraordinarios que el ordenamiento jurídico proporciona para la defensa de los derechos fundamentales y garantías judiciales, "*al punto que ha logrado mantenerse en el cargo en virtud del amplio margen de protección que ofrece nuestro sistema de derecho*".

Finalmente, el juez *ad quem* concluyó lo siguiente:

"No basta, entonces, con aseverar que las recomendaciones proferidas por la Comisión tienen carácter imperativo para los Estados, porque la sola emisión de tales solicitudes no justifica de manera automática su obligatoriedad, sino que ésta deriva de un comprobado estado de violación de derechos humanos, que impone a los Estados receptores el deber de protección inmediata en atención a sus compromisos internacionales, dentro de los precisos límites fijados por la Convención; situación que, como ha quedado explicado, no se materializa en este caso.

Las entidades accionadas, en suma, no vulneraron los derechos políticos del ciudadano que promovió la presente acción de tutela, porque la recomendación emitida por la

CIDH para que el Presidente de la República suspendiera una sanción disciplinaria impuesta por el Procurador General de la Nación contra el Alcalde Mayor de Bogotá resulta imposible de cumplir, toda vez que la solicitud proferida por aquel organismo internacional no es obligatoria para el Estado colombiano, ni genera ningún tipo de responsabilidad internacional, como quiera que dicha medida se apartó del contenido de la Convención y de los precedentes del sistema Interamericano (sic) de Derechos Humanos en relación con ese tipo de decisiones”.

1.4. PRUEBAS RELEVANTES EN LOS EXPEDIENTES

- Copia de la Resolución 5/2014, “Gustavo Petro Urrego respecto de la República de Colombia”. Medida Cautelar No. 374-13, de 18 de marzo de 2014. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Copia del Decreto No. 570 del 20 de marzo de 2014, por medio del cual la Presidencia de la República da cumplimiento a la decisión de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación que ordenó destituir al Alcalde Mayor de Bogotá.
- Copia del Decreto 797 del 23 de abril de 2014, mediante el cual cesan los efectos de los Decretos 570 y 761, y procede a dar cumplimiento de la sentencia del 21 de abril de 2014 proferida por la Sala Civil de Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial que ordenó dar cumplimiento a las medidas cautelares emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Correo electrónico con radicado EXT14-00013547 en el que consta notificación de las tutelas del Consejo de Estado mediante telegramas.
- Copia de la respuesta emitida por el Consejo Nacional Electoral el 2 de abril de 2014, a la Consulta presentada por la Directora del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, sobre el proceder legal frente a la solicitud de una terna dada la falta absoluta del Alcalde Mayor de Bogotá.
- Oficio de la Registraduría Nacional del Estado Civil que certifica que la señora Angie Yulieth Talero Cardozo se le expidió su cédula de ciudadanía No. 1.030.631.207 el 13 de octubre de 2011 y no figuró en el censo electoral del Alcalde Mayor de Bogotá el 30 de octubre de 2011 (Exp. T-4.385.761).
- Oficio de la Registraduría Nacional del Estado Civil que certifica que el señor Gustavo Torres Clavijo ejerció el derecho al voto en las elecciones llevadas a cabo el 30 de octubre de 2011 para la Alcaldía Mayor de Bogotá (Exp. T-4.403.603).
- Oficio de la Registraduría Nacional del Estado Civil que certifica que el señor Oscar Augusto Verano Muñoz ejerció el derecho al voto en las elecciones llevadas a cabo el 30 de octubre de 2011 para la Alcaldía Mayor de Bogotá (Exp. T-4.437.020)

1.5. PRUEBAS SOLICITADAS EN SEDE DE REVISIÓN

1.5.1. Mediante auto del 7 de octubre de 2014, el Magistrado Sustanciador consideró relevante ordenar las siguientes pruebas:

“PRIMERO: Por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional **ORDENAR** a la **Presidencia de la República** para que en el término de ocho (8) días hábiles contados a partir de la notificación de este auto, remita un informe de las actuaciones surtidas desde la emisión de la Resolución No. 5 del 18 de marzo de 2014, a través de la cual la Comisión Interamericana de Derechos Humanos profirió medidas cautelares a favor del señor Gustavo Petro Urrego como Alcalde Mayor de Bogotá.

SEGUNDO: Por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional **ORDENAR** a la **Sección Segunda del Consejo de Estado**, concretamente al despacho del Magistrado Sustanciador, Dr. Gerardo Arenas Monsalve, para que en el término de ocho (8) días hábiles contados a partir de la notificación de este auto, **informe** a esta Corporación el estado y las actuaciones que se han llevado a cabo en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con número de radicación 11001032500020140036000, dentro del cual funge como demandante el señor Gustavo Francisco Petro Urrego contra la Procuraduría General de la Nación y **allegue** copia del auto que concedió la suspensión provisional de los actos administrativos atacados.

CUARTO (sic): Por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional **ORDENAR** a la **Registraduría Nacional del Estado Civil** para que en el término de ocho (8) días hábiles contados a partir de la notificación de este auto, certifique a esta Corporación si (i) hacen parte del censo electoral y (ii) el lugar en el que ejercieron el derecho al voto los señores Luis Fernando Gil Sierra con C.C. 6.349.773 de Victoria, Valle, Neys Santana Sarmiento Jiménez con C.C. 8.639.619 y Nelson Ordoñez con C.C. 12.227.646, en las elecciones del Alcalde Mayor de Bogotá adelantadas el 30 de octubre de 2011.

QUINTO: Por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, **INVITAR** a las siguientes instituciones, para que en el término de ocho (8) días hábiles contados a partir del recibo de la comunicación del presente auto, emitan si lo consideran un **CONCEPTO TÉCNICO** sobre los problemas jurídicos que plantea el proceso bajo revisión,

concretamente, la obligatoriedad de las medidas cautelares emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y los derechos fundamentales protegidos a través de ellas.

- *Academia Colombiana de Derecho Internacional*
- *Centro de Estudios de Derecho Internacional de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Javeriana de Bogotá*
- *Área de Derecho Internacional de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario”.*

El 28 de octubre de 2014, el despacho del Magistrado Sustanciador recibió respuesta de la Secretaría de la Sección Segunda de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, de la Oficina Jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil, de la Presidente de la Academia Colombiana de Derecho Internacional y de la Directora del Grupo de Acciones Públicas de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.

Sobre lo allegado y aportado por las entidades requeridas, se hará referencia en el análisis del caso concreto.

2. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

2.1. COMPETENCIA Y OPORTUNIDAD

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución, es competente para revisar los fallos de tutela adoptados en el proceso de esta referencia. Además, procede la revisión en virtud de la selección realizada por la sala correspondiente y del reparto verificado en la forma establecida por el reglamento de la Corporación.

2.2. PROBLEMA JURÍDICO

La Sala debe establecer (a) si procede la acción de tutela interpuesta por los electores de un funcionario de elección popular para exigir el cumplimiento de las medidas cautelares emitidas por la Comisión Interamericana y (b) si el incumplimiento por la Presidencia de la República de las medidas cautelares adoptadas vulnera los derechos políticos de los electores y desconoce el control de convencionalidad.

Para el efecto, la Sala desarrollará las siguientes temáticas; (i) las medidas cautelares emitidas por la CIDH en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, (ii) se presentarán los debates que existen a nivel doctrinal y en el derecho comparado sobre la obligatoriedad de las

medidas cautelares emitidas por la Comisión Interamericana y (iii) se sintetizará la Resolución No. 5 de 18 de marzo de 2014, emitida por la CIDH a favor del Alcalde Mayor de Bogotá, Gustavo Francisco Petro Urrego. Con fundamento en esas consideraciones se realizará el análisis de cada caso concreto.

2.3. LAS MEDIDAS CAUTELARES EMITIDAS POR LA CIDH EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

El presente acápite abordará las sentencias de la Corte que han estudiado, la obligatoriedad de las medidas cautelares emitidas por la Comisión Interamericana. Para el efecto, se hará una breve referencia sobre la figura de las medidas cautelares en el Sistema Interamericano, y posteriormente, se establecerá la línea jurisprudencial vigente.

2.3.1. La Comisión Interamericana es un órgano principal y autónomo creado en 1959 y es uno de los organismos de protección de los derechos humanos en el Sistema Interamericano, junto con la Corte Interamericana. A diferencia de este último, la Comisión es un mecanismo de protección de naturaleza cuasijurisdiccional, cuyas funciones se encuentran inicialmente establecidas en el artículo 106 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y se concentran en “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia”⁸. Posteriormente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos introdujo en su texto la estructura, competencia y procedimiento de la Comisión en sus artículos 34 al 51. En cuanto a sus funciones, el artículo 41 dispone lo siguiente:

“La Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, y en el ejercicio de su mandato tiene las siguientes funciones y atribuciones:

a) estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América;

⁸ Estas funciones fueron inicialmente traducidas mediante el Estatuto de la Comisión, cuyo artículo 18 estableció: “Respecto a los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos, la Comisión tiene las siguientes atribuciones: a. estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América; b. formular recomendaciones a los gobiernos de los Estados para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos, dentro del marco de sus legislaciones, de sus preceptos constitucionales y de sus compromisos internacionales, y también disposiciones apropiadas para fomentar el respeto a esos derechos; c. preparar los estudios o informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones; d. solicitar que los gobiernos de los Estados le proporcionen informes sobre la medidas que adopten en materia de derechos humanos; e. atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización, le formule cualquier Estado miembro sobre cuestiones relacionadas con los derechos humanos en ese Estado y, dentro de sus posibilidades, prestar el asesoramiento que le soliciten; f. rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización, en el cual se tenga debida cuenta del régimen jurídico aplicable a los Estados partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de los Estados que no son partes; g. practicar observaciones in loco en un Estado, con la anuencia o a invitación del gobierno respectivo, y h. presentar al Secretario General el programa-presupuesto de la Comisión para que éste lo someta a la Asamblea General”.

- b) formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos;*
- c) preparar los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones;*
- d) solicitar de los gobiernos de los Estados miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos;*
- e) atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, le formulen los Estados miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, les prestará el asesoramiento que éstos le soliciten;*
- f) actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de esta Convención, y*
- g) rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos”. (Énfasis de la Sala)*

Las medidas cautelares emitidas por la Comisión encuentran su fundamento⁹ en el literal b) cuyo énfasis se hace en la cita anterior y se encuentran específicamente contempladas en el artículo 25 del Reglamento de la Comisión de la siguiente manera:

“1. Con fundamento en los artículos 106 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, 41.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 18.b del Estatuto de la Comisión y XIII de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la Comisión podrá, a iniciativa propia o a solicitud de parte, solicitar que un Estado adopte medidas cautelares. Tales medidas, ya sea que guarden o no conexidad con una petición o caso, se relacionarán con situaciones de gravedad y urgencia que presenten un riesgo de daño irreparable a las personas o al objeto de una petición o caso pendiente ante los órganos del Sistema Interamericano.

2. A efectos de tomar la decisión referida en el párrafo 1, la Comisión considerará que:

⁹ Faúndez Ledesma, Héctor. “El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos Institucionales y Procesales”. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2004). Pág. 373.

a. la “gravedad de la situación”, significa el serio impacto que una acción u omisión puede tener sobre un derecho protegido o sobre el efecto eventual de una decisión pendiente en un caso o petición ante los órganos del Sistema Interamericano;

b. la “urgencia de la situación” se determina por la información que indica que el riesgo o la amenaza sean inminentes y puedan materializarse, requiriendo de esa manera acción preventiva o tutelar; y

c. el “daño irreparable” significa la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización.

3. Las medidas cautelares podrán proteger a personas o grupos de personas, siempre que el beneficiario o los beneficiarios puedan ser determinados o determinables, a través de su ubicación geográfica o su pertenencia o vínculo a un grupo, pueblo, comunidad u organización.

4. Las solicitudes de medidas cautelares dirigidas a la Comisión deberán contener, entre otros elementos:

a. los datos de las personas propuestas como beneficiarias o información que permita determinarlas;

b. una descripción detallada y cronológica de los hechos que sustentan la solicitud y cualquier otra información disponible; y

c. la descripción de las medidas de protección solicitadas.

5. Antes de tomar una decisión sobre la solicitud de medidas cautelares, la Comisión requerirá al Estado involucrado información relevante, salvo cuando la inmediatez del daño potencial no admita demora. En dicha circunstancia, la Comisión revisará la decisión adoptada lo más pronto posible o, a más tardar, en el siguiente período de sesiones, teniendo en cuenta la información aportada por las partes.

6. Al considerar la solicitud, la Comisión tendrá en cuenta su contexto y los siguientes elementos:

a. si se ha denunciado la situación de riesgo ante las autoridades pertinentes, o los motivos por los cuales no hubiera podido hacerse;

b. la identificación individual de los propuestos beneficiarios de las medidas cautelares o la determinación del grupo al que pertenecen o están vinculados; y

c. la expresa conformidad de los potenciales beneficiarios, cuando la solicitud sea presentada por un tercero, salvo en situaciones en las que la ausencia de consentimiento se encuentre justificada.

7. Las decisiones de otorgamiento, ampliación, modificación y levantamiento de medidas cautelares serán emitidas mediante resoluciones fundamentadas que incluirán, entre otros, los siguientes elementos:

a. la descripción de la situación y de los beneficiarios;

b. la información aportada por el Estado, de contar con ella;

c. las consideraciones de la Comisión sobre los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad;

d. de ser aplicable, el plazo de vigencia de las medidas cautelares; y

e. los votos de los miembros de la Comisión.

8. El otorgamiento de estas medidas y su adopción por el Estado no constituirán prejuzgamiento sobre violación alguna a los derechos protegidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos u otros instrumentos aplicables.

9. La Comisión evaluará con periodicidad, de oficio o a solicitud de parte, las medidas cautelares vigentes, con el fin de mantenerlas, modificarlas o levantarlas. En cualquier momento, el Estado podrá presentar una petición debidamente fundada a fin de que la Comisión deje sin efecto las medidas cautelares vigentes. La Comisión solicitará observaciones a los beneficiarios antes de decidir sobre la petición del Estado. La presentación de tal solicitud no suspenderá la vigencia de las medidas cautelares otorgadas.

10. La Comisión podrá tomar las medidas de seguimiento apropiadas, como requerir a las partes interesadas información relevante sobre cualquier asunto relacionado con el otorgamiento, observancia y vigencia de las medidas cautelares. Dichas medidas pueden incluir, cuando resulte

pertinente, cronogramas de implementación, audiencias, reuniones de trabajo y visitas de seguimiento y revisión.

11. En adición a lo expresado en el inciso 9, la Comisión podrá levantar o revisar una medida cautelar cuando los beneficiarios o sus representantes, en forma injustificada, se abstengan de dar respuesta satisfactoria a la Comisión sobre los requerimientos planteados por el Estado para su implementación.

12. La Comisión podrá presentar una solicitud de medidas provisionales a la Corte Interamericana de acuerdo con las condiciones establecidas en el artículo 76 del presente Reglamento. Si en el asunto se hubieren otorgado medidas cautelares, éstas mantendrán su vigencia hasta que la Corte notifique a las partes su resolución sobre la solicitud.

