

**Riesgo de responsabilidad internacional de Colombia por la limitación de los  
derechos políticos en procesos administrativos**

**Tesis de pregrado**

**Pontificia Universidad Javeriana**

**Facultad de Ciencias Jurídicas**

**Carrera de Derecho**

**Bogotá D.C.**

**2020**

## **Resumen**

Existe un riesgo de responsabilidad internacional para Colombia por la violación del artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, derivado de la limitación de derechos políticos en procesos administrativos. Esta hipótesis parte de la idea de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha mantenido una interpretación literal del mencionado artículo, en virtud de la cual estos derechos solamente pueden ser limitados por un juez penal, de la cual se ha alejado el comportamiento del Estado. Este riesgo se podría mitigar a través de una reforma del ordenamiento jurídico o de la aplicación del control difuso de convencionalidad.

## **Palabras claves**

Responsabilidad internacional del Estado; artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; derechos políticos; control de convencionalidad

## TABLA DE CONTENIDO

Resumen .....	2
Introducción.....	4
I. Responsabilidad internacional del estado por violación de las obligaciones derivadas del artículo 23.2 de la Convención americana sobre derechos humanos .....	7
1.1. La responsabilidad internacional del Estado en el Sistema interamericano de derechos humanos .....	7
1.2. Las obligaciones generales de la Convención americana sobre derechos humanos	10
1.3. Las obligaciones internacionales derivadas del artículo 23.2 de la Convención americana sobre derechos humanos .....	12
II. La restricción de derechos políticos en procesos administrativos en Colombia .....	16
2.1. Limitación de derechos políticos por responsabilidad disciplinaria y fiscal .....	16
2.2. Pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre la limitación de derechos políticos en procesos administrativos .....	18
2.2.1. Pronunciamientos de la Corte Constitucional anteriores a la sentencia C-101 de 2018 sobre la limitación de derechos políticos en procesos administrativos .....	19
2.2.2. Pronunciamientos de la Corte Constitucional a partir de la sentencia C-101 de 2018 sobre la limitación de derechos políticos en procesos administrativos .....	25
2.3. Posición del Consejo de Estado sobre la limitación a derechos políticos en procesos administrativos .....	34
III. Análisis del riesgo concreto de responsabilidad internacional de Colombia .....	36
IV. Alternativas para la mitigación del riesgo de responsabilidad internacional.....	40
4.2.1. Control difuso de convencionalidad por parte de la Corte Constitucional.....	46
4.2.2. Control difuso de convencionalidad por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo .....	47
Conclusiones.....	49
Referencias .....	52

## **Introducción**

El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, CADH) contempla los derechos políticos que deben garantizar los Estados parte y establece que estos solo podrán ser limitados vía sanción, “exclusivamente por (...) condena, por juez competente, en proceso penal” (CADH, Art. 23.2). No obstante, el ordenamiento jurídico colombiano prevé la posibilidad de que estos derechos sean limitados en el marco de los procesos administrativos adelantados por la Procuraduría General de la Nación (en adelante, PGN) y la Contraloría General de la Nación (en adelante, CGN) en el juicio de responsabilidad disciplinaria y fiscal que adelanta cada una, respectivamente. En ese sentido, de acuerdo con el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia de la República (s.f.), al finalizar el año 2017, había 8.891 funcionarios públicos inhabilitados por la PGN para ejercer funciones públicas por haber incurrido en faltas disciplinarias.

Uno de esos casos corresponde al del exalcalde de Bogotá, Gustavo Petro, quien, al ser inhabilitado en 2017 por la PGN, interpuso una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH) al considerar que el Estado había violado el mencionado artículo 23 con dicha sanción. En efecto, así lo consideró la CIDH quien, en 2018 remitió el caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) calificándolo como un asunto de orden público dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante, SIDH), y solicitando que se declarara la responsabilidad internacional del Estado de Colombia por la violación de la norma convencional.

En este orden de ideas, el presente trabajo presenta como hipótesis central que existe un riesgo de responsabilidad internacional para el Estado de Colombia por la violación del artículo 23.2 de la CADH (en adelante, artículo 23.2) derivado de la limitación de los derechos políticos en el marco de procesos administrativos, sin que medie condena de un

juez penal como exige el texto de la norma. Esta hipótesis parte de dos premisas: (i) que la Corte IDH, como intérprete final y definitivo de la CADH, ha mantenido una interpretación literal del artículo 23.2 al establecer que los derechos políticos solo pueden ser limitados por juez competente en proceso penal; y (ii) que el Estado ha desconocido esta obligación en atención a las facultades de destituir e inhabilitar con las que cuentan la PGN y la CGN.

Para demostrar esta hipótesis, el presente texto se desarrolla en cuatro capítulos. En el primero, se realiza una aproximación a la responsabilidad internacional del Estado, particularmente, por la violación del artículo 23.2, a través de una caracterización de las obligaciones internacionales que se derivan de esta norma, según la jurisprudencia de la Corte IDH y la doctrina sobre la materia.

En el segundo capítulo, se realiza una exposición de las normas internas en la que se sustenta la facultad de los órganos administrativos de control —PGN y CGN— de limitar derechos políticos, y un análisis de las sentencias de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en las que se ha abordado la tensión que existe entre dichas facultades y la CADH, a partir de algunas posturas que nos permiten demostrar que los argumentos empleados por ambas cortes para avalar dichas facultades entrañan un incumplimiento de la obligación convencional. A partir de esto, en el tercer capítulo se caracteriza el riesgo concreto que existe para Colombia por la violación del artículo 23.2 de la CADH (en adelante, artículo 23.2).

Finalmente, en el cuarto capítulo proponemos dos alternativas que permitirían al Estado mitigar el riesgo de responsabilidad internacional: la reforma del ordenamiento jurídico interno y la aplicación del control difuso de convencionalidad por parte de los jueces nacionales, para lo que realizamos una aproximación teórica a esta herramienta.

El presente trabajo se ha desarrollado a partir de una metodología hermenéutica, con la lectura interpretativa del artículo 23.2 y la jurisprudencia de la Corte IDH, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado teniendo en cuenta la posición de la doctrina existente sobre la materia.

## **I. Responsabilidad internacional del estado por violación de las obligaciones derivadas del artículo 23.2 de la Convención americana sobre derechos humanos**

La responsabilidad internacional del Estado por el hecho ilícito internacional es una institución fundamental del derecho internacional público y, a su vez, uno de sus capítulos más complejos (Cançado, 2010). En ella se estructura la obligación de los Estados de responder por la violación de una obligación internacional (Higgins, 1994), por lo que sus principios generales se extienden al derecho internacional de los derechos humanos sentando los lineamientos generales para la atribución de responsabilidad en esta materia (Aguar, 1994).

En ese sentido, en este primer capítulo nos aproximaremos a los elementos de la responsabilidad internacional del Estado por el hecho ilícito internacional para abordar su relación con la responsabilidad del Estado en el derecho internacional de los derechos humanos, particularmente, por la violación de las obligaciones contenidas en el artículo 23.2.

### **1.1. La responsabilidad internacional del Estado en el Sistema interamericano de derechos humanos**

Hablar de responsabilidad internacional del Estado exige, sin duda, la remisión al *Draft Articles on Responsibility of States for International Wrongful Acts* (en adelante, DAR), acogido por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2001 (Organización de las Naciones Unidas, 2007). De acuerdo con Bondansky y Crook (2002), el DAR refleja los esfuerzos de codificación sobre esta amplia materia realizados por la Comisión de Derecho Internacional, al recoger los presupuestos necesarios para que se configure la responsabilidad internacional del Estado.

Con fundamento en el DAR, la responsabilidad internacional existe cuando “(...) un comportamiento consistente en una acción u omisión: a) Es atribuible al Estado según el derecho internacional; y b) Constituye una violación de una obligación internacional del Estado” (DAR, Art. 2).

Con base en lo anterior, debe concurrir, en primer lugar, la existencia una conducta contraria a una obligación internacional vinculante para el Estado, la cual se denomina como hecho internacionalmente ilícito (Crawford, 2013). Según Cassese (2005), éste puede darse a través de una acción o una omisión y es irrelevante la naturaleza de la fuente de la obligación infringida, que puede ser un tratado, una decisión vinculante proferida por una organización internacional o una norma consuetudinaria.

El hecho internacionalmente ilícito debe ser, además, atribuirle al Estado según las reglas del derecho internacional. Para ello, siguiendo a Cassese (2005), lo primero que se debe verificar es si la violación de la obligación internacional fue realizada materialmente por un órgano o individuo con la calidad de agente estatal de acuerdo con el ordenamiento interno del Estado. Si éste es el caso, el hecho ilícito le será atribuible al Estado, incluso si el agente actuó por fuera de sus competencias, como establece el artículo 4 del DAR.

De no tratarse de un agente estatal, será necesario evaluar si se configura uno de los escenarios de atribución por hechos de particulares previstos en el Capítulo II del DAR, en los que se incluyen los casos de comportamiento de personas bajo la dirección o control del Estado, y en ausencia o defecto de las autoridades estatales (DAR, Arts. 8-11).

Las reglas expuestas han servido en varias oportunidades como lineamiento general para la Corte IDH (2003, Cinco Pensionistas vs Perú. 2006; Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia) en los análisis de atribución de responsabilidad por violaciones a las obligaciones consagradas en la CADH. De hecho, hay una referencia expresa al DAR en la sentencia del

caso *López y otros vs. Argentina* como el instrumento que las recoge (Corte IDH, 2019, párr. 28).

No obstante, la Corte IDH (2005, *Masacre de Mapiripán vs. Colombia*, párr. 140; 2006, *Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, párr.139) ha sostenido que, en atención a la naturaleza especial de la CADH como tratado de derechos humanos, las obligaciones generales de respeto y garantía contenidas en sus artículos 1.1 y 2 tienen aplicación preferente y constituyen *lex specialis* para la responsabilidad estatal en esta materia sobre el derecho internacional general. Como anota Mejía (2017), esto obedece a la tensión que existe entre el derecho internacional público general y el derecho internacional de los derechos humanos, ya que en el primero las categorías jurídicas se encuentran definidas desde una relación entre Estados, y en el segundo, entre los Estados y las personas.

Un ejemplo de esto se observa en el análisis del elemento subjetivo de la responsabilidad. La interpretación que ha hecho la Corte IDH de la CADH coincide con el artículo 4 del DAR cuando determina que todo Estado es internacionalmente responsable por cualquier acción u omisión de sus agentes u órganos, sin importar su jerarquía.<sup>1</sup> Sin embargo, en los casos en que el ilícito internacional ha sido ejecutado por particulares, la Corte IDH (2004, *19 comerciantes vs. Colombia*, párr. 140) no se ha referido directamente a los artículos 8 o 9 del DAR, realizando la atribución en virtud del principio de debida diligencia y de otras formas específicas de conexión, tales como la colaboración, aquiescencia y tolerancia, que han sido desarrolladas en atención a las necesidades específicas de protección en el derecho internacional de los derechos humanos (Manero, 2012, p.105).

---

<sup>1</sup>Esta regla se observa de forma reiterada en diferentes sentencias de la Corte IDH (1999, *Niños de la calle vs. Guatemala*, párr. 220; 2004, *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, párr. 144; 2004, *19 comerciantes vs. Colombia*, párr. 181).

Así, como señala Attanasio (2006), a pesar de que existe concordancia en los principios generales de responsabilidad del Estado reconocidos por la Corte IDH con los del derecho internacional general plasmados en el DAR, la CADH prevé disposiciones especiales de aplicación preferente en sus artículos 1.1 y 2 que afectan el análisis de responsabilidad internacional del Estado.

## **1.2. Las obligaciones generales de la Convención americana sobre derechos humanos**

Las obligaciones generales de la CADH son las de respeto y garantía de los derechos humanos, así como la de adoptar medidas de derecho interno, previstas en los artículos 1.1 y 2 de este tratado, respectivamente.

La Corte IDH (2018, Pueblo indígena Xucuru vs. Brasil, párr. 121) ha definido las obligaciones de respeto y garantía diferenciando un sentido negativo y uno positivo en su contenido. El negativo hace referencia a la obligación de respeto, que exige a los Estados abstenerse de privar o limitar injustificadamente el goce de los derechos reconocidos en la CADH. Esta cobra especial importancia en relación con los derechos civiles y políticos — vida, integridad personal, libertad de reunión, participación política, etc.—, cuya protección requiere del reconocimiento de esferas individuales en las que el Estado solo puede penetrar de manera limitada (Corte IDH, Opinión Consultiva 6/86, párr. 6).

En su sentido positivo, el artículo 1.1. de la CADH refiere a la obligación de garantía, que comprende el deber de los Estados de organizar su estructura interna de tal forma que sus instituciones tengan la capacidad de asegurar, a través de medidas afirmativas, el ejercicio libre de los derechos humanos (Corte IDH, 2016, i.v. vs. Bolivia, párr. 207). La Corte IDH (2013, Comunidades afrodescendientes desplazadas vs. Colombia, párr. 281) ha reconocido

que la obligación de garantía incluye el deber de los Estados de prevenir, investigar y sancionar las violaciones de derechos humanos de las personas bajo su jurisdicción, incluso cuando no sean ejecutadas por agentes del Estado.

