

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE SANCIONAN A FUNCIONARIOS PÚBLICOS ELEGIDOS POR VOTO POPULAR EN COLOMBIA

Por: VÍCTOR EDUARDO GUTIÉRREZ URRUTIA¹

MAIRA ALEJANDRA MENA PÉREZ²

RESUMEN

Colombia ha sido escenario de una interesante discusión jurídica en torno a las sanciones disciplinarias como instrumento para limitar el ejercicio de derechos fundamentales, como el de elegir y ser elegido, cuando son impuestas a funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones, confrontación jurídica que surge de la disyuntiva entre las facultades que para ello otorga la Constitución de 1991 a la Procuraduría General de la Nación, lo que señalan las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de derechos humanos, más concretamente la controversia; tiene origen en razón de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, la cual consagra en su catálogo de derechos y garantías la necesidad de que exista una sentencia judicial dictada por juez penal competente para poder limitar o restringir el derecho fundamental en mención.

Por lo anterior, se revisa la concordancia de las normas colombianas relativas a la potestad que otorga a la Procuraduría para sancionar con destitución a funcionarios públicos de elección popular, a la luz del control de

¹ Abogado egresado de la Universidad Cooperativa de Colombia. Estudiante de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Libre, Seccional Pereira. Contacto: abogadovictorgu@hotmail.com

² Abogada egresada de la Universidad Tecnológica del Chocó. Estudiante de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Libre, Seccional Pereira. Contacto: perezmalejaa@gmail.com

convencionalidad y las recientes posturas de la Corte Constitucional en la materia, evidenciando consigo la relación y nivel de prioridad respecto de las funciones asignadas al procurador frente a los derechos políticos consagrados en la CADH, y su efectividad en un Estado social de derecho.

Palabras clave

Derechos políticos, acto administrativo, sanciones disciplinarias, control de convencionalidad, bloque de constitucionalidad.

ABSTRACT

Colombia has been the scene of an interesting legal discussion regarding disciplinary sanctions as an instrument to limit the exercise of fundamental rights such as the right to elect and be elected, when they are imposed on public officials in the exercise of their duties, The international obligations of the Colombian state in the area of human rights, more specifically the controversy, have their origin in the fact that the Inter-American Convention on Human Rights, which enshrines in its catalogue of rights and guarantees the need for a judicial ruling by a competent criminal judge in order to limit or restrict the fundamental right in question.

For this reason, the concordance of the Colombian norms regarding the power that grants the attorney general's office to sanction with dismissal public officials of popular election is reviewed in the light of the control of conventionality and the recent positions of the constitutional court on the matter, evidencing with it the relationship and level of priority regarding the functions assigned to the attorney general with respect to the political rights consecrated in the CADH and their effectiveness in a social state of law.

Keywords

Political rights, administrative act, disciplinary sanctions, control of conventionality, constitutionality block

INTRODUCCIÓN

Los Estados democráticos a mediados del siglo XX, en respuesta a las lamentables consecuencias vividas por la humanidad a raíz de las grandes guerras mundiales, aunaron esfuerzos en procura de consolidar instituciones, organismos e instrumentos supra nacionales que evitaran la extralimitación de los Estados para sus propios ciudadanos y extranjeros, esfuerzos que se consolidaron al pasar de los años, permitiendo así la construcción de un sistema universal de protección a los derechos humanos en cabeza de las Naciones Unidas, y sus correspondientes sistemas regionales de protección de derechos humanos, fundados bajo los principios de la Carta de Naciones Unidas (1945) y la Carta de la Organización de Estados Americanos OEA (1967), esta última que a su vez dio paso a la Convención Interamericana de Derechos Humanos, en adelante CIDH, y con esta la creación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en adelante Corte IDH, como garante de la protección, cumplimiento y promoción de las normas que hacen parte del *corpus iuris* vinculante para los Estados que han aceptado y ratificado la competencia de la Corte IDH.

En este contexto los Estados han tenido que enfrentarse a las crecientes tensiones que brotan del cumplimiento de sus obligaciones surgidas por los convenios internacionales ratificados, y en muchas ocasiones homologados a rango constitucional, tal y como ocurre en el caso colombiano en el que se estudiará las tensiones que aparecen de la aplicación del control de convencionalidad, entendido como el cotejo de la normatividad doméstica

frente a la CIDH, siendo esto lo que ocurre en relación a las facultades sancionatorias en cabeza de la Procuraduría General de la Nación contra los funcionarios electos mediante voto popular.

