OEA/Ser.L/V/II
Doc. 246
29 Septiembre 2025
Original: español

INFORME No. 233/25
CASO 13.141

INFORME DE ADMISIBILIDAD Y FONDO

LUIS ALFONSO HOYOS ARISTIZÁBAL
COLOMBIA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 29 de septiembre de 2025

Citar como: CIDH. Informe No. 233/25. Caso 13.141. Admisibilidad y Fondo. Luis Alfonso Hoyos Aristizábal. Colombia. 29 de septiembre de 2025.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN 2
II. ALEGATOS DE LAS PARTES 2
A. Parte peticionaria 2
B. Estado 4
III. ANÁLISIS DE ADMISIBILIDAD 7
A. Competencia, duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional 7
B. Agotamiento de recursos internos y plazo de presentación 7
C. Caracterización 8
IV. DETERMINACIONES DE HECHO 9
A. Marco Normativo 9
B. Información disponible sobre Luis Hoyos, su trayectoria política y su desempeño como Senador de Colombia 12
C. Antecedentes relativos a la contratación de Martha Muñoz dentro del equipo de trabajo de Luis Hoyos durante su gestión como Senador 12
D. Denuncias realizadas por el ciudadano Francisco Joel Ángel Gómez en contra del señor Hoyos 13
E. Proceso de pérdida de la investidura como Senador de la República 13
F. Investigación penal y decisión de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia 16
G. Peticiones y pronunciamientos de órganos e integrantes del Senado y del Congreso 17
H. Recurso extraordinario de revisión ante el Consejo de Estado 18
I. Acción de tutela 19
V. ANÁLISIS DE DERECHO 21
A. Principio de legalidad y derechos políticos (artículos 9 y 23 de la Convención Americana en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana) 21
1. Consideraciones generales 21
1.1 Consideraciones sobre las restricciones a los derechos políticos y sobre el principio de legalidad 22
2. Análisis del caso 25
B. Derechos a las garantías judiciales, a la protección judicial, y a la igualdad ante la ley (artículos 8.1, 8.2, 24 y 25 en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana) 30
1. Consideraciones generales 30
1.1. Consideraciones sobre el derecho a recurrir el fallo 32
2. Consideraciones sobre el principio de igualdad ante la ley 34
3. Análisis del caso 35
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 39

I. INTRODUCCIÓN[1]

1. El 25 de febrero de 2002 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión Interamericana", "la Comisión" o "la CIDH") recibió una petición presentada por Luis Alfonso Hoyos Aristizábal (en adelante "la parte peticionaria", "el señor Hoyos", "Luis Hoyos", o "la presunta víctima")[2]. La parte peticionaria alegó la responsabilidad internacional del Estado de Colombia (en adelante "el Estado de Colombia", "el Estado" o "Colombia") por la vulneración a los derechos de la presunta víctima como resultado del proceso sancionatorio de pérdida de investidura realizado en su contra en 2001 que le habría generado la imposibilidad de postular a cargos de elección popular.

2. La Comisión resolvió aplicar al presente caso el artículo 36.3 de su Reglamento, en concordancia con su Resolución 1/16 sobre Medidas para reducir el atraso procesal[3]. La CIDH notificó dicha decisión el 9 de agosto de 2019 y se puso a disposición a fin de llegar a una solución amistosa, sin que se dieran las condiciones para iniciar dicho procedimiento. Las partes contaron con los plazos reglamentarios para presentar sus observaciones adicionales sobre el fondo. Toda la información recibida fue debidamente trasladada[4]. El 27 de octubre de 2022 la Comisión realizó una audiencia pública sobre el presente caso en su 185º Periodo de Sesiones[5].

II. ALEGATOS DE LAS PARTES

A. Parte peticionaria

3. Indica que el señor Hoyos fue senador de la República de Colombia en el período 1994-1998, habiendo sido reconocido por su labor. Señala que, luego de culminar su mandato, se postuló en 2000 como candidato a gobernador del Departamento de Caldas, en nombre de grupos políticos independientes. Precisa que lideraba las encuestas y que, en ese contexto, sus "detractores políticos y detentadores del poder regional" presentaron una serie de denuncias en su contra por supuestas faltas cometidas siete años atrás, mientras se desempeñaba como senador. Aclara que la elección para gobernador se celebró el 21 de octubre de 2001, pero que no resultó electo por una diferencia menor de votos.

4. Con respecto a las denuncias, sostiene que el 13 de noviembre de 2000 el ciudadano Francisco Joel Ángel Gómez solicitó a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo la pérdida de su investidura como senador. Puntualiza que en la denuncia se invocaron dos causales. Por una parte, se adujo la violación al régimen de incompatibilidades; pues, mientras era congresista, supuestamente realizó actuaciones administrativas tendientes a obtener la cancelación de una suma de dinero a una funcionaria pública, Martha Cecilia Muñoz Giraldo (en adelante "la señora Muñoz" o "Martha Muñoz"). Por otra parte, se expuso que el dinero destinado a dicha funcionaria era indebido, dado que la señora Muñoz había estado en el exterior y, por tanto, no había prestado los servicios que le habían sido contratados. Agrega que una denuncia con similares hechos fue radicada por el mismo ciudadano ante la Corte Suprema de Justicia (en adelante "CSJ"), y que ese tribunal le inició una investigación penal.

5. Afirma que la presunta víctima no cometió las irregularidades denunciadas. Explica que la Ley 5º de 1992 regulaba dos regímenes de funcionarios contratados para prestar funciones en el Senado y en el Congreso: los empleados directos, regidos por el artículo 385 de dicha ley, y los miembros de las Unidades de Trabajo Legislativo (en adelante "UTL"), previstos en el artículo 388 de la referida ley. Detalla que la señora Muñoz

[1] De conformidad con el artículo 17.2 del Reglamento de la Comisión, el Comisionado Carlos Bernal Pulido, de nacionalidad colombiana, no participó en el debate ni en la decisión sobre este caso.
[2] Durante el procedimiento ante la CIDH, la organización "United for Justice" se presentó como parte peticionaria, y luego lo hizo el Centro de Consultoría y Litigio Internacional (CECOLI).
[3] La CIDH tomó dicha decisión al ser un caso de "peticiones que han estado pendientes ante la Comisión por un lapso extenso, entendiendo por tal aquellas recibidas hasta el año 2006 inclusive y en las cuales ya hubiese transcurrido el plazo establecido en el artículo 30.3 del Reglamento".
[4] La Comisión nota que, en el trámite del presente caso, desde el 26 de febrero de 2014 y hasta el 6 de febrero de 2019 aconteció un período de inactividad procesal de las partes, habiéndose verificado en esta última fecha el interés de la parte peticionaria de continuar con la petición.
[5] Disponible en: https://youtu.be/yjnscSGItCA.

cumplió funciones como asistente de la UTL del señor Hoyos desde agosto de 1994 hasta julio de 1998, y que, en 1995 viajó a la ciudad de Queens, Estados Unidos, donde permaneció casi cinco meses, en los que cumplió los trabajos a ella asignados. Aclara que mientras los empleados directos necesitaban un permiso de la Junta de Personal para trabajar fuera de las instalaciones del Congreso, a los miembros de las UTL —como era el caso de la señora Muñoz— no se les exigía.

6. Establece que el 8 de agosto de 2001 la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado declaró la **pérdida de la investidura** de Luis Hoyos con fundamento en que certificó el cumplimiento de las labores de la funcionaria de su UTL mientras estaba en el exterior, lo que dio lugar al pago del monto aproximado de USD 1.000 dólares de dineros oficiales, por un servicio prestado fuera de las instalaciones del Congreso de la República. Detalla que ese hecho fue enmarcado dentro de la causal prevista en el artículo 183 numeral 4 de la Constitución, esto es, "la indebida destinación de dineros públicos". Precisa que el tribunal descartó la otra causal denunciada, referente a la gestión en nombre ajeno de asuntos ante entidades públicas.

7. Aduce que el 27 de agosto de 2001 interpuso un **recurso de apelación** con fundamento en el artículo 8.2.h) de la Convención Americana, pero que por Auto del 11 de septiembre de 2001 la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado lo rechazó por improcedente, dado que la decisión era de única instancia y no susceptible del recurso de apelación, sino únicamente del recurso extraordinario especial de revisión. Puntualiza que el tribunal consideró que el artículo 8.2.h) de la Convención no era aplicable al proceso de pérdida de investidura al no ser un delito y al no estar regulado en la normativa interna.

8. Adiciona que el 27 de agosto de 2001 presentó una petición ante la Cámara de Representantes y al Senado a los efectos de que se expidiesen sobre si la Junta de Personal de cada cámara tiene como función autorizar a los funcionarios de la UTL para que cumplan sus labores fuera del Congreso. Especifica que obtuvo respuesta del jefe de División de Personal de la Cámara de Representantes el 10 de septiembre de 2001, y del jefe de División Recursos Humanos del Senado, el 14 del mismo mes y año, en la que se aclaró que no existe tal autorización; que cada uno posee asignado su lugar de trabajo en el contrato, y que los movimientos del personal son competencia de cada congresista. Agrega que varios senadores manifestaron que la Junta de Personal del Senado de la República no tiene competencia para "dar conceptos" sobre el manejo de personal de las UTL asignadas a los congresistas.

9. Por otra parte, también refiere a la investigación penal que le había sido iniciada, y explica que los hechos fueron analizados por la Sala de Casación Penal de la CSJ, quien evidenció que no se tipificaba ningún delito, por lo que el 10 de mayo de 2004 dictó la preclusión de la investigación penal. Establece que el señor Hoyos intentó aportar los nuevos hechos y prueba recabada y solicitar una revisión de la decisión de la pérdida de su investidura, pero que las gestiones realizadas fueron infructuosas. En ese sentido, indica que presentó un **recurso extraordinario de revisión** ante el Consejo de Estado, y una **acción de tutela** ante dicho Consejo, luego revisada por la Corte Constitucional de Colombia (en adelante "CCC"), pero que fueron desestimados. Añade que peticionó a la CCC la nulidad de la decisión de tutela, pero que la CCC lo rechazó por Auto 344 del 26 de noviembre de 2008.