Por su parte, la obligación general de adoptar medidas de derecho interno exige a los Estados expedir las normas necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos en la CADH (Corte IDH, 2005, Gómez Palomino vs. Perú; 2006, Claude Reyes y otros vs. Chile), y suprimir y abstenerse de expedir aquellas que entrañen violaciones a los mismos u obstaculicen su ejercicio (Corte IDH, 1999, Petruzzi vs. Perú).

Del análisis conjunto de las obligaciones generales expuestas en relación con cada uno de los derechos protegidos, surgen las obligaciones específicas para los Estados parte de la CADH (González y Sanabria, 2013, p. 45), de manera que la responsabilidad internacional en el SIDH siempre estará determinada por el incumplimiento conexo de una obligación general con un derecho particular (Corte IDH, 1988, Velásquez Rodríguez vs. Honduras, párr. 162).

Conviene entonces notar que, en el SIDH, el Estado puede ser responsable internacionalmente por violaciones de derechos humanos llevadas a cabo por particulares cuando éste no las haya prevenido o investigado con diligencia, sin que sea necesario que se configure una de las situaciones previstas en los artículos 8 al 11 del DAR. En estos casos, el hecho internacionalmente ilícito será la infracción directa por parte del Estado de la obligación sustancial de garantizar el derecho vulnerado por el particular (artículo 1.1. de la CADH en relación con el artículo del derecho violado), y no el acto del particular en sí mismo (Corte IDH, 2010, Cepeda Vargas vs. Colombia). En consecuencia, la atribución del ilícito se dará de acuerdo con el artículo 4 del DAR al haber sido ejecutado por el órgano estatal encargado de garantizar el derecho.

### **1.3. Las obligaciones internacionales derivadas del artículo 23.2 de la Convención americana sobre derechos humanos**

Los derechos políticos se encuentran previstos expresamente en el artículo 23 de la CADH, cuyo texto es el siguiente:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
  - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
  - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
  - c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal. (CADH, Art. 23)

El numeral primero del artículo citado incluye las garantías principales, tanto individuales como colectivas, de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Entre ellas se encuentra el derecho a votar y a ser elegido, y a acceder a las funciones públicas y a mantenerse en ella en condiciones de igualdad. (Corte IDH, 2005, Yatamá vs. Nicaragua, párrs. 194, 201).

El mencionado artículo 23.1, en relación con las obligaciones generales de los artículos 1.1 y 2 de la CADH, obliga a los Estados a adoptar todas las medidas efectivas y la regulación adecuada para asegurar que sus ciudadanos tengan la oportunidad real de ejercer

sus derechos políticos, más allá del reconocimiento formal de estos en la ley. Ello implica, por ejemplo, celebrar elecciones, permitir la postulación y acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad y asegurar el ejercicio de los cargos públicos de quienes llegaron a ellos democráticamente (Corte IDH, 2010, Cepeda Vargas vs. Colombia, párr. 172).

Ahora bien, estas garantías no son absolutas ya que su ejercicio puede ser restringido por cada Estado. Sin embargo, las restricciones deben darse únicamente por las causales establecidas en el numeral 2 del Artículo 23 de la CADH (Corte IDH, 2005, Yatamá vs. Nicaragua párr. 206) ya que como señala Adén (2012, p. 391), los derechos políticos constituyen la base de la democracia representativa y del pluralismo político, por lo que su limitación no puede quedar al arbitrio del Estado.

Una de las causales previstas en el artículo 23.2 es la “condena, por juez competente, en proceso penal”. La Corte IDH solo se ha pronunciado sobre esta en el caso *López Mendoza vs. Venezuela* (2011), en el que hizo una interpretación literal del artículo 23.2 al concluir que una restricción a los derechos políticos, a través de una sanción, solo es permitida si la impone un juez por medio de una sentencia condenatoria proferida en el marco de un proceso penal.

A partir de la contraposición realizada por la Corte IDH entre el proceso penal y el proceso sancionatorio administrativo, se puede concluir que *proceso penal* en el artículo 23.2 hace referencia a aquel que se adelanta ante un juez de la jurisdicción penal en contra de una persona por la comisión de un delito; y *condena*, a la sentencia judicial que declara la responsabilidad penal del investigado.

En ese sentido, en el caso *López Mendoza vs. Venezuela* (2011), la Corte IDH declaró la responsabilidad internacional del Estado por la violación del artículo 23.2 en relación con las obligaciones generales de respeto y garantía, así como de adoptar medidas de derecho

interno, por haber inhabilitado al líder de la oposición Leopoldo López para participar en las elecciones de alcaldes de 2008, a través de una sanción impuesta en un proceso administrativo

La CIDH ha mantenido la interpretación literal de la expresión “condena, por juez competente, en proceso penal”. En el caso *Petro Urrego*, la CIDH (2017, Informe No. 130/17, párr. 123) sostuvo que del artículo 23.2 se desprendía una regla clara conforme a la cual la sanción de inhabilitación para acceder a la función pública puede ser impuesta únicamente a través de una condena penal, y no por vía administrativa.

En este sentido, la CIDH concluyó que el Estado colombiano había violado el artículo 23.2 de la CADH en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento (CIDH, 2017, *Petro vs. Colombia*, párr. 128) al haber limitado los derechos políticos del exalcalde de Bogotá Gustavo Petro a través de una sanción de carácter disciplinario, impuesta por la Procuraduría General de la Nación en un proceso sancionatorio administrativo.

Con base en lo anterior, Gonzalez y Villalba (2014) señalan que la postura de los dos órganos del SIDH es clara: la limitación de derechos políticos a través de una sanción impuesta por fuera de un proceso judicial de carácter penal es contraria a la CADH.

En suma, como exponen Orozco (2019, p. 300) y Dalla (2011, p.28), no existe una fórmula única para el ejercicio los derechos políticos del numeral primero del artículo 23 de la CADH, por lo que cada Estado cuenta con una libertad de regular su propio sistema electoral para garantizar dicho ejercicio. Consideramos que esta hipótesis encuentra un claro respaldo en la sentencia del caso *Castañeda Gutman vs. México*, en el que la Corte IDH (2008, párr. 149) estableció que la CADH no determinaba una modalidad específica de participación política. No obstante, esa libertad no parece extenderse a las restricciones de los derechos políticos, ya que como sostienen Caballero y Rábago (2014, p. 570), las causales

contenidas en el numeral segundo del artículo 23 de la CADH tienen un carácter de taxativo y no permiten una interpretación ulterior por ser una regla y no un principio. Como vimos, esta es la postura que mantuvo la Corte IDH en el caso *López Mendoza vs. Venezuela* (2011), de la que se desprende que el término “condena por juez competente en proceso penal” es cerrado y no admite opción diferente alguna (Amaya, 2016, p.28).

De esto, se concluye que el artículo 23.2 de la CADH, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo tratado, obliga a los Estados, en primer lugar, a abstenerse de restringir los derechos políticos a través de sanciones que no correspondan a una sentencia proferida por un juez en un proceso penal y, en segundo lugar, a remover cualquier norma interna que permita una limitación en un proceso que no tenga estas características.

Un comportamiento de un Estado parte de la CADH contrario a estas obligaciones generaría su responsabilidad internacional ante el SIDH: el hecho internacionalmente ilícito estaría dado por la restricción a los derechos políticos de una persona por fuera de un proceso penal y/o por la existencia de una norma doméstica que lo permita, lo que es contrario al artículo 23.2 en relación con los artículos 1.1. y 2 de la CADH. Este hecho internacionalmente ilícito le sería atribuible al Estado conforme a la regla general de atribución descrita en el artículo 4 del DAR, acogida por la Corte IDH, en cuanto la violación provendría de un órgano estatal.

## **II. La restricción de derechos políticos en procesos administrativos en Colombia**

En el ordenamiento interno colombiano existen dos escenarios en los que es posible la limitación de derechos políticos a través de un acto administrativo proferido en un proceso de igual naturaleza, por fuera de la reserva penal y judicial prevista en el artículo 23.2: el de responsabilidad disciplinaria y el de responsabilidad fiscal.

### **2.1. Limitación de derechos políticos por responsabilidad disciplinaria y fiscal**

La potestad disciplinaria es una de las formas de *ius puniendi* del Estado (Santamaría, 2000), en virtud de la cual este puede exigir a los servidores públicos un comportamiento recto y acorde con sus deberes constitucionales y legales imponiendo sanciones a aquellos que los incumplan (Mejía, 2014).

En Colombia, el artículo 3 del Código General Disciplinario (en adelante, CGD), en desarrollo del artículo 277 de la Constitución Política, designa a la PGN como el órgano titular del poder disciplinario, encargado de investigar y sancionar las faltas disciplinarias de los funcionarios públicos.

Dentro de las sanciones que puede imponer la PGN se encuentra la destitución e inhabilidad general, que implica la desvinculación del cargo del funcionario sancionado y la imposibilidad de acceder a cargos estales por el término señalado en el fallo, que puede ser entre cinco y quince años según la gravedad de la falta<sup>2</sup> (CGD, arts. 48 y 49). Ambas

---

<sup>2</sup> Vale la pena aclarar que el CGD también contempla la sanción de suspensión e inhabilidad especial que implica la separación del cargo del funcionario sancionado y la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo distinto, por el término señalado en el fallo, que no será superior a 48 meses (CGD, arts. 48 y 49). No obstante, en el presente trabajo nos referiremos únicamente a la destitución e inhabilidad general, al ser la sanción que implica la restricción más gravosa de derechos políticos y sobre la cual existen pronunciamientos de la Corte IDH, la CIDH y la Corte Constitucional. Ello, sin perjuicio de que de la suspensión e inhabilidad especial se pueda derivar un riesgo de responsabilidad internacional para el Estado por violación del Artículo 23.2.

sanciones se derivan de una facultad constitucional del Procurador general de la nación.<sup>3</sup> No obstante, al ser la PGN un órgano de carácter administrativo y no judicial (Corte Constitucional de Colombia, C-743 de 1998), la limitación de los derechos políticos derivada de estas sanciones sería contraria al artículo 23.2 de la CADH.

De otro lado, la responsabilidad fiscal se refiere a la obligación que tienen los funcionarios públicos de reparar los daños patrimoniales que hayan causado al Estado como consecuencia de un manejo indebido de los recursos públicos (Herrera, 1996). En Colombia, el funcionario declarado responsable fiscalmente es condenado al pago de una indemnización por el daño causado (Corte Constitucional de Colombia, C-840 de 2001) y de acuerdo con el artículo 42 del CGD y el artículo 60 de la Ley 610 de 2000, queda inhabilitado para ejercer cargos públicos y contratar con el Estado por el término que dispone la ley, o hasta que sea excluido del Boletín de responsables fiscales.

Según el artículo 267 de la Constitución Política y el artículo 63 de la Ley 610 de 2000, la CGN es la entidad competente para adelantar los procesos de responsabilidad fiscal que tienen como consecuencia inmediata la limitación de los derechos políticos del funcionario sancionado.

Al respecto, la Corte Constitucional sostuvo que la aplicación de la inhabilidad por responsabilidad fiscal no es una consecuencia del poder sancionador del Estado, sino que “es una restricción sustentada en una circunstancia objetiva que se deriva de un hecho verificable que es la declaración administrativa de responsabilidad fiscal, por lo que no es una

---

<sup>3</sup> El numeral 1 del artículo 278 de la Constitución Política prevé como una función del Procurador General de la Nación, desvincular del cargo a los funcionarios públicos que infrinjan la Constitución y la ley, obtengan un provecho patrimonial de sus funciones, obstaculicen las investigaciones cualquier autoridad administrativa o judicial, o actúen con negligencia en la sanción de faltas de los empleados bajo su dependencia en la denuncia de hechos punibles bajo su conocimiento.

inhabilidad-sanción” (C-101 de 2018). De manera que, para esta corporación, la relación que existe entre la declaratoria de responsabilidad fiscal que hace la CGN y la circunstancia que configura la causal, que sería la verificación del nombre del sancionado en el boletín de responsables fiscales, es indirecta.

Diferimos de dicha consideración, pues en nuestro juicio, el origen real de limitación de los derechos políticos es la declaratoria de responsabilidad fiscal que sí proviene de un juicio de responsabilidad subjetivo. Por lo que, en nuestra opinión, la fuente de la inhabilidad no es una simple verificación de una circunstancia objetiva, porque si bien estar o no en el boletín lo es, esto depende únicamente, y de manera directa, de la potestad sancionadora de la administración a través del control fiscal que ejerce la CGN. De hecho, el artículo 60 de la Ley 610 del 2000 obliga a las contralorías territoriales a informar a la CGN los fallos de responsabilidad que hubieren sido anulados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y los que hayan revocado, para efectos de modificar el Boletín de responsables fiscales. Esto soportaría nuestra postura de que el origen real de la inhabilidad es la decisión de la CGN, más allá de que esta se manifieste en el Boletín de responsables fiscales.