A partir de la expedición de nuestra Carta Magna de 1991 surge un conflicto o tensión jurídica, cuya relevancia se ha tornado mayor en épocas recientes, pues la misma supone una clara ruptura idearia de los preceptos consagrados en la Constitución del 86 y los dogmas jurídicos en los que se sustentaba, esto a raíz de la supremacía constitucional señalada en nuestra Norma Superior vigente en el artículo 4° de la misma “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”, que no deja en principio mayores dudas en torno a la prevalencia que tiene esta sobre el resto de disposiciones jurídicas que acompañan el ordenamiento interno del Estado colombiano, sin embargo el paso del tiempo, y principalmente el desarrollo de la cláusula de convencionalidad contenida en la Constitución de 1991:

Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

Este artículo constitucional ha permitido el desarrollo del concepto de bloque de constitucionalidad, que puede deducirse como el conjunto de normas que sin estar consagradas explícitamente en la Constitución, se entienden parte de la misma estando al mismo nivel jerárquico que la Carta Política de 1991; he aquí las bases del debate jurídico a analizar, el de la supremacía constitucional o la superioridad de las normas internacionales, toda vez que,

aunque los criterios doctrinales tienden a equiparar la importancia de los dos sistemas, la práctica jurídica dista de esta realidad propuesta por los estudiosos del derecho, como puede comprobarse en la contradicción que se encuentra al estudiar las funciones y facultades concedidas a la Procuraduría General de la Nación por la Constitución de 1991 que establece:

Artículo 278. El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones: 1. Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo.

Del análisis del anterior precepto normativo no se pueden encontrar mayores dudas respecto de cuál es el alcance de las funciones otorgadas por el constituyente del 91 al poder disciplinario, en cabeza del órgano de control, en este caso el procurador general, como lo es el de poder desvincular de sus funciones a funcionarios, incluso aquellos electos por el voto popular, y establecer inhabilidades a partir de las cuales se imposibilita la participación en política de los sancionados.

En contraste, el Sistema Interamericano contempla en la Convención Americana la protección a los derechos políticos a elegir y ser elegido dentro de su catálogo de derechos humanos, y en consecuencia a raíz del deber de

respeto y garantías, y de la obligación de adoptar las medidas de orden interno surgidas del Artículo 1.1 y 2 de la Convención Americana, los Estados, en este caso Colombia, están obligados a armonizar, respetar, proteger y garantizar los derechos contenidos en la Convención, situación que genera una tensión evidente entre las facultades que se le otorgaron a la Procuraduría y los límites contemplados al ejercicio a los derechos políticos que establece el estatuto interamericano, toda vez que al tenor literal el Artículo 23 de la CADH (1969), indica:

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.

1. DESCRIPCIÓN DE LA TEMÁTICA

Resulta fundamental en los tiempos que corren encontrar un equilibrio entre la práctica jurídica y los avances en la ciencia jurídica, tanto a nivel de la doctrina especializada como los avances jurisprudenciales, aún más en un área que puede resultar afectando el ejercicio y goce de derechos fundamentales en el plano nacional, o derechos humanos en el plano internacional. En esta tarea se ha desarrollado en el Sistema Interamericano la figura del control de convencionalidad, como instrumento que busca dotar

a los operadores jurídicos dentro del sistema, tanto en el plano central (Corte Interamericana) como en el plano regional o local (operadores jurídicos de los países miembros), de las herramientas para hacer frente a la armonización de los postulados y obligaciones contenida en el *corpus iuris* interamericano con las normas locales. Sin embargo, dicha tarea no siempre resulta sencilla, por cuanto no pocas veces nos remite a la disyuntiva de los supremacismos, el constitucional o el supra constitucional, como paradigmas rectores de la doctrina jurídica imperante

Este es el escenario en el que nos encontramos al estudiar la aplicabilidad que tienen las sanciones disciplinarias, con especial particularidad aquellas que dan como resultado la destitución de funcionarios públicos electos popularmente, por el claro choque que se presenta entre los postulados interamericanos surgidos de la Convención Americana de Derechos Humanos, en adelante CADH, suscrita y ratificada por nuestro Estado, y la Carta Magna del 91, tensión jurídica cuya relevancia se ha tornado mayor en épocas recientes, pues la misma supone una clara ruptura idearia de los preceptos consagrados en la Constitución, esto a raíz de la supremacía constitucional señalada en el artículo 4° de la misma: “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, lo que en principio no deja mayores dudas en torno a la prevalencia que tiene esta sobre el resto de disposiciones jurídicas que acompañan el ordenamiento interno del Estado colombiano, sin embargo el paso del tiempo, y principalmente el desarrollo de la cláusula de convencionalidad contenida en el artículo 93 de la Constitución del 91, ha permitido desarrollar teorías que suponen en la práctica una subordinación de la Constitución a la Convención Americana:

Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por

el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

Lo anterior dejando así sentadas las bases del debate jurídico a analizar, el de la supremacía constitucional o la superioridad de las normas internacionales, toda vez que, aunque los criterios doctrinales tienden a equiparar la importancia de los dos sistemas, la práctica jurídica dista de esta realidad propuesta por los estudiosos del derecho, pues como claro ejemplo de las confrontaciones que pueden generarse entre estos dos sistemas normativos encontramos las que hoy nos convoca, por cuanto, en tratándose de las sanciones disciplinarias aplicables a los funcionarios electos popularmente, la Constitución de 1991 en su artículo 278 otorga al procurador general de la nación las funciones correspondientes a la desvinculación del cargo a los funcionarios públicos que incurran en unas faltas indicadas por la Constitución y desarrolladas por el Código General Disciplinario (Ley 1552 de 2019), diferida hasta 2021 que derogara la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