13. Ante una decisión de desestimación de una solicitud de medidas provisionales por parte de la Corte Interamericana, la Comisión no considerará una nueva solicitud de medidas cautelares, salvo que existan nuevos hechos que así lo justifiquen. En todo caso, la Comisión podrá ponderar el uso de otros mecanismos de monitoreo de la situación”¹⁰.

La Comisión Interamericana ha establecido que las medidas cautelares tienen un carácter tutelar y cautelar. El primero pretende evitar un daño irreparable y preservar el ejercicio de los derechos humanos, mientras que el segundo, busca preservar una situación jurídica mientras esté siendo considerada por la CIDH¹¹. De tal forma que el objeto y fin de las medidas cautelares es el de “*asegurar la integridad y la efectividad de la decisión de fondo y, de esta manera, evitar que se lesionen los derechos alegados, situación que podría hacer inocua o desvirtuar el efecto útil (effet utile) de la decisión final*”¹². Por su parte, cabe aclarar que la Corte Interamericana, con el mismo carácter cautelar y tutelar, emite medidas provisionales conforme al artículo 63.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y con base en las mismas condiciones de gravedad, urgencia e irreparabilidad del daño¹³.

¹⁰ OEA. CIDH. Artículo 25 modificado por la Comisión Interamericana en su 147° período ordinario de sesiones, celebrado del 8 al 22 de marzo de 2013.

¹¹ OEA. CIDH. “Asunto Integrantes de la Asociación para una vida mejor de Honduras”. Resolución 1/2014 del 22 de enero. Medida Cautelar No. 457-13, “Asunto personas privadas de la libertad en el Complejo Penitenciario de Pedrinhas respecto de Brasil”. Resolución No. 11/2013 del 16 de diciembre. Medida Cautelar No. 367-13, entre otras.

¹² OEA. CIDH. “Asunto 300 pobladores de Pueblo Nuevo respecto de Perú”. Medidas Cautelares No. 099-09, entre otras.

¹³ Artículo 63.2 de la Convención Americana: “En casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión”.

2.3.2. Ahora bien, la Corte Constitucional ha conocido sobre medidas cautelares emitidas por la CIDH en el marco de acciones de tutela interpuestas por los beneficiarios de aquellas, cuando las autoridades competentes y encargadas en ejecutarlas son renuentes y existe un riesgo inminente en la vulneración de algún derecho fundamental.

La primera vez que se pronunció al respecto, fue en la sentencia **T-558 de 2003**¹⁴, en la que la Sala de Revisión se ocupó del caso de una ciudadana cuyo hijo fue objeto de desaparición forzada por fuerzas del Estado. Ante este evento, la peticionaria acudió a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para solicitar la protección de su vida e integridad personal, así como de todos los miembros de su familia. La CIDH ordenó al Estado colombiano que implementara las medidas de protección necesarias para garantizar la integridad y la vida de la familia. Luego de ordenadas las medidas cautelares, miembros de organismos del Estado colombiano ingresaron a la casa de la peticionaria y torturaron a uno de los familiares. Así, la presentación de la acción de tutela iba encaminada a obtener el cumplimiento efectivo por parte del Estado colombiano de las medidas cautelares decretadas por la CIDH.

La Sala Novena de Revisión consideró, en el asunto sometido a su consideración, que las medidas adelantadas por las autoridades estatales habían sido insuficientes para lograr el objetivo para el cual fueron decretadas, esto es, el cese de la amenaza contra la integridad y la vida de los miembros de la familia del ciudadano desaparecido tiempo atrás. En virtud de lo expuesto, la Corte concedió el amparo tutelar y conminó a las autoridades competentes a desplegar las actividades necesarias a fin de materializar la protección de que eran beneficiarios por la CIDH.

La Corte afirmó que en virtud del artículo 41 de la Convención Americana la CIDH tiene competencia para formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los Gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas a favor de los derechos humanos en el marco de sus leyes internas, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos. Así, interpretó la naturaleza de las medidas cautelares y al respecto estableció que *“se trata de un acto jurídico adoptado por un organismo internacional de protección de los derechos fundamentales mediante el cual se conmina al Estado demandado para que adopte, en el menor tiempo posible, todas las medidas necesarias, de orden administrativo o judicial, a fin de que cese una amenaza que se cierne sobre un derecho humano determinado. La práctica de la CIDH en la materia muestra además que tales medidas, decretadas por un órgano de naturaleza cuasijurisdiccional, pueden ser adoptadas en el curso de un proceso que se adelante contra un Estado Parte o incluso sin que haya sido*

¹⁴ M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

presentada aún la demanda, es decir, como una especie de medida cautelar previa.”.

Con base en ello, observó que, a pesar de que el Reglamento de la CIDH no precisa cómo incorporar estas recomendaciones al ordenamiento interno, las medidas cautelares adoptadas por la CIDH se incorporan de manera automática al ordenamiento nacional, y adicionalmente, que al ser el Estado colombiano Parte en el Pacto de San José de Costa Rica, la *“medida cautelar debe ser examinada de buena fe por las autoridades internas”*, y en ese sentido, su fuerza vinculante en el derecho interno iba aparejada del cumplimiento de los deberes constitucionales dispuestos en el artículo 2 de la Constitución Política, que estaban llamados a cumplir las autoridades públicas.

Del mismo modo, la Corte precisó las semejanzas y diferencias entre el carácter tutelar de las medidas cautelares de la CIDH y la acción de tutela en el ordenamiento interno. En palabras de este Tribunal:

“La naturaleza cautelar constituye, sin lugar a dudas, la principal semejanza existente entre el acto jurídico internacional emanado de la CIDH y el mecanismo interno judicial de protección de los derechos humanos. En efecto, ambos apuntan a prevenir un perjuicio irremediable que se cierne sobre un determinado derecho inherente al ser humano. Se asemejan además en su carácter urgente, sumario, expedito e informal. Las diferencias existentes entre estos mecanismos cautelares son, sin embargo, importantes. Sin duda, la acción de tutela se encamina a proteger un derecho constitucional fundamental frente a una amenaza o vulneración proveniente de una autoridad pública o de un particular por medio de la expedición de una orden judicial de pronto cumplimiento. Por su parte, las medidas cautelares decretadas por la CIDH apuntan a garantizar el goce de un derecho humano reconocido en alguno de los instrumentos internacionales a los que alude el artículo 23 del nuevo Reglamento de esta instancia internacional y, en muchos casos, a esclarecer los hechos denunciados, a investigar y sancionar a los responsables; su destinatario es el Estado colombiano excluyéndose por tanto a los particulares, debido a que las medidas cautelares hacen parte de procedimientos encaminados a establecer la responsabilidad internacional de un Estado Parte en un tratado internacional que versa, en este caso, sobre derechos humanos.

De tal suerte que la omisión en adoptar las medidas administrativas internas necesarias para cumplir lo ordenado por la CIDH puede ser la base para que, llegado el caso y

previo el agotamiento de un proceso internacional controversial, este organismo internacional estime que el Estado colombiano no está cumpliendo a cabalidad y de buena fe sus compromisos internacionales en desconocimiento del principio *pacta sunt servanda* y del artículo 1 del Pacto de San José de Costa Rica. En la práctica, la ejecución interna de aquéllas conlleva la adopción de medidas administrativas que garanticen la seguridad de los peticionarios las cuales serán adoptadas, por decisión de la CIDH, “de conformidad con las personas protegidas”, es decir, de común acuerdo entre el Estado y los peticionarios. **Cabe además señalar que la acción de tutela no fue concebida para garantizar el cumplimiento interno de las medidas cautelares decretadas por la CIDH. No obstante, nada obsta para que, en determinados casos, los dos mecanismos puedan llegar a complementarse, cuando quiera que persigan idénticos objetivos.** Así pues, el juez de tutela puede emanar una orden para que la autoridad pública proteja un derecho fundamental cuya amenaza o vulneración justificó la adopción de una medida cautelar por parte de la CIDH mas no para ordenar la mera ejecución de ésta, sin que concurren los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela”. (Énfasis de la Sala)

Con base en ello, concluyó que la debida ejecución de unas medidas cautelares decretadas por la CIDH, encaminadas a brindarle protección a unas víctimas o testigos de violaciones a los derechos humanos, podía ser demandada en sede de acción de tutela “*por cuanto existe una coincidencia entre los derechos fundamentales protegidos y la amenaza de peligro en la que se encuentran. Sin duda, la protección a la vida e integridad física por parte de las autoridades, así como los resultados de una investigación penal o disciplinaria en estos temas pasa por que el Estado brinde una efectiva protección a los peticionarios, es decir, la garantía de los derechos a la verdad, justicia y reparación depende, en buena medida, de la eficacia que tenga la protección que el Estado debe brindar a personas que se hayan en especial riesgo, como lo son los testigos y las víctimas de esta clase de crímenes*”.

Posteriormente, la Sala Sexta de Revisión, emitió la sentencia **T-786 de 2003**,¹⁵ en la cual se analizó el caso de una señora que interpuso acción de tutela pretendiendo que los Ministerios del Interior y de Justicia y el de Relaciones Exteriores dieran cumplimiento a las medidas cautelares decretadas por la Comisión. La señora había acudido al organismo internacional porque su hermano fue detenido y desaparecido, al parecer a manos de miembros de la Fuerza Pública. Adicionalmente, luego de presentar la petición ante la Comisión, otro hermano suyo fue asesinado y la directora de la ONG que la asesoraba también. Por ello, la

¹⁵ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Comisión emitió medidas cautelares para la protección de la vida e integridad personal de la accionante, su familia y la Fundación que la representaba en instancias internacionales. Sin embargo, las autoridades competentes no tomaron ninguna medida y las víctimas seguían sufriendo de hostigamiento y amenazas en su contra.

Con base en lo anterior, la Corte Constitucional, encontró que las autoridades competentes no habían sido diligentes en la toma de decisiones para ejecutar las medidas cautelares a favor de la actora y de sus familiares. Por tanto, ordenó al Ministerio del Interior brindar protección efectiva a la vida e integridad personal e incluirlos en el Programa de Protección y al Ministerio de Relaciones Exteriores, como ente coordinador responsable, realizar un seguimiento continuo y eficaz de la ejecución de actividades a favor de las personas beneficiarias de la medida.

La Sala precisó primero la legitimidad para actuar por medio de la agencia oficiosa para lograr el cumplimiento de las medidas cautelares emitidas por la Comisión a través de la acción de tutela. Señaló que el asunto involucraba la protección de dos derechos fundamentales de especial trascendencia, como lo eran la vida y la integridad personal. Así, consideró que no era razonable la exigencia de la interposición personal de la acción de tutela por cada uno de los miembros beneficiarios con la medida cautelar, toda vez que *“el hecho de que se haya decretado la medida hace presumir que existe un mayor grado de vulnerabilidad de la vida de los individuos”* involucrados.

En esta oportunidad, la Corte Constitucional estableció de manera mucho más explícita la vinculatoriedad de las medidas cautelares emitidas por la CIDH. En sus palabras adujo; *“Si las medidas cautelares están consagradas como una de las competencias de la Comisión Interamericana de las cuales puede hacer uso para la efectiva protección de los Derechos Humanos consagrados en la Convención, y son desarrollo de la Convención Americana de Derechos Humanos, al hacer esta última parte del bloque de Constitucionalidad sí tienen vinculatoriedad en el ordenamiento interno”*.

De la misma forma, aparte de reiterar lo ya establecido en el primer fallo sobre el tema, también agregó que el incumplimiento de lo ordenado en las medidas cautelares implicaba un desconocimiento a las obligaciones internacionales consagradas en los artículos 1 y 2 de la Convención Americana. De igual manera, afirmó que Colombia al ser Parte de dicho tratado había aceptado y reconocido el derecho de todo ciudadano, de acuerdo con el artículo 44 del mismo, de presentar peticiones individuales de protección de derechos humanos ante la CIDH, y en ese orden de ideas, las autoridades internas no podían negarse a las órdenes proferidas por la Comisión en el conocimiento de

un caso, ya que *“negarse a su cumplimiento sería desconocer la competencia de la Comisión, y por tanto, violar la Convención”*.

Aunado a ello, advirtió que el no acatamiento de las medidas cautelares de parte de las autoridades estatales competentes de su ejecución implica la vulneración del derecho fundamental al debido proceso, en tanto;

(i) Colombia ratificó la Convención Americana de Derechos Humanos.

(ii) Al hacerlo reconoció la competencia que tienen los órganos encargados de su protección - Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos -.

(iii) El ejercicio de sus competencias para la efectiva protección de los derechos consagrados en la Convención, en particular el conocimiento de denuncias individuales, está regido por un proceso claramente determinado.

En efecto, el conocimiento de comunicaciones y peticiones sobre violaciones de los derechos consagrados en la Convención “está sometida a procedimientos pre-establecidos, que suponen un examen de la situación planteada por el peticionario, confiriendo las mismas oportunidades procesales tanto al denunciante como al Estado denunciado, y que, y que requieren un pronunciamiento de la Comisión, sobre la base del Derecho [constituido principalmente por la Convención], con miras a la solución del caso que se le ha sometido.” Primero, la Comisión es el órgano competente para recibir denuncias particulares a través de las cuales los individuos pueden accionar el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, el cual continúa siendo impulsado por ésta, a través de sus facultades, hasta la conclusión del procedimiento –regulado por su Estatuto y su Reglamento-. Dentro del trámite de conocimiento de las peticiones individuales por vulneración de Derechos Humanos, la Comisión tiene facultades para investigar y recaudar pruebas para una mejor ilustración de sus miembros; ante este organismo, el Estado al cual se le atribuye la vulneración puede presentar alegatos. Por último, la petición puede llegar incluso a desembocar en una demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, contra el Estado respectivo.

(iv) De ese debido proceso es titular la persona que haciendo uso del derecho que le da la Convención de presentar

peticiones individuales acude a presentar la propia, por la presunta vulneración de derechos humanos por parte del Estado, y, también, el Estado denunciado.

(vi) El pleno cumplimiento al debido proceso para el individuo que solicita la protección ante instancias internacionales se debe perfeccionar a nivel interno cuando el Estado cumpla con lo dispuesto por la Comisión.

(vii) En caso de que no se cumpla integralmente con el debido proceso, su cumplimiento puede ser exigido a través de tutela. Este mecanismo procede puesto que a nivel interno no hay ningún otra garantía judicial para exigir el cumplimiento de las medidas cautelares decretadas por la Comisión”.

En la sentencia **T-327 de 2004**¹⁶ se reiteró la jurisprudencia antes establecida. La Corte estudió el caso de las medidas provisionales emitidas por la Corte Interamericana, a petición de la Comisión, el 18 de junio de 2002 a favor de la protección de los derechos a la vida, integridad personal, seguridad física y debido proceso de miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. La Sala Segunda de Revisión se pronunció sobre la tutela instaurada por Javier Giraldo Moreno, en representación de algunos miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. Los actores solicitaban el amparo de sus derechos fundamentales al estimar que éstos se encontraban gravemente amenazados por la Brigada XVII del Ejército Nacional, que tenía un presunto plan de exterminio contra los miembros de la Comunidad¹⁷.