Al margen de esto, dado que la CGN, al igual que la PGN, es un órgano administrativo y no judicial (Corte Constitucional de Colombia, C-557 de 2009), la limitación de los derechos políticos derivada directa o indirectamente de la declaratoria de responsabilidad fiscal sería contraria al artículo 23.2.

## **2.2. Pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre la limitación de derechos políticos en procesos administrativos**

La Corte Constitucional se ha pronunciado en varias oportunidades sobre la limitación de derechos políticos en los procesos administrativos adelantados por la PGN y la

CGN, concluyendo, en todos los casos, que no hay una contravención al artículo 23.2. A continuación, presentamos un análisis de la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre esta materia, dividiéndola en dos momentos: antes y después de la sentencia C-101 de 2018, en tanto en este fallo modificó los argumentos empleados para defender su tesis.

### **2.2.1. Pronunciamientos de la Corte Constitucional anteriores a la sentencia C-101 de 2018 sobre la limitación de derechos políticos en procesos administrativos**

La primera vez que la Corte Constitucional se pronunció sobre la convencionalidad de la limitación de derechos políticos en procesos administrativos fue a través de la sentencia C-028 de 2006, en la que declaró exequible los artículos del entonces vigente Código Único Disciplinario que permitían a la PGN destituir e inhabilitar funcionarios, concluyendo que estas sanciones no eran contrarias a la CADH.

En primer lugar, la Corte Constitucional (C-028 de 2006) defendió la potestad disciplinaria reconociéndola como un poder, no solo legítimo, sino necesario en la estructura y funcionamiento del Estado Social de Derecho, resaltando que sus mecanismos de sanción garantizan la correcta actuación de la administración y protegen a los ciudadanos de eventuales arbitrariedades y excesos de los funcionarios.

Para sustentar la compatibilidad de estas facultades con la CADH, la Corte Constitucional desarrolló tres argumentos principales: (i) que en virtud de las reglas hermenéuticas del artículo 29 de la CADH, la interpretación del artículo 23.2 debía ir de acuerdo con la evolución de los tiempos; (ii) que de acuerdo con el artículo 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969) esta interpretación debía ser armónica con otros instrumentos internacionales relacionados con la lucha contra la corrupción, que expresamente avalan la imposición de medidas disciplinarias como una

respuesta eficaz a esta problemática<sup>4</sup>; y (iii) que la CADH debía ser interpretada sistemáticamente con el texto de la Constitución, pues las disposiciones del tratado no tenían el rango de normas supraconstitucionales.

En primer lugar, diferimos de la forma en que la Corte Constitucional aplicó artículo 29 de la CADH que consagra el *principio pro persona*<sup>5</sup> como regla de interpretación del tratado. En virtud de este artículo, ninguna disposición de la CADH puede ser interpretada en el sentido de permitir a alguno de los Estados parte una limitación a los derechos mayor a la prevista en ella. Pues bien, la interpretación del artículo 23.2 realizada por la Corte Constitucional permitió, en efecto, una limitación de los derechos políticos mayor a la contemplada en la CADH al entender que una “condena, por juez competente, en proceso penal” incluye también las decisiones proferidas por órganos administrativos.

En segundo lugar, consideramos que la figura de la interpretación armónica de los tratados a la que aludió la Corte Constitucional no fue desarrollada de manera exhaustiva. Solo se evidencia una mención a la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados y a varios instrumentos sobre lucha contra la corrupción sin un ejercicio adicional para demostrar cómo unos tratados que no son de derechos humanos podían ser tenidos en consideración para interpretar el artículo 23.2 y, en particular, para permitir una restricción a los derechos políticos mayor a la establecida en el texto de la CADH (Reyes, 2009, p. 170). Como lo reconocen González y Villalba (2014), así como Cárcamo y Jiménez (2016),

---

<sup>4</sup> En particular, la Corte Constitucional de Colombia (C-028 de 2006) se refirió a la Convención interamericana contra la corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción.

<sup>5</sup> De acuerdo con Pinto (1997), el principio *pro persona* o *pro homine* es un criterio hermenéutico en virtud del cual se debe optar por la interpretación más restrictiva para establecer o aplicar limitaciones a los derechos humanos, y por la interpretación más extensiva cuando se trate de reconocerlos.

pareciera que esta figura fue creada y usada con ligereza para defender de cualquier forma la potestad sancionadora de la PGN.

De manera similar, encontramos que el argumento de la Corte Constitucional en virtud del cual la CADH no puede entenderse como una norma superior a la Constitución, encierra, en realidad, una justificación al incumplimiento de las obligaciones del tratado cuando este provenga de situaciones jurídicas avaladas en la norma constitucional.

Por cuenta del bloque de constitucionalidad<sup>6</sup> las disposiciones de la CADH hacen parte de la Constitución (Corte Constitucional de Colombia, C-028 de 2006). En este sentido, tendríamos un conflicto entre dos normas de rango constitucional: el artículo 278 de la Constitución y el artículo 23.2. Reyes (2009) sostiene que este conflicto debe ser resuelto a través del *principio pro persona* de la misma manera que la Corte Constitucional lo ha hecho en otras ocasiones, en las que ha aplicado la norma convencional por permitir una restricción menor a los derechos políticos que la Constitución, sin que ello signifique una jerarquización entre ambas.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> El Bloque de constitucionalidad hace referencia al conjunto de normas que integran la Constitución sin aparecer expresamente en el texto constitucional (Corte Constitucional de Colombia, T-280A de 2016). Como expone Uprimny (2018), esta figura se encuentra prevista en los artículos 53 (Convencidos OIT hacen parte de la legislación interna), 93 (prevalencia de los tratados de derechos humanos), 94 (derechos innominados) y 214 (se debe respetar el derecho internacional humanitario en los estados de excepción) de la Constitución. En este sentido, cualquiera de estas normas puede ser utilizada como parámetro para el control de constitucionalidad de las leyes, al considerarse integradas a la constitución (Corte Constitucional de Colombia, T-280A de 2016).

<sup>7</sup> En la sentencia C-551 de 2003 la Corte Constitucional se pronunció sobre la inhabilidad contenida en el artículo 122 de la Constitución Política, que restringe el acceso a la función pública a quienes, según sentencia judicial, hayan ocasionado una condena de reparación patrimonial en contra del Estado por su conducta dolosa o gravemente culpable. La discusión se dio porque la modificación propuesta permitía la restricción del acceso a la función pública por sentencia judicial sin que se exigiera que fue proferida en proceso penal. La Corte Constitucional indicó que en virtud del principio de favorabilidad o pro hominem, en caso de que una norma tenga más de una interpretación, deberá preferirse la más favorable a los derechos de la persona y la que mejor se armonice con las obligaciones internacionales del Estado. Por ello dispuso que la expresión “sentencia judicial ejecutoriada” contenida en el mencionado artículo debe entenderse como sentencia judicial ejecutoriada proferida en un proceso penal, para que se adecuara con lo determinado en el artículo 23.2.

Ahora bien, en nuestro concepto, la cuestión trasciende a la subordinación de la CADH a la Constitución Política y se centra en el cumplimiento de una obligación internacional. Si en virtud del artículo 23.2, los Estados están obligados a abstenerse de limitar los derechos políticos por fuera un proceso judicial y penal, y a eliminar las normas que lo permitan, la Constitución Política no puede ser una excusa para que el Estado actúe de forma contraria a ello. Así, esta postura de la Corte Constitucional, como bien señala Arévalo (2014), representa un incumplimiento del artículo 23 de la CADH y del artículo 27 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, en virtud del cual los Estados no pueden invocar disposiciones de derecho interno para incumplir con sus obligaciones internacionales.

La Corte Constitucional se pronunció de nuevo sobre la materia en la sentencia SU-712 de 2013 en la revisión de la acción de tutela interpuesta por la entonces senadora Piedad Córdoba, quien fue destituida e inhabilitada por la PGN por presuntos actos de colaboración con las FARC. En concreto, la accionante argumentó que la violación a sus derechos políticos había sido impuesta en contravía del artículo 23.2.

En esta ocasión, la Corte Constitucional negó el amparo y reiteró sus argumentos de la sentencia C-028 de 2006 para concluir que la facultad disciplinaria de la PGN, incluyendo la de destitución e inhabilitación, no era contraria a la CADH.

Como lo indica Roa (2015), hay un hecho que no puede pasar desapercibido en el análisis de esta sentencia, y es que para el momento en el que fue proferida ya la Corte IDH había fallado el caso *López Mendoza vs. Venezuela* (2011). Así, en la revisión de la acción interpuesta por Córdoba, la Corte Constitucional contaba con un parámetro de interpretación

del artículo 23.2 absolutamente claro y determinado por el intérprete único y final<sup>8</sup> de la CADH, en virtud del cual, los derechos políticos no pueden ser limitados a través de una sanción impuesta por un órgano administrativo.

No obstante, la Corte Constitucional se apartó del precedente de la Corte IDH afirmando que los supuestos de hecho del caso *López Mendoza vs. Venezuela* (2011) eran diferentes a los de Córdoba, ya que la Constitución venezolana, a diferencia de la colombiana, solo permitía imponer la inhabilidad en los casos de comisión de delitos.

Adicionalmente, la Corte Constitucional sostuvo que el artículo 23.2 no podía interpretarse con una literalidad excesiva que terminara desconociendo el diseño institucional de cada Estado, sino que debía ser armonizado con el ordenamiento interno, de forma que no se anularan las competencias constitucionales de los entes de control. Esta postura fue soportada con el voto concurrente del juez García-Sayan en el caso *López Mendoza vs. Venezuela* (Corte IDH, 2011), quien afirmó que si la expresión “condena, por juez competente, en proceso penal” no era complementada con una interpretación más amplia a la literal podía debilitar las capacidades institucionales de los Estados para hacer frente a la corrupción.

A nuestro juicio, el mencionado caso sí es análogo al de Córdoba, ya que ambos tratan sobre la limitación de derechos políticos a través de una sanción impuesta por fuera de un proceso penal. Contrario a lo planteado por Barboza y Ortiz (2019)<sup>9</sup>, si la PGN tenía o no competencia para imponer la inhabilidad según el ordenamiento interno parece un argumento

---

<sup>8</sup> Tal y como explica Arlettaz (2017) y lo afirma la misma la misma Corte IDH (2006, Arellano vs. Chile, párr. 24), del artículo 61.8 de la CADH se desprende que es esta el intérprete final de este tratado.

<sup>9</sup> Barbosa y Ortiz (2019) apoyan la postura de la Corte Constitucional indicando que la doctrina aplicada por la Corte IDH en el caso *López Mendoza vs. Venezuela* (2011) no se extiende al caso colombiano, ya que en Colombia la facultad sancionatoria de la PGN emana directamente de la Constitución mientras que en Venezuela el ente disciplinario no tiene esta potestad.

insuficiente para que se haya desconocido el precedente de la Corte IDH, toda vez que el único criterio utilizado por esta para determinar la validez de la limitación de los derechos políticos fue la naturaleza del órgano que impone la inhabilidad.

La analogía de los dos casos fue reconocida en los salvamentos de voto de los magistrados Vargas y Calle en la sentencia SU-712 de 2013 de la Corte Constitucional. Ellos además sostuvieron que los argumentos de la sentencia C-028 de 2006, reiterados en la SU-712 de 2013, habían quedado sin vigencia con el precedente del caso *López Mendoza vs. Venezuela* (Corte IDH, 2011), que resultaba vinculante para la Corte Constitucional en su rol como juez de convencionalidad. Para los magistrados disidentes, la Corte debió reconocer que la PGN no tenía competencia para sancionar limitando los derechos políticos de los funcionarios públicos.

En ese sentido, estamos de acuerdo con Roa (2015) en que la sentencia SU-712 de 2013 más que mostrar una interpretación sistemática de la CADH por parte de la Corte Constitucional, evidencia nuevamente una subordinación del tratado bajo las disposiciones de la Constitución. Así las cosas, la Corte Constitucional omitió un diálogo real con la jurisprudencia de la Corte IDH en materia de restricción a derechos políticos que permitiera superar una incompatibilidad absoluta entre la postura de ambos tribunales (Bustos, 2012).