Del análisis del anterior precepto normativo no se pueden encontrar mayores dudas respecto de cuál es el alcance de las funciones otorgadas por el constituyente del 91 al poder disciplinario, en cabeza del órgano de control, como lo es el de poder desvincular a funcionarios, incluso aquellos electos por el voto popular, y establecer inhabilidades a partir de las cuales se imposibilita la participación en política de los sancionados, de lo que se colige que la Procuraduría General de la Nación cuenta con las facultades constitucionales y legales para adelantar las investigaciones y tomar las medidas contempladas en la Constitución de 1991 y la ley para sancionar a

los funcionarios que ejercen sus funciones como resultado del voto popular y el mandato democrático, y es en este escenario en el que se presenta la confrontación con los postulados internacionales originados en la CADH (1969), debido a que, en contraste, el Sistema Interamericano contempla en su Artículo 23 la protección a los derechos políticos a elegir y ser elegido dentro de su catálogo de derechos humanos, y en su segundo acápite señala:

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.

En consecuencia, a raíz del deber de respeto y garantías, y de la obligación de adoptar las medidas de orden interno surgidas del Artículo 1.1 y 2 de la Convención Americana, los Estados, en este caso Colombia, están obligados a armonizar, respetar, proteger y garantizar los derechos contenidos en la Convención, situación que genera una tensión evidente entre las facultades que se otorgaron a la Procuraduría y los límites contemplados al ejercicio de los derechos políticos que establece el estatuto interamericano.

En otras palabras, un funcionario público de elección popular no puede ser destituido de su cargo mediante un proceso sancionatorio administrativo; para su desvinculación solo es posible recurrir a un operador judicial, mediante condena y a través de un proceso penal, entendiendo este escenario como uno de los que taxativamente contempla la CADH para limitar los derechos políticos de los ciudadanos de los países que han ratificado la Convención.

En este entendido el apartado 2 del artículo 23 de la Convención puede significar una transformación, en el Estado colombiano, de la estructura del proceso disciplinario y las sanciones políticas que contempló el constituyente a partir de la Constitución de 1991.

2. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA Y METODOLOGÍA

Este estudio se realiza por medio de un método interpretativo deductivo, el cual permite brindar una explicación general y detallada de los conceptos de carácter jurídico contenidos en la jurisprudencia, libros, artículos, ensayos, leyes, entre otros, y llevarlas a la práctica.

También cuenta con una metodología cualitativa la cual permite la identificación de las facultades por parte de la Procuraduría en los procesos disciplinarios encaminados a sancionar posibles hechos disciplinables, frente a funcionarios públicos de elección popular y poder vislumbrar si se realiza la debida aplicación corpus iuris Interamericano respecto de la materia., con la finalidad de vislumbrar el origen de la investigación y comprobar las nociones normativas tanto internas, como externas, con el fin de ejecutar comprensiblemente la garantía que se tiene a través de las diferentes herramientas tanto procesales, como jurídicas en marco de los Derechos Humanos.

3. FUNDAMENTACIÓN DE LA REFLEXIÓN

Colombia como Estado ha sido el escenario de una tensa discusión jurídica en torno a las sanciones disciplinarias, como instrumento para limitar el ejercicio de derechos fundamentales como el de elegir y ser elegido cuando son impuestas a funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones, confrontación jurídica que surge de la disyuntiva entre las facultades que para ello otorga la Constitución de 1991 a la Procuraduría General de la

Nación en cabeza del procurador general, y lo que plantean o señalan las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de derechos humanos, más concretamente.

La controversia tiene origen en razón de que la Convención Interamericana de Derechos Humanos contempla en sus disposiciones unas causales taxativas para la limitación de los derechos políticos a los ciudadanos de los países que han ratificado la convención en este caso, la necesidad de que exista una sentencia judicial dictada por juez penal competente para poder limitar o restringir el derecho fundamental en mención.

Dicha discusión ha sido planteada por distintos organismos institucionales a nivel doméstico, dando como resultado decisiones disímiles, a partir de una forma u otra de interpretar las obligaciones internacionales del Estado cuyo incumplimiento puede acarrear una sanción por responsabilidad internacional por el no cumplimiento de los compromisos surgidos de la CADH, resultando entonces pertinente analizar la obligatoriedad o no de la observancia del control de convencionalidad frente a las facultades disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación frente a los funcionarios públicos electos por voto popular.

4. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Si bien el control de convencionalidad no es un tema realmente novedoso, los efectos prácticos de su aplicación aún están en duda y discusión. En este entendido, al confrontar las disposiciones relativas a la limitación al derecho a elegir y ser elegido examinadas en la Convención Americana de Derechos Humanos en el artículo 23, que contempla los derechos políticos, nos encontramos con que estas podrán ser dispuesta por la ley exclusivamente en las siguientes circunstancias: edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente, en

proceso penal, sin embargo nuestra Constitución de 1991 otorga a la Procuraduría General de la Nación la responsabilidad de sancionar disciplinariamente a los funcionarios públicos, incluyendo en consecuencia a aquellos escogidos mediante voto popular.

5. HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN

Una aplicación coherente y vinculante del control de convencionalidad de los actos administrativos que sancionan a funcionarios públicos elegidos por voto popular debe generar la inconvencionalidad de estas sanciones, toda vez que las mismas resultan incompatibles con la Convención Interamericana y el precedente que la Corte IDH ha desarrollado en torno a este tema.

6. CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

El Control de Convencionalidad puede comprenderse como la correlación entre el ordenamiento jurídico interno de una Nación y los derechos contenidos en la Convención Americana, el *corpus iuris* que integran el *ius commune* americano, y de esta manera las sentencias de la Corte Interamericana como legítima intérprete de la Convención.

En palabras de la Corte:

Los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque (sic) los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes

contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos (Corte IDH, 2006, p. 4).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en los últimos tiempos ha ondeado su jurisprudencia en torno al Control de Convencionalidad, en cuya virtud los jueces y otras autoridades estarían en la obligación de no aplicar las normas domésticas, las cuales no se concilien con las cláusulas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como la interpretación que de estas hace la misma Corte:

En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana (Corte IDH, 2006, p. 53).

6.1. Control de convencionalidad en Colombia

Colombia corroboró su responsabilidad internacional con el Sistema Interamericano, con el despacho de la Ley 16 de 1972, que integra legalmente la Convención Americana de Derechos Humanos a nuestro sistema legal, y con el recuadro del Estado social y democrático de derecho erigido en el Estado colombiano por la Constitución de 1991 se comprendió a la Convención Americana de Derechos Humanos como regla integradora del nombrado bloque de constitucionalidad (Corte Constitucional, 2006).

Luego de realizar el intensivo estudio de constitucionalidad de las normas jurídicas la Corte inició ejecutando en sus ejercicios, como soberana de la Constitución de 1991, un arranque por constituir en estos los avances jurídicos que el sistema nos aportaba, y es entonces como la Corte Constitucional (1998) declaró la exequibilidad del artículo 417 del Decreto 2700 de 1991, es decir, vulneración del artículo 189 numeral 11, y por violar

las disposiciones 7-5 y 8-2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos aprobada por Ley 16 de 1972.

En estos casos se aplica un Control de Convencionalidad, aun cuando no se llamaba de esa manera propiamente; en algunos casos, como se estableció en la Sentencia C-802 (Corte Constitucional, 2002), se estudió la influencia de demarcar derechos, bajo los mandatos del art. 27 de la Convención, no obstante, esta significativa prueba de unificación del Control de Convencionalidad a la actuación del juez constitucional no dejaba comprensible cuál era el papel del Control de Convencionalidad en Colombia, en consecuencia, la Sentencia C-028 (Corte Constitucional, 2006), en demanda de inconstitucionalidad frente al numeral 1 del artículo 44, el literal d) del artículo 45 y el inciso 1 del artículo 46 de la Ley 734 de 2002, expide el Código Disciplinario Único.

La Corte Constitucional (2016), sienta un precursor claro respecto al Control de Convencionalidad, mencionando lo referente a la Convención Americana relativo a los Derechos Humanos. En diversas situaciones la Corte IDH ha estimado que hace segmento del bloque de constitucionalidad, en virtud de lo dispuesto en el artículo 93 Superior.

Bajo este horizonte, queda clara la predisposición de dilucidar el aludido utensilio internacional como trozo del mecanismo de constitucionalidad y, por ende, debe ser empleado como parámetro que dirige el análisis de constitucionalidad de las leyes colombianas, aunque no representa que las normas referidas al bloque adquieran la categoría de normas supraconstitucionales:

En ese sentido, la confrontación de una ley con un tratado internacional, no puede dar lugar a una declaratoria automática de constitucionalidad o inconstitucionalidad, ya que es necesario, a su

vez, interpretarla sistemáticamente, con el texto de la Constitución (Corte Constitucional, 2006).

Incluso, cuando el contenido de esta sentencia exponía la insuficiencia de una elucidación armónica de los postulados de la Convención Americana de Derechos Humanos y los mandatos de la Constitución de 1991, aclaraba la coexistencia de un Control de Convencionalidad como pedazo del Control de Constitucionalidad, y esta valoración ha generado la dificultosa implementación y el discernimiento en su totalidad, y qué implica a la luminosidad de los deberes estatales, por muestra en materia de reparación. No obstante, esta es la línea que ha tomado potencia intrínsecamente en las altas Cortes Estatales, permitiendo que materialmente se esté realizando un Control de Convencionalidad, pero debidamente no se encuentra conciso el compromiso de los operadores judiciales en personal, y de los agentes estatales en general, de efectuar un conveniente Control de Convencionalidad.