¹⁶ M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

¹⁷ El accionante actuó como agente oficioso y relató que, al igual que otros miembros de la Comunidad, el señor Lubián fue abordado varias veces, para invitarlo a trabajar con el Ejército Nacional, con el fin de colaborar en una estrategia tendiente a desintegrar la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, mediante acusaciones que llevaran a sus líderes a la cárcel o alternativamente a darles muerte a través de acciones de unidades paramilitares. Para motivarlo a aceptar la propuesta, le informó que el Ejército estaba pagando sumas muy altas por este tipo de colaboración. Aclaró el actor, que Lubián en ese momento no aceptó la propuesta, sin embargo lo volvieron a buscar para amenazarlo con que, si no aceptaba, iban a acusarlo como un miliciano de un grupo ilegal. Ante esto, Lubián solicitó una reunión con el General de la Brigada Militar a cargo. Adujo el accionante que cuando le solicitó al General sacarlo de la lista de “milicianos”, ya que eso no correspondía a la verdad, el General le respondió que solamente lo haría si trabajaba con el Ejército acusando a los líderes de la Comunidad de Paz de San José, y que en caso contrario su situación seguiría igual. Ante estas amenazas, afirmó el actor que Lubián no tuvo otra opción que aceptar ser parte del plan de desprestigio de la Comunidad de Paz. Después de estos hechos, relató el demandante que el 12 de febrero de 2003, un vehículo de servicio público que se desplazaba entre Apartadó y San José fue interceptado por el Ejército en la vereda de Caracolí. Los militares encontraron una pequeña caja con explosivos y retuvieron a 9 personas, algunas de la Comunidad, en las instalaciones de la Brigada XVII. Para el actor, este hecho significó que el plan diseñado por la Brigada empezó a desarrollarse, pues, ese mismo día, una mujer miembro de la Comunidad de Paz fue acusada de ser la destinataria de la caja de explosivos, sin existir pruebas en su contra. Ante lo anterior, la Comisión Interamericana, en virtud del artículo 63.2 de la Convención, solicitó a la Corte Interamericana decretar medidas provisionales a favor de los miembros de la Comunidad de Paz. Una vez decretadas a través de la Resolución del 18 de junio de 2002, las autoridades estatales competentes no tomaron medidas de protección eficientes, y por tanto, el actor acudió a la acción de tutela.

Alegó que su legitimidad para actuar como agente oficioso a favor de los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, se encontraba justificada, en la medida en que aquéllos se encontraban en una situación grave por las amenazas y hostigamientos recibidos constantemente por miembros de la Brigada militar que no los permitía actuar de manera directa.

La Corte, luego de citar la sentencia T-558 de 2003 *in extenso*, concluyó que *“el presente caso debe estudiarse desde la perspectiva de los criterios expuestos por la Corte Constitucional, a lo largo de todas las sentencias que sobre la protección al derecho a la vida y a la seguridad personal ha proferido, siendo las sentencias acabadas de mencionar sólo algunas de ellas, pero que se avienen para la decisión que se adoptará. Aunado al compromiso adquirido por el Estado colombiano cuando no adopta lo más pronto posible, las medidas [provisionales] impuestas por un organismo internacional de derechos humanos, con el cual el país ha suscrito el correspondiente tratado. Asuntos ampliamente examinados por la Corte en otros pronunciamientos relativos al bloque de constitucionalidad, que deben ser objeto también de reiteración”*¹⁸. Ahora bien, a pesar de que este asunto se trata en estricto sentido sobre medidas provisionales proferidas por la Corte y no medidas cautelares emitidas por la Comisión Interamericana, se hace importante mencionarla debido a la aplicación de las mismas reglas jurisprudenciales establecidas en la T-558 de 2003.

La Sala concedió el amparo de los derechos a la vida, a la integridad personal, a la seguridad jurídica, al buen nombre, a la honra, al debido proceso y a la libertad de los miembros de la Comunidad, tras considerar que los demandantes en el caso analizado eran sujetos de especial protección en cuanto a su seguridad por parte del Estado, por cuanto evidentemente, se encontraban expuestos a riesgos extraordinarios de amenaza contra su vida e integridad personal. Lo anterior reforzado por la obligación del Estado de ejecutar las medidas cautelares decretadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, en la sentencia **T-524 de 2005**¹⁹, estudió la acción de tutela interpuesta por el hermano

¹⁸ La Corte en esta providencia ordenó “al Comandante de la Brigada XVII del Ejército Nacional, o quien haga sus veces, desde el momento de la notificación de esta sentencia, que cumpla lo siguiente: 1. Cumplir, en el ámbito territorial de competencia de la Brigada, los requerimientos impuestos al Estado colombiano por la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 18 de junio de 2002, sobre “Medidas Provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de Colombia – Caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó”, en beneficio de las personas que fueron objeto de medidas cautelares por la mencionada Corte, es decir, los miembros de la Comunidad de Paz y las personas que tengan un vínculo de servicio con esta Comunidad, para cuyo efecto, se transcribe la parte Resolutiva de esa providencia, (...)” y a continuación transcribió cada una de las medidas ordenadas por la Corte IDH y adicionó otras más.

¹⁹ M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

de Wilson Gutiérrez Soler, caso del cual existe sentencia de fondo de la Corte IDH en la actualidad²⁰. En aquél momento, la petición por la violación de los derechos a la vida, a la dignidad humana y a la integridad física, estaba siendo conocida por la Comisión y desde la ocurrencia de los hechos que dieron origen a ella, el accionante y su familia fueron objeto de hostigamiento y amenazas permanentes que motivaron la salida de Wilson del país. De la misma forma, los agentes de seguridad dispuestos por el Estado para proteger a los peticionarios y su familia, fueron también detenidos y golpeados por desconocidos en diferentes ocasiones. Por tanto, la CIDH profirió medidas cautelares a favor de Ricardo Gutiérrez Soler y su familia el 29 de mayo de 2003, pero las entidades estatales no tomaron las medidas tendientes a ejecutar lo solicitado por la Comisión. Con ello, el actor interpuso acción de tutela contra el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Policía Nacional solicitando “(i) *La realización de un estudio de seguridad por parte de la Policía Nacional a la vivienda de sus padres con el objeto de que la misma sea blindada.* (ii) *Esquema de seguridad permanente, compuesto por mínimo dos miembros de la Policía Nacional.* (iii) *Auxilio de mudanza para cambiar de domicilio a otra ciudad que revista mejores condiciones de seguridad.* (iv) *Auxilio de transporte para sus padres y para él, y, por último, (v) la asignación de un acompañante armado escogido por él para su custodia personal”.*

La Sala en esta oportunidad, enumeró cada uno de los criterios y argumentos que se han presentado en la jurisprudencia de la Corte para sostener la obligatoriedad de las medidas cautelares emitidas por la CIDH. Pueden resaltarse las siguientes:

- a) Colombia hace parte de la Organización de Estados Americanos y es Estado Parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (aprobada por la Ley 16 de 1972 y ratificada el 31 de julio de 1973). Por ende, no es facultativo para el Estado colombiano decidir si acata o no una medida de protección ordenada por un órgano el cual él, mediante reconocimiento de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y la ratificación de la Convención, le atribuyó y reconoció su competencia;
- b) La Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone un procedimiento, consagrado en el artículo 44, en el que se reconoce el derecho a presentar peticiones que contengan denuncias o quejas de violación al Tratado, y en esa medida, el Estado Parte acepta la competencia de la Comisión en las órdenes emitidas en las medidas cautelares;
- c) La Convención, en tanto tratado de derechos humanos, está incorporada al ordenamiento interno y hace parte del bloque de

²⁰ Corte IDH. Caso Gutiérrez Soler contra Colombia. Sentencia del 12 de septiembre de 2005.

constitucionalidad, de conformidad con el artículo 93 Superior, inciso primero;

d) En virtud de los principios generales del Derecho Internacional Público, las medidas cautelares se incorporan de manera automática al ordenamiento jurídico interno;

e) Según lo estipulado por los artículos 1º y 2º de la Convención Americana, los Estados Partes asumen el compromiso de "respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio" a toda persona sujeta a su jurisdicción, así como a adoptar las medidas legislativas o de otro carácter necesarias para hacer efectivos tales derechos; y

f) La medida cautelar debe ser analizada de buena fe por las autoridades internas, ya que sus características procesales y los fines que pretende alcanzar, su fuerza vinculante en el derecho interno, va aparejada del cumplimiento de los deberes constitucionales que están llamadas a cumplir las autoridades públicas colombianas de acuerdo con el artículo 2 de la Constitución Política.

Aunado a ello, la Corte consideró que el incumplimiento de las medidas cautelares por parte del Estado, implica una vulneración al derecho fundamental al debido proceso tanto interno como internacional. De esa forma, la Corte formuló las siguientes premisas²¹; i) *“De ese debido proceso es titular la persona que, haciendo uso del derecho que le da la Convención de presentar peticiones individuales, acude a presentar la propia, por la presunta vulneración de derechos humanos por parte del Estado, y, también, el Estado denunciado”*; ii) *“El pleno cumplimiento del debido proceso para el individuo que solicita la protección ante instancias internacionales se debe perfeccionar a nivel interno cuando el Estado cumpla con lo dispuesto por la Comisión”*; y, iii) *“en caso de que no se cumpla integralmente con el debido proceso, su cumplimiento puede ser exigido por medio de tutela. Este mecanismo procede, pues, por cuanto a nivel interno no hay ninguna otra garantía judicial para exigir el cumplimiento de las medidas cautelares decretadas por la Comisión”*.

Finalmente, la Corte analizó el derecho a la seguridad personal cuando sus titulares son personas en condiciones especiales de riesgo con ocasión del conflicto armado. Al respecto, advirtió que las autoridades competentes deben una especial diligencia para proveer la seguridad requerida por estos sujetos de especial protección, como manifestación de sus deberes constitucionales más básicos. Recordó casos anteriores en los que los demandantes eran beneficiarios de medidas cautelares emitidas por la Comisión Interamericana, como las sentencias T-558 y

²¹ Cfr. Sentencia T-524 de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

T-786 de 2003, y precisó que este hecho los hacía sujetos de especial protección lo que demanda del Estado una diligencia particular y el despliegue de actividades tendientes a proteger de forma efectiva la vida e integridad de los peticionarios. Constató, que al igual que en el caso bajo revisión, en las sentencias anteriores se comprobó *“a) su condición de víctimas del conflicto armado interno, por cuanto son familiares de personas sometidas a desaparición forzada y, b) su calidad de intervinientes dentro de los procesos penales adelantados en los casos de desaparición de sus familiares, lo cual hizo necesario acudir ante este órgano internacional de protección de los derechos humanos, que consideró que sobre los peticionarios se cernía una amenaza grave contra su vida e integridad personal”*.

El Tribunal resolvió amparar los derechos a la seguridad e integridad personal del señor Gutiérrez Soler, y en consecuencia, ordenó al Ministerio de Relaciones Exteriores realizar un seguimiento de la eficaz ejecución de las medidas de protección, a la Policía Nacional brindar la protección necesaria y hacer lo posible por hacer cesar los hostigamientos contra las víctimas y al Ministerio del Interior acordar con los intereses y circunstancias concretas de los actores, las medidas de protección más adecuadas para evitar que el riesgo extraordinario se materializara.

En la sentencia **T-435 de 2009**²² la Corte estudió la acción de tutela interpuesta por una señora y su nieta contra el INPEC, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la unidad familiar, a la igualdad, a la salud y a la integridad personal. Afirmaron las actoras que su hijo y padre, respectivamente, fue detenido y en el momento de la captura, su hija lo acompañaba y fue testigo de las supuestas torturas a las cuales se le sometió. Las demandantes señalaron que a raíz de este episodio de violencia la menor de edad tuvo que ser asistida por psicólogos. Esta situación se vio agravada por el hecho de que la menor de edad vivía bajo la custodia de su padre y abuela, por cuanto su madre vivía en España y su contacto con la menor de edad era esporádico.

Adicionalmente, se extrae de los hechos del caso, que el detenido solicitó a la Comisión Interamericana la adopción de medidas cautelares con el fin de proteger su vida e integridad por cuanto fue víctima de atentados con arma de fuego en el centro penitenciario de Bellavista, por tanto, pretendía el traslado a otra cárcel más segura para su vida y salud. Días después, la Comisión adoptó las medidas y ordenó al Estado colombiano darle el traslado requerido. Al respecto, el INPEC lo trasladó a la cárcel de Itagüí de manera transitoria, pero posteriormente fue remitido al centro penitenciario de Girón, donde se encontró con muy malas condiciones de hacinamiento, limpieza y maltrato de las autoridades penitenciarias. Ante esta situación, también resultó afectada

²² M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

la unidad familiar, toda vez que la madre y la hija ya no podían visitarlo de forma frecuente.

La Sala reiteró la línea jurisprudencial sobre la naturaleza jurídica y la obligatoriedad de las medidas cautelares adoptadas por la CIDH. Señaló que conforme al artículo 44 de la Convención Americana y el artículo 25 del Reglamento de la Comisión, este órgano puede decretar medidas cautelares tendientes a evitar daños irreparables a las personas que solicitan protección y en los casos graves y urgentes donde se demuestre una amenaza. Del mismo modo, precisó que *“a pesar de no haber sido concebida para garantizar el cumplimiento interno de las medidas cautelares decretadas por la CIDH, puede convertirse en el mecanismo idóneo a fin de obtener su efectivo cumplimiento, en atención a que tanto estas medidas como el mecanismo tutelar apuntan, principalmente, a prevenir un perjuicio irremediable en relación con la vulneración de algún derecho inherente al ser humano”*²³. El juez de tutela podrá entonces emitir una orden específica para que las autoridades competentes realicen las medidas tendientes a proteger un derecho fundamental que se encuentra en riesgo de ser vulnerado y justificó la adopción de una medida cautelar ordenada por un organismo internacional.

La Corte concluyó en primer lugar, que la medida cautelar emitida por la Comisión amparaba al recluso, en tanto ordenaba al Estado Colombiano la adopción de mecanismos, concertados con el interno, para garantizar su vida y seguridad; y en segundo lugar, afirmó que con las fallas en la adopción de medida se afectaban los derechos de una menor de edad que se encontraba en una situación de abandono al no contar con ninguno de sus padres. Así, concedió la protección de los derechos fundamentales invocados y ordenó el traslado del recluso al centro penitenciario más cercano a la familia y donde se le garantizara su integridad física y personal.

En la sentencia **T-367 de 2010**²⁴-, la Corte conoció de la acción de tutela interpuesta por la representante legal de la organización no gubernamental denominada Grupo Interdisciplinario por los Derechos Humanos, GIDH, que representó ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos a las víctimas y familiares de víctimas de las masacres de La Granja (1996) y El Aro (1997), ocurridas en el municipio de Ituango (Antioquia), contra el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Oficina Presidencial para la Acción Social, con el propósito de que a los desplazados de este municipio, beneficiarios de la sentencia de julio 1 de 2006 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se les protegiera el derecho a la vida digna y el derecho a la justicia mediante la inscripción en el Sistema de Información para

²³ Ver sentencias T-558 de 2003, T-385 de 2003 y T-435 de 2009.