Existen dos fallos posteriores de la Corte Constitucional en los que no hubo un cambio de posición frente a las facultades de la PGN. En la sentencia C-500 de 2014, la Corte Constitucional decidió una demanda de constitucionalidad contra el artículo 44 del Código Disciplinario Único<sup>10</sup> y se atuvo a lo resuelto en la sentencia C-028 de 2006, considerando

---

<sup>10</sup> Esta norma preveía los tipos de sanciones en las que podían incurrir los servidores públicos por faltas disciplinarias

que operaba el fenómeno de cosa juzgada constitucional.<sup>11</sup> Posteriormente en la sentencia SU-355 de 2015, negó una acción de tutela interpuesta por Petro frente a su inhabilitación, afirmando que ya había sido reconocida de forma reiterada la compatibilidad de la atribución de la PGN para limitar derechos políticos con el artículo 23.2.

### **2.2.2. Pronunciamientos de la Corte Constitucional a partir de la sentencia C-101 de 2018 sobre la limitación de derechos políticos en procesos administrativos**

En la sentencia C-101 de 2018, la Corte Constitucional decidió una demanda de constitucionalidad en contra de los artículos 42 del CGD y 60 de la Ley 610 de 2000, de los que se deriva la inhabilitación por responsabilidad fiscal. En este caso, la Corte desarrolló un nuevo argumento en virtud del cual, bajo la figura de *margen de apreciación*, es posible que los Estados se aparten de la interpretación literal de la expresión “condena, por juez competente en proceso penal” y limiten derechos políticos en otros tipos de procesos, siempre que sea de forma proporcional.

Desde el análisis de los precedentes del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH), Nash (2018) acuña el concepto de *margen de apreciación* como el poder de discrecionalidad del Estado para pronunciarse sobre elementos normativos indeterminados propios de la protección internacional de los derechos humanos, en aquellos casos en los que el órgano de control internacional se inhibe de hacerlo y se limita a ratificar la decisión del órgano nacional.

---

<sup>11</sup> La Corte Constitucional (T-428 de 2018) definió la cosa juzgada constitucional como una institución jurídica procesal por medio de la cual se otorga un carácter definitivo a las decisiones de una sentencia. Para determinar si se configura se tiene en cuenta: i) si un pronunciamiento previo de la Corte en sede de control abstracto recayó sobre la misma norma y; ii) si el reproche de constitucionalidad es equivalente al examinado previamente. Así, si ya existió un pronunciamiento de fondo sobre la exequibilidad de un determinado precepto legal, no es posible que la Corte se ocupe nuevamente del tema.

Los usos más comunes de esta figura en el Sistema Europeo de Derechos Humanos se observan en dos tipos de casos: i) cuando la decisión sobre el incumplimiento de un Estado implica dar contenido a un componente cultural o de moral pública sobre el que no existe un consenso entre todos los Estados parte de la Convención Europea de Derecho Humanos (en adelante, CEDH) (Benavides, 2009); y ii) para evaluar si la limitación de algunos derechos de la CEDH se encuentra dentro de las causales permitidas por los párrafos segundos de los artículos (White y Ovey, 2010) —como ocurre con el artículo 23 de la CADH—. En estas situaciones, el TEDH reconoce que cada Estado está en una mejor posición para fijar las restricciones a estos derechos de acuerdo con las particularidades de su sociedad (Fitzmaurice, 2013).

Un ejemplo del primer escenario es el caso *Vo vs. Francia* (TEDH, 2004), en el que para determinar si un embrión era titular del derecho a la vida consagrado en el artículo 2 de la CEDH, el TEDH dejó dentro del *margen de apreciación* de los Estados la definición del momento en el que nace la vida humana, teniendo en cuenta que dicho aspecto, del que dependía la protección del derecho, era objeto de debate en los Estados parte. Como ejemplos del segundo escenario encontramos el caso *Wilde, Ooms y Versyp vs. Bélgica* (TEDH, 1971) en el que el TEDH otorgó un margen de apreciación para que los Estados determinaran cuando se configura una situación que pusiera en peligro la seguridad pública, la protección de la salud o la moral o la defensa del orden, requisito previsto en el párrafo segundo del artículo 8 de la CEDH para que pueda ser restringido el derecho a la vida privada. De manera similar, en el caso *Irlanda vs. Reino Unido* (1978), el TEDH otorgó un margen de apreciación a los Estados para que fueran ellos quienes determinaran qué se entiende por una situación de orden público que amenace la vida de la nación, en la que el artículo 15 de la CEDH permite la suspensión de algunos de los derechos previstos en el tratado.

De lo anterior podemos extraer dos elementos fundamentales del *margen de apreciación*: (i) que es el resultado de una concesión del órgano de control internacional al Estado y no una potestad que este pueda atribuirse a su libre arbitrio (Barbosa, 2012); y (ii) que tiene lugar únicamente ante elementos normativos del tratado de derechos humanos que no estén determinados, de manera que no habría lugar a la discrecionalidad del Estado cuando el contenido de los elementos de un derecho es claro dentro del sistema de protección (Nash, 2018).

En la sentencia C-101 de 2018, observamos que la Corte Constitucional se atribuyó a sí misma un *margen de apreciación* para decidir cuando una restricción a los derechos políticos vía sanción era permitida bajo la expresión “condena, por juez competente, en proceso penal”, a pesar de que la Corte IDH no ha otorgado ningún espacio de discrecionalidad a los Estados para dar contenido o alcance a la expresión citada. En ese sentido, no estamos ante un elemento normativo indeterminado de la CADH —elemento esencial del *margen de apreciación*—, ya que como expusimos en el acápite anterior, la Corte IDH, como su intérprete final, estableció con contundencia qué se entiende por condena impuesta por juez competente en proceso penal, excluyendo expresamente las sanciones administrativas.

Por eso, la alusión al margen de apreciación por parte de la Corte Constitucional parece un ejemplo de lo que Barbosa (2016) acertadamente describió como un uso indebido de esta doctrina: el de un instrumento para cumplir o incumplir las obligaciones internacionales de los Estados, lo que, según Gerards (2018), destruye la armonía y uniformidad del tratado internacional de derechos humanos.

Si bien no es un asunto pacífico,<sup>12</sup> algunas voces como la del expresidente de la Corte IDH, Cançado (2006), sostienen que el *margen de apreciación* no ha tenido una recepción amplia en el SIDH y que su desarrollo ha sido más bien escaso. En ese sentido, encontramos que varios de los casos citados por la Corte Constitucional para sustentar un reconocimiento de la figura en el SIDH, como el caso *Herrera Ullua vs Costa Rica* (Corte IDH, 2004),<sup>13</sup> el caso *Atravía Murillo y otros vs Costa Rica* (Corte IDH, 2012)<sup>14</sup> o incluso el caso *Castañeda Gutman vs. México* (Corte IDH, 2018)<sup>15</sup> en el que se analiza el artículo 23 de la CADH, difícilmente permiten concluir que la Corte IDH aceptaría la aplicación del *margen de apreciación* hecha por la Corte Constitucional en un eventual litigio en contra del Estado Colombiano por restricciones a los derechos políticos.

En la misma línea argumentativa de la Sentencia C-101 de 2018, la Corte Constitucional desarrolló un test de proporcionalidad<sup>16</sup> con el fin de determinar si la

---

<sup>12</sup> Sobre la aplicación del margen de apreciación por parte de la Corte IDH, ver Nash (2018).

<sup>13</sup> En el caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, la Corte IDH (2004) declaró la responsabilidad del Estado por la imposición de una condena por difamación en perjuicio de Mauricio Herrera Ulloa y por la falta de recurso efectivo para cuestionar dicha medida. En esta oportunidad, la Corte IDH indicó que si bien los Estados tienen un *margen de apreciación* para regular el ejercicio del derecho a recurrir contenido en el literal h) del artículo 8 de la CADH, estos no pueden fijar restricciones o requisitos que infrinjan la esencia misma de este, como lo es el hecho de no contar con un recurso de reposición efectivo.

<sup>14</sup> En el caso *Atravía Murillo y otros vs Costa Rica*, la Corte IDH (2012) analizó la responsabilidad internacional de Costa Rica por las afectaciones a los derechos de un grupo de personas a partir de la prohibición de practicar la Fecundación in vitro. La Corte IDH indicó que si bien reconocía una falta de consenso en la regulación de cada Estado sobre el momento en el que inicia la vida, debía entenderse que, para efectos de la protección al derecho a la igualdad (artículo 4.1 de la CADH), la persona nace desde que se implanta el embrión en el útero. Por ello, contrario a lo expuesto por la Corte Constitucional (C-101 de 2018) no consideramos que este caso sea un ejemplo de aplicación expresa del margen de apreciación en el SIDH, ya que la Corte IDH determinó el contenido normativo de la expresión *persona* en lugar de permitir que lo hicieran los Estados según su legislación interna.

<sup>15</sup> En el caso *Castañeda Gutman vs. México*, la Corte IDH (2008) analizó la responsabilidad del Estado mexicano por la inexistencia de un recurso adecuado y efectivo a disposición del señor Castañeda Gutman, luego de que se le impidiera inscribir su candidatura individual a la presidencia por no estar inscrito a un partido político. En esta oportunidad, la Corte manifestó que los Estados cuentan con un *margen de apreciación* para determinar su modelo electoral; sin embargo, indicó que en este ejercicio deben respetarse los derechos políticos consagrados en el artículo 23 de la CADH, y que la regulación electoral de cada Estado siempre podrá ser objeto de control internacional.

<sup>16</sup> De acuerdo con Vivas (2012), el test de proporcionalidad es una herramienta de interpretación que ha sido utilizada por la Corte Constitucional para ponderar principios constitucionales que colisionan entre sí. Existen tres tipos de test de proporcionalidad, que se aplican según la naturaleza del derecho afectado o de acuerdo con

limitación de los derechos políticos por responsabilidad fiscal era permitida desde su interpretación del artículo 23.2. En dicho análisis, concluyó que la medida lo era, con base en los siguientes argumentos: (i) el fin que esta persigue, relacionado con la protección del patrimonio público, es constitucionalmente válido; (ii) la restricción del acceso a la función pública que se discute no afecta el núcleo esencial de los derechos políticos al estar limitada en el tiempo o condicionada al pago de la sanción; (iii) la medida no está prohibida por el artículo 23.2, ya que este debe interpretarse a través de una hermenéutica evolutiva y armónica con el ordenamiento interno.

Diferimos del tipo de test empleado por la Corte Constitucional —test leve—, teniendo en cuenta que la CIDH (2017, 130/17) ya había determinado que las medidas restrictivas de los derechos políticos debían ser analizadas bajo un estándar de proporcionalidad estricta, y no solo respecto del sujeto inhabilitado sino de la sociedad en su conjunto, por el impacto que tienen estas medidas en la democracia. Ello habría obligado a la Corte Constitucional a demostrar que la inhabilidad persigue una finalidad imperiosa, urgente o inaplazable, y no solo legítima; y que esta no solo es adecuada para alcanzar el fin perseguido —como ocurre en el test leve— sino que es necesaria, es decir, que no existía otro mecanismo para proteger el patrimonio público menos lesivo para los derechos políticos que la sanción de inhabilidad.

---

la población titular del mismo. De acuerdo con la Corte Constitucional (C-354 de 2009), los tipos de test son: i) Test leve: debe verificarse si el fin y el medio empleado para alcanzarlo no están constitucionalmente prohibidos, así como, la idoneidad del medio para alcanzar el fin constitucional propuesto; ii) Test intermedio: además de determinar la legitimidad del fin, debe verificarse que este sea constitucionalmente importante; igualmente, no solo se revisa que el medio se adecuado, sino que sea conducente; y iii) Test estricto: se comprueba que el fin sea legítimo, importante e imperioso, adicionalmente, el medio deber ser adecuado, conducente y necesario (que no pueda ser reemplazado por uno menos lesivo). Esta última modalidad es implementada cuando una medida pueda afectar el goce de un derecho constitucional fundamental, como el derecho a ser elegido.

En este orden de ideas, si la Corte Constitucional se valió de la proporcionalidad de la medida para justificar su validez, a pesar de ser contraria a la reserva penal y judicial del artículo 23.2, hubiera sido deseable que, al menos, utilizara el test de proporcionalidad estricto, que es el sugerido en el SIDH y el utilizado en sus propios precedentes para analizar las restricciones a los derechos políticos.

Adicionalmente, encontramos que la temporalidad de la inhabilidad por responsabilidad fiscal no era un criterio suficiente para afirmar que no había una afectación del núcleo esencial de los derechos políticos de acuerdo con el estándar del SIDH, toda vez que la Corte IDH (2009, Castañeda Gutman vs. México) ya había establecido que el núcleo está conformado por la facultad de votar y ser elegido. La inhabilidad por responsabilidad disciplinaria, en efecto, afecta el derecho a ser elegido del funcionario sancionado y el de sus electores a votar por él.<sup>17</sup> Por ello se echa de menos que la Corte Constitucional no siguiera la definición del núcleo esencial sugerida por la CIDH, o que al menos sustentara por qué se apartó de ella.

En la sentencia C-111 de 2019, la Corte Constitucional volvió a emplear el *margen de apreciación* sobre el artículo 23.2, esta vez para declarar la exequibilidad del término “elección” en el numeral primero del artículo 45 del entonces vigente Código Disciplinario Único, en virtud del cual la PGN podía sancionar con la destitución e inhabilidad general a cualquier servidor público, incluyendo los de elección popular.