10. Por lo anterior, reclama que se vulneró el **principio de legalidad**, dado que se le condenó por una falta inexistente; puesto que los hechos imputados al señor Hoyos no configuran la causal del artículo 183 numeral 4 de la Constitución, según interpretación que ha realizado la CCC. En ese sentido, expone que la causal de "indebida destinación de recursos públicos" es un tipo abierto que implica la necesidad del reenvío a conceptos jurídicos o extrajurídicos. Cita, a este respecto, la sentencia AC-1250 de 2004 de la CCC, y desarrolla que los actos que la CCC incluyó dentro de la referida causal son otros, y no el imputado al señor Hoyos. A su vez, determina que se afectó el **derecho de defensa**, al habérsele impuesto una condena por hechos no discutidos en el proceso. Sobre este último, explica que el debate procesal se centró en el trabajo desarrollado por la funcionaria en el exterior y que, sin embargo, la causal que el Consejo de Estado encontró demostrada —indebida destinación de dineros públicos— se sustentó en otros hechos que no pudo controvertir o desvirtuar al ser temas ajenos al proceso; esto es, que no obtuvo previamente una autorización de la Junta de Personal del Senado para que la funcionaria pudiera laborar fuera de la sede parlamentaria. En su mérito, reclama la vulneración de las garantías previstas en el **artículo 8.2.b y 8.2.c. de la Convención Americana.**

11. En adición, sostiene que se incumplió con la **garantía de la doble instancia**, al ser un proceso de única instancia y al no haber podido acudir ante un juez o tribunal superior. Precisa que el artículo 17 de la Ley 144 de 1994 prevé el recurso extraordinario de revisión, que se interpone ante el mismo juez que decretó la pérdida de investidura, y que solo es procedente por causales taxativas. En este aspecto, también invoca que el Estado ha violado el **artículo 2 de la Convención Americana** y su derecho a la **protección judicial**, al no contar con una vía que pueda entender de su reclamo. Explica que la CCC estaba obligada a hacer un control de convencionalidad para amparar los derechos del señor Hoyos, pero que no efectuó. A su vez, peticiona la afectación de su **derecho a la igualdad** dado que, de acuerdo con el artículo 48 de la Ley 617 de 2000, otros candidatos electos por votación popular, como los concejales municipales y distritales, diputados y miembros de juntas administradoras locales, gozan de la garantía de la doble instancia en el proceso de pérdida de investidura. Aclara que, en estos supuestos, la primera instancia se lleva a cabo ante el Tribunal Administrativo correspondiente, y la segunda ante el Consejo de Estado.

12. Denuncia que el **derecho político a ser elegido** del señor Hoyos se ha cercenado. Aduce que la pérdida de investidura es la máxima sanción que se le impone a un ciudadano, y que implica la "muerte política de por vida", al impedirle al congresista en forma permanente aspirar a cualquier cargo de elección popular dentro del sistema electoral colombiano: presidente, vicepresidente, congresista, gobernador, alcalde, diputado, concejal o miembro de una Junta Administrativa Local. Detalla que, en el caso de la presunta víctima, no pudo presentarse a las elecciones para el Congreso de la República (Senado y Cámara) del 10 de marzo de 2002, y tampoco pudo ser candidato a la gobernación de Caldas en la elección realizada en octubre de 2003. Funda que la restricción absoluta y permanente en los derechos políticos debió haberse dictado por un juez competente en proceso penal, y aclara que el Consejo de Estado no es un juez penal, sino administrativo. A su vez, aduce que no satisface una necesidad social imperiosa o un interés público imperativo, y que la medida es desproporcionada.

13. Alega que estos hechos afectaron la **integridad personal** de la presunta víctima y de su cónyuge. Explica que el proceso llevado a cabo por el Consejo de Estado y la condena vitalicia impuesta causó un severo sufrimiento psicológico a Luis Hoyos, y destruyó por completo su proyecto de vida, incluyendo la posibilidad de su propia candidatura presidencial. Aclara igualmente que, pese a la sanción vitalicia aplicada, el señor Hoyos fue asignado en altas responsabilidades en los siguientes años, teniendo el reconocimiento de diversos sectores políticos. Indica que sirvió como Alto Consejero Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, y Embajador de Colombia ante la OEA, pero argumenta que ello no puede equipararse con el ejercicio de sus derechos políticos.

14. Por último, afirma que la Ley 1881 de 2018 permitió compatibilizar el ordenamiento colombiano a la Convención Americana, al contemplar la doble instancia en los procesos de pérdida de investidura. Sin embargo, reclama que dicha legislación fue sancionada en forma posterior a los hechos de este caso, que no fue aplicada retroactivamente, y que aún persiste un vacío en relación con el artículo 23.2 de la Convención Americana, puesto que los derechos políticos siguen siendo restringidos en forma perpetua mediante un proceso disciplinario.

B. Estado

15. El Estado rechaza las atribuciones de responsabilidad internacional formuladas por la parte peticionaria e indica que no se cumplen, en el presente caso, los requisitos de admisibilidad de la petición al configurarse la fórmula de la "cuarta instancia". En ese sentido, alega que el hecho de que los jueces internos hayan fallado en contrariedad a lo requerido por la parte peticionaria no implica una vulneración a los derechos. Aduce que la parte peticionaria quiere controvertir una decisión que fue tomada por el Consejo de Estado en conformidad con el Derecho aplicable, por lo que está requiriendo a la Comisión Interamericana que actúe como tribunal de alzada.

16. Expone que la pérdida de investidura de un congresista es una institución prevista en el artículo 184 de la Constitución, que fue luego desarrollada por vía legal y reglamentada, y que se trata de una manifestación del "poder punitivo del Estado". Agrega que la pérdida de investidura es una sanción de carácter disciplinario, de naturaleza especial, que la distinguen de otros regímenes de responsabilidad de los servidores públicos, así

como de los procesos penales, electorales, o de responsabilidad disciplinaria. Recuerda que la CCC la ha calificado como "un verdadero juicio de responsabilidad política que culmina con la imposición de una sanción de carácter jurisdiccional, de tipo disciplinario". Puntualiza que la imposición de la condena por pérdida de investidura implica que la persona no puede volver a ejercer cargos de elección popular en forma indefinida, según lo establece la Constitución.

17. Con respecto al caso del señor Hoyos, funda que los tribunales internos analizaron los hechos y sus argumentos, y entendieron que aun cuando la funcionaria hubiera trabajado desde el extranjero, la presunta víctima no tenía competencia para autorizar a una empleada de la planta de personal de la UTL para que desde el exterior continuara con el cumplimiento de sus funciones. Señala que los procedimientos internos respetaron de las garantías judiciales y que los tribunales domésticos que entendieron del asunto realizaron un control de convencionalidad.

18. Sobre la **garantía de la doble instancia**, aduce que los primeros fallos en los que la Corte Interamericana se pronunció al respecto fueron *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica* y *Liakat Ali Alibux Vs. Surinam*, emitidos años después de ocurridos los hechos de este caso. Alude que no es posible y detenta contra la seguridad jurídica y la cosa juzgada aplicar a hechos anteriores parámetros desarrollados posteriormente. Argumenta que el 29 de mayo de 2012 la Sala Plena de la CCC se pronunció sobre la regularidad constitucional de la Ley 144 de 1994, que establece que el proceso de pérdida de investidura es de única instancia, y entendió que la disposición no era contraria a la Constitución ni a los tratados internacionales sobre derechos humanos, con fundamento en que se trata de un proceso de naturaleza especial y que existe una regulación que asegura un adecuado y oportuno derecho de defensa. En ese sentido, afirma que, a la época de los hechos de este caso, la garantía del derecho a recurrir el fallo no se limitaba exclusivamente a la consagración del recurso de apelación, y que existían otros mecanismos en el ordenamiento jurídico interno que protegían al congresista, tales como la acción de revisión y la acción de tutela contra providencias judiciales. Fundamenta que el señor Hoyos pudo ejercer su derecho de defensa y contradictorio, y que contó con la acción de revisión, que es el medio idóneo para que una persona pueda impugnar la decisión del Consejo de Estado que decretó la pérdida de investidura. Puntualiza que el recurso fue rechazado por decisión del 10 de octubre de 2006 de la Sala Plena del Consejo de Estado, luego de analizar a fondo todos los argumentos de la parte peticionaria.

19. Expresa que la acción de tutela es procedente para la protección de la garantía del debido proceso y es un mecanismo adecuado y efectivo para que se revisen posibles errores de una decisión judicial. Expone que la presunta víctima inició una acción de tutela en la que solicitó dejar sin efecto las sentencias del Consejo de Estado expresando los mismos argumentos a los ya referidos en el recurso de revisión. Indica que, en primera instancia, fue declarada improcedente el 31 de agosto de 2007 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, con fundamento en que la decisión de pérdida de investidura no podía ser objeto de revisión por fuera de los recursos que la ley tiene previstos. Añade que esa decisión fue confirmada por la Sección Primera del mismo tribunal el 15 de noviembre de 2007. Agrega que la acción de tutela fue seleccionada por la CCC para su revisión, y que por sentencia T-555 de 2008 la CCC concluyó en la pérdida de investidura de Luis Hoyos como Senador por la causal impuesta, al probar que su conducta merecía sanción. Aclara que la presunta víctima interpuso un recurso de nulidad que fue rechazado por la CCC el 26 de noviembre de 2008. Concluye que el señor Hoyos contó con un medio idóneo para controvertir la sentencia proferida por el Consejo de Estado, y que el hecho de que las decisiones hayan resultado adversas a sus intereses no implica una violación a las garantías convencionales.

20. Especifica que en 2018 la Ley 1881 modificó el procedimiento de pérdida de investidura de los congresistas e incluyó la garantía de la doble instancia. Detalla que, para ello, se contempló una reforma en el Consejo de Estado, de tal modo de que una primera sala analiza el caso en primera instancia, y la Sala Plena lo entiende en apelación, sin intervención de las y los magistrados que pronunciaron el primer fallo. Identifica que estos cambios normativos obedecieron a un control de convencionalidad realizado por el Parlamento, con el fin de que el proceso de pérdida de investidura se ajustara a los parámetros desarrollados por los órganos del Sistema Interamericano, especialmente a la sentencia emitida por la Corte Interamericana en el caso *Mohamed Vs. Argentina.*

21. Con respecto al **derecho a conocer los motivos de la acusación y el derecho de defensa**, alude a que el Consejo de Estado cumplió con todas las garantías, incluyendo otorgar información detallada de las razones por las cuales se destituía al senador. Argumenta que la presunta víctima conocía previamente de los hechos que se le estaban imputando, que pudo ejercer su derecho de defensa, y que la sentencia fue congruente con la acusación. En adición, expone que en el curso del proceso el señor Hoyos contó con la posibilidad de ejercer plenamente su derecho de defensa y contradicción, y que las decisiones emitidas fueron debidamente motivadas y tuvieron fundamento en el material probatorio y las normas pertinentes aplicables al caso concreto.

22. En cuanto al fondo, establece que los jueces competentes declararon la pérdida de investidura de la presunta víctima sin vulnerar el **principio de legalidad**, por cuanto el artículo 183 de la Constitución y los artículos 384, 385 y 388 de la Ley 5ª de 1992 existían previamente a la conducta, y de estas disposiciones surge claramente su contenido. Con respecto a los **derechos políticos**, indica que no en todos los casos se ha interpretado el artículo 23.2 de la Convención Americana en forma literal, en el sentido de que implique que la única manera de limitar derechos políticos sea a través de una condena, por juez competente, en proceso penal. Cita al caso *Petro Urrego v. Colombia* y refiere a que la Corte Interamericana señaló que las sanciones de destitución e inhabilitación de funcionarios públicos democráticamente electos aplicadas por una autoridad administrativa disciplinaria no son compatibles con el artículo 23.2 de la Convención Americana, ni con el objeto y fin del mismo instrumento. De ello concluye que la exigencia aplicable es que la restricción la debe realizar una autoridad judicial, y no una administrativa. Aclara que, en el presente caso, la limitación se realizó por el máximo tribunal contencioso administrativo a través de una sentencia que cumple con todas las garantías del debido proceso. Por otra parte, argumenta que la restricción a los derechos políticos es proporcional, teniendo en cuenta que la finalidad de este tipo de procesos es sancionar conductas contrarias a la transparencia, probidad e imparcialidad en las que hubieran incurrido los congresistas, y que la persona puede seguir desempeñando cargos públicos que no sean electivos. Aclara que la sanción es "para toda la vida", puesto que su finalidad salvaguarda la moralidad y transparencia, y la pérdida de investidura le imprime un tono de desaprobación pública respecto de la institución. Agrega que tanto la medida de pérdida de investidura como la inhabilitación que posee por efecto fueron objeto de un control de convencionalidad por la CCC en sentencia C-146 del 20 de mayo de 2021, en la que entendió que eran medidas legítimas, basándose en el estándar expresado por la Corte Interamericana en su sentencia del caso *Petro Urrego Vs. Colombia*.