²⁴ M.P. María Victoria Calle Correa.

Población Desplazada, SIPOD, para el reconocimiento y otorgamiento de todos los beneficios legales a que tienen derecho.

Para efectos del caso concreto, cabe resaltar que la Corporación afirmó de nuevo que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que las medidas cautelares adoptadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se incorporan de manera automática al ordenamiento jurídico interno y que la acción de tutela es un mecanismo adecuado para conminar a las autoridades públicas para que cumplan lo dispuesto en ellas, cuando en un determinado asunto hubieren incumplido con sus deberes constitucionales.

Para terminar, en la sentencia **T-078 de 2013**²⁵, la Sala Cuarta de Revisión, conoció la acción de tutela interpuesta por el gobernador de la comunidad indígena Chenche Buenavista, del municipio de Coyaima, Tolima, contra la Unidad Nacional de Protección con el fin de que se restablecieran sus derechos fundamentales de petición, diversidad étnica y cultural, vida, desaparición o tratos inhumanos, igualdad, paz y debido proceso, presuntamente vulnerados. El actor había sido beneficiario de medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), otorgadas a los indígenas del pueblo Pijao. Relató que la Unidad Nacional de Protección cesó las medidas de seguridad que se les venían otorgando a algunos miembros de la comunidad indígena, toda vez que consideró que se encontraban en un riesgo ordinario, pero las circunstancias demostradas en el proceso, evidenciaban un grave peligro de la vida e integridad física concretamente del actor, a través de atentados contra su persona y amenazas contra su familia.

Con base en lo anterior, la Corte estudió si la decisión de la Unidad Nacional de Protección, consistente en suspender las medidas de protección otorgadas al accionante el 29 de agosto de 2007, en calidad de líder indígena, dirigente de la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas en Colombia y destinatario de medidas cautelares o precautorias de la CIDH, vulneró sus derechos fundamentales a la vida y seguridad personal.

La Sala concluyó que la decisión de la Unidad Nacional de Protección, no solo desconoció la especial protección constitucional que el Estado debe prodigar a los líderes indígenas en el contexto del conflicto armado, sino que también omitió las medidas cautelares otorgadas por la CIDH. Al respecto reiteró las siguientes consideraciones:

“En relación con la fuerza vinculante de las medidas cautelares otorgadas por la CIDH, la jurisprudencia constitucional ha sido sólida y consistente en indicar que su

²⁵ M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

carácter es obligatorio en el orden interno²⁶, en tanto (i) se trata de un órgano que hace parte de la Organización de Estados Americanos (OEA), en la que Colombia es uno de sus miembros; (ii) el Estado colombiano ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumento internacional que en virtud de artículo 93 (inciso 1º) de la Constitución, hace parte del ordenamiento jurídico interno; y (iii) el Estatuto de la CIDH fue adoptado por la Asamblea General de la OEA, en la cual participa Colombia.

Así la cosas, para la Corte que la Constitución establezca reenvíos para incorporar a la normatividad interna solamente tratados o convenios internacionales, no “es óbice para considerar que las demás fuentes del derecho internacional público son incorporadas de manera automática a los ordenamientos jurídicos internos, es decir, no precisan de una norma de transformación como sería el caso de una ley. En Colombia se aplican estas mismas reglas generales. Así pues, las medidas cautelares adoptadas por la CIDH se incorporan de manera automática al ordenamiento jurídico interno.”²⁷ De la misma manera, destacó que en tanto las medidas cautelares no obedecen a situaciones generalizadas de violaciones de los derechos humanos, sino a casos concretos, particularizados, con beneficiarios determinados, que buscan proteger los derechos a la vida e integridad personal, “no es de recibo el argumento de que el Estado destinatario de las medidas cautelares goce de absoluta liberalidad [o discrecionalidad] para cumplir o no lo decidido por la CIDH, tanto menos y en cuanto el otorgamiento de aquellas no constituye prejuzgamiento sobre el fondo de la cuestión.”²⁸ ²⁹

La Corte, entonces, concedió la protección de los derechos fundamentales del actor y ordenó a la Unidad Nacional de Protección disponer de manera ininterrumpida las medidas de seguridad pertinentes en el marco de las medidas cautelares adoptadas por la Comisión Interamericana.

2.3.3. En síntesis, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido constante en reconocer que las medidas cautelares son actos jurídicos adoptados por un organismo internacional de naturaleza cuasijurisdiccional, mediante el cual se conmina al Estado a tomar, en el menor tiempo posible las medidas necesarias para cesar la amenaza de un derecho. Por ello, a pesar de que ni la Convención ni el Reglamento

²⁶ T-558 de 2003, M. P. Clara Inés Vargas Hernández, T-786 de 2003, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra y T-524 de 2005, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

²⁷ T-558 de 2003, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

²⁸ Ver sentencia T-558 de 2003, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

²⁹ Ver sentencia T-078 de 2013 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

de la Comisión señalan cómo se incorporan estas recomendaciones al ordenamiento interno, en virtud de la buena fe y las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado al haber ratificado la Convención Americana, las medidas cautelares adoptadas deben ser incorporadas al orden interno. Así pues, desde los casos analizados por la Corte en su jurisprudencia, las autoridades competentes, según el caso, y en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, deben ejecutar las actividades necesarias para evitar un daño irreparable a derechos como la vida e integridad personal. Del mismo modo, se ha formulado por esta Corporación que el no cumplimiento de las medidas adoptadas por el organismo internacional puede vulnerar el derecho al debido proceso de los beneficiarios, en el sentido en que se emiten en el marco de un procedimiento internacional que se debe perfeccionar a nivel interno.

Por otra parte, es preciso resaltar que la Corte ha establecido en los casos vistos, que la acción de tutela puede convertirse en el mecanismo idóneo a fin de obtener el efectivo cumplimiento de las medidas cautelares, en tanto ambos instrumentos apuntan a prevenir un perjuicio irremediable, en relación con la violación de algún derecho inherente al ser humano. Cabe resaltar igualmente, que como se observa de los hechos extensamente desarrollados de cada providencia, que las reglas jurisprudenciales han sido decantadas por las diferentes Salas de Revisión de la Corte Constitucional en casos en los que (i) existe un riesgo inminente a la vulneración de los derechos fundamentales a la vida, la integridad, la seguridad y la libertad personal de los beneficiarios³⁰, (ii) la persona que acude a la acción de tutela es el mismo beneficiario de las medidas cautelares adoptadas por la CIDH o un agente oficioso dadas las circunstancias de gravedad que imposibilitan al beneficiario acudir directamente (T-786 de 2003) y (iii) se presentan elementos comunes en el contexto de los asuntos, como ausencia de medidas de protección a favor de las víctimas, retardo injustificado de investigaciones penales y desconfianza en las autoridades competentes, situaciones que ponen a los beneficiarios de las medidas en un estado de indefensión que los obliga a acudir a una instancia internacional, y luego a la acción de tutela para exigir el cumplimiento de las medidas adoptadas³¹.

³⁰ A grandes rasgos, las temáticas estudiadas por la Corte para declarar la procedencia de la acción de tutela para solicitar el cumplimiento de las medidas cautelares adoptadas por la Comisión Interamericana son de desapariciones forzadas, hostigamientos y persecución de miembros de la Fuerza Pública, condiciones inhumanas en centro carcelario y detenciones arbitrarias.

³¹ “No obstante, la práctica de la CIDH muestra que, un número importante de éstas guardan relación con dos aspectos concretos: la protección de los derechos a la vida y a la integridad personal de un grupo determinado de individuos y la realización de una investigación seria, imparcial e inmediata de los hechos referenciados por el peticionario, es decir, en términos de la doctrina americana, la eficacia de los derechos a la verdad (*right to know*), a la justicia (*right to justice*) y a una reparación integral (*right to reparation*). De allí que sea usual que en la ejecución internas de cumplimiento de medidas cautelares decretadas por la CIDH estén llamadas a intervenir no sólo autoridades administrativas sino judiciales y disciplinarias”. Cfr. Sentencia T-558 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

2.4. DEBATES SOBRE LA OBLIGATORIEDAD DE LAS MEDIDAS CAUTELARES ADOPTADAS POR LA CIDH

2.4.1. Las medidas cautelares, como se explicó en el acápite anterior, no están contempladas en la Convención Americana, a diferencia de las medidas provisionales que puede emitir la Corte IDH conforme su artículo 63.2. La posibilidad de que la Comisión Interamericana adopte medidas cautelares en un asunto concreto, se encuentra conferida en el artículo 25 del Reglamento de la misma CIDH. A manera de interpretación, se ha sostenido que esta competencia de la Comisión encuentra fundamento también en los artículos 33 (órganos competentes para supervisar los compromisos adquiridos en el tratado) y 41 b) de la Convención, el cual dispone que tiene como función, entre otras, la de *“formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos”*³². Estas medidas se pueden emitir en el marco de una petición presentada o a petición de parte o por iniciativa propia del organismo internacional cuando encuentra circunstancias de gravedad, urgencia y la amenaza de un daño irreparable.

En síntesis, el debate se centra en que esta facultad de la Comisión ha generado controversias entre algunos Estados miembros de la OEA, los cuales consideran que la adopción de las medidas cautelares no es obligatoria ni vinculante para ellos, en el sentido en que éstas son una facultad reglamentaria que no proviene de la Convención –como tratado de derechos humanos ratificado por el Estado- y la emite un organismo de naturaleza cuasijurisdiccional cuyas decisiones son recomendaciones y no decisiones estrictamente judiciales, como sí lo son las de la Corte Interamericana.

En efecto, el doctrinante Faúndez Ledesma pone de presente que excepcionalmente, algunos Estados se han negado a cumplir con las medidas cautelares dispuestas por la Comisión, toda vez que, en principio, tienen el carácter de meras recomendaciones, adoptadas de la autoridad del órgano del cual emanan. Sin embargo, subraya que *“ellas no pueden ser vistas como una simple solicitud para que el Estado se abstenga de determinadas acciones que pudieran generar daños irreparables a las personas, o como una mera sugerencia para que adopte medidas dirigidas a evitar ese daño irreparable. La*

³²OEA. CIDH. “Asunto Integrantes de la Asociación para una vida mejor de Honduras”. Resolución 1/2014 del 22 de enero. Medida Cautelar No. 457-13, “Asunto personas privadas de la libertad en el Complejo Penitenciario de Pedrinhas respecto de Brasil”. Resolución No. 11/2013 del 16 de diciembre. Medida Cautelar No. 367-13, entre otras. Faúndez Ledesma, Héctor. “El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos Institucionales y Procesales”. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2004). Pág. 373.

*circunstancia de que las medidas cautelares acordadas por la Comisión constituyan, en principio, una mera ‘recomendación’, debe ser vista con cautela; porque, según lo dispuesto por el art. 33 de la Convención, tales medidas tienen la autoridad que deriva de uno de los órganos del sistema encargados de velar por el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes en la misma Convención”*³³. Al respecto llama la atención en que las medidas cautelares son el resultado de las atribuciones que le confiere la Convención Americana sobre Derechos Humanos a la CIDH, y conforme a ello, deben observarse a la luz del principio de buena fe de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados (artículo 23).

Por su parte, la Academia Colombiana de Derecho Internacional, considera que las medidas cautelares son vinculantes, en tanto y en cuanto, éstas sean adoptadas con observancia de los requisitos, suficientemente justificados y sin constituir prejuzgamiento de un asunto concreto, de urgencia, gravedad y daño irreparable. En ese orden, si la Comisión emite una resolución en la que adopta medidas cautelares tiene la carga de justificar cada uno de los requisitos antes mencionados, sin entrar al análisis de fondo del asunto y atendiendo al carácter tutelar y cautelar de estos mecanismos³⁴.

- 2.4.2.** En la práctica se han presentado casos en los que los Estados se han negado a ejecutar las medidas adoptadas por la CIDH por considerarlas no vinculantes. Por ejemplo, un primer asunto de este tipo se presentó en el caso de cinco personas que habían sido condenadas a la pena de muerte por autoridades de la República de Trinidad y Tobago, y que solicitaron la adopción de medidas cautelares para suspender las fechas de sus inminentes ejecuciones hasta que la Comisión hubiese tenido la oportunidad de tomar las decisiones respectivas en relación con los derechos humanos que, en sus peticiones, se alegaba habían sido infringidos. En este caso, el Estado alegó que la Comisión no tenía jurisdicción para prevenir de manera alguna la ejecución de una sentencia autorizada por la Constitución y las leyes de Trinidad y Tobago la cual había sido emitida por un tribunal competente y de acuerdo con las disposiciones de su derecho interno, estaba en libertad de ejecutar dichas sentencias de pena de muerte³⁵.

Una situación similar ocurrió en el asunto Castañeda Gutman contra México. El peticionario presentó una solicitud al Instituto Federal

³³ Faúndez Ledesma, Héctor. “El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos Institucionales y Procesales”. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2004). Pág. 382.

³⁴ Academia Colombiana de Derecho Internacional – ACCOLDI. Boletín especial No. 1, allegado mediante escrito del 23 de octubre de 2014 a la Secretaría de la Corte Constitucional.

³⁵ Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, del 27 de mayo de 1998, Medidas provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de la República de Trinidad y Tobago, Casos James, Briggs, Noel, García, y Bethel, párrafo 3 de la parte expositiva. Tomado de Faúndez Ledesma, Héctor. “El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos Institucionales y Procesales”. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2004).

Electoral en la que pidió ser inscrito como candidato al cargo de elección popular de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo la autoridad electoral le contestó diciendo que su candidatura no podía ser inscrita debido a que la Constitución mexicana y el Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales, disponen que exclusivamente los partidos políticos nacionales pueden solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. Ante esta situación, la CIDH estimó que la situación del señor Castañeda Gutman era susceptible de generar un daño irreparable en el ejercicio de los derechos políticos, por tanto, solicitó al gobierno mexicano adoptar medidas cautelares a favor de aquél permitiendo la inscripción provisional de la candidatura³⁶.

El Estado dio respuesta a las medidas cautelares solicitadas por la Comisión, en el sentido de que no podía procederse de acuerdo con lo solicitado, esto es, inscribir al señor Jorge Castañeda como candidato para participar en las elecciones presidenciales, en virtud de que ni siquiera la etapa de registro de candidatos estaba cercana, pues sería del 1o. al 15 de enero de 2006. En la respuesta del Estado se indicó que de presentarse a dicha etapa, su solicitud sería analizada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, cuyas resoluciones son impugnables ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Como consecuencia de la falta de acción de las autoridades estatales, la Comisión decidió elevar la petición a medidas provisionales ante la Corte IDH, conforme el artículo 63.2 de la Convención Americana. La Corte por medio de la resolución del 25 de noviembre de 2005, desestimó la solicitud de la Comisión por improcedente, en virtud de que consideró que el otorgamiento de las medidas habría significado un *“juzgamiento anticipado por vía incidental con el consiguiente establecimiento in limine litis de los hechos y sus respectivas consecuencias objeto del debate principal”*³⁷.