---

<sup>17</sup> Conforme a lo determinado por la CIDH (2017, 130/17), la destitución o inhabilitación de una persona elegida a un cargo de elección popular no solo implica una vulneración a su derecho pasivo de sufragio (el de postularse), sino también al derecho de sufragio activo de los electores y su libre expresión a través del voto.

De acuerdo con la jurisprudencia reiterada de la Corte IDH, las garantías judiciales reconocidas en el artículo 8 de la CADH<sup>18</sup> tienen plena aplicabilidad en procesos sancionatorios administrativos en los que se decida sobre derechos civiles, laborales, fiscales o de cualquier otra índole (Corte IDH, 2001, Baena Ricardo vs. Panamá; 2011, Barbani Duarte vs. Uruguay). Con base en esto, la Corte Constitucional sostuvo que el artículo 23.2 debía interpretarse armónicamente con los tratados sobre lucha contra la corrupción —como en las sentencias anteriores—, pero también con los otros derechos de la CADH.

Esto llevó a la Corte Constitucional a concluir que, dentro del *margen de apreciación* del Estado sobre el artículo 23.2, pueden atribuirse a los organismos de control competencias disciplinarias que impliquen limitación de derechos políticos de los funcionarios públicos a través de sanciones, siempre que estas sean impuestas por una autoridad autónoma e independiente y en un proceso que respete las garantías judiciales reconocidas en el artículo 8 de la CADH. Nótese que hubo un cambio en la regla de la sentencia C-101 de 2018, en la que el límite del *margen de apreciación* estaba únicamente en la proporcionalidad de la medida.

En esta línea, la Corte Constitucional sostuvo que la facultad sancionatoria de la PGN se encontraba dentro del margen de apreciación señalando que: i) esta es una autoridad administrativa independiente e imparcial en tanto no forma parte del poder ejecutivo, tiene autonomía presupuestal y la elección del Procurador General no depende exclusivamente de ningún poder público<sup>19</sup> y; ii) el proceso sancionatorio era acorde al artículo 8 de la CADH ya

---

<sup>18</sup> El artículo 8 de la CADH consagra las garantías judiciales de las que es sujeto cualquier persona en el evento en que es inculpada por un delito. Estas incluyen: ser oído dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal independiente e imparcial, que dicho juez o tribunal haya sido facultado o constituido con anterioridad por la ley, el derecho de que se presuma su inocencia mientras no se establezca su culpabilidad, el derecho de recurrir el fallo ante un juez o tribunal superior, el derecho de recibir una comunicación previa y detallada de la acusación formulada, el derecho de contar con el tiempo y los medios adecuados para su defensa, entre otros.

<sup>19</sup> De acuerdo con el artículo 276 de la Constitución Política

que el CGD consagraba expresamente la mayoría de garantías contenidas en la norma convencional y todos los actos proferidos por la PGN, incluyendo el que impone la inhabilidad, podían ser controlados judicialmente a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.<sup>20</sup>

Finalmente, la Corte Constitucional reiteró la postura de la sentencia SU-712 de 2013 al afirmar que no era necesario implementar un cambio de precedente con base en lo expuesto por la Corte IDH en el caso *López Mendoza vs. Venezuela* (2011), pues esta sentencia surtía efectos para sus partes y los supuestos fácticos de los casos, así como la realidad de ambos países, era diferente.

Encontramos acertado que la Corte Constitucional haya hecho referencia expresa a las garantías judiciales del artículo 8 de la CADH y haya reconocido su plena aplicación en el proceso de responsabilidad disciplinaria adelantado por la PGN. Coincidimos en que estas garantías pueden respetarse en procesos de naturaleza distinta a la penal, como los adelantados en otras jurisdicciones o incluso, ante autoridades no judiciales como la PGN (Amaya, 2016). En ese sentido, nos parece valiosa la propuesta interpretativa que trae la sentencia C-111 de 2019 en virtud de la cual, la expresión “condena, por juez competente en proceso penal” puede comprender procesos de cualquier tipo, siempre que se respeten las garantías de uno de naturaleza penal, esto es, las del artículo 8 de la CADH.

Como anticipó González (2019), esta interpretación permitiría superar una de las tensiones más marcadas que subyace a esta materia, que es la que existe entre la necesidad de asegurar que los derechos políticos no sean limitados de forma arbitraria, teniendo en

---

<sup>20</sup> La acción de nulidad y restablecimiento del derecho es un medio de control de los actos administrativos previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, en virtud del cual toda persona que considere que un derecho subjetivo le ha sido lesionado por medio de un acto administrativo inmerso en algunas de las causales de nulidad, puede solicitar la nulidad de este, que se le restablezca el derecho afectado y que se le repare el daño.

cuenta su importancia dentro del juego democrático, y la necesidad de los Estados de disponer de sus instituciones internas y de la facultad disciplinaria para separar a los funcionarios corruptos de sus cargos.

Ahora bien, desde el punto de vista de las obligaciones internacionales del Estado derivadas del artículo 23.2, identificamos dos problemas fundamentales en la línea argumentativa desarrollada por la Corte Constitucional en la sentencia C-111 de 2019.

El primero es similar al identificado en la sentencia C-101 de 2018: la Corte Constitucional se atribuyó un *margen de apreciación* sobre el artículo 23.2 sin que existiera un elemento normativo indeterminado. Así, a quien le corresponde establecer que los Estados pueden restringir los derechos políticos por fuera de un proceso penal siempre que se respeten las garantías judiciales, es al órgano de control internacional, es decir la Corte IDH. Mientras esto no suceda, posturas como la de la Corte Constitucional, por más valiosas que sean, se traducen en un incumplimiento de la obligación derivada del artículo 23.2, que en el estado actual de los pronunciamientos de los órganos del SIDH, obliga a los Estados a no limitar los derechos políticos en otro tipo de procesos, sin acudir a un análisis adicional sobre las garantías judiciales.

El segundo problema radica en que, aún si se acepta la tesis de la Corte Constitucional, la limitación de los derechos políticos que resulta de la inhabilidad estaría por fuera del límite del *margen de apreciación* creado en la sentencia C-111 de 2019, ya que no se observa que el proceso sancionatorio administrativo ante la PGN cumpla con las garantías judiciales del artículo 8 de la CADH. Sobre este punto, nos remitimos a los argumentos expuestos por la CIDH (2017, Informe 130/17) en el caso Petro, donde se concluyó que en dicho proceso no se respetaba (i) la presunción de inocencia, en cuanto desde la formulación del pliego de cargos la autoridad tenía una posición tomada sobre la responsabilidad disciplinaria del

investigado<sup>21</sup>; (ii) la garantía de juez imparcial, pues la autoridad que decide es la misma que investiga y formula los cargos; y (iii) a recurrir el fallo ante un juez superior, en cuanto el Procurador General no tiene superior jerárquico, y al menos para el caso de Petro, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no se mostró como un recurso efectivo.<sup>22</sup>

### **2.3. Posición del Consejo de Estado sobre la limitación a derechos políticos en procesos administrativos**

Finalmente, vale la pena analizar la sentencia del Consejo de Estado (11001032500020140036000 de 2017) que resolvió la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por Petro en contra del acto administrativo de la PGN, que lo sancionó con la destitución e inhabilidad general. Este fallo fue proferido un mes después del informe de la CIDH y, en efecto, se observa una posición diferente a la de la Corte Constitucional, pues el máximo órgano de la jurisdicción administrativa declaró la nulidad del acto alegando que la PGN no tenía competencia para imponer dicha sanción en virtud del artículo 23.2.

En primer lugar, el Consejo de Estado sostuvo que la Corte Constitucional únicamente se había pronunciado sobre la facultad de la PGN para limitar los derechos políticos cuando la falta disciplinaria estuviera relacionada con casos de corrupción. Con base en esto, argumentó que no había cosa juzgada constitucional sobre la facultad de la PGN para limitar

---

<sup>21</sup> En virtud del artículo 222 del CGD, la PGN procede a formular el pliego de cargos cuando “(...) esté objetivamente demostrada la falta y exista prueba que comprometa la responsabilidad del disciplinado”.

<sup>22</sup> Sobre la efectividad del recurso, la CIDH (2017, Informe 130/17) afirmó que, si bien el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho podía ofrecer un control idóneo sobre la decisión de la PGN, en la práctica, habían transcurrido más de 3 años y 6 meses hasta la presentación del informe y no había sido resuelto, por lo que no podía considerarse un recurso efectivo de acuerdo con los estándares del SIDH.

derechos políticos por otro tipo de faltas y que le correspondía pronunciarse en su calidad de juez de convencionalidad.

A criterio nuestro, la tesis de que la competencia de la PGN para inhabilitar por vía administrativa depende de si el caso es o no de corrupción no es clara en las sentencias de la Corte Constitucional. Sin embargo, ese argumento le permitió al Consejo de Estado superar la cosa juzgada constitucional y aplicar el control de convencionalidad en el caso concreto de Petro, en el que la falta que generó la inhabilitación no era un hecho de corrupción.

Así, el máximo tribunal administrativo aplicó directamente el artículo 23.2 y concluyó que la PGN conservaba sus competencias para sancionar con la destitución e inhabilitación general únicamente en los casos relacionados con corrupción.

Esto da a entender que, si la sanción de Petro hubiera estado relacionada con un acto de corrupción, la PGN sí hubiera podido inhabilitarlo y ello no habría sido contrario al artículo 23.2. Sin embargo, esta distinción de los actos de corrupción no existe en la norma convencional ni en los precedentes del SIDH, por lo que seguramente dicho argumento no sería de recibo en una controversia ante la Corte IDH, ya que la limitación de derechos políticos por vía administrativa es contraria a la CADH independientemente de si surge o no como una sanción a un acto de corrupción.

### **III. Análisis del riesgo concreto de responsabilidad internacional de Colombia**

Con fundamento en lo expuesto en el capítulo I, podemos concluir que del artículo 23.2 en relación con los artículos 1.1 y 2 de la CADH se derivan las siguientes obligaciones para los Estados parte: (i) la de abstenerse de limitar los derechos políticos de cualquier persona bajo su jurisdicción a través de sanciones impuestas por fuera un proceso penal; y (ii) la de adecuar su ordenamiento jurídico de manera que tales limitaciones no sean posibles según las leyes internas.

Colombia es un Estado parte de la CADH desde 1973, por lo que sus disposiciones le son vinculantes.<sup>23</sup> No obstante, como evidenciamos en el capítulo 2, el ordenamiento interno colombiano permite que se limiten los derechos políticos en procesos administrativos a través de la sanción de destitución e inhabilidad general impuesta por la PGN en los casos de faltas disciplinarias graves, y a través de la inhabilidad que resulta de la declaratoria de responsabilidad fiscal por parte de la CGN.

En este orden de ideas, habría una conducta contraria al artículo 23.2 en relación con la obligación de respeto y garantía cada vez que un funcionario público sea inhabilitado por la PGN o declarado fiscalmente responsable por la CGN. Del mismo modo, esta conducta sería contraria al artículo 23.2 en relación con la obligación de adoptar medidas de derecho interno en cuanto está sustentada en la Constitución y en las leyes domesticas: artículos 278 de la Constitución Política, 48 y 49 del CGD (inhabilidad por responsabilidad disciplinaria), y artículos 42 del CGD y 60 de la Ley 610 de 2000 (inhabilidad por responsabilidad fiscal).

---

<sup>23</sup> Colombia ratificó el tratado el día 31 de julio de 1973, y fue aprobado a través de la Ley 16 de 1972.

El hecho internacionalmente ilícito descrito sería claramente atribuible al Estado colombiano de acuerdo con el artículo 4 del DAR que ha sido aplicado por la Corte IDH, toda vez que tanto la PGN como la CGN son órganos del Estado.

Vale la pena insistir que la Corte IDH ha mantenido una interpretación literal de la expresión “condena, por juez competente, en proceso penal” contenida en el artículo 23.2, por lo que no hay lugar a que lo Estados apliquen un *margen de apreciación* con el propósito de darle un alcance distinto a dicha expresión. En este sentido, el hecho internacionalmente ilícito se materializaría cuando la limitación a los derechos políticos sea impuesta por fuera de un proceso penal más allá de que la medida haya sido proporcional,<sup>24</sup> se haya proferido con observancia de las garantías judiciales del artículo 8 de la CADH<sup>25</sup> o como consecuencia de un acto de corrupción.<sup>26</sup>

De igual forma, el hecho de que exista una norma de orden constitucional que faculte a órganos administrativos para limitar derechos políticos mediante procesos no penales, no justifica el incumplimiento de las obligaciones derivadas del artículo 23.2, de conformidad lo dispuesto en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. En efecto, la CIDH afirmó expresamente que:

en los casos en los que una disposición constitucional resulta incompatible con la Convención, el Estado está obligado, de conformidad con el artículo 2, a adoptar las medidas legislativas (constitucionales y ordinarias) necesarias para hacer efectivos

---

<sup>24</sup> Este fue el criterio utilizado por la Corte Constitucional en la sentencia C-101 de 2018 para determinar si una limitación a los derechos políticos era permitida según su interpretación del artículo 23.2.