La noción planteada por el ex magistrado Sierra Porto fue desarrollado por el propio tribunal constitucional (2012), en el que argumentó que:

La actividad jurisdiccional ejercida en materia de protección de los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos por parte de la Corte Interamericana, se erige como un mecanismo que desarrolla el reconocimiento del respeto de la dignidad humana, principio fundamental previsto en el artículo 1º de la Carta, y el de primacía de los derechos inalienables de las personas, establecido en el 5º constitucional. De igual forma, ampara los valores contenidos en el artículo 2º de nuestra Constitución, en especial en cuanto garantiza la efectividad de los derechos de las personas (Sentencia T-653).

En la misma Sentencia menciona que “Es de sobresalir que esa finalidad – la de la consecución de la paz– se hace explícita en las consideraciones del citado instrumento regional, al refirmar los miembros” su profundo servilismo a estas libertades fundamentales que constituyen las herramientas mismas de la justicia y de la paz en el mundo.

De esta manera, resalta la Corte Constitucional (2012) que la función jurisdiccional de la Corte IDH se enmarca, entre otros objetivos, internamente en el artículo 22 de nuestra Constitución (1991), que reconoce la paz como un derecho y un compromiso de obligatoria consecución. Si así es, el acatamiento de las decisiones dimanadas de los tribunales internacionales es una caución de paz.

Esta elucidación, también integradora de los postulados usuales, presidió la realizada por la Corte Constitucional (2014), incluso cuando comentó que en diferentes jurisprudencias la Corte Interamericana ha destacado la coexistencia e insuficiencia de diligencia del Control de Convencionalidad, para el sistema colombiano:

La armonización que se plantea no supone integrar al bloque de Constitucionalidad la jurisprudencia de la Corte Interamericana. Ella es un criterio hermenéutico relevante que deberá ser considerado en cada caso. Sin embargo, cuando las normas del tratado se integran al parámetro de Control y las autoridades encargadas de interpretarlo establecen una comprensión uniforme, reiterada y clara, no resulta posible desde la perspectiva de la inserción del Estado colombiano en las relaciones internacionales (arts. 9 y 226), abstenerse de considerar esa interpretación al analizar la posibilidad de examinar nuevamente un asunto que, en sede del Control abstracto, lo había sido previamente (Sentencia C-500).

Debido a que a la institución del ente juzgado se enlazan importantes propósitos, la Corte manifiesta que deben existir situaciones estrechamente estrictas. Los pronunciamientos de un Tribunal Internacional fijando la paráfrasis de una regla integrada al aparato de constitucionalidad puede delegar a la Corte para pronunciarse reiteradamente, lo que ocurrirá cuando la definición supere un juicio esencialmente estricto, modesto por las etapas enunciadas preliminarmente.

7. RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO COLOMBIANO Y CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

7.1. Responsabilidad internacional del Estado

En el orden interno nacional Colombia es responsable por todos los daños antijurídicos que causa a un particular, y que este no se encuentra obligado a soportar, responsabilidad estatal que está cimentada fundamentalmente en el artículo 90 constitucional: “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”. Este escenario no es diferente en el contexto internacional, por tanto, el compromiso del Estado se produce por cualquier gestión o descuido que ocasione consecuencias jurídicas negativas para un residente, es decir, que este no está en obligación de tolerar.

Para aventarnos en el argumento que nos convoca tal y como lo plantea el BAZÁN (2015), se comprende por compromiso internacional la institución de derecho internacional, de la cual se establece que cualquier violación de una responsabilidad comprendida en una regla internacional trae por resultado la obligación de efectuar un resarcimiento moral o material.

Entre tanto, el compromiso endosarle al Estado proviene básicamente según

el autor susodicho primariamente, de dos escenarios: el primero el del hecho internacionalmente ilícito, cuya proporción no depende de una clasificación de orden interno, sino a postulados y principios de derecho internacional. Sin embargo, el literato señala que, de los hechos lícitos, asimismo, se puede producir un daño, y que por ende este igual comportará la obligación de repararlo.

Actualmente, partiendo de este natural pero trascendental juicio, es fácil comprender el adelanto del derecho constitucional, los derechos humanos y cómo en conjunto se desarrollan más y más postulados que avalen de forma efectiva los derechos a la corrección (general) de las víctimas, lo que ha otorgado que a través de las dinámicas subyacentes del Control de Convencionalidad se construyan sólidos postulados en torno a las medidas de resarcimiento a las víctimas, no solo del conflicto armado, sino en general de aquellos hechos de los cuales puede desprenderse la responsabilidad internacional del Estado, pretendiendo de esa forma endurecer un régimen interamericano que garantice incluso el amparo y desarrollo de los derechos humanos (fundamentales) de los ciudadanos.