³⁶ CIDH. Asunto Jorge Castañeda Gutman respecto de los Estados Unidos Mexicanos. Medida Cautelar del 17 de octubre de 2005. Disponible en: <http://www.cidh.org/medidas/2005.sp.htm>

³⁷ “Que este Tribunal estima que no resulta posible en el presente caso apreciar la configuración de la apariencia de buen derecho, que manifiesta tener el señor Castañeda Gutman, sin emitir un pronunciamiento sobre el fondo del asunto planteado que implique, a su vez, revisar el apego o no de la normativa interna electoral mexicana a la Convención Americana. En el presente caso las pretensiones del peticionario quedarían consumadas con la orden de adopción de medidas provisionales. En efecto, la adopción de las medidas solicitadas implicaría un juzgamiento anticipado por vía incidental con el consiguiente establecimiento in limine litis de los hechos y sus respectivas consecuencias objeto del debate principal; y ello, obviamente, le restaría sentido a la decisión de fondo, que en propiedad es la que debe definir las responsabilidades jurídicas controvertidas. (...) Que la Corte no puede, ante una solicitud de medidas provisionales, considerar el fondo de ningún argumento pertinente que no sea de aquellos que se relacionan estrictamente con la extrema gravedad, urgencia y necesidad de evitar daños irreparables a personas. Cualquier otro asunto sólo puede ser puesto en conocimiento de la Corte en los casos contenciosos o en las solicitudes de opiniones consultivas”. Corte IDH. Resolución del 25 de noviembre de 2005. Solicitud de medidas provisionales presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/castaneda_se_01.pdf

Por otra parte, uno de los casos más recientes se presentó con Brasil. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) otorgó medidas cautelares el 1 de abril de 2011 a favor de las comunidades indígenas de la Cuenca del Río Xingu, Pará en Brasil, quienes alegaron que sus derechos a la vida e integridad personal se encontraban en riesgo por la construcción de la central hidroeléctrica Belo Monte.

En virtud de que la CIDH encontró probada la afectación grave del derecho a las comunidades indígenas a la salud, solicitó al gobierno de Brasil suspender inmediatamente el proceso de licencia del proyecto de la Planta Hidroeléctrica Belo Monte e impedir la realización de cualquier obra material de ejecución hasta que se observaran las siguientes condiciones mínimas: (1) realizar procesos de consulta, previa, libre, informada, de buena fe, culturalmente adecuada, y con el objetivo de llegar a un acuerdo, en relación con cada una de las comunidades indígenas afectadas, beneficiarias de las medidas cautelares; (2) garantizar que, en forma previa a la realización de dichos procesos de consulta, para asegurar que ésta sea informada, las comunidades indígenas beneficiarias tengan acceso a un estudio de impacto social y ambiental del proyecto, en un formato accesible, que incluya la traducción a los idiomas indígenas respectivos; (3) adoptar medidas para proteger la vida e integridad personal de los miembros de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario de la cuenca del Xingú, y para prevenir la diseminación de enfermedades y epidemias entre las comunidades indígenas beneficiarias de las medidas cautelares como consecuencia de la construcción de la hidroeléctrica Belo Monte, tanto de aquellas enfermedades derivadas del influjo poblacional masivo a la zona, como de la exacerbación de los vectores de transmisión acuática de enfermedades como la malaria³⁸.

Ante las medidas cautelares adoptadas por la CIDH, el Estado brasileiro se negó a suspender el proyecto hidroeléctrico y cuestionó la obligatoriedad de las medidas cautelares, pero además, retiró su candidato a integrar la CIDH y suspendió el pago de sus cuotas a la OEA. Por la desproporcionada reacción del gobierno brasileiro, la CIDH reconsideró su decisión, y no solicitó suspender el proceso de licencia del proyecto, y en cambio pidió al Estado que adoptara medidas para proteger los derechos a la salud, vida e integridad personal de los miembros de la comunidades indígenas en aislamiento voluntario, con el fin de mitigar los impactos generados por la construcción de la represa³⁹.

A propósito del caso Belo Monte, la Asesora en Asuntos Internacionales de la Fundación Nacional del Indígena del Ministerio de Justicia de

³⁸ CIDH, Medidas Cautelares Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingu, Pará, Brasil, MC 382/10.

³⁹ Galvis, María Clara y Salazar, Katia. "Derechos humanos y desarrollo económico: ¿cómo armonizarlos?". Temas de debate en el Anuario de Derechos Humanos, No. 9, 2013. Pg. 195-203. Disponible en: <http://www.anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewFile/27044/28642>

Brasil, en el plano académico, afirmó que a pesar de que el Estado brasileiro considera que tanto las medidas cautelares ordenadas por la Comisión como las provisionales ordenadas por la Corte son obligatorias, *“los esfuerzos se concentran más en el cumplimiento de las medidas provisionales, en razón de su naturaleza judicial y convencional”*.⁴⁰

- 2.4.3.** Este asunto de Brasil reabrió el debate a nivel hemisférico respecto del rol de la Comisión Interamericana, de sus competencias e incluso del alcance del mismo Sistema Interamericano en los ordenamientos internos. Una muestra de ello, es que a raíz del incumplimiento del gobierno brasileiro, el Secretario General de la OEA, declaró en medios de comunicación que los pronunciamientos de la CIDH eran meras recomendaciones que no tenían ninguna naturaleza de órdenes para los países miembros de la Organización de los Estados Americanos, y por tanto, no se desconocía ningún tratado internacional si no se acataban⁴¹.

Por estas controversias que se han generado en torno a la naturaleza vinculante de las medidas cautelares –entre otros temas- es que en junio de 2011, durante la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en San Salvador, los Estados miembros de esta organización regional decidieron formar el denominado *“Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”*, con la misión de elaborar una serie de recomendaciones que debían ser entregadas a fin de año al Consejo Permanente de la organización⁴². Una de las temáticas que analizó este grupo de trabajo fue la adopción de las medidas cautelares, tanto desde la dimensión sustancial como desde la procesal.

Así pues, a pesar del debate generado por algunos de los Estados parte para dar cumplimiento a las medidas cautelares adoptadas por la CIDH reprochando la naturaleza del organismo, lo cierto es que el Grupo de Trabajo encontró que la práctica de emitir este tipo de medidas urgentes

⁴⁰ Fundación para el Debido Proceso (DPLF en sus siglas en inglés). Timponi, Cristina. “Una mirada general al mecanismo de medidas cautelares en Brasil”. En “Reflexiones para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. Revista Aportes. Número 16, Año 5, marzo de 2012. Págs. 31 y 32.

⁴¹ Declaraciones manifestadas por el Secretario General de la OEA, Miguel Insulza en BBC Brasil el 4 de mayo de 2011. Disponibles en: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/05/110502_insulza_jc.shtml Estas declaraciones en prensa generaron que varias organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en las Américas escribieran una carta abierta al Secretario manifestando su inconformidad. Coalición Internacional de Organizaciones para los Derechos Humanos en las Américas para el Secretario General de la OEA. 9 de mayo de 2011. Disponible en: http://www.gidh.org.co/index.php?option=com_content&view=category&catid=67&Itemid=233&limitstart=72

⁴² OEA. Consejo Permanente, Grupos de Trabajo. Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Grupo de Trabajo de Reflexión sobre el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Opinión sobre la aplicación de los diversos instrumentos jurídicos del Sistema Interamericano en materia de derechos humanos con relación a ciertos temas jurídicos, Doc. OEA/Ser. G GT/SIDH-2/11, 15 de julio de 2011. Disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp>

para la protección de derechos como la vida y la integridad personal, venía realizándose desde 1980, año en el que se formalizó un procedimiento para el mecanismo de las medidas cautelares. Así lo evidenció la Secretaría Ejecutiva de la CIDH en la reunión del Grupo de Trabajo el 29 de noviembre de 2011⁴³:

“Desde el año 1967, la Comisión constató la necesidad de proteger los derechos de las personas y grupos de personas de daño irreparable y comenzó a emitir recomendaciones a los Estados para que adoptaran en forma urgente medidas para evitar que la vida o la integridad personal de estos beneficiarios se viesan comprometidas. (...) Las medidas cautelares han operado particularmente en las épocas más críticas de conflicto e inestabilidad en el hemisferio, convirtiéndose, en el mecanismo que se destaca por su efectividad en la protección de los derechos fundamentales de la persona y la prevención de graves violaciones a los derechos humanos, en el contexto particular de la región.

En vista de la evolución de la práctica de la CIDH y la eficacia de este mecanismo, la Asamblea General de la OEA, Estados miembros y la Corte Interamericana han reconocido la pertinencia de las medidas cautelares como institución procesal con el fin de proteger a las personas. Dado que la Comisión antecede a la entrada en vigor de la Convención Americana y continúa ejerciendo competencias respecto a los Estados que no han ratificado la Convención, ha establecido y desarrollado sus competencias con base en la necesidad de responder a los problemas reales que ha confrontado, interpretando y aplicando el mandato de protección de los derechos humanos asignado por los Estados miembros de la OEA.

(...)

Todos los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos cuentan con mecanismos similares de protección para el adecuado desarrollo de sus funciones y competencias, con el objetivo de no tornar abstracta sus decisiones y la protección que ejercen. Concretamente en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas, el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia establece la facultad de decretar medidas provisionales. En lo que respecta al sistema

⁴³ OEA. Consejo Permanente, Grupos de Trabajo. Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Grupo de Trabajo de Reflexión sobre el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp>

de los órganos establecidos por tratados de derechos humanos, los Reglamentos del Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial también establecen la facultad de decretar este tipo de medidas, como así también el Protocolo Facultativo a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. En el ámbito regional, la facultad de decretar medidas interinas, cautelares o provisionales ha sido establecida en los reglamentos de la Corte Europea de Derechos Humanos, así como en la Convención Americana de Derechos Humanos, respecto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

(...)

La consagración reglamentaria de un mecanismo de prevención de anunciadas violaciones a los derechos humanos es propia de la dinámica histórica del Sistema Interamericano; de su capacidad de producir herramientas adecuadas para proteger derechos humanos fundamentales en distintas situaciones, respaldado en los poderes implícitos establecidos en la Carta de la OEA y el Estatuto de la CIDH, y reconocidos en la Convención Americana; de la prioridad de resguardar la universalidad del alcance del mecanismo respecto de todos los Estados miembros; y de la continua necesidad de honrar el objeto y fin del sistema en el sentido de mantenerse a la vanguardia de la protección efectiva de los derechos humanos en la región.

(...)

Así, de manera incipiente, en el Reglamento del año 1967, la Comisión estableció un “procedimiento especial” para la protección específica y tutelar de personas o grupos de personas ante posibles represalias por la presentación de una petición ante la CIDH. El anterior mecanismo y otros fueron afianzados, progresivamente, gracias a la práctica constante de la Comisión, la aceptación de los Estados y eventualmente fueron plasmados en el Reglamento de 1980. Se decidió introducir en dicho Reglamento el dictado de medidas cautelares en caso de peligro inminente de daño irreparable para las personas.

Respecto de la evolución del mecanismo de medidas cautelares, a medida que la invocación de la norma reglamentaria comenzó a generar precedentes, prácticas y exigir acciones concretas por parte de los Estados, el

mecanismo ganó reconocimiento institucional a nivel gubernamental, jurisprudencial y legislativo, tanto en términos de su legitimidad como de su obligatoriedad jurídica para los Estados.

Tras la entrada en vigencia de la Convención Americana en 1978 y la adopción del nuevo Estatuto en 1979, la Comisión se abocó a la adopción de un nuevo Reglamento que establecía en términos más concretos los mecanismos y las prácticas que habían guiado sus funciones desde 1960. El artículo 26 indicaba que la Comisión podría “a iniciativa propia o a petición de parte, tomar cualquier acción que considere necesaria para el desempeño de sus funciones”. Establecía que la adopción de medidas cautelares procedía “[e]n casos urgentes, cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas”. (...) El mecanismo de medidas cautelares ha permanecido en el Reglamento de la Comisión por un cuarto de siglo.

(...)

En los últimos 30 años, este mecanismo ha promovido que los Estados miembros adopten medidas tendientes a la protección de miles de personas o grupos que se encuentran en riesgo, en razón de su trabajo o afiliación, tales como defensores de derechos humanos, periodistas y sindicalistas; grupos vulnerables, entre los que se encuentran mujeres, niños, comunidades afrodescendientes, pueblos indígenas, personas desplazadas, comunidades LGTBI y personas privadas de libertad. Adicionalmente, ha protegido a testigos, operadores de justicia, personas en vías de ser deportadas a un país donde podrían enfrentar la pena de muerte, torturas o ser sujeto de tratos crueles, inhumanos y degradantes y personas condenadas a la pena de muerte, entre otros. Asimismo, la CIDH ha dictado medidas cautelares a fin de proteger el derecho a la salud y la familia; y en circunstancias de amenazas contra el medio ambiente que pueden derivar en daños a la vida o la salud de las personas, o a la forma de vida de pueblos indígenas en su territorio ancestral, entre otras situaciones”.

Cabe resaltar, que en su caso, el gobierno de Colombia respecto de las medidas cautelares presentó al Grupo de Trabajo varias propuestas, entre las cuales pueden resaltarse las siguientes: (i) las medidas cautelares deben solicitarse a los Estados sobre la base de la individualización y determinación de los beneficiarios; (ii) que la CIDH constata, según lo contenido en el reglamento y previo la adopción de

una medida cautelar, que exista prueba sumaria que evidencie que el beneficiario ha otorgado un mandato de representación al peticionario que en su nombre solicita la medida cautelar; (iii) fundamentar clara y suficientemente, las nuevas medidas cautelares de acuerdo con cada situación específica; e (iv) incluir en las medidas cautelares, una vigencia determinada. De manera que cuando dicha vigencia expire, expire también la medida o se revise.

Luego de recibir varios informes de Estados con recomendaciones, se emitió lo siguiente como informe final⁴⁴:

“(...) El Grupo de Trabajo recomienda:

A la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

- a) Definir y divulgar criterios o parámetros objetivos más precisos para el otorgamiento, revisión y, en su caso, prórroga o levantamiento de medidas cautelares.*
- b) Circunscribir la valoración para el otorgamiento de medidas cautelares a la “gravedad” y “urgencia” de las situaciones, evitando consideraciones sobre el fondo del asunto.*
- c) Definir criterios o parámetros objetivos para determinar qué situaciones reúnen la “gravedad” y “urgencia” requeridas, así como para determinar la inminencia del daño, tomando en consideración los distintos grados de riesgo.*
- d) Para reforzar el carácter temporal de las medidas solicitadas, establecer claramente, en consulta con las partes, un plan de trabajo para la revisión periódica de las medidas cautelares vigentes con su correspondiente cronograma.*
- e) En casos de extrema gravedad y urgencia en que se hayan solicitado medidas cautelares sin requerir previamente información al Estado, revisar dichas medidas a la mayor brevedad posible en consulta con el Estado.*
- f) Examinar las reglas de toma de decisiones para casos de solicitudes de medidas cautelares en los cuales no haya sido posible requerir información al Estado, a fin de que éstas sean adoptadas por una mayoría especial (calificada).*
- g) Fundar y motivar, jurídica y fácticamente, el otorgamiento, revisión y, en su caso, prórroga o levantamiento de medidas cautelares.*
 - Explicitar los elementos factuales que le sean presentados, así como los elementos ofrecidos que comprueban la veracidad de*

⁴⁴ Consejo Permanente de la OEA. Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH. INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO ESPECIAL DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS PARA LA CONSIDERACIÓN DEL CONSEJO PERMANENTE. (Adoptado por el Grupo de Trabajo en su reunión del 13 de diciembre de 2011) OEA/Ser.G GT/SIDH-13/11 rev. 2.

los hechos.