<sup>25</sup> Este fue el criterio utilizado por la Corte Constitucional en la sentencia C-111 de 2010 para determinar si una limitación a los derechos políticos era permitida según su interpretación del artículo 23.2.

<sup>26</sup> Este fue el criterio utilizado por el Consejo de Estado en la sentencia de radicado No. 11001032500020140036000 para determinar si una limitación a los derechos políticos impuesta por la PGN era permitida según su interpretación del artículo 23.2.

los derechos y libertades garantizados por la Convención. (1998, Olmedo vs. Chile, párr. 97)

Y en esta línea, la Corte IDH (2001, La última tentación de Cristo vs. Chile) ha declarado que la responsabilidad internacional del Estado en casos en los que la violación de la CADH encuentra sustento en una norma de orden constitucional. Por ello, consideramos el argumento de la interpretación armónica de la CADH bajo las normas de la Constitución desarrollado por la Corte Constitucional (C-028 de 2006) denota el incumplimiento de las obligaciones derivadas del artículo 23.2.

El precedente del caso *López Mendoza vs. Venezuela* (2011) nos ofrece herramientas para analizar el riesgo concreto de responsabilidad del Estado colombiano por violación al artículo 23.2, ya que en este la Corte IDH analizó si las sanciones de inhabilitación por parte de un órgano administrativo que implican la imposibilidad de acceder a la función pública son compatibles con la norma mencionada.

En este caso, la Contraloría General de la República de Venezuela impuso una multa e inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas sobre Leopoldo López por haber incurrido en faltas disciplinarias relacionadas con un presunto manejo indebido de recursos públicos mientras se desempeñaba como alcalde del municipio de Chacao.

La Contraloría General de la República en Venezuela tiene una naturaleza jurídica, finalidades y funciones similares a las de los órganos de control de Colombia PGN y CNG.<sup>27</sup> Ambas entidades son órganos independientes de rango constitucional encargados de velar por la legalidad en el comportamiento de los funcionarios públicos y el uso del patrimonio

---

<sup>27</sup> Así se evidencia en la sentencia del caso *López Mendoza vs. Venezuela* (Corte IDH, 2011), en la que se realiza una caracterización de la naturaleza jurídica de la Contraloría General de la República de Venezuela, y de las normas nacionales en las que se sustenta su facultad para imponer inhabilidades.

del Estado. En concreto, encontramos que la inhabilidad con la que fue sancionado López guarda una alta semejanza con la prevista en el artículo 42 del CGD, ya que en ambos casos el ente de control cuenta con facultades reconocidas en el ordenamiento interno para limitar los derechos políticos de un funcionario público como consecuencia de una falta a sus deberes legales.

En dicha oportunidad, la Corte IDH declaró la responsabilidad del Estado venezolano concluyendo que la limitación de los derechos políticos del señor López a través de una sanción impuesta en un proceso administrativo era contraria a las obligaciones del Estado derivadas del artículo 23.2, en relación con los artículos 1.1. y 2 de la CADH (hecho ilícito internacional) y atribuible al Estado.

Por todo lo anterior, concluimos que existe un riesgo de responsabilidad internacional para Colombia en cada limitación de los derechos políticos derivada de una sanción disciplinaria impuesta por la PGN o de una declaratoria de responsabilidad fiscal por parte de la CGN.

#### **IV. Alternativas para la mitigación del riesgo de responsabilidad internacional**

El cumplimiento de las obligaciones derivadas del artículo 23.2 implica necesariamente que el Estado deje sin efectos las normas que facultan a la PGN y a la CGN para limitar los derechos políticos de funcionarios públicos. Como señala Amaya (2016) es imposible que coexistan la norma convencional —al menos bajo la interpretación actual de la Corte IDH— y las facultades de los órganos de control interno de inhabilitar sin que haya un incumplimiento por parte del Estado.

En ese sentido, proponemos dos alternativas que permitirían mitigar el riesgo de responsabilidad internacional identificado: modificar el ordenamiento jurídico interno o que los jueces, en aplicación del control difuso de convencionalidad, dejen sin efectos las normas contrarias al artículo 23 de la CADH.

##### **4.1. Reforma del ordenamiento jurídico interno**

La primera alternativa es la consecuencia obvia del análisis realizado en los capítulos precedentes: la forma directa de eliminar el riesgo de responsabilidad por violación al artículo 23.2 es la derogatoria del numeral 1 del artículo 278 de la Constitución Política y en el mismo sentido, de los numerales 1 y 2 del artículo 48 y el numeral 1 del artículo 49 del CGD (inhabilidad por responsabilidad disciplinaria) y del numeral 4 del artículo 42 del CGD y el artículo 60 de la Ley 610 (inhabilidad por responsabilidad fiscal).

La reforma a la Constitución implicaría que el Congreso de la República, en ejercicio de su función constituyente, expidiera un acto legislativo para derogar el numeral 1 del artículo 278 de la Constitución. El proyecto de acto legislativo podría ser presentado por el Gobierno Nacional, diez miembros del Congreso, un número de ciudadanos igual o superior

al cinco por ciento del censo electoral del momento, o un veinte por ciento de los concejales o diputados del país (Ley 5, 1992, Art. 223).

De igual forma, el Congreso tendría que derogar los numerales 1 y 2 del artículo 48 y el numeral 1 del artículo 49 del CGD en los que se prevé las sanciones de destitución e inhabilidad que pueden ser impuestas por la PGN. Así mismo, tendría que derogarse el numeral 4 del artículo 42 del CGD que prevé la inhabilidad por haber sido declarado responsable fiscalmente, y modificarse el artículo 60 de la Ley 610 suprimiéndose la obligación que existe actualmente para los funcionarios de abstenerse de nombrar o dar posesión en cargos públicos a quienes aparezcan en el boletín de responsables fiscales.

La iniciativa legislativa para las modificaciones mencionadas podría provenir de cualquiera de las autoridades indicadas en el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 o de un grupo de ciudadanos, concejales o diputados en los términos del artículo 141 de la misma Ley.

Consideramos que con estas modificaciones al ordenamiento interno se mitigaría el riesgo de responsabilidad internacional del Estado por violación al artículo 23.2, toda vez que desde que se efectúen la PGN y la CGN perderían la competencia para limitar derechos políticos, donde se genera el ilícito internacional. No obstante, subsistiría el riesgo respecto de las destituciones e inhabilitaciones que ya han sido impuestas por estas autoridades administrativas.

#### **4.2. Control difuso de convencionalidad**

La mitigación del riesgo de responsabilidad internacional puede lograrla no solo el poder legislativo, sino también el judicial en defecto del primero, en ejercicio del control difuso de convencionalidad.

El control de convencionalidad es una herramienta jurídica creada en el SIDH, a través de la cual se verifica si una norma o una práctica interna de un Estado es contraria a la CADH o a los demás instrumentos en los que se funda la competencia de la Corte IDH<sup>28</sup> (Olano, 2016). Este tiene como fin evitar que se anule el estándar de protección de los derechos humanos previsto en la CADH, con la aplicación de las disposiciones de derecho interno que le sean contrarias (Corte IDH, 2008, *Heliodoro Portugal vs. Panamá*, párr. 180).

El control de convencionalidad puede ser concentrado o difuso dependiendo de la autoridad que lo ejerce. El concentrado es el que corresponde exclusivamente a la Corte IDH en el ejercicio de su función contenciosa, y se desarrolla en el análisis de convencionalidad de cada caso sometido a su conocimiento para decidir si hubo responsabilidad internacional del Estado (Castilla, 2013). Como resultado del control concentrado de convencionalidad, la Corte IDH puede ordenar en sus sentencias la remoción o modificación de normas locales, incluso de rango constitucional, opuestas a la CADH. (Sagüés, 2011).

En su manifestación difusa, el control de convencionalidad lo ejercen los jueces nacionales de todos los Estados parte con independencia de su jerarquía o su jurisdicción (Hitters, 2009). Esta figura apareció por primera vez en la jurisprudencia de la Corte IDH en el caso *Almonacid Arellano vs Chile* (2006) donde afirmó que cuando el Estado ha ratificado un tratado internacional como la CADH, sus jueces, como agentes estatales, no solo se encuentran sometidos al imperio de la ley nacional, sino que deben ejercer un control de convencionalidad entre las normas domésticas y las disposiciones de la CADH conforme a la jurisprudencia de la Corte IDH.

---

<sup>28</sup> De manera adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos, el SIDH cuenta con otros instrumentos que lo conforman y cuyas violaciones pueden ser conocidas por la Corte IDH, a saber: la Convención para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención sobre la Desaparición Forzada y la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, entre otros. (Corte IDH, 2018).

Como lo resalta Olano (2016), en la misma sentencia del caso *Almonacid Arellano vs Chile* la Corte IDH (2006) pone de presente los fundamentos jurídicos del control de convencionalidad difuso: el principio de *pacta sunt servanta* consagrado en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, en virtud del cual las obligaciones internacionales deben ser cumplidas de buena fe; y el artículo 28 del mismo tratado que establece que los Estados no pueden invocar disposiciones de derecho interno para incumplir sus obligaciones internacionales.

Dicho pronunciamiento fue retomado por la Corte IDH en el caso *Trabajadores cesados del congreso vs. Perú* (2006) y posteriormente en el caso *Rosendo Cantú y otros vs. México* (2010) en el que hizo algunas precisiones que se plasman en el siguiente fragmento de la sentencia:

(...) Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer ex officio un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, los jueces y órganos judiciales vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana. (párr. 219)

De dicho pronunciamiento es posible extraer tres subreglas relevantes para nuestra propuesta de aplicación del control difuso de convencionalidad.

La primera es sobre el parámetro con el que ha de realizarse el control. Como lo señala Bazán (2013), el juez nacional debe analizar la norma interna teniendo en cuenta no solo la CADH y demás instrumentos del SIDH, sino también la interpretación de estos que haya

hecho la Corte IDH en sus sentencias, ya que este es el único órgano jurisdiccional del SIDH y el intérprete definitivo del tratado, y las normas convencionales son, en últimas, el resultado de dicha interpretación. Para el caso del artículo 23, esto implica que la expresión “condena, por juez competente, en proceso penal” debe entenderse desde el estándar determinado por la Corte IDH en el caso *López Mendoza vs. Venezuela* (2011), que se extiende a los otros Estados parte de la CADH.

Tal como afirma Ferrer (2011), el juez nacional debe aplicar la jurisprudencia convencional incluso de los casos en donde no sea parte el Estado al que pertenece, pues el estándar sobre aplicabilidad y efectividad de la CADH proviene de las sentencias en su conjunto, más allá de los efectos inter-parte de cada una. En este sentido, concordamos con Ferrer (2011) en que reducir la obligatoriedad de la jurisprudencia de la Corte IDH a los casos donde el Estado es parte —cómo hizo la Corte Constitucional para inaplicar el estándar de interpretación del artículo 23.2— anularía la esencia del tratado al desconocerse el alcance de las obligaciones adquiridas por los Estados parte con su ratificación.

Una segunda subregla, que reseña Bustillo (2014), es que los jueces nacionales deben ejercer el control de convencionalidad de oficio, es decir, independientemente de que la parte lo invoque.

La tercera subregla es que el control difuso de convencionalidad debe ser aplicado por los jueces nacionales en el marco de sus competencias y de las normas procesales correspondientes. De acuerdo con Ferrer (2011), esto supone que los efectos del control se gradúen dependiendo de las competencias que tenga cada juez según su jurisdicción y jerarquía.

En este sentido, los efectos del control serán mayores cuando sea aplicado por los máximos tribunales constitucionales que tienen la facultad de declarar la invalidez de una

norma con efectos erga omnes —como la Corte Constitucional colombiana—. En estos casos, el control supondrá que el Tribunal deje sin efectos la norma jurídica interna que resulte contraria a la CADH.

Si se trata de otros jueces, el control tendrá un efecto menor, consistente en la inaplicación de la norma interna para el caso concreto bajo su conocimiento (Nash, 2018). Ferrer (2014) sugiere que esta modalidad del control de convencionalidad solo podría darse cuando el Estado prevea un sistema de control difuso de constitucionalidad, esto es, que los jueces tengan la facultad de abstenerse de aplicar una norma jurídica por ser contraria a la Constitución. Este es el caso de Colombia, donde la Corte Constitucional (C-122 de 2011) ha reconocido expresamente que existe un control difuso de constitucionalidad en virtud del cual cualquiera autoridad —judicial o administrativa— puede inaplicar una norma por ser contraria a la Constitución.<sup>29</sup>

Así las cosas, cuando el poder legislativo falla en su obligación de suprimir las normas contrarias a la CADH —art. 2 de la CADH—, corresponde a los jueces abstenerse de aplicarlas a través del control difuso de convencionalidad, pues estos permanecen vinculados a la obligación de respetar los derechos reconocidos en este tratado —art.1 de la CADH— (Corte IDH, 2006, Almonacíd Arellano vs. Chile). Esto implicaría que si el Congreso colombiano no suprime las normas que permiten la limitación de derechos políticos en procesos administrativos, los jueces deberían abstenerse de aplicarlas de acuerdo con la siguiente propuesta.