23. Con respecto a la **igualdad**, argumenta que la Corte Interamericana ha expuesto que no toda diferencia de trato puede ser considerada como discriminatoria, sino únicamente cuando no se basa en criterios que puedan ser racionalmente apreciados como objetivos y razonables. Puntualiza que, en el caso bajo examen, la diferenciación entre otras personas elegidas por voto popular está fundada en criterios objetivos y razonables. A este respecto, cita la sentencia C-254 del 29 de marzo de 2012 en la que la CCC expresó que "resulta constitucional que el proceso de pérdida de investidura sea llevado a cabo directamente ante el Consejo de Estado, pues así lo prescribe el artículo 184 de la Constitución Política, situación que limita la posibilidad de que exista una doble instancia en estos procesos por expresa disposición constitucional". Asimismo, expone que el **derecho a la integridad personal** no comprende situaciones relacionadas con afectaciones ocasionadas en procesos judiciales, por lo que lo ocurrido a la presunta víctima y a su entorno familiar no caracteriza una vulneración al artículo 5 de la Convención Americana.

24. Por último, aclara que, con posterioridad a la presentación de la solicitud para la pérdida de investidura, el 15 de noviembre de 2000 el señor Francisco Joel Ángel Gómez formuló una denuncia penal contra la presunta víctima, fundándose en que, cuando el señor Hoyos era senador, certificó el cumplimiento regular de las funciones de la empleada Martha Muñoz, cuando en realidad esta última permaneció fuera del país de febrero a julio de 1995. Explica que el 10 de mayo de 2004 la Sala de Casación Penal de la CSJ dictó un fallo definitivo en el que dispuso que "pese a la irregular autorización, la empleada no interrumpió sus labores, sino que siguió cumpliéndolas desde la ciudad de Nueva York", por lo que decidió no continuar con la investigación por atipicidad de las conductas denunciadas. Aclara que la CSJ era el juez natural del señor Hoyos por su condición de congresista de la República. Asimismo, establece que los procesos sancionatorios administrativos son distintos a los de naturaleza penal, que el cargo investigado en el proceso de pérdida de investidura fue la "indebida destinación de recursos públicos", mientras que en la causa penal fue el delito de "peculado por apropiación", por lo que el análisis que realizó la CSJ difirió del efectuado por el Consejo de Estado. Concluye

que revocar la sanción que se impuso como consecuencia de la pérdida de investidura "por el simple hecho de existir una absolución en un proceso penal" atentaría contra los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada con que cuenta la decisión del Consejo de Estado del 8 de agosto de 2001.

III. ANÁLISIS DE ADMISIBILIDAD

A. Competencia, duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional

Competencia *Ratione personae*:	Sí
Competencia *Ratione loci*:	Sí
Competencia *Ratione temporis*:	Sí
Competencia *Ratione materiae*:	Sí, Convención Americana sobre Derechos Humanos (depósito de instrumento de ratificación realizado el 31 de julio de 1973).
Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional	No

B. Agotamiento de recursos internos y plazo de presentación

25. Los artículos 31.1 del Reglamento y 46.1.a) de la Convención Americana disponen que, para que sea admisible una denuncia presentada ante la Comisión de conformidad con el artículo 44 del mismo instrumento, es necesario que se hayan intentado y agotado los recursos internos conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos. Este requisito tiene como objeto permitir que las autoridades nacionales conozcan sobre la supuesta violación de un derecho protegido y, de ser apropiado, tengan la oportunidad de solucionarla antes de que sea conocida por una instancia internacional[6]. Por su parte, los artículos 31.2 del Reglamento y 46.2 de la Convención prevén que el requisito de previo agotamiento de los recursos internos no resulta aplicable cuando: i) no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados; ii) no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos a la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos; o iii) haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos[7].

26. Según su práctica consolidada, la Comisión debe identificar preliminarmente el objeto de la petición a fin de determinar la vía procesal adecuada que debía ser agotada a nivel doméstico para dar cumplimiento al requisito del artículo 46.1(a) de la Convención Americana[8]. En el presente caso, la Comisión entiende que el objeto de la petición es determinar la responsabilidad del Estado por la alegada vulneración a los derechos del señor Hoyos en relación con su desinvestidura y consecuente aplicación de una inhabilitación permanente para desempeñar cargos públicos electivos.

27. En este sentido, la Comisión toma nota de que, ante la decisión de pérdida de investidura emitida el 8 de agosto de 2001 por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (párrafo 53), el señor Hoyos interpuso: i) un recurso de apelación el 27 de agosto de 2001, ante referida Sala, que fue rechazado el 11 de septiembre del mismo año por el citado tribunal (párrafos 57-58); ii) un recurso extraordinario de revisión el 24 de febrero de 2003, que fue desestimado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el 10 de octubre de 2006 (párrafos 70 y 72); y iii) una acción de tutela ante el Consejo de Estado, rechazada en primera y segunda instancia por las Secciones Quinta y Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo el 31 de agosto y 15 de noviembre de 2007, respectivamente (párrafos 76-78). Asimismo, la Comisión encuentra que la acción de tutela fue objeto de revisión por la CCC, y que la Sala Primera de Revisión de dicho tribunal confirmó la decisión el 29 de mayo de 2008 (párrafo 79), ante lo que el señor

[6] CIDH, Informe No. 82/17, Petición 1067-07, Admisibilidad, Rosa Ángela Martino y María Cristina González. Argentina, 7 de julio de 2017, párr. 12; e Informe No. 336/23, Petición 721-14, Admisibilidad, José Dirceu de Oliveira e Silva, Brasil, 29 de diciembre de 2023, párr. 13.
[7] CIDH, Informe No. 77/14, Petición 140-05, Admisibilidad, Inés Yadira Cubero González, Honduras, 15 de agosto de 2014, párr. 23.
[8] CIDH, Informe No. 56/08, Petición 11.602, Admisibilidad, Trabajadores despedidos de Petróleos Del Perú (Petroperú) Zona Noroeste – Talara, Perú, 24 de julio de 2008, párr. 58; e Informe No. 259/22, P-344-15, Admisibilidad, María Gabriela González. Argentina, 3 de octubre de 2022, párr. 17.

Hoyos inició un incidente de nulidad el 1º de julio de ese año, que fue desestimado por Auto 344/08 del 26 de noviembre de 2008 emitido por la Sala Plena de la CCC (párrafos 83-84).

28. La Comisión considera, por tanto, que en el presente caso se entablaron los recursos de apelación y extraordinario de revisión, una acción de tutela, y un incidente de nulidad. Dichos recursos fueron resueltos por distintos tribunales internos, siendo la última decisión la emitida el 26 de noviembre de 2008 por la Sala Plena de la CCC. La Comisión toma nota de que el Estado no ha indicado que hubiera instancias que no se hubieran agotado ante los tribunales domésticos. En virtud de ello, la Comisión entiende que en el presente caso se cumplió con el requisito de agotamiento de recursos internos conforme al artículo 46.1.a) de la Convención Americana.

29. En cuanto al plazo para la presentación de la petición, de acuerdo con el criterio constante de la CIDH, "(…) el análisis sobre los requisitos previstos en los artículos 46 y 47 de la Convención debe hacerse a la luz de la situación vigente al momento en que se pronuncia sobre la admisibilidad o inadmisibilidad del reclamo"[9]. A este respecto, la Comisión observa que la petición fue presentada el 25 de febrero de 2002, y que la última vía recursiva iniciada por la presunta víctima fue el incidente de nulidad, que fue rechazado mediante el fallo emitido el 26 de noviembre de 2008 por la Sala Plena de la CCC (párrafo 84), es decir con posterioridad a la presentación de la petición. Por tanto, la Comisión concluye que se cumplió con este requisito conforme al artículo 46.1.b) de la Convención Americana.

C. Caracterización

30. A los efectos de la admisibilidad, la Comisión debe decidir si los hechos alegados pueden caracterizar una violación de derechos, según lo estipulado en el artículo 47(b) de la Convención Americana, o si la petición es "manifiestamente infundada" o es "evidente su total improcedencia", conforme al inciso (c) de dicho artículo. El criterio de evaluación de esos requisitos difiere del que se utiliza para pronunciarse sobre el fondo de una petición[10]. Asimismo, dentro del marco de su mandato es competente para declarar admisible una petición cuando ésta se refiere a procesos internos que podrían ser violatorios de derechos garantizados por la Convención Americana[11]. Es decir que, de acuerdo con las normas convencionales citadas, en concordancia con el artículo 34 de su Reglamento, el análisis de admisibilidad se centra en la verificación de tales requisitos, los cuales se refieren a la existencia de elementos que, de ser ciertos, podrían constituir *prima facie* violaciones a la Convención Americana[12].

31. Por otra parte, la Comisión toma nota del alegato del Estado según el cual la parte peticionaria recurre a la CIDH como tribunal de "cuarta instancia" para que intervenga en asuntos que ya fueron resueltos por los tribunales internos (párrafo 15). A este respecto, la Comisión ha adoptado una postura uniforme y consistente, en el sentido de que sí es competente para declarar admisible una petición y decidir sobre el fondo en casos relacionados con procesos judiciales internos que puedan violar los derechos amparados por la Convención Americana[13]. En este sentido, la Comisión considera que es competente para analizar un eventual incumplimiento con respecto a los derechos y garantías de la presunta víctima en referencia a la decisión de pérdida investidura en su cargo de senador de la República y a la inhabilitación permanente para ocupar otro cargo público electivo.

32. La Comisión observa que la petición incluye alegaciones que no resultan manifiestamente infundadas y requieren de un estudio de fondo, consistentes en el presunto incumplimiento con los derechos de Luis Hoyos

[9] CIDH, Informe Nº 15/15, Admisibilidad, Petición 374-05, Trabajadores del Sindicato de Trabajadores de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Colombia, 24 de marzo de 2015, párr. 39.
[10] CIDH, Informe No. 231/22, P-69-15, Admisibilidad, Antonino D'Amico y Pascual Isaac Manchineles, Argentina, 12 de septiembre de 2022, párr. 28.
[11] CIDH, Informe No. 231/22, P-69-15, Admisibilidad, Antonino D'Amico y Pascual Isaac Manchineles, Argentina, 12 de septiembre de 2022, párr. 28.
[12] CIDH, Informe No. 231/22, P-69-15, Admisibilidad, Antonino D'Amico y Pascual Isaac Manchineles, Argentina, 12 de septiembre de 2022, párr. 28.
[13] CIDH, Informe No. 122/19, Petición 1442-09, Admisibilidad, Luis Fernando Hernández Carvajal y otros, Colombia, 14 de julio de 2019; Informe No. 116/19, Petición 1780-10, Admisibilidad, Carlos Fernando Ballivián Jiménez, Argentina, 3 de julio de 2019, párr. 16; Informe No. 111/19, Petición 335-08, Admisibilidad, Marcelo Gerardo Pereyra, Argentina, 7 de junio de 2019, párr. 13; CIDH, Informe No. 135/22, Petición 1810-17, Inadmisibilidad, Padre XY y Niño ZZ, Argentina, 22 de junio de 2022, párr. 19.

en el procedimiento y decisión de pérdida de su investidura y consecuente inhabilitación permanente para ser candidato a cargos públicos electivos. A la luz de ello, entiende que los hechos alegados podrían caracterizar violaciones a los artículos 5.1 (integridad personal), 8.1 y 8.2 (garantías judiciales), 9 (principio de legalidad), 23 (derechos políticos), 24 (igualdad ante la ley), y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1. (obligación de respetar los derechos) y 2 (obligación de adecuar el derecho interno), en perjuicio de Luis Hoyos Aristizábal.