El compromiso estatal puede presentarse de modo contractual o extracontractual. En el caso de Colombia, a lo extenso del conflicto se han generado indemnizaciones por ambos conceptos, en apoyo de las víctimas del conflicto, y es por esto que se hace necesaria la edificación de una política estatal que pueda llegar a remediar el daño causado, restaurando la dignidad y los derechos a las víctimas.

Por ende, el reto para la reparación está en la declaración de conceptos y objetivos, así como en establecer a quién se va a indemnizar en réplica a la cuantía de víctimas; para lograr conversar de un transcurso de resarcimiento exhaustivo es trascendental poseer inicialmente todo lo que la normativa internacional ha desarrollado en base al eje, partiendo del bloque de

constitucionalidad, y reconociendo la coexistencia de tribunales internacionales como la Corte IDH, con competencia en el Estado colombiano (SANTA, 2016). Siendo así, podríamos separar como circunstancias mínimas o esenciales para un resarcimiento integral a las víctimas del Estado colombiano, las siguientes: medidas de indemnización, de restitución, de rehabilitación, de satisfacción, y garantías de no repetición.

Las víctimas deben de ser compensadas no solo por el tiempo que padecieron de la violación o sucesivas vulneraciones directas a sus derechos, sino, además, porque se vieron disminuidas sus capacidades a recibir ganancias durante ese tiempo, e incluso por negárseles la capacidad de disfrutar la vida (daño a la vida relación) (ELSTER, 2004).

8. REPARACIONES Y GARANTÍAS ESTATALES FRENTE AL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

El modelo de reparación del Sistema Interamericano tiene una clara inclinación pro víctima, fundamentada en la supremacía del derecho sustancial y la aplicación de principios como *iurit novit curia* y *pro persona*, entre otros que facilitan la comprensión del papel activo de la Corte Interamericana en la protección y reparación integral de las víctimas.

En la actualidad las más recientes líneas jurisprudenciales de las Altas Cortes colombianas, en especial el Consejo de Estado, comenzó a desarrollar en sus fallos distintos elementos que integran reparaciones económicas, y a su vez incorporan uno o más elementos de la reparación integral. Es así como en el fallo de la Sentencia de octubre 19 de 2007 el Consejo de Estado ordenó al Director General de la Policía Nacional presentar excusas pública por los hechos materia de discusión en la sentencia, avance que deja ver cómo las Altas Cortes se han nutrido de la jurisprudencia de la Corte Interamericana, por las cuales el estándar de

reparaciones a las víctimas en el marco del conflicto armado es bastante generoso en comparación a los anteriores modelos; aún queda la difícil tarea de la adecuada adaptación de la jurisprudencia interamericana a los modelos locales de reparación, en este caso el modelo colombiano, y es que la naturaleza de la Corte Interamericana supone los poderes de un juez constitucional y la aplicación efectiva del Control requiere de operadores jurídicos con facultades discrecionales muy similares a las que gozan los Honorables magistrados de la Corte Interamericana, de lo contrario sería realmente difícil una efectiva implementación del Control, pues tal y como lo señalan ACOSTA y BRAVO (2008) respecto al Consejo de Estado, “no es posible desde el punto de vista jurídico que esa Corporación pueda recurrir a formas de reparación idénticas a las dispuestas por la Corte Interamericana” (p. 20).

CONCLUSIONES

Si bien, como ya lo hemos mencionado, las líneas jurisprudenciales predominantes en Colombia subsumen el ejercicio del Control de Convencionalidad a un Control de Constitucionalidad (realizado de manera integral), en el que es menester realizar una interpretación haciendo uso de la figura del Bloque de Constitucionalidad, consideramos que esta diferencia es poco práctica en los efectos del control en el caso en concreto, pero muy diferente en cuanto a su difusión, ya que genera aún más inconvenientes, por cuanto el Control de Convencionalidad no ha sido un eje de estudio central de las facultades de derecho, al punto de que son eventos académicos como estos los que realmente permiten una difusión de la figura. Sin embargo, encontramos fallos desde las altas cortes hasta jueces de inferior rango que dé inicio a fin resultan ser un ejercicio de Control de Convencionalidad, es decir, si bien no existe o no se aplica la figura formalmente, materialmente sí han nutrido las decisiones judiciales a lo largo y ancho del territorio nacional.

El papel de un juez, y en general de los miembros del Estado en un país que busca la paz debe ser distinto, entendiendo que la finalidad de las medidas y la decisión no giran únicamente en torno a la reparación del daño particular, sino que buscan generar un escenario de confianza nacional y respeto por las instituciones.