- *Proporcionar una lista de los artículos de los instrumentos internacionales que permiten el examen de la CIDH de la petición presentada.*
- *Proporcionar una lista de los artículos de los instrumentos internacionales que reconocen los derechos cuya lesión se pretende evitar.*
- h) *Mejorar los mecanismos para determinar e individualizar a los beneficiarios de medidas cautelares.*
- i) *Verificar, cuando resulte procedente, que los posibles beneficiarios de medidas cautelares hayan otorgado autorización o consentimiento para que se presenten solicitudes en su nombre.*
- j) *Otorgar plazos razonables a los Estados para implementar medidas cautelares, tomando en consideración, además de la gravedad y urgencia, la naturaleza y alcance de dichas medidas, el número de beneficiarios y, en general, las circunstancias del caso.*
- k) *Establecer como motivo de levantamiento de medidas cautelares, la negativa de los beneficiarios a recibirlas, el mal uso que hagan de ellas o el cambio de las circunstancias que las motivaron.*
- l) *Abstenerse de adoptar o mantener medidas cautelares cuando la Corte IDH haya rechazado una solicitud de medidas provisionales sobre la misma situación.*

A los Estados Miembros:

- a) *Procurar el intercambio de buenas prácticas respecto de la implementación y cumplimiento de medidas cautelares.*
- b) *Considerar la posibilidad de elevar en consulta a la Corte IDH el tema de las medidas cautelares, su reglamentación, así como su alcance e implementación en la práctica de la CIDH, definiendo los términos de dicha consulta a través de los mecanismos e instancias correspondientes”.*

Resultado de estos espacios de reflexión y debate en el Consejo Permanente de la OEA se reformó el artículo 25 del Reglamento de la CIDH y es aquél que se encuentra ahora⁴⁵. Debe resaltarse que los cambios más notables fueron⁴⁶: a) establece la precisión concreta del contenido de los criterios de gravedad, urgencia y daño irreparable, b) exige que en las medidas cautelares colectivas los beneficiarios puedan

⁴⁵ Aprobado por la Comisión en su 137° período ordinario de sesiones, celebrado del 28 de octubre al 13 de noviembre de 2009; y modificado el 2 de septiembre de 2011 y en su 147° período ordinario de sesiones, celebrado del 8 al 22 de marzo de 2013, para su entrada en vigor el 1° de agosto de 2013.

⁴⁶ Ver al respecto, Lovatón Palacios, David. “Último proceso de reforma de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011-2013): reflexiones y perspectivas”. Departamento Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, agosto de 2013.

ser determinados o determinables, a través de su ubicación geográfica o su pertenencia o vínculo a un grupo, pueblo, comunidad u organización, c) precisa los criterios que la Comisión debe tener en cuenta para el mantenimiento, modificación o levantamiento de medidas cautelares ya otorgadas, d) dispone la posibilidad de que la Comisión, en el marco del seguimiento de las medidas cautelares ya otorgadas, puede planear visitas, reuniones de trabajo, audiencias y cronogramas de implementación y e) en caso de que la Corte rechace una solicitud de medida provisional, deja a salvo la prerrogativa de la CIDH para disponer una nueva medida cautelar en el mismo caso si es que se presentan “nuevos hechos que así lo justifiquen” o de adoptar “otros mecanismos de monitoreo de la situación”.

Estos requisitos imponen al organismo internacional, es decir, a la Comisión Interamericana, una carga de justificación y de precisión más elevada al momento de adoptar medidas cautelares en asuntos que involucran a los Estados miembros de la OEA.

2.4.4. Las anteriores consideraciones permiten afirmar, que las medidas cautelares como mecanismos de protección de los derechos humanos en situaciones de gravedad, urgencia y la existencia de un daño irreparable, han sido concebidas desde los inicios de las labores de la Comisión Interamericana como organismo encargado de supervisar y promocionar la efectiva garantía de los derechos humanos. Sin embargo, dado su carácter reglamentario y no convencional y la naturaleza cuasijurisdiccional de la Comisión, algunos Estados han alegado la no obligatoriedad de estas medidas, y en cambio, insisten en obedecer tan sólo las medidas provisionales adoptadas por la Corte Interamericana. Los debates académicos en torno al tema y las controversias prácticas presentadas por el acatamiento o no acatamiento de las medidas cautelares, han exigido de parte de los organismos del Sistema Interamericano abrir foros de discusión para solventar los malestares de los Estados y de las organizaciones civiles participantes, para evitar el debilitamiento del Sistema Interamericano y mantener su legitimidad y fortalecimiento.

2.5. RESOLUCIÓN No. 5 DEL 18 DE MARZO DE 2014 A TRAVÉS DE LA CUAL SE EMITEN MEDIDAS CAUTELARES A FAVOR DEL ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ (MC No. 374-13)⁴⁷

Para la comprensión del análisis del caso concreto es relevante conocer detalladamente el contenido de la resolución emitida por la Comisión Interamericana sobre la situación del señor Gustavo Francisco Petro, Alcalde Mayor de Bogotá.

⁴⁷ OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos- CIDH. Medida Cautelar No. 374-13 del 18 de marzo de 2014. Resolución 5/2014. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2014/MC374-13-ES.pdf>

2.5.1. El 28 de octubre de 2013 el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo y la Asociación para la Promoción Social Alternativa (MINGA), presentaron una solicitud ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la que requerían que se protegieran los derechos políticos del Alcalde Mayor de Bogotá. Los peticionarios manifestaron este requerimiento con el objeto de *“impedir un daño irreparable a las personas o al objeto de la petición se suspenda la actuación que viene llevando a cabo la Procuraduría General de la Nación contra Gustavo Petro”*. La solicitud de las medidas cautelares se realizó en el marco de la petición individual P-1742-13, en la que se alegan presuntas violaciones a los derechos a la integridad personal, a las garantías judiciales, a los derechos políticos, al derecho a la igualdad ante la ley y a la protección judicial (artículos 5, 8, 23, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, respectivamente).

Los peticionarios presentaron dentro de la solicitud varios escritos de diferentes fechas, en los cuales formularon las siguientes premisas para sustentarla: (i) presentaron el perfil político del señor Gustavo Petro, desde que fue militante del Movimiento 19 de abril (M-19), recordando diferentes cargos públicos asumidos como personero, concejal, representante a la cámara, senador, candidato a la Presidencia de la República y finalmente, “el 30 de octubre de 2011 habría ganado las elecciones para la Alcaldía de Bogotá, por medio de 721.308 votos a su favor”; (ii) señalaron las razones por las cuales el Alcalde fue sancionado por la Procuraduría General de la Nación, y para ello, hicieron referencia a las irregularidades ocurridas con ocasión de la prestación del servicio público de aseo en lo concerniente al cambio del esquema de la prestación de este servicio, hecho que generó la apertura de investigación y la sanción disciplinaria contra el Alcalde; (iii) afirmaron que el ordenamiento jurídico colombiano no ofrece un recurso sencillo, rápido y efectivo que permita amparar los derechos del señor Gustavo Petro, pues la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en la jurisdicción contencioso administrativa es un recurso que puede durar 5 o más años, y que por lo tanto, no es idóneo para restablecer los derechos invocados; (iv) adujeron que la sanción impuesta al Alcalde es desproporcionada y contraria a lo establecido en el artículo 23.2 de la Convención Americana, porque la sanción debe ser impuesta por un juez competente en proceso penal y no por una decisión administrativa; (v) finalmente, establecieron que el Alcalde estaba frente a una situación grave, urgente y que de materializarse podía ocasionar un daño irreparable a los derechos políticos en su dimensión individual⁴⁸

⁴⁸ “Respecto de la dimensión individual, afirman que se encuentra relacionado con los efectos de la decisión en el ejercicio de los derechos políticos del señor Gustavo Francisco Petro Urrego. Sobre este punto, subrayan que si el Alcalde no puede ejercer cargos públicos durante 15 años, el daño que se ocasiona a Gustavo Petro, un político activo y con una larga trayectoria, es irreparable. Dicha situación conllevaría perder la posibilidad de aspirar a cualquier cargo público”.

como en su dimensión colectiva⁴⁹.

Por su parte, el Estado respondió a los alegatos igualmente en varios escritos en los cuales precisó lo siguiente: (i) advirtió que conforme los artículos 275 y 277 de la Constitución Política y las normas del Código Disciplinario Único, ratificadas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Procuraduría General de la Nación es el órgano estatal competente para ejercer la potestad disciplinaria sobre los servidores públicos; (ii) recordó cada uno de los pasos que se adelantaron en el proceso disciplinario, los cuales obedecieron a todas las garantías de debido proceso a favor del señor Gustavo Petro; y (iii) alegó que el propuesto beneficiario contaba con innumerables recursos jurídicos en el ordenamiento interno, como la solicitud de medidas cautelares dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante un juez contencioso administrativo, entre otros recursos.

Durante el proceso de la solicitud presentada ante la CIDH, los peticionarios presentaron escritos poniendo de presente la acción de tutela presentada por el Alcalde contra la sanción impuesta por la Procuraduría y otras acciones de tutela interpuestas por electores del mismo funcionario alegando la vulneración de sus derechos políticos. Igualmente se pusieron de presente las investigaciones penales en contra del señor Gustavo Petro. Posteriormente, en comunicaciones de 24 y 26 de febrero de 2014 y 3, 4, 5, 6 y 18 de marzo de 2014, los solicitantes señalaron a la CIDH que el Consejo Superior de la Judicatura y el Consejo de Estado habían decidido en segunda instancia revocar las acciones de tutela que en primera instancia fueron favorables a los intereses de los ciudadanos y del mismo Alcalde, por tanto, la sanción disciplinarias seguía en pie y le correspondía a la Presidencia darle cumplimiento. Sobre lo anterior, los peticionarios alegaron ante el organismo internacional, que no existían recursos judiciales adecuados y efectivos a nivel interno para proteger los derechos políticos del Alcalde y sus electores, *“pues de ejecutarse el fallo del Procurador, es decir, si se hace efectiva la separación del cargo de Alcalde, el daño es irreparable, pues se afectan derechos que, por su naturaleza, no son susceptibles de reparación”*.

Con base en los diferentes escritos allegados a la CIDH, este organismo encontró que el asunto del Alcalde Gustavo Petro cumplía con los requisitos de gravedad, urgencia y daño irreparable, contemplados en el artículo 25.2 de su reglamento. Para el efecto, primero, advirtió que no

⁴⁹ “En cuanto a la dimensión colectiva, afirman que en ciertas circunstancias, la vulneración de los derechos políticos tiene características tales que pueden generar un daño grave e irreparable a los derechos de los ciudadanos y ciudadanas. En las circunstancias actuales, quienes votaron por el Alcalde Petro han sido privados de manera arbitraria del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, a la luz del artículo 23.1 “a” de la Convención Americana. De esta manera, aducen que sin que medie sentencia judicial penal alguna, en el curso de un procedimiento disciplinario, se ha adoptado una medida que cercena la posibilidad de contar con el representante libremente elegido”.

es un tribunal de alzada o una instancia interna orientada a determinar responsabilidades de naturaleza penal, administrativa o disciplinaria, y por ello, se remitiría estrictamente a los hechos que soportan, según los peticionarios, los requisitos para que las medidas cautelares sean procedentes.

Segundo, se refirió a la jurisprudencia de la Corte sobre el contenido de los derechos políticos consagrados en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Al respecto precisó que estos derechos pueden ser restringidos bajo circunstancias precisas establecidas en la misma disposición convencional y por un juez competente en proceso penal, conforme lo interpretado por la Corte IDH en el caso Leopoldo López contra el Estado de Venezuela. Así pues, al descender al asunto del Alcalde Gustavo Petro, la Comisión se refirió, en sus palabras, al cumplimiento de las circunstancias de gravedad, urgencia y daño irreparable:

*“15. Tomando en consideración el contenido de los derechos políticos y las particularidades del presente asunto, **la Comisión estima que el requisito de gravedad se encuentra cumplido en su dimensión tutelar y cautelar.** Según la información aportada y no controvertida por las partes, el 9 de diciembre de 2013 la Procuraduría General de la Nación habría emitido una resolución, de naturaleza “disciplinaria”, destituyendo e inhabilitando, por el término de 15 años, al señor Gustavo Francisco Petro Urrego por hechos presuntamente cometidos bajo su administración como Alcalde de la ciudad de Bogotá D.C. Dicha decisión habría sido confirmada por la misma institución el día 13 de enero de 2014. Al respecto, a la fecha de la emisión de la presente resolución, la Comisión no ha recibido información respecto a alguna decisión sobre una condena penal, emitida por un juez competente y en un proceso penal, en contra del señor Gustavo Francisco Petro Urrego. En consecuencia, la Comisión estima que la posible aplicación de una sanción de naturaleza disciplinaria, adoptada por una autoridad administrativa, podría afectar el ejercicio de los derechos políticos del señor Gustavo Francisco Petro Urrego, quien habría sido elegido por votación popular. Asimismo, en vista que el señor Gustavo Petro Urrego se encontraría actualmente en funciones, la decisión de destitución podría representar la separación de su cargo como Alcalde de la ciudad de Bogotá D.C.*

16. En estas circunstancias, la CIDH ha recibido una petición individual, registrada bajo el número P1742-13, en la que se alegan presuntas violaciones a los derechos a la integridad

personal (artículo 5), a las garantías judiciales (artículo 8), a los derechos políticos (artículo 23), al derecho a la igualdad ante la ley (artículo 24) y a la protección judicial (artículo 25) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en alegado perjuicio del señor Gustavo Francisco Petro Urrego. En particular, la Comisión toma nota que en dicha petición se aduce la posible falta de compatibilidad de la decisión de la Procuraduría General de la Nación con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la potencial falta de efectividad de los recursos disponibles en la vía interna para solventar la situación actual, en el corto y largo plazo. Al respecto, la valoración preliminar de los alegatos presentados en la petición de referencia, sobre el posible impacto en el ejercicio de los derechos políticos del señor Gustavo Francisco Petro Urrego y su potencial destitución como Alcalde de la ciudad de Bogotá D.C., determinan la gravedad del presente asunto en los planos tutelar y cautelar.