IV. DETERMINACIONES DE HECHO

A. Marco normativo

33. La Comisión entiende relevante referir a lo dispuesto en los artículos 179 numeral 4, 180 numeral 2, 183 numerales 1 y 4, 184, y 237 numeral 5 de la Constitución de Colombia[14] que disponen:

> **Artículo 179 numeral 4**
> No podrán ser congresistas: […]
> 4. Quienes hayan perdido la investidura de congresista.
>
> **Artículo 180, numeral 2**
> Los congresistas no podrán: […]
> 2. Gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno. La ley establecerá las excepciones a esta disposición.
>
> **Artículo 183, numerales 1 y 4**
> Los congresistas perderán su investidura:
> 1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses […]
> 4. Por indebida destinación de dineros públicos.
>
> **Artículo 184**
> La pérdida de la investidura será decretada por el Consejo de Estado de acuerdo con la ley y en un término no mayor de veinte días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la mesa directiva de la cámara correspondiente o por cualquier ciudadano.
>
> **Artículo 237, numeral 5**
> Son atribuciones del Consejo de Estado:[…]
> 5. Conocer de los casos sobre perdida de la investidura de los congresistas, de conformidad con esta Constitución y la ley.

34. Asimismo, la Comisión toma nota de que los artículos 384, 385, y 388 de la Ley 5º de 1992 (Reglamento del Congreso)[15] contemplaban lo siguiente:

> **Artículo 384. Principios que regulan.**
> Los servicios administrativos y técnicos del Senado de la República y de la Cámara de Representantes que por medio de esta Ley se establecen, se fundamentan en los siguientes principios:
> 1. Los funcionarios al servicio de las Corporaciones, se denominan empleados de la Rama Legislativa del Poder Público
> 2. Por el origen de su nombramiento, los empleados de la Rama Legislativa del Poder Público se clasifican de la siguiente manera:
> a) De elección. Secretarios Generales, Subsecretarios Generales, Secretarios Generales de las Comisiones Constitucionales y los Coordinadores de las Comisiones legales de ambas Cámaras y el Director General del Senado de la República;
> b) De libre nombramiento y remoción. Director Administrativo de la Cámara de Representantes, Jefes de División y Jefes de Oficina del Senado y la Cámara, Secretarios Privados, Profesionales Universitarios, Secretarias Ejecutivas y Conductores de las Presidencias y Vicepresidencias de ambas Cámaras; la Secretaria

[14] Constitución Política de Colombia, Segunda edición corregida de la publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.
[15] Ley 5º, del 17 de junio de 1992, publicación del Diario Oficial No. 40.483 de 18 de junio de 1992.

Ejecutiva, los Conductores, el Profesional II y el Asistente Administrativo de la Secretaría General de ambas Cámaras; el Profesional Universitario, y el conductor del Director General del Senado; conductores de las Comisiones Constitucionales y Legales de ambas Cámaras; el Asistente de Control de Cuentas de la Cámara, los Coordinadores de las Comisiones de Ética de ambas Cámaras y de Derechos Humanos y Audiencias, y de la Comisión adscrita a organismos Nacionales e Internacionales del Senado. Así mismo, los empleados de la Unidad de trabajo Legislativo de que trata la presente Ley;
c) De carrera administrativa. Los demás cargos o empleos no contemplados en los literales anteriores.
3. La función administrativa se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad y, en general, conforme lo establece el artículo 209 de la Constitución Nacional.
Parágrafo. Mientras se expiden las normas sobre carrera administrativa de la Rama Legislativa, se aplicarán las normas generales de Carrera Administrativa que rigen para la Rama Ejecutiva del Poder Público en lo que sean compatibles.

Artículo 385. Vinculación laboral en la nueva organización.
La vinculación laboral de los empleados que conforman las plantas de personal creadas por esta Ley, se harán por medio de resolución de nombramiento, expedida por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes y del Director General en el Senado, respectivamente. […] Los empleados de la planta de personal señalados en el articulado de esta Ley prestarán sus servicios en las dependencias donde fueron nombrados, o donde las necesidades del servicio así lo exijan previo concepto de la Junta de Personal, pero no podrán hacerlo en las oficinas de los Congresistas. La violación a lo aquí preceptuado será causal de mala conducta, tanto del empleado, como del Director General del Senado o del Director Administrativo de la Cámara, según el caso, quienes serán sancionados con la pérdida de sus cargos.

Artículo 388. Unidad de trabajo legislativo de los congresistas.
Cada Congresista contará para el logro de una eficiente labor legislativa, con una Unidad de Trabajo a su servicio, integrada por no más de 10 empleados y/o contratistas. Para la provisión de estos cargos cada Congresista postulará, ante la Mesa Directiva, en el caso de la Cámara, y ante el Director General o quien haga sus veces, en el caso del Senado, el respectivo candidato para su libre nombramiento y remoción o para su vinculación por contrato.
La Planta de Personal de cada Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas se conformará dentro de las posibilidades que permite la combinación de rangos y nominaciones señalados en este artículo a escogencia del respectivo Congresista. El valor del sueldo mensual de dicha planta o Unidad de Trabajo no podrá sobrepasar el valor de 50 salarios mínimos legales mensuales para cada unidad.
[…]
La certificación de cumplimiento de labores de los empleados y/o contratistas de la Unidad de Trabajo Legislativo, será expedida por el respectivo Congresista.

35. Por otra parte, la Ley 144 del 13 de julio de 1994[16] previó el procedimiento de pérdida de investidura de los congresistas. Dispuso en sus artículos 1, 17 y 18 lo siguiente:

Artículo 1
El Consejo de Estado en pleno conocerá y sentenciará en única instancia los procesos relativos a la pérdida de la investidura de los Congresistas a solicitud de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o de cualquier ciudadano y por las causas establecidas en la Constitución y la ley, en especial la Ley 5a. de 1992 en sus artículos 292 y 298.

Artículo 17.
Recurso extraordinario especial de revisión. Son susceptibles del Recurso Extraordinario Especial de Revisión, interpuesto dentro de los cinco (5) años siguientes a su ejecutoria las sentencias mediante las cuales haya sido levantada la investidura de un Parlamentario, por las causales establecidas en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, y por las siguientes:
a) Falta del debido proceso;
b) Violación del derecho de defensa;
c) No haberse agotado el procedimiento interno en la respectiva Corporación y proferido las declaraciones de ambas Cámaras conforme al trámite establecido en el Reglamento del Congreso contenido en la Ley 5a. del 17 de junio de 1992.

[16] Ley 144 del 31 de julio de 1994, Diario Oficial No. 41449 del 19 de julio de 1994, actualmente derogada por el artículo 24 de la Ley 1881 de 2018, Diario Oficial No. 50.477 de 15 de enero de 2018.

Artículo 18.
Para los efectos del numeral 1 del artículo 180 Constitución Nacional, se entenderá que el Congresista debe estar realizando, simultáneamente con las de Parlamentario, funciones inherentes a las del cargo o empleo público o privado.

36. La Comisión observa que el 11 de marzo de 2003 la Sala Plena de la CCC emitió la Sentencia C-207-2003 por la que declaró exequible el artículo 17 de la Ley 144 de 1994[17].

37. La Comisión toma nota de que la Ley 1881 de 2018[18] modificó el procedimiento de pérdida de investidura y estableció en sus artículos 2 y 14 lo siguiente:

Artículo 2
Las Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura del Consejo de Estado conocerán en primera instancia de la pérdida de investidura de los Congresistas a solicitud de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o de cualquier ciudadano y por las causas establecidas en la Constitución. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo será competente para decidir el recurso de apelación frente a la sentencia de primera instancia, sin la participación de los magistrados que decidieron el fallo recurrido.

Artículo 14
El recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia se sujetará a las siguientes reglas:
1. Deberá interponerse y sustentarse ante la Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación. El recurso de apelación será la oportunidad para solicitar pruebas en segunda instancia.
2. Si el recurso fue sustentado oportunamente y reúne los demás requisitos legales, se concederá mediante auto en el que se dispondrá remitir el expediente al Secretario General del Consejo de Estado, quien lo repartirá entre los Magistrados de la Sala de lo Contencioso Administrativo, que decidirá de plano sobre su admisión si no se hubiese pedido la práctica de pruebas. Si el apelante pidió pruebas, el magistrado ponente decidirá si se decretan, de conformidad con lo previsto en el artículo 212 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sobre pruebas en segunda instancia.
3. Del auto admisorio del recurso de apelación se dará traslado, por tres (3) días hábiles, a la otra parte y al Ministerio Público para que ejerza su derecho de contradicción, solicite la práctica de pruebas, en los términos del artículo 212 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y presente concepto, respectivamente.
4. Admitido el recurso o vencido el término probatorio, si a él hubiere lugar, el Magistrado ponente deberá registrar el proyecto de sentencia, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes y citará a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo para estudiar, discutir y decidir la ponencia presentada.

38. Por último, la Comisión encuentra que la Ley 617 de 2000[19] previó como inhabilidad para ser inscrito como candidato, elegido o designado como gobernador, diputado, alcalde, o concejal municipal, haber "pedido la investidura de congresista"[20]. Asimismo, la Comisión nota que el parágrafo 2 del artículo 48 de la Ley 617 de 2000[21] regula la pérdida de investidura de diputados y concejales municipales y distritales y miembros de juntas administradoras locales y establece:

Artículo 48, parágrafo 2
La pérdida de la investidura será decretada por el tribunal de lo contencioso administrativo con jurisdicción en el respectivo departamento de acuerdo con la ley, con plena observancia del debido proceso y en un término no mayor de cuarenta y cinco (45) días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la mesa directiva de la asamblea departamental o del concejo municipal o por cualquier ciudadano. La segunda instancia se surtirá ante la sala o sección del Consejo de Estado que determine la ley en un término no mayor de quince (15) días.

[17] Anexo 1, Sentencia C-207-2003 de la CCC, Anexo a la comunicación de la parte peticionaria del 10 de julio de 2005.
[18] Ley 1881 del 15 de enero de 2018, Diario Oficial No. 50.477 de 15 de enero de 2018.
[19] Ley 617 del 6 de octubre de 2000, Diario Oficial No. 44.188 de 9 de octubre de 2000.
[20] Ley 617 del 6 de octubre de 2000, Diario Oficial No. 44.188 de 9 de octubre de 2000.
[21] Ley 617 del 6 de octubre de 2000, Diario Oficial No. 44.188 de 9 de octubre de 2000.