En ese entendido, se requiere de la colaboración armónica de los distintos agentes estatales, en procura de satisfacer las demandas de paz, de una población víctima de uno de los conflictos fratricidas más largos y sangrientos del mundo, por ello, como bien lo resalta nuestro máximo tribunal Constitucional (2014), en Sentencia C-5000, el acatamiento de las decisiones emanadas de los tribunales internacionales es una garantía de paz y debe entenderse así, aunque en principio no existen tribunales internacionales de justicia transicional, con la competencia material para realizar un análisis de los acuerdos de paz logrados en La Habana, si pudiese activarse la competencia de la Corte Interamericana, si Colombia desconoce o realiza de manera inadecuada la reparación integral a las víctimas, ya sean directas o indirectas, por cuanto, independientemente de la cantidad de víctimas, el Estado tiene el deber de repararlas de manera integral, sin entrar en las discusiones de las dificultades presupuestales, que implicaría actuar de manera contraria y significaría abrir una puerta a la revisión de las actuaciones estatales ante el Sistema Interamericano que tendrá competencia para reclamar del Estado colombiano cualquier vulneración al corpus iuris interamericano, en especial en torno a los estándares de verdad, justicia y reparación que existen en el sistema, y que a nuestro juicio comportan elementos que los hacen parte de la dinámica de reparación tanto a las víctimas, como los anhelos de paz del resto de los ciudadanos.

Finalmente, creemos que el papel de defensor y garante de los derechos

humanos que debe protagonizar el Estado colombiano en estos escenarios de post acuerdos, debe ir más allá de un discurso retorico de la defensa de principios morales; es y debe ser un devenir incansable de acciones afirmativas y concretas encaminadas a la efectiva protección y materialización de los derechos humanos, entendidos como aquellos postulados mínimos que se desprenden de la dignidad de la persona humana, y sin los cuales sería imposible relacionarnos en sociedades civilizadas.

BIBLIOGRAFÍA

ABC DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2016). *El qué, cómo, cuándo dónde y por qué de la Corte Interamericana*. Disponible en:

<http://hrlibrary.umn.edu/research/colombia/ABC%20Corte%20IDH.pdf>

ACOSTA, J. y BRAVO, D. (2008). “El cumplimiento de los fines de reparación integral de las medidas ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos: énfasis en la experiencia colombiana”. En: *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*. N° 13. Bogotá: **Editorial PUJ**.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá.

BAZÁN, V. (2015). “La vinculación entre el control de convencionalidad y la responsabilidad internacional del Estado por violación de los Derechos Humanos”. En: *Derecho procesal constitucional*. Bogotá: VC Editores. Disponible en: <http://acdpc.co/images/ACONGRESO/lectura10.pdf>

CÁRDENAS P., M. & SUÁREZ O., I. (2014). “Aplicación de los criterios de reparación de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las sentencias del Consejo de Estado colombiano”. En: *Revista Opinión Jurídica*. 13(26). Disponible en: <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/954>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (1997). Ley 387. Atención y Prevención del Desplazamiento forzado. Bogotá: Imprenta Nacional.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (1997). Ley 418. Orden Público. Por la cual se reconoce a las víctimas del conflicto armado. Bogotá: Imprenta Nacional.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2005). Ley 975. Bogotá: Imprenta Nacional.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2010). Ley 1424. Bogotá: Imprenta Nacional.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2011). Ley 1448. Bogotá: Imprenta Nacional.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2011). Ley 1448. Bogotá: Imprenta Nacional.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2011). Ley 1448. Ley de Víctimas. Bogotá: Imprenta Nacional.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2012). Acto Legislativo. Marco Jurídico para la Paz. Bogotá: Imprenta Nacional.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2012). Ley 1592. “Ley de Justicia y Paz”. Bogotá: Imprenta Nacional.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2012). Ley 1592. Bogotá: Imprenta Nacional.

CONSEJO DE ESTADO (2008). Sentencia de febrero 20. C.P.: Enrique Gil Botero.

CORTE CONSTITUCIONAL. SALA PLENA (1998). Sentencia C-716. Exp. D-2067. M.P.: Carlos Gaviria Díaz.

CORTE CONSTITUCIONAL. SALA PLENA (2002). Sentencia C-802. Exp. E-116. M.P.: Jaime Córdoba Triviño R.

CORTE CONSTITUCIONAL. SALA PLENA (2006). Sentencia C-028. Exp. D-5768. M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

CORTE CONSTITUCIONAL. SALA PLENA (2006). Sentencia C-355. Exp. D-6122, 6123 y 6124. MM.PP.: Jaime Araújo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández.

CORTE CONSTITUCIONAL. SALA PLENA (2012). Sentencia C-052. Exp. D-8593. M.P.: Nilson Pinilla Pinilla.

CORTE CONSTITUCIONAL. SALA PLENA (2012). Sentencia C-250. Exp. D-8590. M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

CORTE CONSTITUCIONAL. SALA PLENA (2012). Sentencia T-653- Exp. T-3408860. M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

CORTE CONSTITUCIONAL. SALA PLENA (2013). Sentencia C-911. Exp. D-9689.
M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

CORTE CONSTITUCIONAL. SALA PLENA (2014). Sentencia C-500. Exp. D-9958.
M.P.: Mauricio González Cuervo.

CORTE IDH (2001). Caso Barrios Altos vs. Perú. Sentencia de marzo 14.

CORTE IDH (2002). Caso Hilaire, Constantine y Benjamín y otros vs. Trinidad
y Tobago. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de junio 21.