17. Respecto al requisito de urgencia, la CIDH estima que se encuentra cumplido, en la medida que la sanción disciplinarias de destitución e inhabilitación podría materializarse en cualquier momento y generar sus efectos de manera inmediata, en vista que las tutelas destinadas a proteger los derechos del señor Gustavo Francisco Petro Urrego habrían sido revocadas por el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura. Dicha información habría sido corroborada por diversos medios de comunicación nacionales e internacionales. En tal sentido, la Comisión toma nota de los diferentes recursos que el Estado afirma que aún podría accionar el señor Gustavo Francisco Petro Urrego y los alegatos presentados por los solicitantes sobre la presunta falta de efectividad de dichos recursos. Sobre este punto, la Comisión estima que no corresponde en el presente procedimiento pronunciarse sobre la idoneidad y efectividad de dichos recursos, en vista que su análisis corresponde al Sistema de Peticiones Individuales. Sin embargo, la Comisión estima la necesidad de una protección preventiva en el presente asunto, en vista de la posibilidad que dicha decisión se consolide con el transcurso del tiempo en perjuicio de los derechos políticos del señor Gustavo Francisco Petro Urrego, ante la falta de certeza de que los recursos internos puedan evitar la separación de su cargo – hasta que exista una sentencia definitiva-, y frente a la posibilidad de que se convoque a nuevas elecciones para el cargo de Alcalde de la ciudad de Bogotá D.C. y las mismas se celebren.

18. En lo que respecta al requisito de irreparabilidad del

daño, la Comisión considera que este requisito adquiere particular relevancia en situaciones relacionadas con funcionarios públicos, elegidos por votación popular, en virtud de su importancia para los sistemas democráticos y ante la necesidad de que en cualquier proceso que conlleve la remoción, inhabilitación o destitución de dichos funcionarios se respeten los parámetros consagrados en la Convención Americana. A este respecto, la CIDH considera que el requisito de irreparabilidad se encuentra satisfecho en el presente asunto en su dimensión tutelar y cautelar. En cuanto a la dimensión tutelar, de ejecutarse la decisión de la Procuraduría General de la Nación, se podría generar un daño irreparable al señor Gustavo Francisco Petro Urrego en el ejercicio de los derechos políticos y ante la posibilidad de ser destituido de su cargo como Alcalde de Bogotá D.C., por el cual fue elegido por votación popular para un periodo de cuatro años. Dicha situación podría generar un posible efecto colateral en el derecho de las personas que votaron también por el señor Gustavo Francisco Petro Urrego. Respecto a la dimensión cautelar, ésta se encuentra relacionada con la posible generación de daños de imposible reparación, de materializarse su destitución como Alcalde de Bogotá D.C., lo cual podría tornar inefectiva la eventual decisión sobre la petición individual de referencia. En particular, en vista que de ejecutarse dicha decisión las autoridades competentes tendrían que llamar a elecciones para elegir un nuevo Alcalde. Por tanto, la eventual decisión de la CIDH se tornaría abstracta y el señor Gustavo Francisco Petro Urrego no podría regresar al cargo por el cual fue elegido por votación popular”.

La Comisión estableció como beneficiario de la medida cautelar en el título IV de la resolución, al señor Gustavo Francisco Petro Urrego y solicitó al Gobierno de Colombia suspender inmediatamente los efectos de la decisión disciplinaria del 9 de diciembre de 2013, emitida y ratificada por la Procuraduría General de la Nación el 13 de enero de 2014, *“a fin de garantizar los derechos políticos del señor Gustavo Francisco Petro Urrego y pueda cumplir con el periodo para el cual fue elegido como Alcalde de la ciudad de Bogotá D.C. el 30 de octubre de 2011, hasta que la CIDH se haya pronunciado sobre la petición individual P-1742-13”*. Concluyó en sus palabras:

“(…) la información presentada demuestra prima facie que los derechos políticos del señor Gustavo Petro Urrego, elegido popularmente como Alcalde Mayor de la ciudad de Bogotá D.C. y actualmente en funciones, se encontrarían en una situación de gravedad y urgencia, puesto que la

consolidación de los efectos de la resolución que lo destituye de su cargo e inhabilita para el ejercicio de sus derechos políticos podría tornar inefectiva la eventual decisión sobre la petición P-1742-13. En consecuencia, de acuerdo con el Artículo 25 (1) de su Reglamento, la Comisión requiere a Colombia que suspenda inmediatamente los efectos de la decisión de 9 de diciembre de 2013, emitida y ratificada por la Procuraduría General de la Nación el 13 de enero de 2014, a fin de garantizar el ejercicio de los derechos políticos del señor Gustavo Francisco Petro Urrego y pueda cumplir con el periodo para el cual fue elegido como Alcalde de la ciudad de Bogotá D.C. el 30 de octubre de 2011, hasta que la CIDH se haya pronunciado sobre la petición individual P-1742-13”.

- 2.5.2.** El documento reseñado anteriormente, sirvió de base para que los ciudadanos electores del Alcalde Mayor de Bogotá consideraran que su no acatamiento por parte de los órganos competentes del Estado colombiano, vulneraba sus derechos políticos y el denominado “control de convencionalidad”.

3. ANÁLISIS DE LOS CASOS CONCRETOS

3.1. Hechos probados

- 3.1.1.** El 16 de enero de 2013, en virtud de varias quejas presentadas por servidores públicos y ciudadanos, la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación emitió auto de apertura de investigación disciplinaria contra el señor Gustavo F. Petro Urrego en calidad de Alcalde Mayor de Bogotá D.C., en relación con la suscripción de un contrato interadministrativo entre entidades de orden distrital y dos decretos que regulaban la prestación del servicio público de aseo de la capital.
- 3.1.2.** El 9 de diciembre de 2013, la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, mediante fallo impuso sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad por el término de 15 años al señor Gustavo Francisco Petro Urrego, Alcalde Mayor de Bogotá por la comisión de las faltas gravísimas contenidas en los numerales 31, 37 y 60 del artículo 48 del Código Disciplinario Único. Este acto administrativo fue confirmado el 13 de enero de 2014, al resolverse el recurso de reposición interpuesto por el afectado.
- 3.1.3.** Ante los anteriores hechos, el Alcalde Mayor de Bogotá interpuso acción de tutela contra los actos administrativos sancionatorios⁵⁰, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, al

⁵⁰ Interpuso acción de tutela el 12 de diciembre de 2013, conforme se constató en la sentencia de tutela de segunda instancia proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado.

ejercicio de los derechos políticos y a la honra y buen nombre. La Subsección C, Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia del 17 de enero de 2014, rechazó la acción de tutela por advertir que el accionante contaba con otro mecanismo de defensa judicial idóneo para ventilar sus pretensiones, como lo es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y la protección cautelar que ofrece la suspensión provisional del acto administrativo atacado. Además, no encontró probado ninguna de las causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela. El 5 de marzo de 2014, la Sala Plena del Consejo de Estado, confirmó la decisión del *a quo*, en el sentido de declarar improcedente la acción de tutela interpuesta por el señor Petro Urrego contra los actos administrativos proferidos por la Procuraduría General de la Nación⁵¹.

3.1.4. Paralelamente al proceso constitucional adelantado por el Alcalde Mayor, varios ciudadanos interpusieron acciones de tutela contra los actos administrativos, al considerar que sus derechos políticos se encontraban vulnerados por la sanción de destitución e inhabilidad impuesta contra su candidato. La Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, acumuló las acciones presentadas por 368 ciudadanos, y mediante sentencia del 23 de enero de 2014, concedió el amparo del derecho a elegir y a participar en el control político a 173 de los demandantes, y rechazó la tutela respecto de los 195 restantes, ordenando la suspensión transitoria de los efectos del fallo proferido por la Procuraduría General de la Nación. No obstante, el 6 de marzo de 2014, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, revocó la anterior decisión, y en su lugar, denegó el amparo solicitado por los accionantes⁵².

3.1.5. Del mismo modo, el 18 de marzo de 2014, la Sala Plena del Consejo de Estado, revocó las decisiones tomadas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca por vía acción de tutela, que suspendieron los efectos jurídicos de los actos administrativos emitidos por la Procuraduría en contra del señor Petro Urrego, y en su lugar, levantó la suspensión provisional de los efectos de las decisiones disciplinarias⁵³.

3.1.6. El 18 de marzo de 2014, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el marco de la solicitud de medidas cautelares presentada por el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo y la Asociación para la Promoción Social Alternativa (MINGA) el día 28 de octubre de 2013 y de la petición individual contra Colombia P-1742-13 ante el mismo organismo, adoptó medidas cautelares a favor del señor Gustavo F.

⁵¹ Este proceso de tutela con radicado T-4325260, está siendo estudiado por la Sala Plena de la Corte Constitucional desde el 30 de julio de 2014 con ponencia a cargo del Magistrado Mauricio González Cuervo.

⁵² Según lo expuesto en los antecedentes del Decreto 570 de 2014 emitido el 20 de marzo por la Presidencia de la República.

⁵³ Según lo expuesto en los antecedentes del Decreto 570 de 2014 emitido el 20 de marzo por la Presidencia de la República.

Petro Urrego. En consecuencia, de acuerdo con el artículo 25 del Reglamento de la CIDH, requirió al Estado para que suspendiera inmediatamente los efectos de la decisión del 9 de diciembre de 2013, emitida y ratificada por la Procuraduría General de la Nación, *“a fin de garantizar el ejercicio de los derechos políticos del señor Gustavo Francisco Petro Urrego y pueda cumplir con el periodo para el cual fue elegido como Alcalde de la ciudad de Bogotá D.C. el 30 de octubre de 2011, hasta que la CIDH se haya pronunciado sobre la petición individual P-1742-13”*.

- 3.1.7. Mediante comunicación del 19 de marzo de 2014, la Procuraduría General de la Nación remitió a la Presidencia de la República los documentos necesarios conforme lo establecido en el artículo 44 del Decreto Ley 1421 de 1993 y el numeral 1º del artículo 172 de la Ley 734 de 2005, con el fin de que procediera a ejecutar la sanción disciplinaria impuesta al señor Gustavo F. Petro Urrego en su condición de Alcalde Mayor de Bogotá.
- 3.1.8. Por medio del Decreto No. 570 del 20 de marzo de 2014, el Presidente de la República decidió *“Destitúyase en el ejercicio del cargo de Alcalde Mayor de Bogotá D.C., al señor GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO, identificado con la cédula de ciudadanía No. 208.079, con el fin de dar cumplimiento al fallo de única instancia del 9 de diciembre de 2013, con número de radicación IUS 2012-447489, IUC D 2013-661-576188, confirmado mediante fallo del 13 de enero de 2014 (...)”*.
- 3.1.9. El 31 de marzo de 2014, el señor Petro Urrego presentó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos proferidos por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, mediante los cuales fue sancionado con destitución e inhabilidad por 15 años para ejercer cargos y funciones públicas. El mismo día el Tribunal resolvió remitirlo por competencia al Consejo de Estado.
- 3.1.10. Al mismo tiempo que ocurría lo anterior, varios ciudadanos interpusieron acciones de tutela contra la Presidencia de la República y la Procuraduría General de la Nación, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la conformación, ejercicio y control del poder político y al debido proceso, al no acatar las medidas cautelares adoptadas por la Comisión Interamericana⁵⁴. Dentro de este grupo de tutelas fueron seleccionadas por la Corte las que se revisan en esta providencia, las cuales fueron falladas en primer y única instancia los días 9, 11, 23 y 30 de abril de 2014 (T-4.381.926, T-4.381.931, T-

⁵⁴ Según el concepto de la Presidencia de la República allegado a la Secretaría General de la Corte Constitucional el pasado 28 de octubre de 2014, fueron presentadas 52 acciones de tutela sobre los mismos hechos relacionados a las que se estudian en la presente providencia.

4.385.669, T-4.385.761 y T-4.403.603).

- 3.1.11.** Por su parte, en el caso de la acción de tutela dentro del expediente T-4.437.020, mediante sentencia del 21 de abril de 2014, la Sala Civil – Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial, concedió el amparo del señor Verano Muñoz, en relación con los derechos a elegir y ser elegido y al debido proceso internacional. Por lo tanto, ordenó al Presidente de la República dejar sin efectos el Decreto 570 de 2014 y tomar las decisiones a que haya lugar para acatar las medidas cautelares proferidas por la CIDH a través de la Resolución 5 del 18 de marzo de 2014.
- 3.1.12.** En cumplimiento de la decisión anterior, la Presidencia de la República emitió el Decreto No. 797 del 23 de abril de 2014 *“por el cual cesan los efectos de unos decretos en cumplimiento de una sanción”*, y en consecuencia, acató las medidas cautelares de la CIDH.
- 3.1.13.** Por su parte, en el marco del proceso ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado por el señor Petro Urrego, mediante providencia del 13 de mayo de 2014, el Magistrado Ponente decretó la suspensión provisional de los efectos jurídicos de los siguientes actos administrativos: (i) decisión de única instancia proferida por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación de fecha 9 de diciembre de 2013, mediante la cual se impuso sanción de destitución e inhabilidad general por el término de 15 años al señor Gustavo Francisco Petro Urrego y (ii) decisión del 13 de enero de 2014 proferida por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, que resolvió no reponer y en consecuencia confirmar el fallo de única instancia del 9 de diciembre de 2013. Contra esta decisión, se interpuso recurso de súplica, por lo cual se remitió al despacho del Magistrado Gustavo E. Gómez Aranguren y a la fecha no ha sido resuelto⁵⁵.
- 3.1.14.** Posteriormente, en el ámbito de la acción de tutela del expediente T-4.437.020, el juez de segunda instancia revocó y denegó la protección. A través de la sentencia del 6 de junio de 2014, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, revocó la sentencia proferida por la Sala Civil de Restitución de Tierras del Tribunal Superior y denegó el amparo de los derechos fundamentales pretendidos por el ciudadano Verano Muñoz. Consideró al respecto, que no está legitimado para solicitar la protección del debido proceso internacional quien no forma parte de la actuación que se surte en las instancias internacionales, entre otras razones de fondo sobre los derechos políticos del actor.

3.2. Examen de procedencia de las acciones de tutela que exigen el

⁵⁵ Afirmación corroborada por la Sección Segunda del Consejo de Estado mediante escrito allegado a la Secretaría General de la Corte Constitucional el 15 de octubre de 2014.

acatamiento de las medidas cautelares

La Sala debe reiterar de manera puntual, que conforme a la jurisprudencia constitucional, las medidas cautelares emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, son pronunciamientos que, conforme al principio fundante del derecho internacional sobre la buena fe y al ser el Estado colombiano parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y aceptar la competencia de los órganos de supervisión del Sistema Interamericano, son vinculantes en el orden interno, manteniendo la discrecionalidad del Estado en la forma de ejecutar su cumplimiento. En sustento de lo anterior, es posible acudir a la acción de tutela para solicitar el cumplimiento de las medidas cautelares cuando las entidades estatales llamadas a cumplirlas han sido negligentes y los derechos a la vida y/o a la integridad personal de los beneficiarios están en grave riesgo.