B. Información disponible sobre Luis Hoyos, su trayectoria política y su desempeño como Senador de Colombia

39. Luis Alfonso Hoyos Aristizábal nació el 13 de marzo de 1964[22]. De acuerdo con lo informado por la parte peticionaria, el señor Hoyos creció en Pensilvania, Departamento de Caldas, Colombia; contrajo matrimonio con Claudia Marcela Montoya, y tiene dos hijos[23]. Es graduado en Derecho por la Universidad del Rosario de Bogotá, posgraduado en Ciencias Políticas por la Universidad de la Sorbona, y cursó una maestría en Administración en la Universidad de los Andes de Bogotá[24]. Una vez terminada su preparación académica regresó a su pueblo para fundar un movimiento político independiente denominado "Actitud Renovadora"[25].

40. De acuerdo con lo declarado por la presunta víctima, "Actitud Renovadora" nació en el marco de la primera elección popular de alcaldes en Colombia, y trabajó sobre dos líneas: el cambio personal como base de la transformación de la sociedad, y el cambio desde los municipios para empezar una modificación del Estado desde la base[26]. En la primera elección de alcaldes, en 1988, el señor Hoyos fue votado como Presidente del Consejo Municipal de Pensilvania[27]. Luego, fue designado por su región como miembro de la Cámara de Representantes de Colombia[28].

41. El 13 de marzo de 1994 Luis Hoyos fue electo Senador de Colombia y cumplió funciones en el período 1994 a 1998[29]. Se posesionó en ese cargo el 20 de julio de 1994 y lo desempeñó ininterrumpidamente hasta el 19 de julio de 1998[30]. Conforme a lo declarado por la presunta víctima, fue el senador más joven de la historia de Colombia, y fue condecorado por sus colegas con la orden del Congreso, máxima distinción, por su trabajo durante esos cuatro años[31].

42. Posteriormente a su mandato como Senador, Luis Hoyos fue candidato a la gobernación de Caldas, en 2000, y ocupó otros cargos públicos, luego de acaecida su pérdida de investidura: fue gerente de cuatro entidades públicas a nivel nacional; durante siete años dirigió la Agencia Presidencial para la Acción Social; fue director del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); y representó a Colombia como embajador ante la OEA durante tres años[32].

C. Antecedentes relativos a la contratación de Martha Muñoz dentro del equipo de trabajo de Luis Hoyos durante su gestión como Senador

43. El 18 de julio de 1994 se designó a Martha Muñoz como miembro de la Unidad de Trabajo Legislativo del señor Hoyos[33]. Asimismo, el 6 de agosto del mismo año la señora Muñoz se posesionó como "Asistente Luis Alfonso Hoyos Grado II" [34]. El cargo fue desempeñado hasta el 20 de julio de 1998[35].

44. Desde el 25 de febrero de 1995 hasta julio de ese año, la señora Muñoz permaneció en la ciudad de Nueva York[36]. Conforme a lo declarado por la presunta víctima, el señor Hoyos le otorgó un permiso a la funcionaria para trabajar durante cuatro meses desde el exterior, en forma remota[37].

[22] Anexo 2, Cédula de ciudadanía, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[23] Anexo 3, Escrito de la parte peticionaria del 10 de diciembre de 2019.
[24] Anexo 3, Escrito de la parte peticionaria del 10 de diciembre de 2019.
[25] Anexo 3, Escrito de la parte peticionaria del 10 de diciembre de 2019.
[26] Declaración de la presunta víctima ante la CIDH en la audiencia celebrada en el 185º POS, 27 de octubre de 2022.
[27] Declaración de la presunta víctima ante la CIDH en la audiencia celebrada en el 185º POS, 27 de octubre de 2022.
[28] Declaración de la presunta víctima ante la CIDH en la audiencia celebrada en el 185º POS, 27 de octubre de 2022.
[29] Anexo 4, Sentencia del 8 de agosto de 2001, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[30] Anexo 6, Sentencia de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.
[31] Declaración de la presunta víctima ante la CIDH en la audiencia celebrada en el 185º POS, 27 de octubre de 2022.
[32] Declaración de la presunta víctima ante la CIDH en la audiencia celebrada en el 185º POS, 27 de octubre de 2022.
[33] Anexo 4, Sentencia del 8 de agosto de 2001, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[34] Anexo 4, Sentencia del 8 de agosto de 2001, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[35] Anexo 6, Sentencia de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.
[36] Anexo 6, Sentencia de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.
[37] Declaración de la presunta víctima ante la CIDH en la audiencia celebrada en el 185º POS, 27 de octubre de 2022.

45. En febrero de 1995 Luis Hoyos, en su calidad de Senador, certificó el desempeño normal de su asistente Martha Muñoz[38]. El señor Hoyos firmó las nóminas que habilitaron el cobro del salario por la señora Muñoz[39], y certificó ante el Senado el cumplimiento regular de las funciones asignadas[40].

D. Denuncias realizadas por el ciudadano Francisco Joel Ángel Gómez en contra del señor Hoyos

46. La CIDH toma nota de que la presunta víctima declaró que, en la época de presentación de las acusaciones en su contra, ya no revestía la investidura de senador hacía tres años[41]. Asimismo, indicó que habían transcurrido cinco años desde el acaecimiento de los hechos denunciados, y que en ese entonces estaba liderando la campaña como candidato a la gobernación de Caldas, la que perdió luego de ocurridas las denuncias, por una diferencia menor de 13.000 votos, en un contexto de 400.000 electores[42].

1. Denuncia de pérdida de investidura ante el Consejo de Estado

47. El 13 de noviembre de 2000 el ciudadano Francisco Joel Ángel Gómez presentó un escrito ante la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en el que solicitó la pérdida de la investidura de senador de Luis Alfonso Hoyos Aristizábal[43]. Narró que durante el período en el que el señor Hoyos se desempeñó como senador se incorporó, en su UTL, a la señora Martha Muñoz, quien prestó funciones desde agosto de 1994 a julio de 1998, y quien estuvo fuera del país desde el 25 de febrero de 1995 por varios meses[44]. Agregó que la presunta víctima certificó que la funcionaria había laborado normalmente, que presentó autorizaciones para cobrar y recibir los cheques correspondientes al salario, pero que el trabajo debía cumplirse dentro del país[45]. Argumentó que los hechos denunciados constituyeron una violación del régimen de incompatibilidades; esto es, del numeral 2 del artículo 180 de la Constitución que prohíbe la gestión en nombre ajeno de asuntos ante las entidades públicas. Y verificaron la causal de pérdida de investidura prevista en el numeral 4 del artículo 183 de la Constitución, esto es, la indebida destinación de dineros públicos[46].

2. Denuncia penal ante la Corte Suprema de Justicia

48. El 15 de noviembre de 2000 el ciudadano Francisco Joel Ángel Gómez formuló una denuncia ante la CSJ en la que incluyó los mismos hechos referidos en la denuncia ante el Consejo de Estado (párrafo 47). En efecto, reclamó que el señor Hoyos, mientras se desempeñaba como senador, "certificó ante el pagador de la institución [Senado], el cumplimiento regular de las funciones de la empleada [Martha Cecilia Muñoz Giraldo], cuando en realidad la misma permaneció fuera del país durante los meses de febrero a junio de 1995"[47].

E. Proceso de pérdida de la investidura como Senador de la República

1. Proceso tramitado ante el Consejo de Estado

49. El 22 de febrero de 2001 el señor Hoyos contestó por escrito la solicitud de pérdida de investidura, aportó prueba documental y requirió el diligenciamiento de oficios y declaración de testigos[48].

[38] Anexo 4, Sentencia del 8 de agosto de 2001, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[39] Anexo 4, Sentencia del 8 de agosto de 2001, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[40] Anexo 6, Sentencia de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.
[41] Declaración de la presunta víctima ante la CIDH en la audiencia celebrada en el 185º POS, 27 de octubre de 2022.
[42] Declaración de la presunta víctima ante la CIDH en la audiencia celebrada en el 185º POS, 27 de octubre de 2022.
[43] Anexo 5, Denuncia del 13 de noviembre de 2000, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[44] Anexo 5, Denuncia del 13 de noviembre de 2000, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[45] Anexo 5, Denuncia del 13 de noviembre de 2000, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[46] Anexo 5, Denuncia del 13 de noviembre de 2000, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[47] Anexo 6, Sentencia de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.
[48] Anexo 7, Escrito del 22 de febrero de 2001, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.

50. El 27 de marzo del mismo año la Procuradora Primera Delegada ante el Consejo de Estado, Martha Clemencia Mendoza, presentó su posición ante el Consejo de Estado, y abrogó por desestimar la denuncia[49]. Explicitó que, de acuerdo con el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, los miembros de las UTL del Senado desarrollan sus funciones de conformidad con las instrucciones señaladas por el respectivo parlamentario, "sin que sea necesario el establecimiento de una sede fija de trabajo, habida cuenta de que la naturaleza de la labor legislativa demanda un continuo y permanente desplazamiento de su equipo" [50]. Sobre la indebida destinación de dineros públicos sostuvo que la causal se estructura cuando "el Congresista traiciona, cambia o distorsiona los fines y cometidos estatales preestablecidos en la Constitución, la ley o el reglamento para destinar los dineros públicos a objetos, actividades o propósitos no autorizados (…)"[51]. Resaltó que:

> "La realidad fáctica y probatoria indica claramente que no es posible endilgar al exsenador la causal imputada de indebida destinación de dineros públicos, como quiera que en el presente caso se infiere que los recursos públicos no fueron destinados a fines diferentes u objetos ilícitos o prohibidos por la Constitución, la ley o el reglamento, pues se afectó el erario público para pagar servicios derivados de los gastos de funcionamiento de la Unidad de trabajo legislativa del exsenador inculpado"[52].

51. El 20 de marzo de 2001 el Jefe de la Sección de Pagaduría del Senado informó al Consejo de Estado que la sección a su cargo "solo tiene en cuenta para cancelar los salarios de las Unidades Legislativas la certificación de cumplimiento de funciones expedida por el Senador, en cumplimiento del artículo 388 de la ley 5ª de 1992"[53].

52. El 27 de marzo de 2001 se celebró audiencia pública ante el Consejo de Estado en la que intervinieron el denunciante, la Procuradora, el señor Hoyos y su apoderado [54]. La Procuradora solicitó denegar las pretensiones por falta de configuración de las causales, y la presunta víctima afirmó que la señora Muñoz prestó efectiva e ininterrumpidamente servicios durante los cuatro años en que fue senador, incluidos los cinco meses de permanencia en Nueva York[55].