---

<sup>29</sup> De acuerdo con la Corte Constitucional (2011, Sentencia C-122), el control difuso de constitucionalidad tiene como fundamento el artículo 4 de la Constitución Política, que establece lo siguiente: “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”.

#### **4.2.1. Control difuso de convencionalidad por parte de la Corte Constitucional**

Teniendo en cuenta que una de las funciones de la Corte Constitucional es decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad de los ciudadanos en contra de las leyes,<sup>30</sup> esta podría, en ejercicio del control difuso de constitucionalidad, dejar sin efectos los numerales 1 y 2 del artículo 48 y el numeral 1 del artículo 49 del CGD (inhabilidad por responsabilidad disciplinaria), así como el numeral 4 del artículo 42 del CGD y el artículo 60 de la Ley 610 (inhabilidad por responsabilidad fiscal), considerando que estas normas son contrarias al artículo 23.2 de acuerdo a la interpretación del mismo que ha realizado la Corte IDH.

Esta alternativa permitiría mitigar el riesgo de responsabilidad internacional del Estado, en tanto la PGN y la CGN perderían las competencias legales para limitar derechos políticos en procesos administrativos.

Este análisis, como exponen Córdoba y Castro (2019), no debería resultar traumático en el ordenamiento jurídico colombiano teniendo en cuenta que, desde el bloque de constitucionalidad, la CADH se entiende incorporada en la Constitución y sirve como parámetro para fallar sobre la constitucionalidad de las leyes. No obstante, todas las normas citadas ya fueron demandadas y la Corte Constitucional las declaró exequibles a través de las sentencias C-028 de 2006; C-101 de 2018 y C-111 de 2019 bajo los argumentos ya analizados, y afirmando, expresamente, que no es un juez de convencionalidad, a pesar de que claramente lo es.

Así las cosas, esta alternativa para mitigar el riesgo requeriría un cambio de jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad —y convencionalidad— de las leyes que permiten la limitación de derechos políticos en procesos

---

<sup>30</sup> Artículo 241 de la Constitución Política.

administrativos, y de su rol como juez convencional, con la dificultad adicional de que ya operó el fenómeno de cosa juzgada constitucional sobre este problema jurídico.

#### **4.2.2. Control difuso de convencionalidad por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo**

El control de convencionalidad sobre las normas citadas también puede ser ejercido por los jueces administrativos que conozcan de las acciones de nulidad y restablecimiento de derecho que interpongan los funcionarios públicos en contra de los actos administrativos en los que se decida su destitución e inhabilidad. En aplicación de este, los jueces podrían desconocer el efecto de las normas que facultan a la PGN y a la CGN para limitar derechos políticos en procesos administrativos al ser contrarias al artículo 23.2 y, en ese sentido, declarar la nulidad de la destitución y/o inhabilidad y ordenar la restitución del derecho vulnerado. De acuerdo con lo expuesto anteriormente, el control procedería de oficio, de manera que no es necesario que el funcionario sancionado invoque la violación de la CADH dentro de su demanda para que el juez ejerza el control de convencionalidad.

Esta alternativa tendría respaldo, además, en el control difuso de constitucionalidad que existe en el ordenamiento jurídico colombiano, ya que en virtud del artículo 4 de la Constitución, los jueces pueden abstenerse de aplicar las leyes contrarias a la Constitución —la cual incluye las disposiciones de la CADH de acuerdo con el bloque de constitucionalidad—.

Una aplicación cercana de esta propuesta puede evidenciarse en la sentencia del Consejo de Estado que declaró la nulidad del acto administrativo mediante el cual se impuso la sanción de destitución e inhabilidad de Gustavo Petro. Como indicamos previamente, en este caso, el máximo tribunal administrativo realizó un control de convencionalidad de dicho

acto con base en el artículo 23 de la CADH y el estándar de interpretación fijado por la Corte IDH en el caso *López Mendoza vs. Venezuela* (2011), para concluir que la PGN, al ser una autoridad administrativa, no tiene competencia para restringir derechos políticos de funcionarios de elección popular por faltas relacionadas con corrupción. Sin embargo, consideramos que, de acuerdo con la norma convencional, la falta de competencia de la PGN debería extenderse a los casos que no estén relacionados con corrupción, toda vez que independientemente del origen de la falta, solo un juez penal puede limitar los derechos políticos.

En ese sentido, la aplicación del control difuso de convencionalidad por parte de los jueces administrativos mitigaría el riesgo de responsabilidad internacional del Estado por violación al artículo 23.2, en cuanto la limitación a los derechos políticos que constituiría la violación de la obligación convencional quedaría sin efecto para el caso concreto.

Ahora bien, en la práctica, la aplicación del control dependerá: (i) de que el funcionario sancionado interponga el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para que el asunto entre en la competencia del juez; y (ii) de que el juez en efecto lo ejerza. En este sentido, el riesgo subsistiría si no se cumplen los supuestos anteriores.

## Conclusiones

El alcance y contenido de los derechos reconocidos en la CADH termina siendo, en últimas, el resultado de la interpretación que la Corte IDH haga de ellos, como su intérprete final y definitivo. Así, el estándar de protección fijado en cada sentencia trasciende los efectos inter-parte en los casos concretos precisando las obligaciones que se derivan del tratado para todos los Estados parte en el SIDH.

Sobre el artículo 23.2, la Corte IDH ha mantenido una interpretación literal de la expresión “condena, por juez competente, en proceso penal”, de manera que los Estados parte están obligados a abstenerse de limitar los derechos políticos a través de sanciones impuestas por fuera de esa reserva penal y judicial.

Esto nos permitió concluir que las destituciones e inhabilidades impuestas por parte de la PGN y la CGN como resultado de los procesos de responsabilidad disciplinaria y fiscal generan un riesgo de responsabilidad internacional para el Estado de Colombia por violación del artículo 23.2 en relación con los artículos 1.1 y 2 de la CADH. En ese sentido, cada funcionario público en Colombia que hoy no pueda acceder a la función pública en razón a una decisión administrativa puede presentar una petición ante la CIDH que podría culminar en una declaratoria de responsabilidad internacional del Estado por parte de la Corte IDH.

Encontramos que los argumentos sobre la interpretación armónica de los tratados y el *margen de apreciación*, con los que la Corte Constitucional ha defendido la convencionalidad de limitación de derechos políticos por parte de la PGN y la CGN desconocen el estándar de protección actual de estos derechos en el SIDH, por lo que difícilmente servirían para que el Estado se exima de responsabilidad en eventuales litigios por esta materia. En su lugar, consideramos que la postura de la Corte Constitucional demuestra que el comportamiento contrario a la obligación internacional proviene de no, solo de la PGN y la CGN, sino también

del poder legislativo, que ha mantenido las normas en las que se sustenta dicho comportamiento; y del judicial, que las ha declarado exequibles teniendo la competencia para dejarlas sin efectos.

¿Cómo mitigar el riesgo de responsabilidad? Cumpliendo la obligación. La primera propuesta que evidenciamos para esto, apenas obvia, es la reforma de las normas constitucionales y legales que facultan a la PGN y CGN a limitar derechos políticos de manera que estas entidades no puedan seguir haciéndolo. Pero, ante la falla del legislativo, una segunda alternativa de cumplimiento quedaría en manos de los jueces, quienes, a partir del control difuso de convencionalidad, podrían aplicar directamente el artículo 23.2 para dejar sin efectos, en el marco de sus competencias, las inhabilidades y destituciones impuestas en procesos administrativos.

Como vimos, esto supondría para la Corte Constitucional un cambio de jurisprudencia en el sentido de declarar inexecutable las normas que permiten la limitación de derechos políticos en procesos administrativos, y para los jueces de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la declaratoria de nulidad de los actos administrativos que imponen limitación, cuando ello sea procedente según el caso concreto, de forma similar a lo fallado por el Consejo de Estado en el caso de Gustavo Petro. Desde luego, no se trata de un asunto sencillo, anticipando una posible reticencia de los jueces administrativos, particularmente de los de menor jerarquía, para aplicar directamente disposiciones de derecho internacional sobre las leyes nacionales en la resolución de los casos bajo su conocimiento.

Ahora bien, estas propuestas nos llevan a una reflexión final sobre las implicaciones que tendría el cumplimiento para el Estado, que si bien no es la hipótesis del presente escrito, podría servir como punto de partida para otros trabajos de investigación.

Como puso de presente la Corte Constitucional en los distintos fallos citados, las inhabilidades y destituciones que se derivan del ejercicio de la potestad disciplinaria y de control fiscal en cabeza de la PGN y la CGN son una herramienta fundamental del Estado para preservar la legalidad de la función pública y luchar contra la corrupción. Si estas desaparecen en cumplimiento de la obligación convencional del artículo 23.2, la única forma que tendría el Estado para separar funcionarios corruptos de sus cargos es la sentencia proferida por juez penal. Pero ¿por qué esto preocupaba a la Corte Constitucional, al punto de llevarla a desconocer las obligaciones de la CADH para mantener las facultades de la PGN y la CGN?

Al parecer la respuesta a este interrogante está relacionada con la congestión y falta de capacidad actual del sistema judicial y, en particular, de la justicia penal, que llevaría a que la inhabilidad que actualmente contemplan los delitos contra la administración pública y el patrimonio público pueda tardar un periodo mayor en ser impuesta que las sanciones disciplinarias y fiscales previstas en el CGD. Así las cosas, se requeriría de un esfuerzo y despliegue de recursos por parte del Estado para fortalecer el aparato judicial y aumentar la celeridad y eficiencia de la justicia penal, con el fin de que el cumplimiento de la obligación derivada del artículo 23.2 no reduzca la efectividad del Estado para la lucha contra la corrupción.

De esta forma, el Estado colombiano —a través de las herramientas que le proporciona su sistema legal y judicial— cuenta con la posibilidad de alinear sus instituciones sancionatorias a lo dispuesto en el artículo 23.2 de la CADH. Con ello se mitigaría el riesgo de una eventual responsabilidad internacional del Estado.

## Referencias

- Adén, C. (2013). Artículo 23. Derechos políticos. En E. Alonso Regueira (coord.), *La convención americana de derechos humanos y su proyección en el derecho argentino* (pp. 389-412). La Ley; Departamento de publicaciones de la Facultad de Derecho.
- Aguilar, A. (1994). La responsabilidad internacional del estado por violación de derechos humanos. En R. Cerdas y R. Nieto (coord.) *Estudios Básicos de Derechos Humanos I* (pp. 117-154). Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Amaya, J. (2016). Tensiones entre decisiones de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el derecho interno de los Estados en materia de derechos políticos. *Revista Lex*, 1(8), 21-33. doi: <http://dx.doi.org/10.21503/lex.v14i18.1234>
- Arévalo, L. (2014). El impacto de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Avances y retrocesos. *Eunomía. Revista en cultura de legalidad*, 9, 86-104. <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/406691>
- Arlettaz, F. (2017). La obligatoriedad en el plano interno de las sentencias de la corte interamericana de derechos humanos. *Lecciones y Ensayos*, 98, 17-50. <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/98/la-obligatoriedad-en-el-plano-interno.pdf>
- Attanasio, D. (2006). *Responsabilidad estatal frente a los hechos de actores privados*. Temis.
- Barbosa, A., y Ortiz, A. (2019). *La restricción de los derechos políticos en Colombia por autoridades administrativas de control a la luz del Artículo 23 del Pacto de San José de Costa Rica (Efectos de las decisiones de Procuraduría General y Contraloría General en el acceso y permanencia en cargos públicos*. [Tesis de maestría].

Barbosa, F. (2012). El margen nacional de apreciación en el derecho internacional de los derechos humanos: entre el Estado de derecho y la sociedad democrática. En Núñez, M. y P. Acosta, (eds.), *El margen de apreciación en el sistema interamericano de derechos humanos: proyecciones regionales y nacionales* (1089-1117). Universidad Nacional Autónoma de México.

Barbosa, F. (2016). Los límites a la doctrina del margen nacional de apreciación en el Tribunal Europeo y la Corte Interamericana de Derechos Humanos: intervención judicial en torno a ciertos derechos de las minorías étnicas y culturales. *Revista Derecho del Estado*, 26, 107-135.

Bazán, V. (2014). Algunos retos temáticos para la justicia constitucional en América Latina. En G. Eto Cruz (ed.), *Treinta años de jurisdicción constitucional en el Perú. Tomo I*. (pp.195-240). Centro de Estudios Constitucionales.