CORTE IDH (2003). Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala". Fondo.
Reparaciones y Costas. Sentencia de noviembre 25.

CORTE IDH (2004). Caso Los hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú. Fondo,
Reparaciones y Costas. Sentencia de julio 8.

CORTE IDH (2004). Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo,
Reparaciones y Costas. Sentencia de agosto 31.

CORTE IDH (2004). Caso Tibi vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo,
Reparaciones y Costas. Sentencia de septiembre 7.

CORTE IDH (2005). Caso Masacre de Mapiripán vs. Colombia. Excepciones
Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de
septiembre 15.

CORTE IDH (2006). Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones
Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de septiembre 26.

CORTE IDH (2006). Caso La Cantuta vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de noviembre 29.

CORTE IDH (2006). Caso López Álvarez vs. Honduras. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de febrero 1°.

CORTE IDH (2006). Caso Vargas Areco vs. Paraguay. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de septiembre 26.

CORTE IDH (2008). Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de agosto 12.

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

CORTE IDH (2010). Caso Vélez Loo vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de noviembre 23.

CORTE IDH (2011). Caso Gelman vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de febrero 24.

CORTE IDH (2015). Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de junio 15.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2016). *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. N° 7. “Control de convencionalidad”. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/controlconvencionalidad8.pdf>

CUESTA, J.; GUERRERO, S.; BALDRICH M.; KLINGER, K.; MENA, J.: VALENCIA, J. & MENA, C. (2014) "Carga de la prueba y el derecho a la prueba en el proceso de restitución de tierras". En: *Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal*. Bogotá: Editorial vLEX.

DE JUSTICIA (2016). *Justicia transicional sin transición*. Disponible en: http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso.201.pdf

ELSTER, J. (2004). *Closing the books. Transitional Justice in Historical Perspective*. Estados Unidos: Cambridge University Press. Disponible en: <http://catdir.loc.gov/catdir/samples/cam051/2004043581.pdf>

FRÜHLING, M. (2004). *Derechos a la Verdad, a la Justicia y a la Reparación Integral en casos de graves violaciones a los derechos humanos*. Naciones Unidas. Bogotá: Alto Comisionado para los Derechos Humanos Colombia.

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ (2014). *Fin del conflicto: desarme, desmovilización y reintegración*. Boletín de Paz. N° 33. Bogotá. Disponible en: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/534dd40668414.pdf>

KELSEN, H. & VERNENGO, R.J. (1991). *Teoría pura del derecho*. Disponible en: <http://dspace.usalca.cl/retrieve/16939/27488.pdf>

LÓPEZ, C.; GONZÁLEZ, D. & ERRANDONEA, J. (2012). *Colombia: un nuevo modelo de justicia transicional*. Bogotá: Editores por Profis-Djusticia, Alvi Impresores Ltda.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL (2012). “La política integral de tierras: Restitución, formalización y procesos agrarios en Colombia, 170 preguntas y respuestas”. Bogotá: Plenaria del Senado, mayo 15.

OEA (2020). *Documentos básicos en materia de derechos humanos en el sistema interamericano*. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos_basicos.asp

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TRABAJO (1989). Convenio 169. Ginebra.

OROZCO, I. (2009). *Justicia transicional en tiempos del deber de memoria*. 1ª ed. Bogotá: Editorial Temis.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2008). Decreto 4633. Bogotá: Imprenta Nacional.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2008). Decreto 4634. Bogotá: Imprenta Nacional.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2008). Decreto 4635. Bogotá: Imprenta Nacional.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2008). Decreto de Reparaciones Administrativas 1290. Bogotá: Imprenta Nacional.

QUINCHE, M. (2009). “Los estándares de la Corte Interamericana y la Ley de Justicia y Paz”. En: *Colección Textos de Jurisprudencia*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario. Disponible en: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/534dd40668414.pdf>

QUINCHE, M. (2012). *Derecho Constitucional Colombiano*. 5ª ed. Bogotá: Editorial Temis S.A.

RODRÍGUEZ, V. (2009). *Las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Guía modelo para su lectura y análisis*. Disponible en: https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1574/lectura_sentencias-corte-idh.pdf

SAGÜES, N.P. (2011). *El control de convencionalidad en el Sistema Interamericano y sus anticipos en el ámbito de los derechos económico-sociales. Concordancias*. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r27778.pdf>

SANTA, J. (2016). *Justicia transicional y fin del conflicto de la barbarie a la civilidad, Verdad para la justicia, la reconciliación nacional y la paz segura y permanente en un proyecto de justicia integral transicional y restaurativa en Colombia*. 1ª ed. Bogotá: Librería Jurídica Sánchez.

TUREGANO M., I. (2013). *La justicia de transición: concepto, instrumentos y experiencias*. 1ª ed. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

UPRIMNY, R.; SAFFON, M.; BOTERO, C. & RESTREPO, E. (2006). *¿Justicia transicional sin transición?* Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. Disponible en: http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso.201.pdf