2. Decisión de pérdida de investidura emitida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado

53. El 8 de agosto de 2001 la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado decretó la pérdida de investidura del exsenador Luis Hoyos[56]. El tribunal decidió desestimar la denuncia sobre la violación del régimen de incompatibilidades y amparar la relativa al indebido destino de dineros públicos prevista en el numeral 4 del artículo 183 de la Constitución[57]. Entendió que la configuración de la causal no está condicionada a la existencia de una sentencia penal condenatoria previa, y que el señor Hoyos "adoptó conductas reprochables por el ordenamiento jurídico" [58]. Concretamente destacó lo siguiente:

> Se probó que la señorita Martha Cecilia Muñoz en su calidad de empleada de la U.T.L del congresista Hoyos Aristizábal le manifestó que por una situación doméstica tendría que renunciar a su cargo y que el doctor Hoyos estimó que dicha circunstancia personal de aquella no ameritaba que renunciase y, en consecuencia, la autorizó para que, desde el exterior, ciudad de Nueva York, siguiera laborando.
> […]
> La Ley 5ª de 1992 no prevé que los Asistentes de la Planta de personal de las Unidades de Trabajo Legislativo puedan ser vinculados por contrato de prestación de servicios, por lo tanto se les aplica el artículo 385 de la

[49] Anexo 8, Escrito de la Procuraduría Primera Delegada del Consejo de Estado del 27 de marzo de 2001, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[50] Anexo 8, Escrito de la Procuraduría Primera Delegada del Consejo de Estado del 27 de marzo de 2001, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[51] Anexo 8, Escrito de la Procuraduría Primera Delegada del Consejo de Estado del 27 de marzo de 2001, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[52] Anexo 8, Escrito de la Procuraduría Primera Delegada del Consejo de Estado del 27 de marzo de 2001, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[53] Anexo 4, Sentencia del 8 de agosto de 2001, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[54] Anexo 4, Sentencia del 8 de agosto de 2001, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[55] Anexo 4, Sentencia del 8 de agosto de 2001, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[56] Anexo 4, Sentencia del 8 de agosto de 2001, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[57] Anexo 4, Sentencia del 8 de agosto de 2001, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[58] Anexo 4, Sentencia del 8 de agosto de 2001, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.

> ley 5ª de 1993, en cuanto señala que los empleados de la planta de personal prestarán sus servicios **en las dependencias** donde fueron nombrados o donde las necesidades del servicio así lo exijan.
> […]
> Si bien el demandado afirmó y solicitó pruebas para demostrar que Martha Cecilia Muñoz ejecutó labores desde la ciudad de Nueva York que ameritaban su remuneración, la Sala de acuerdo con lo estudiado antes no puede llegar a la conclusión predicada por el ex Congresista porque aún así de haberse demostrado trabajos, estos no cumplirían con el requisito de ejecución dentro del territorio colombiano. Recuérdese que la Sala destacó, con anterioridad, que la labor en la función pública de Colombia, en general, está ligada con el desempeño en el territorio Colombiano salvo en eventos indicados por la Constitución y la ley con autorización administrativa previa y que en el caso ninguno de estos supuestos rodearon la situación[59] (el destacado se mantuvo del original).

54. El tribunal concluyó que la autorización otorgada para el abono de los salarios a la señora Muñoz tuvo un propósito contrario al que legal y reglamentariamente se prevé, y que el señor Hoyos "distorsionó los fines, los cometidos estatales preestablecidos en el ordenamiento jurídico (…), al destinar los dineros públicos a actividades y propósitos no autorizados y desconociendo de contera, los procedimientos legales de ordenación del gasto"[60].

55. Los consejeros Alier Eduardo Hernández, Mario Alario, Camilo Arcinegas y Juan Ángel Palacio emitieron salvamentos de voto manifestando su desconformidad con la decisión adoptada por la mayoría[61]. Juan Ángel Palacio entendió que los dineros abonados tuvieron como motivo la retribución de los servicios prestados en las labores realizadas desde el extranjero, autorizada por el entonces senador Hoyos; por tanto, no se verificó una indebida destinación de dineros públicos[62]. En similar sentido, Alier Eduardo Hernández afirmó que "la conducta descrita, incluso en el evento de constituir una irregularidad administrativa, no configura la causal de indebida destinación de dineros públicos"[63]. Determinó que el artículo 385 de la Ley 5ª de 1992 no es aplicable a este caso por aludir a los empleados de planta y no a los integrantes de las UTL, y que lo único que se podría deducir del proceso era que el señor Hoyos, "siendo senador, y sin que resultara evidente su competencia para ello, autorizó a su asistente para continuar cumpliendo sus funciones, en tanto integrante de la UTL, desde la ciudad de Nueva York" [64]. Por su parte, Mario Alario y Camilo Arcinegas desarrollaron que la señora Muñoz no debía cumplir su trabajo dentro del país puesto que el artículo 385 antes citado no es aplicable a los empleados de las UTL, sino a los de planta de personal[65]. Concluyeron que "derivar de la pretendida violación del artículo 385, inciso segundo, de la ley 5ª de 1.992 —que es disposición inaplicable al caso—, la indebida destinación de dineros públicos que se imputó al acusado, es un desatino"[66].

56. Por su parte, la consejera Ana Margarita Olaya Forrero aclaró su voto y sostuvo que:

> (…) los Congresistas bien pueden disponer que los miembros de su unidad legislativa desarrollen labores que consideren importantes y necesarias para el desempeño de su tarea legislativa, pero siempre y cuando esté plenamente acreditado que la autorización del desplazamiento obedeció a razones de buen servicio, y que medió comisión legalmente conferida si tales funciones se van a desarrollar en el exterior[67].

3. Recurso de apelación

57. El 27 de agosto de 2001 la presunta víctima presentó ante la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo un recurso de apelación, con fundamento en el artículo 8.2.h) de la Convención Americana[68]. Alegó que el fallo emitido violó la ley al aplicar indebidamente a los empleados de las UTL el artículo 385 de la Ley 5ª de 1992 en lo que respecta al sitio donde debían prestar sus servicios, cuando la única norma aplicable era el artículo 388

[59] Anexo 4, Sentencia del 8 de agosto de 2001, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[60] Anexo 4, Sentencia del 8 de agosto de 2001, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[61] Anexo 9, Salvamentos de voto a la sentencia del 8 de agosto de 2001, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[62] Anexo 9, Salvamentos de voto a la sentencia del 8 de agosto de 2001, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[63] Anexo 9, Salvamentos de voto a la sentencia del 8 de agosto de 2001, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[64] Anexo 9, Salvamentos de voto a la sentencia del 8 de agosto de 2001, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[65] Anexo 9, Salvamentos de voto a la sentencia del 8 de agosto de 2001, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[66] Anexo 9, Salvamentos de voto a la sentencia del 8 de agosto de 2001, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[67] Anexo 10, Aclaración de voto de la magistrada Ana Margarita Olaya. Anexo a la comunicación de la parte peticionaria del 29 de noviembre de 2022.
[68] Anexo 11, Recurso de apelación, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.

de la referida ley[69]. En adición, argumentó que el tribunal incurrió en una falsa motivación por una errada valoración de pruebas[70].

58. El 11 de septiembre de 2001 la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado rechazó el recurso por improcedente[71]. Consideró que el artículo 8.2.h) de la Convención Americana consagra una garantía relacionada con decisiones "referentes al delito" y que, por tanto, resultaba inaplicable "porque la pérdida de investidura de un congresista no es una sanción al delito (sic)"[72]. Explicitó que la reglamentación aplicable establece que el juicio de pérdida de investidura se tramita en única instancia, lo que hacía improcedente el recurso de apelación[73].

4. Hechos referidos a los efectos de la sanción aplicada a la presunta víctima

59. La CIDH toma nota de que la presunta víctima declaró sobre los efectos que la inhabilitación para presentarse a otro cargo electivo tuvo en su caso[74]. Indicó que no pudo ser nuevamente candidato a la gobernación de Caldas en períodos posteriores al 2001 cuando lideraba las encuestas (párrafo 46), que no pudo ser candidato al consejo y a la alcaldía de su pueblo, y que se truncó el proyecto político independiente de "Actitud Renovadora"[75].

F. Investigación penal y decisión de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia

60. De acuerdo con lo declarado por la presunta víctima, el Consejo de Estado remitió la decisión de pérdida de investidura a la Sala Penal de la CSJ[76].

61. La CSJ avocó el conocimiento de la denuncia penal (párrafo 48) por auto del 15 de junio de 2001 y dispuso la práctica de algunas diligencias preliminares, luego de las que abrió la investigación el 13 de agosto del mismo año[77]. Conforme a lo declarado por el señor Hoyos, el tribunal lo escuchó y produjo la prueba pertinente en un proceso que se tramitó por tres años[78].

62. El 10 de marzo de 2004 la Sala resolvió precluir la investigación por atipicidad de la conducta[79]. Afirmó que no se verificaban en el caso los delitos de peculado por apropiación y falsedad ideológica en documento público[80]. Entendió probada la prestación ininterrumpida de labores por Martha Muñoz, incluso desde el exterior[81]. Consideró que si bien su trabajo fuera del territorio colombiano "no obedeció a necesidades del servicio, sino a razones de índole personal" de la funcionaria, no puede sostenerse que esa "irregular situación" afectó la continuidad para efectos salariales y prestacionales, "menos ante la ausencia de norma o reglamento preexistente que obligara al cumplimiento de la función en determinado sitio"[82]. Por tanto, concluyó que:

> En realidad, los dineros públicos pagados a Martha Cecilia Muñoz Giraldo durante dicho lapso, tuvieron como motivo la retribución de los servicios prestados por ella, dadas las labores que realizó durante su estadía en la ciudad de Nueva York, a favor de la gestión del parlamentario, autorizada como fue por quien era su

[69] Anexo 11, Recurso de apelación, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[70] Anexo 11, Recurso de apelación, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[71] Anexo 12, Sentencia del 11 de septiembre de 2001, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[72] Anexo 12, Sentencia del 11 de septiembre de 2001, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[73] Anexo 12, Sentencia del 11 de septiembre de 2001, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[74] Declaración de la presunta víctima ante la CIDH en la audiencia celebrada en el 185º POS, 27 de octubre de 2022.
[75] Declaración de la presunta víctima ante la CIDH en la audiencia celebrada en el 185º POS, 27 de octubre de 2022.
[76] Declaración de la presunta víctima ante la CIDH en la audiencia celebrada en el 185º POS, 27 de octubre de 2022.
[77] Anexo 6, Sentencia de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.
[78] Declaración de la presunta víctima ante la CIDH en la audiencia celebrada en el 185º POS, 27 de octubre de 2022.
[79] Anexo 6, Sentencia de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.
[80] Anexo 6, Sentencia de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.
[81] Anexo 6, Sentencia de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.
[82] Anexo 6, Sentencia de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.

> superior jerárquico, sin que existan razones para aducir que las tareas asignadas y cumplidas, como se desprende de los elementos probatorios allegados al proceso, no iban encaminadas al logro de una eficiente labor legislativa del Senador, que finalmente se benefició de ellas[83].

G. Peticiones y pronunciamientos de órganos e integrantes del Senado y del Congreso

63. El 27 de agosto de 2001 la apoderada de la presunta víctima presentó una petición ante el Jefe de Recursos Humanos de la Cámara de Representantes, y otra ante el Jefe de Recursos Humanos del Senado, a los efectos de que se expidiesen sobre si la Junta de Personal de cada Cámara tiene como función autorizar a los funcionarios de la UTL para que cumplan sus labores fuera del Congreso[84].