Benavides, M. (2009). El consenso y el margen de apreciación en la protección de los derechos humanos. *Ius et Praxis*, 15(1), 295-310, [dx.doi.org/10.4067/S0718-00122009000100009](https://doi.org/10.4067/S0718-00122009000100009).

Bodansky, D., y Crook, J. (2002). Symposium: The ILC's state responsibility articles: introduction and overview. *American Journal of International Law*, 96, 773-791.

Bustillo, R (2014). *El control de convencionalidad en el derecho electoral: los principios rectores para su efectiva aplicación*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Bustos, R. (2012). XV proposiciones generales para una teoría de los diálogos judiciales. *Revista española de derecho constitucional*, 95, 13-63.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4002044>
- Caballero, J., y Rábago, M. (2014) Artículo 23. Derechos políticos. En Steiner, C., y P. Uribe (eds.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada* (pp. 552-578).  
Fundación Konrad Adenauer.
- Cançado, A. (2006). *El derecho internacional de los derechos humanos en el Siglo XXI*.  
Editorial Jurídica de Chile.
- Cançado, A. (2010). *International law for humankind: towards a new jus gentium*. Martinus  
Nijhoff Publishers.
- Cárcamo, M., y Jiménez, D. (2016). *Limitaciones a derechos políticos y electorales en la  
convención americana de derechos humanos y en Colombia*. [Tesis de pregrado].  
Repositorio Institucional Universidad de Cartagena. <http://hdl.handle.net/11227/2859>
- Cassese, A. (2005). *International Law*. Oxford University Press.
- Castilla, K. (2013). ¿Control interno o difuso de convencionalidad? una mejor idea: la  
garantía de tratados. *Anuario mexicano de derecho internacional*, 13, 51-97.  
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1870465413710390>
- CIDH, Informe No 69/98, 11803 Fondo. Juan Pablo Olmedo Bustos. Chile. 29 de septiembre  
de 1998.
- CIDH, Informe No130/17, 13044 Fondo. Gustavo Francisco Petro Urrego. Colombia. 25  
octubre 2017.
- Código Disciplinario Único [Cód. Disc. Ún.]. Ley 734 de 2002. DO: 44.708. Febrero 5 de  
2002 (Colombia).

Código General Disciplinario [CGD]. Ley 1952 de 2019. DO: 50.850. Enero 28 de 2019 (Colombia).

Consejo de Estado. Sentencia de radicado No. 11001032500020140036000 de 2017. (MP: César Palomino Cortes; 15 de noviembre de 2017).

Constitución de Colombia [Const.] 7 de julio de 1991 (Colombia).

Córdoba, J., y Castro, L. (agosto de 2019). Bloque de constitucionalidad, control de convencionalidad y Corte Constitucional. *Ámbito Jurídico*.  
<https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/constitucional-y-derechos-humanos/bloque-de-constitucionalidad-control-de>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-028 de 2006. (MP: Humberto Antonio Sierra Porto; 26 de enero de 2006).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-101 de 2018 (MP: Gloria Stella Ortiz Delgado; 24 de octubre de 2018).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-111 de 2019 (MP: Carlos Bernal Pulido; 13 de marzo de 2019).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-122 de 2011. (M.P. Juan Carlos Henao Pérez; 1 de marzo de 2011).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-354 de 2009. (MP: Gabriel Mendoza Martelo; 20 de mayo de 2009).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-500 de 2014. (MP: Mauricio González Cuervo; 16 de julio de 2014).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-551 de 2003 (MP: Eduardo Montealegre Lynett; 9 de julio de 2003).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-557 de 2009. (MP: Luis Ernesto Vargas Silva; 20 de agosto de 2009).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-743 de 1998. (MP: Fabio Morón Díaz; 2 de diciembre de 1998).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-840 de 2001. (MP: Jaime Araujo Rentería; 9 de agosto de 2001).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-355 de 2015 (MP: Mauricio González Cuervo; 11 de junio.2015).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-712 de 2013. (MP: Jorge Iván Palacio Palacio; 17 de octubre de 2013).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-280A de 2016. (MP: Luis Ernesto Vargas Silva; 27 de mayo de 2016).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-428 de 2018. (MP: Carlos Bernal Pulido; 22 de octubre de 2018)

Corte IDH, Opinión Consultiva No. 6/86. La expresión "leyes" en el artículo 30 de la convención americana sobre derechos humanos. 9 de mayo de 1986.

Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de diciembre de 2006. Serie C No.154.

Corte IDH. Caso 19 comerciantes vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 5 de julio de 2004. Serie C No. 109.

Corte IDH. Caso Atravía Murillo y otros vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de noviembre de 2012. Serie C No. 257.

Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72.

Corte IDH. Caso Barbani Duarte y otros vs. Uruguay, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 13 de octubre de 2011. Serie C No. 243.

Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 6 de agosto de 2008. Serie C No. 257.

Corte IDH. Caso Cepeda Vargas vs. Colombia. Excepciones, Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213.

Corte IDH. Caso Cinco pensionistas vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 28 de febrero de 2003. Serie C No.98.

Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 19 de septiembre de 2006. Serie C No.152.

Corte IDH. Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 20 de noviembre de 2013. Serie C No. 270.

Corte IDH. Caso Gómez Palomino vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 136.

Corte IDH. Caso Heliodro Portugal vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 12 de agosto de 2008. Serie C. No.186.

Corte IDH. Caso Herrera Ullua vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 2 de julio de 2004. Serie C No. 107.

Corte IDH. Caso i.v. vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 329.

Corte IDH. Caso La última tentación de cristo vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C. No.73.

Corte IDH. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 1 de septiembre de 2011. Serie C. No. 233.

Corte IDH. Caso López y otros vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 25 de noviembre de 2019. Serie C No. 396.

Corte IDH. Caso Masacre de Mapiripán vs. Colombia, Sentencia del 15 de septiembre de 2005. Serie C No.134.

Corte IDH. Caso Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 31 de enero de 2006. Serie C No.140.

Corte IDH. Caso Niños de la calle (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No.63.

Corte IDH. Caso Petruzzi y otros vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de mayo de 1999. Serie C No.52.

Corte IDH. Caso Pueblo indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 5 de febrero de 2018. Serie C No. 343.

Corte IDH. Caso Rosendo Cantú y otros vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216.

Corte IDH. Caso Trabajadores cesados del congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 23 de febrero de 2006. Serie C No.158.

Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4.

Corte IDH. Caso Yatamá vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 23 de junio de 2005. Serie C No. 127.

- Crawford, J. (2013). *State Responsibility: The General Part*. Cambridge University Press.
- Dalla, A. (2011). Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Revista de Justicia Electoral*, 1(8), 15-79.
- Ferrer, E. (2011). Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano. *Estudios constitucionales*, 9(2), 531-662.  
[https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-52002011000200014#n164](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002011000200014#n164)
- Fitzmaurice, M. (2013) Interpretation Of Human Right Treaties. En D. Shelton (ed.), *The Oxford Handbook of International Human Rights Law* (pp.740 – 771). Oxford University Press.
- Gerards, J. (2018) Margin of Appreciation and Incrementalism in the Case Law of the European Court of Human Rights. *Human Rights Law Review*. 18(3) 495-515.  
[doi.org/10.1093/hrlr/ngy017](https://doi.org/10.1093/hrlr/ngy017)
- González, A., y Sanabria, J. (2013). Obligaciones de los estados parte de la Convención Americana. *Revista Saber, ciencia y libertad*, 8(2), 45-56.
- González, A., y Villalba, J. C. (2014). Reflexiones sobre el “Caso Petro”. *Prolegómenos*, 17(34), pp. 9-12. doi: [doi.org/10.18359/dere.791](https://doi.org/10.18359/dere.791)
- González, J (2019). Tensión entre los derechos de participación política según la Convención Americana sobre derechos humanos y la potestad disciplinaria del Estado Colombiano. *Revista Asociación Cavalier del Derecho*, 182-198.  
[http://www.asociacioncavelier.com/aym\\_images/files/5-Revista-Cavelier-2019-1\(1\).pdf](http://www.asociacioncavelier.com/aym_images/files/5-Revista-Cavelier-2019-1(1).pdf)
- Herrera, A. (1996). La responsabilidad fiscal en Colombia. *Revista de Derecho de Universidad del Norte*, 6, 86-97.

- Higgins, R. (1994). *Problems and Process: International law and how we use it*. Clarendon Press.
- Hitters, J. (2009). Control de constitucionalidad y control de convencionalidad. Comparación. (Criterios fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos). *Estudios constitucionales*, 7,(2), 109-128. [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-52002009000200005](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002009000200005)
- Ley 16 de 1972. Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", firmado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969. Diciembre 30 de 1972. DO. 33.780.
- Ley 5 de 1992. Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes. 17 de junio de 1992. DO. 40.483.
- Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. 15 de agosto de 2000. DO: 44.133.
- Manero, A (2012). Colombia y la responsabilidad internacional por desapariciones forzadas. *Anuario español de derecho internacional*, 28, pp. 105-141.
- Mejía, A. (2019). *Derecho disciplinario sustancial*. Doctrina y Ley.
- Mejía, M. (2017). El derecho internacional de los derechos humanos, un nuevo concepto. *Justicia*, 22 (32), 36-63. <https://doi.org/10.17081/just.23.32.2904>
- Nash, C. (2018). La doctrina del margen de apreciación y su nula recepción en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *ACDI - Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, 11(1), 71-100. [doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/acdi/a.6539](https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/acdi/a.6539).

- Observatorio de Transparencia y Anticorrupción. (s.f.) *Sanciones Disciplinarias*.  
<http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/indicador-sanciones-disciplinarias.aspx>
- Olano, H (2016). Teoría del control de convencionalidad. *Estudios Convencionales*, 14(1), 61-64. [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-52002016000100003&lng=en&nrm=iso&tlng=en](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002016000100003&lng=en&nrm=iso&tlng=en)
- Organización de las Naciones Unidas. (2007). Draft Articles on Responsibility of States for International Wrongful Acts [DAT]. En *Yearbook of the International Law Commission 2001, Vol. II, Part 2*. United Nations Publication.  
[https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/english/ilc\\_2001\\_v2\\_p2.pdf](https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/english/ilc_2001_v2_p2.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas. (23 de mayo de 1969). Convención de Viena sobre el derecho de los tratados [CVDT]. *United Nations Treaty Series 1155*, 331.  
[http://www.oas.org/36ag/espanol/doc\\_referencia/convencion\\_viena.pdf](http://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/convencion_viena.pdf)
- Organización de los Estados Americanos. (Noviembre de 1969). *Convención Americana Sobre Derechos Humanos* [CADH]. [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf)
- Orozco, J. (2019). *Justicia electoral comparada de América Latina*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pinto, M. (1997). El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos. En Abregú, M. y C. Courtis (Eds.), *La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales* (163-172). Editores del Puerto-CELS.
- Reyes, J. (2009). La inconstitucionalidad de algunas restricciones al derecho a ser elegido en Colombia. *Revista Derecho del Estado*, 23, 147-174.  
<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/471>

- Roa, J. (2015). La aplicación nacional de la jurisprudencia de la Corte Interamericana sobre Derechos Políticos. *Serie Documentos de Trabajo Universidad Externado de Colombia*, 37, 1-23. <https://icrp.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/4/2015/10/DOC-DE-TRABAJO-375.pdf>
- Sagüés, N. (2011). Obligaciones internacionales y control de convencionalidad. En Instituto de Justicia Constitucional. Corte de Constitucionalidad (ed.), *Opus Magna. Contitucional Guatemalteco. Tomo IV* (pp.271-291). Instituto de Justicia Constitucional. Corte de Constitucionalidad
- TEDH. Caso De Wilde, Ooms y Versyp vs. Bélgica. Sentencia del 10 de marzo de 1972. Aplicación No. 2832/66; 2835/66; 2899/66.
- TEDH. Caso Irlanda vs. Reino Unido. Sentencia del 18 de enero de 1978. Aplicación No 5310/71.
- TEDH. Caso Vo. vs. Francia. Sentencia de 4 de julio de 2004. Aplicación No 53924/00.
- Uprimny, R. El bloque de constitucionalidad en Colombia, un análisis jurisprudencial (2018). *Dejusticia*. [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi\\_name\\_recurso\\_46.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_46.pdf)
- Vivas, T. (2012). Control al juicio de proporcionalidad de la Corte Constitucional Colombiana. *Novum Jus*, 6(2), 29-68. [https://editorial.ucatolica.edu.co/ojsucatolica/revistas\\_ucatolica/index.php/Juridica/article/viewFile/663/681](https://editorial.ucatolica.edu.co/ojsucatolica/revistas_ucatolica/index.php/Juridica/article/viewFile/663/681)
- White, R. A.C., y C. Ovey. (2010) *The European Convention on Human Rights*. Oxford University Press.