No obstante, antes de analizar el fondo del asunto, es necesario que la Sala determine si proceden las acciones de tutela interpuestas por los electores de un funcionario de elección popular para exigir el cumplimiento de las medidas cautelares emitidas por la Comisión Interamericana. Agotado el paso anterior, se procederá a analizar el segundo de los problemas jurídicos planteados.

3.2.1. Legitimación por activa

3.2.2. El artículo 86 de la Constitución dispone que la acción de tutela es un mecanismo que puede ser ejercido por toda persona *“por sí mismo o por quien actúe a su nombre”*, para obtener la protección urgente de los derechos fundamentales que se estimen violados por la acción u omisión de cualquier autoridad estatal o entidad particular, en este último caso en ciertos eventos.

3.2.3. En primer lugar, la Sala advertirá que en el caso de los expedientes T-4.381.931 y T-4.385.761, en los que fungen como accionantes los señores Neys Santana Sarmiento Jiménez y Angie Yuliet Talero Cardozo, respectivamente, según certificaciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil, ni siquiera ejercieron el derecho al voto en las elecciones del 30 de octubre de 2011⁵⁶, día en el que fue elegido el Alcalde Mayor de Bogotá, beneficiario de las medidas cautelares de la CIDH. Por ello, la Sala observa que, con base en las consideraciones

⁵⁶ En el caso del actor Neys Santana Sarmiento Jiménez identificado con la cédula No. 8.639.619, la Registraduría afirmó que “se encuentra inscrito y habilitado para votar en el Puesto 34 PIO XII, de la Zona 08 Kennedy, de la ciudad de Bogotá, por inscripción efectuada desde el 21/05/2007 y NO ejerció el derecho al voto, en las Elecciones de Autoridades Locales realizadas el 30 de octubre de 2011” (Registraduría Nacional, escrito allegado a la Secretaría General el 17 de octubre de 2014). En el caso del accionante Angie Yuliet Talero Cardozo identificada con cédula No. 1030631207, la Registraduría afirmó que “para las elecciones del 30 de octubre de 2011 **no figura en el censo** para sufragar en Bogotá” (Énfasis propio). Cuaderno de instancia, fl. 112.

establecidas en la sentencia T-516 de 2014⁵⁷, estos casos tienen mayores razones para ser declarados improcedentes aun cuando se acepte el estudio de fondo, *“toda vez que para demostrar la legitimidad por activa en el trámite de la tutela cuando a través de ella se pretende la protección del derecho de participación en la conformación, ejercicio y control del poder político, debe acreditarse que la persona sufragó en las elecciones donde fue elegida la persona que ahora está ausente en su cargo”*, situación que no ocurre en alguno de los expedientes mencionados.

- 3.2.4.** En segundo lugar, en lo referente a los demás asuntos objeto de revisión, es necesario advertir que en la jurisprudencia constante sobre la procedencia de la acción de tutela para exigir el cumplimiento de las medidas cautelares adoptadas por la CIDH (sentencias T-558 de 2003⁵⁸, T-786 de 2003⁵⁹, T-524 de 2005⁶⁰, T-435 de 2009⁶¹ y T-078 de 2013⁶², descritas detalladamente en las consideraciones de esta providencia), se pueden resaltar dos elementos comunes en todos los casos: **(i)** quien interpone la acción de tutela es el beneficiario directo de la medida cautelar emitida por el organismo internacional, o en su defecto, una persona que actúa como agente oficioso por presentarse circunstancias que imposibilitan la presentación de la acción constitucional por el mismo beneficiario, tales como la desaparición forzada y amenazas graves a la integridad personal (T-786 de 2003 y T-435 de 2009) y **(ii)** la coincidencia entre los objetivos/propósitos perseguidos por las medidas cautelares adoptadas y la solicitud de tutela.

En cuanto al segundo factor, la Corte ha establecido que la acción de tutela *“no fue concebida para garantizar el cumplimiento interno de las medidas cautelares decretadas por la CIDH. No obstante, **nada obsta para que, en determinados casos, los dos mecanismos puedan llegar a complementarse, cuando quiera que persigan idénticos objetivos.** Así pues, el juez de tutela puede emanar una orden para que la autoridad pública proteja un derecho fundamental cuya amenaza o vulneración justificó la adopción de una medida cautelar por parte de la CIDH mas no para ordenar la mera ejecución de ésta, sin que concurran los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela”* (Énfasis de la Sala)

Por tanto, para revisar la procedencia de la acción de tutela en caso de solicitar la debida ejecución de las medidas cautelares otorgadas por la CIDH, debe tenerse en cuenta el sujeto y el objeto de protección de las medidas cautelares previamente adoptadas por la CIDH en un asunto concreto. Así pues, la Sala procederá analizar si en el asunto bajo

⁵⁷ M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁵⁸ M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁵⁹ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁶⁰ M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁶¹ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁶² M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

examen se cumple con ambos requisitos de procedencia.

De una lectura juiciosa de cada uno de los puntos de evaluación que plantea la Comisión en el marco de la Resolución 5/2014 del 18 de marzo de 2014 (“Medida Cautelar No. 374-13”), se observa que; por una parte, el sujeto protegido y a favor de quien se emiten las medidas es el señor Gustavo Francisco Petro Urrego, en calidad de Alcalde Mayor de la ciudad de Bogotá, y por otra parte, el objeto de protección son “los derechos políticos del señor Gustavo Francisco Petro Urrego” para que pueda cumplir el periodo para el cual fue elegido como Alcalde. En palabras de la CIDH:

“Tras analizar las alegaciones de hecho y de derecho presentadas por las partes, la Comisión considera que la información presentada demuestra prima facie que los derechos políticos del señor Gustavo Petro Urrego, elegido popularmente como Alcalde Mayor de la ciudad de Bogotá D.C. y actualmente en funciones, se encontrarían en una situación de gravedad y urgencia, puesto que la consolidación de los efectos de la resolución que lo destituye de su cargo e inhabilita para el ejercicio de sus derechos políticos podría tornar inefectiva la eventual decisión sobre la petición P-1742-13. En consecuencia, de acuerdo con el Artículo 25 (1) de su Reglamento, la Comisión requiere a Colombia que suspenda inmediatamente los efectos de la decisión de 9 de diciembre de 2013, emitida y ratificada por la Procuraduría General de la Nación el 13 de enero de 2014, a fin de garantizar el ejercicio de los derechos políticos del señor Gustavo Francisco Petro Urrego y pueda cumplir con el periodo para el cual fue elegido como Alcalde de la ciudad de Bogotá D.C. el 30 de octubre de 2011, hasta que la CIDH se haya pronunciado sobre la petición individual P-1742-13” (Énfasis de la Sala).

De la misma forma, puede verse que para establecer si el caso cumple o no con los requisitos de gravedad, urgencia y daño irreparable, establecidos en el artículo 25 del Reglamento, la CIDH concentra su análisis en la situación del señor Alcalde y en la sanción impuesta por la autoridad disciplinaria en su contra, la cual presuntamente amenaza los derechos humanos establecidos en el artículo 23 de la CADH. Por consiguiente, el organismo internacional afirma que el requisito de gravedad se encuentra cumplido en su dimensión tutelar y cautelar, por cuanto, *“la posible aplicación de una sanción de naturaleza disciplinaria, adoptada por una autoridad administrativa, podría afectar el ejercicio de los derechos políticos del señor Gustavo Francisco Petro Urrego. Asimismo, en vista que el señor Gustavo Francisco Petro Urrego se encontraría actualmente en funciones, la*

decisión de destitución podría representar la separación de su cargo como Alcalde de la ciudad de Bogotá”.

Seguidamente de esta apreciación, el organismo interamericano hace referencia a la petición individual registrada bajo el número P-1742-13, en la que se alegan presuntas violaciones a los derechos a la integridad personal, a las garantías judiciales, a los derechos políticos, a la igualdad ante la ley y a la protección judicial, todos establecidos en los artículos 5, 8, 23, 24 y 25 de la Convención Americana en *“alegado perjuicio del señor Gustavo Francisco Petro Urrego”*. Por tanto, se encuentra justificada la gravedad en el sentido en que, el estudio de fondo de tal petición se tornaría abstracto si no se toman medidas cautelares para evitar la separación del cargo del Alcalde.

También estima la Comisión que el requisito de urgencia se encuentra cumplido, toda vez que *“la sanción disciplinaria de destitución podría materializarse en cualquier momento y generar sus efectos de manera inmediata, en vista que las tutelas destinadas a proteger los derechos del señor Gustavo Francisco Petro habrían sido revocadas por el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura”*.

Y finalmente, sobre el requisito de la “irreparabilidad del daño”, la Comisión considera que se encuentra cumplido, porque (a) *“de ejecutarse la decisión de la Procuraduría General de la Nación, se podría generar un daño irreparable al señor Gustavo Francisco Petro Urrego en el ejercicio de los derechos políticos y ante la posibilidad de ser destituido de su cargo como Alcalde de Bogotá D.C., por el cual fue elegido por votación popular para un periodo de cuatro años”* y (b) de materializarse la destitución como Alcalde de Bogotá D.C., se tornaría *“inefectiva la eventual decisión sobre la petición individual”*, pues *“en vista que de ejecutarse dicha decisión las autoridades competentes tendrían que llamar a elecciones para elegir un nuevo Alcalde”*.

Se observa que dentro del análisis del requisito de la irreparabilidad del daño, la CIDH acepta que la destitución *“podría generar un posible efecto colateral en el derecho de las personas que votaron también por el señor Gustavo Francisco Petro Urrego”*, afirmación que es a todas luces verdadera, en la medida en que el contenido de los derechos políticos –tanto del artículo 23 de la Convención Americana como del artículo 40 de la Constitución Política-, implica el derecho a ejercer el voto, es decir, la facultad que tienen los ciudadanos de decidir directamente y de elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán en la toma de decisiones en asuntos públicos.⁶³ Sin embargo, estos derechos, dentro del asunto bajo referencia no están siendo analizados como objeto de protección de las medidas cautelares

⁶³ Ver al respecto la sentencia T-516 de 2014 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. En el caso de la Corte IDH, ver la sentencia del 6 de agosto de 2008 del caso Castañeda Gutman contra México, párrs. 144-150.

adoptadas por la CIDH, sino que se mencionan como un contenido que debe ser analizado en la evaluación de fondo del caso, lo que además se corrobora al afirmarse que la destitución puede tener *posiblemente* un “*efecto colateral*” en el derecho de las personas que votaron por el señor Petro Urrego y al centrarse el análisis de la medida en la sanción disciplinaria y no penal contra el funcionario público.

La Resolución, además establece los beneficiarios de las medidas cautelares. Así, conforme al numeral 3° del artículo 25 del Reglamento de la CIDH, el cual dispone que “*Las medidas cautelares podrán proteger a personas o grupos de personas, siempre que el beneficiario o los beneficiarios puedan ser determinados o determinables, a través de su ubicación geográfica o su pertenencia o vínculo a un grupo, pueblo, comunidad u organización*”, se fija como beneficiario al Alcalde Mayor de Bogotá, con las siguientes palabras: “*La solicitud ha sido presentada a favor de Gustavo Francisco Petro Urrego, quien se encuentra plenamente identificado*”.

Con base en las anteriores apreciaciones, la Sala concluye que el sujeto y objeto de protección de las medidas cautelares adoptadas por la Comisión está claramente identificado y determinado, y por tanto, la legitimidad para actuar no le corresponde a todos los ciudadanos que ejercieron su derecho al voto, sino únicamente al beneficiario de aquellas, es decir, al señor Alcalde, tal como se ha estudiado en los casos de la jurisprudencia constitucional.

Por último, la Sala estima pertinente resaltar que las circunstancias de los casos estudiados por la Corte sobre la procedencia de la acción de tutela para solicitar el cumplimiento de las medidas cautelares, se enmarcan en contextos de violaciones graves a los derechos humanos, como desapariciones forzadas, hostigamientos por parte de miembros de la fuerza pública, torturas, entre otras situaciones que guardan relación directa a la vulneración de derechos fundamentales a la integridad personal y a la vida de una persona o un grupo determinado de individuos. Del mismo modo, se observa que en los casos estudiados las autoridades competentes de proteger a los beneficiarios actuaron negligentemente y sin el cumplimiento de investigaciones serias e imparciales que impidieran el desconocimiento de los derechos fundamentales, situación que no sucede en el caso bajo estudio, puesto que, como se dejó constancia en los hechos probados, actualmente el Estado ha cumplido con la orden de la Comisión a través de las medidas provisionales emitidas y vigentes por el Consejo de Estado, juez natural y competente para decidir la causa del beneficiario.

3.3. Conclusiones y decisión

En suma, en el caso de los expedientes T-4.381.931 y T-4.385.761, en los que fungen como accionantes los señores Neys Santana Sarmiento Jiménez y Angie Yuliet Talero Cardozo, respectivamente, según certificaciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil, ni siquiera ejercieron el derecho al voto en las elecciones del 30 de octubre de 2011, día en el que fue elegido el Alcalde Mayor de Bogotá, beneficiario de las medidas cautelares de la CIDH. Por ello, la Sala declarará estas acciones de tutela improcedentes.

En los demás casos revisados en la presente providencia, se concluye que no existe una legitimación en la causa activa, en la medida en que el objeto y sujeto de protección de la resolución de medidas cautelares adoptada por la CIDH el pasado 18 de marzo de 2014, es específicamente el ejercicio de los derechos políticos del Alcalde Mayor de Bogotá, el señor Gustavo Francisco Petro Urrego, y en ese orden, los ciudadanos que actúan como actores solicitando la protección de sus derechos políticos a través de la acción de tutela invocando las medidas cautelares de la Comisión, no están legitimados para hacerlo.

Por lo anterior, la Corte Constitucional confirmará las decisiones de los jueces de instancia, en el sentido de declarar la improcedencia de las acciones de tutela interpuestas por ciudadanos que no fueron beneficiarios de las medidas cautelares adoptadas por la CIDH.

4. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 9 de abril de 2014, adoptada por la Sección Segunda, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro del expediente **T-4.381.926**, por las razones expuestas en la presente providencia.

SEGUNDO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 9 de abril de 2014, adoptada por la Sección Segunda, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro del expediente **T-4.381.931**, por las razones expuestas en la presente providencia.

TERCERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 11 de abril de 2014, adoptada por la Sección Segunda, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro del expediente **T-44.385.669**, por las razones expuestas en la presente providencia.

CUARTO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 30 de abril de 2014, adoptada por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, dentro del expediente **T-4.385.761**, por las razones expuestas en la presente providencia.

QUINTO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 23 de abril de 2014, adoptada por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, dentro del expediente **T-4.403.603**, por las razones expuestas en la presente providencia.

SEXTO: CONFIRMAR la sentencia emitida el 6 de junio de 2014, proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, la cual revocó la decisión de primera instancia emitida el 21 de abril de 2014, por la Sala Civil – Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, dentro del expediente **T-4.437.020**, por las razones expuestas en la presente providencia.

SÉPTIMO: Líbrense por Secretaría, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Magistrada (E)
Con aclaración de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

ANDRÉS MUTIS VANEGAS
Secretario General (E)