64. El 10 de septiembre de 2001 el Jefe de la División de Personal de la Cámara de Representantes, Octavio Falla Manrique, respondió la petición e indicó que, según lo establecido en el artículo 88 de la Resolución MD No. 0975 de 1995, los asistentes y asesores de las UTL deben cumplir la jornada de trabajo en el sitio o lugar que los representantes les indiquen[85]. Afirmó que no existe una función asignada al Comité de Personal para autorizar a los funcionarios a cumplir labores fuera de la Corporación[86].

65. El 14 de septiembre de 2001, el Jefe de la División de Recursos Humanos del Senado de la República, Ismael Ramírez Riaño, emitió una respuesta en la que citó el artículo 388 de la ley 5ª de 1992, e informó que "la Junta de Personal no tiene injerencia sobre las [U]nidades de Trabajo Legislativo salvo para los casos de capacitación de estudios, en cuanto al movimiento de personal es exclusivo de cada Congresista"[87].

66. El 16 de octubre de 2001 se reunió la Junta de Personal[88]. En la reunión se decidió aclarar que la Junta de Personal no ha establecido ningún régimen de administración para el personal de las UTL "porque la Junta de Personal, es una Junta legal de carácter permanente y actúa como órgano superior asesor consultivo del Senado de la República, encargada de asistir a la Dirección General Administrativa en todo lo relacionado con los recursos humanos (planta de personal) a cargo del Senado de la República"[89].

67. El 19 de octubre de 2001 la senadora Flora Sierra Pinedo indicó que el artículo 385 de la ley 5ª de 1992 se refiere a la planta de personal y no a los empleados y/o contratistas de las UTL de cada congresista[90]. Especificó que:

> Los integrantes de las UTL al ser nombrados están asignados directamente al servicio de cada congresista quien podrá destinarlos a realizar funciones de campo dentro y fuera de su oficina "para lograr una eficiente labor legislativa" según el Artículo 388 de la citada ley. Sólo se exige una constancia de que el funcionario está cumpliendo con la labor que se le ha encomendado[91].

68. El 18, 19, y 23 de octubre de 2001 los senadores Gabriel Ospina Guzmán, Jimmy Chamorro Cruz, y Pepe Gnecco Cerchiaro, respectivamente, emitieron notas en la que señalaron que "la Junta de Personal del Senado de la República no tiene competencia para dar conceptos en el manejo del personal de las UTL"[92]. El 24 de octubre de 2001 los senadores Luis Fernando Londoño Capurro, Carlos Alberto Castro Maya, y Julio César Caicedo Zamorano se pronunciaron en iguales términos[93]. Por su parte, el 15 de noviembre del mismo año el senador Omar Yepes Alzate indicó que el artículo 385 de la ley 5ª de 1992 establece la competencia de la Junta

[83] Anexo 6, Sentencia de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.
[84] Anexo 13, Escritos de petición del 27 de agosto de 2001, Anexo a la comunicación de la parte peticionaria del 25 de marzo de 2003.
[85] Anexo 14, Nota del 10 de septiembre de 2001, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[86] Anexo 14, Nota del 10 de septiembre de 2001, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[87] Anexo 15, Nota del 14 de septiembre de 2001, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[88] Anexo 16, Minuta de la reunión del 16 de octubre de 2001, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[89] Anexo 16, Minuta de la reunión del 16 de octubre de 2001, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[90] Anexo 17, Notas emitidas por Senadores, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[91] Anexo 17, Notas emitidas por Senadores, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[92] Anexo 17, Notas emitidas por Senadores, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[93] Anexo 17, Notas emitidas por Senadores, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.

de Personal en cuanto a la prestación de servicios de los empleados de planta del Senado y no de las UTL de los miembros del Congreso[94].

69. El 8 de noviembre de 2001 el Director General Administrativo del Senado, Gabriel Ospina Guzmán, refirió a que la Junta de Personal fue "enfática en manifestar que no tiene incidencia en las U.T.L de los H[onorables] Senadores". Explicitó que:

> La ley 5 de 1992 en su artículo 388, establece que cada Congresista cuenta para el logro de una eficiente labor legislativa con su Unidad de Trabajo, no estableciéndose dentro de la misma que tengan que estar en forma permanente en las instalaciones del Senado, ellos laboran de acuerdo a los requerimientos del H[onorable] Senador[95].

H. Recurso extraordinario de revisión ante el Consejo de Estado

70. El 24 de febrero de 2003 la presunta víctima interpuso un recurso extraordinario de revisión ante la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en contra de la decisión de pérdida de su investidura emitida el 8 de agosto de 2001 (párrafo 53)[96]. Reclamó una afectación del principio de tipicidad y aplicación indebida del artículo 385 de la Ley 5ª de 1992, y una falta de aplicación del artículo 388 de la referida ley[97]. Asimismo, alegó la incongruencia de la sentencia al haber fundado la causal de pérdida de investidura en hechos que no constituyeron el fundamento de la acusación, y la consecuente afectación de su derecho de defensa, al no poder defenderse de lo finalmente imputado, y al no haberse apreciado una de las pruebas testimoniales obrantes en el expediente, concretamente, de Diego Andrés Molano Aponte, Coordinador de la UTL, quien declaró sobre los trabajos realizados por la funcionaria desde el exterior[98].

71. El 31 de marzo de 2003 la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado admitió el recurso a trámite[99]. El 17 de junio de 2003 la Procuraduría Primera Delegada ante el Consejo de Estado presentó su alegato No. 167 en el que refirió al recurso presentado por el señor Hoyos[100]. Consideró que correspondía revisar la sentencia al haberse vulnerado el debido proceso[101]. Sostuvo lo siguiente:

> A nuestro juicio es evidente el error en que incurrió la sentencia al señalar como sustento jurídico para su decisión el art. 385 de la ley 5 de 1992 al cual se refiere a la vinculación laboral de la nueva organización pero de personal que no hace parte de los despachos de los Congresistas (sic).
> […]
> Esa indebida aplicación de la norma como fundamento jurídico de la decisión de pérdida de investidura, constituye la causal del recurso extraordinario de revisión consagrada en el artículo 17 ordinal a de la ley 144 de 1994 de falta al debido proceso[102].

72. El 10 de octubre de 2006 la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado desestimó el recurso[103]. Sobre los artículos 385 y 388 de la Ley 5 de 1992 entendió que su aplicación e interpretación obedeció a "una integración armónica de las normas que desarrollan el régimen de administración de personal del Senado de la República"[104]. Descartó que se tratase de una aplicación fraccionada o aislada del artículo 385 referido, y que se hubiera vulnerado el debido proceso en este caso[105]. Señaló que:

> La Sala consideró pertinente la aplicación –para el caso concreto- del artículo 385 de la ley 5ª de 1992 a los asistentes de la planta de personal de las Unidades de Trabajo Legislativo, en cuanto que, en primer lugar la

[94] Anexo 17, Notas emitidas por Senadores, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[95] Anexo 18, Nota del Director General Administrativo del Senado del 8 de noviembre de 2001, Anexo a la petición inicial del 25 de febrero de 2002.
[96] Anexo 19, Recurso extraordinario de revisión, Anexo a la comunicación de la parte peticionaria del 25 de marzo de 2003.
[97] Anexo 19, Recurso extraordinario de revisión, Anexo a la comunicación de la parte peticionaria del 25 de marzo de 2003.
[98] Anexo 19, Recurso extraordinario de revisión, Anexo a la comunicación de la parte peticionaria del 25 de marzo de 2003.
[99] Anexo 20, Resolución del 31 de marzo de 2003, Anexo a la comunicación de la parte peticionaria del 10 de julio de 2005.
[100] Anexo 21, Alegato No. 167, Anexo a la comunicación de la parte peticionaria del 25 de marzo de 2003.
[101] Anexo 21, Alegato No. 167, Anexo a la comunicación de la parte peticionaria del 25 de marzo de 2003.
[102] Anexo 21, Alegato No. 167. Anexo a la comunicación de la parte peticionaria del 25 de marzo de 2003.
[103] Anexo 22, Sentencia del 10 de octubre de 2006, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.
[104] Anexo 22, Sentencia del 10 de octubre de 2006, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.
[105] Anexo 22, Sentencia del 10 de octubre de 2006, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.

> mencionada ley 5ª no prevé que dada su condición de **asistentes**, y no asesores, puedan ser vinculados a través de contrato de prestación de servicios, por tanto, como empleados de la planta de personal sujetos al régimen de los servidores de libre nombramiento y remoción –que es el caso de la señora Muñoz Giraldo-, deben prestar sus servicios en las dependencias donde fueron nombrados o **donde las necesidades del servicio así lo exijan**[106] (la negrita se mantuvo del original).

73. Por otra parte, no evidenció que la sentencia se hubiese fundado en hechos que no constituyeron el fundamento de la acusación[107]. Entendió que los hechos invocados en la denuncia guardaron identidad con los que sirvieron de sustento para configurar la causal e imponer la medida de pérdida de investidura, los que, a juicio de la Sala, configuraron la "indebida destinación de dineros públicos", "bajo el entendido de que ésta se configura siempre que los dineros públicos se apliquen a fines diferentes a aquellos para los cuales los recursos están asignados en la Constitución, la ley o el reglamento" [108]. En adición, con respecto a la prueba testimonial de Diego Andrés Molano Aponte — que la presunta víctima alegó no había sido debidamente valorada—, la Sala consideró que el testimonio fue valorado en su conjunto y que "la prueba no arrojaba suficiente credibilidad en relación con ciertos hechos que relataba el deponente, concretamente en lo que tenía que ver con las funciones y trabajos elaborados por la señora Martha Cecilia Muñoz desde el exterior"[109].

74. El consejero Camilo Arciniegas Andrade emitió un salvamento de voto y abrogó por estimar el recurso por vulneración del debido proceso[110]. Fundó que el acto denunciado en la solicitud de pérdida de investidura fue distinto al finalmente imputado[111]. Argumentó que en la solicitud se le acusó de "certificar que la señorita Martha Cecilia Muñoz Giraldo, (…) había laborado «normalmente» de febrero a julio de 1995, pese a que se encontraba en el exterior y, por lo mismo, resultaba imposible que cumpliera las funciones del cargo, por ser éstas de índole material", y que, finalmente, fue condenado por "no haber obtenido autorización de la Junta de Personal para que la señorita Muñoz Giraldo laborara desde el exterior"[112]. El magistrado Mauricio Fajardo Gómez emitió un salvamento de voto en igual sentido[113].

75. Por su parte, Alier Hernández Enríquez se manifestó en contra de la decisión mayoritaria por las apreciaciones ya realizadas en oportunidad de salvar su voto en relación al fallo recurrido (párrafo 55)[114]. La consejera Ligia López Días opinó que debía aplicarse el artículo 388 de la Ley 5 de 1992, que se vulneró el debido proceso en la valoración de pruebas, al considerarse únicamente parte de la declaración de Diego Andrés Molano Aponte, y que el fallo fue incongruente y afectó el derecho de defensa[115]. Concluyó que "[l]os cargos por los que se defendió el congresista no fueron los mismos que se le endilgaron en la sentencia, por lo que no pudo referirse a ellos en su oportunidad"[116]. Los consejeros Rafael Ostau de Lafont Pianeta y Héctor Romero Díaz también emitieron salvamentos de voto, en los que entendieron que el recurso debía ser estimado[117].

I. Acción de tutela

1. Inicio y rechazo por el Consejo de Estado

76. La presunta víctima presentó una acción de tutela contra las decisiones del Consejo de Estado del 8 de agosto de 2001 y del 10 de octubre de 2006, en la que reclamó el incumplimiento con el debido proceso y el derecho a ser elegido[118].

[106] Anexo 22, Sentencia del 10 de octubre de 2006, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.
[107] Anexo 22, Sentencia del 10 de octubre de 2006, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.
[108] Anexo 22, Sentencia del 10 de octubre de 2006, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.
[109] Anexo 22, Sentencia del 10 de octubre de 2006, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.
[110] Anexo 23, Salvamentos de voto a la Sentencia del 10 de octubre de 2006, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.
[111] Anexo 23, Salvamentos de voto a la Sentencia del 10 de octubre de 2006, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.
[112] Anexo 23, Salvamentos de voto a la Sentencia del 10 de octubre de 2006, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.
[113] Anexo 23, Salvamentos de voto a la Sentencia del 10 de octubre de 2006, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.
[114] Anexo 23, Salvamentos de voto a la Sentencia del 10 de octubre de 2006, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.
[115] Anexo 23, Salvamentos de voto a la Sentencia del 10 de octubre de 2006, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.
[116] Anexo 23, Salvamentos de voto a la Sentencia del 10 de octubre de 2006, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.
[117] Anexo 23, Salvamentos de voto a la Sentencia del 10 de octubre de 2006, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.
[118] Anexo 24, Sentencia T-555/08 del 29 de mayo de 2008, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.

77. Por decisión del 31 de agosto de 2007 la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado declaró improcedente la acción por entender que las decisiones emanadas de esa jurisdicción no pueden ser materia de un nuevo examen por fuera de los recursos que la ley ha previsto para controvertirlas[119].

78. La presunta víctima interpuso un recurso de apelación, y el 15 de noviembre de 2007 la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado confirmó íntegramente la decisión por el mismo fundamento[120]. Las partes no aportaron a la CIDH el escrito por el que se inició la acción, ni las sentencias referidas.

2. Revisión de la Corte Constitucional

79. La CCC seleccionó el caso para revisión, y el 29 de mayo de 2008 la Sala Primera de Revisión de la CCC emitió la sentencia T-555/08 en la que confirmó el fallo de la Sección Primera de la Sala Contencioso Administrativo del Consejo de Estado del 15 de noviembre de 2007 (párrafo 78).

80. En primer lugar, la Sala consideró que la solicitud de tutela puede prosperar, aún en contra de providencias judiciales, cuando se acredite que "(i) el fallador de un caso, en forma arbitraria y con fundamento únicamente en su voluntad, actúe en franca y absoluta desconexión con la voluntad del ordenamiento jurídico y (ii) que se vean vulnerados o amenazados derechos fundamentales"[121].

81. Con respecto al fondo, el tribunal analizó el alcance de la causal prevista en el numeral 4 del artículo 183 de la Constitución y dio ejemplos del acaecimiento de la indebida destinación de dineros públicos, entre los que incluyó el supuesto de que "los dineros públicos [fueran] utilizados para objeto, propósito o actividad que no está autorizada"[122]. Estableció que:

> (…) si bien el alcance que el Consejo de Estado le da a la causal de indebida destinación de dineros públicos puede ser discutida jurídicamente desde distintos ángulos, tal interpretación no puede ser concebida como un ostensible quebrantamiento del orden jurídico o como la "invención de una nueva causal" que constituya un defecto sustantivo, en detrimento del principio de legalidad en la aplicación de sanciones que comprometen el artículo 40 de la Carta. La consistente jurisprudencia de esa autoridad judicial en la materia, la imposibilidad de percibir en tal interpretación una manifiesta arbitrariedad jurídica, la interpretación semántica de la norma y la separación de las interpretaciones propias del proceso penal de las específicas del proceso pérdida de investidura, le impiden a esta Corte concluir que hubo un análisis abiertamente irrazonable en las decisiones del Consejo de Estado respecto de la figura, que comprometa fehacientemente los derechos fundamentales a los que alude el actor. Por consiguiente, se desestima la causal de vía de hecho invocada[123].

82. Por otra parte, la Sala también se pronunció sobre el valor de la decisión que la Sala de Casación Penal pronunció el 10 de mayo de 2004, por el que entendió que el señor Hoyos no había tipificado ningún delito (párrafo 62), y diferenció la naturaleza penal del asunto, y la "naturaleza *sui generis* que supone un proceso de pérdida de investidura cuyo juzgamiento corresponde a una jurisdicción diferente: la contenciosa administrativa, lo que implica no solo una apreciación diferente en cuanto a los supuestos de hecho y de derecho que deben culminar ambos con una decisión judicial, sino porque también de lo resuelto en un caso y otro se desprenden distintas consecuencias en el mundo del derecho"[124].

3. Incidente de nulidad

83. El 1º de julio de 2008 la presunta víctima solicitó la nulidad de la sentencia T-555/08 con base en que la Sala Primera de Revisión cambió la jurisprudencia de la Sala Plena de la CCC sobre interpretación y aplicación

[119] Anexo 24, Sentencia T-555/08 del 29 de mayo de 2008, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.
[120] Anexo 24, Sentencia T-555/08 del 29 de mayo de 2008, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.
[121] Anexo 24, Sentencia T-555/08 del 29 de mayo de 2008, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.
[122] Anexo 24, Sentencia T-555/08 del 29 de mayo de 2008, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.
[123] Anexo 24, Sentencia T-555/08 del 29 de mayo de 2008, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.
[124] Anexo 24, Sentencia T-555/08 del 29 de mayo de 2008, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.

de las normas que consagran tipos abiertos como causas de pérdida de investidura[125]. Alegó asimismo que se vulneró el debido proceso por incongruencia, y que la Sala Primera de Revisión no se pronunció sobre algunos de los argumentos presentados en la acción de tutela[126]. Las partes no aportaron a la CIDH el escrito referido.

84. Por Auto 344/08 del 26 de noviembre de 2008 la Sala Plena de la CCC denegó la solicitud de nulidad[127]. Entendió que los casos de jurisprudencia citada por la que se alegó un apartamiento de parte de la Sala Primera de Revisión "no son pertinentes ni guardan relación alguna con el caso objeto de pronunciamiento en la sentencia de tutela mencionada"[128]. Fundó que la jurisprudencia no se relacionaba con el caso de "un congresista que haya autorizado el desplazamiento al exterior de un integrante de su unidad de trabajo legislativo y que durante su estancia fuera del país haya recibido los sueldos correspondientes a su cargo"[129].

85. En relación con las otras causales, entendió que la Sala Primera de Revisión se pronunció sobre el objeto del litigio planteado en la acción de tutela, que no es un tribunal de instancia, y que "la revisión de una acción de tutela no se traduce en todos y cada uno de los aspectos susceptibles de controversia en el caso concreto, sino en el análisis de las decisiones de instancia, a fin de asegurar una unidad sistemática constitucional en materia interpretativa"[130].

V. ANÁLISIS DE DERECHO

A. Principio de legalidad y derechos políticos (artículos 9[131] y 23[132] de la Convención Americana en relación con los artículos 1.1[133] y 2[134] de la Convención Americana)

1. Consideraciones generales

86. Conforme a la jurisprudencia de la Corte Interamericana, el artículo 23.1 de la Convención establece diversos derechos que deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad: i) a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; ii) a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores; y iii) a acceder a las funciones públicas de su país[135].

[125] Anexo 25, Auto 344/08 del 26 de noviembre de 2008, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.
[126] Anexo 25, Auto 344/08 del 26 de noviembre de 2008, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.
[127] Anexo 25, Auto 344/08 del 26 de noviembre de 2008, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.
[128] Anexo 25, Auto 344/08 del 26 de noviembre de 2008, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.
[129] Anexo 25, Auto 344/08 del 26 de noviembre de 2008, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.
[130] Anexo 25, Auto 344/08 del 26 de noviembre de 2008, Anexo a la comunicación del Estado del 4 de enero de 2023.
[131] Artículo 9. Principio de legalidad y de retroactividad. Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable.
[132] Artículo 23. Derechos Políticos.
1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
(…)
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.
[133] Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos
1. Los Estados parte en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación a alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
[134] Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno
Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.
[135] Corte IDH, Caso Castañeda Gutman Vs. México, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184, párr. 144; Caso López Mendoza Vs. Venezuela, Fondo Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de septiembre de 2011, Serie C No. 233, párr. 106; y La figura de la reelección presidencial indefinida en Sistemas Presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana), Opinión Consultiva OC28/21 de 7 de junio de 2021, Serie A No. 28, párr. 113.

87. Sobre el derecho a acceder a las funciones públicas de su país, la Corte ha señalado que implica la posibilidad de ser elegido para ocupar un cargo público, tanto popularmente como mediante designación o nombramiento[136]. Al respecto, ha precisado que:

> El derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, desarrollo y ejecución de las políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación[137].

88. Igualmente, la Corte ha entendido que el artículo 23 de la Convención "protege no solo el derecho a ser elegido, sino además el derecho a tener una oportunidad real de ejercer el cargo para el cual el funcionario ha sido electo, lo que constituye un derecho individual y a su vez colectivo"[138]. También ha indicado que "el acceso en condiciones de igualdad constituiría una garantía insuficiente si no está acompañado por la protección efectiva de la permanencia en aquello a lo que se accede"[139].

1.1 Consideraciones sobre las restricciones a los derechos políticos y sobre el principio de legalidad

89. Por otra parte, la Corte ha especificado que los derechos políticos no son absolutos, sino que su ejercicio puede estar sujeto a regulaciones o restricciones. No obstante, puntualizó que "la facultad de regular o restringir los derechos no es discrecional, sino que está limitada por el derecho internacional, el cual requiere el cumplimiento de determinadas exigencias que, de no ser respetadas, transforman la restricción en ilegítima y contraria a la Convención Americana"[140].

90. Al respecto, la Corte ha sostenido que "el artículo 23.2 de la Convención determina cuáles son las causales que permiten restringir los derechos reconocidos en el artículo 23.1, así como, en su caso, los requisitos que deben cumplirse para que proceda tal restricción"[141]. De esta forma, dicha disposición establece que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos políticos por razón de la "edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal". Sobre este punto, la Corte resaltó que:

> La disposición que señala las causales por las cuales se puede restringir el uso de los derechos del párrafo 1 tiene como propósito único —a la luz de la Convención en su conjunto y de sus principios esenciales— evitar la posibilidad de discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos. Asimismo, es evidente que estas causales se refieren a las condiciones habilitantes que la ley puede imponer para ejercer los derechos políticos, y las restricciones basadas en esos criterios son comunes en las legislaciones electorales nacionales, que prevén el establecimiento de edades mínimas para votar y ser votado, ciertos vínculos con el distrito electoral donde se ejerce el derecho, entre otras regulaciones. Siempre que no sean desproporcionados o irrazonables, se trata de límites que legítimamente los Estados pueden establecer para

[136] Corte IDH, Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 111.
[137] Corte IDH, Caso Castañeda Gutman Vs. México, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184, párr. 150; y La figura de la reelección presidencial indefinida en Sistemas Presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana), Opinión Consultiva OC28/21 de 7 de junio de 2021, Serie A No. 28, párr. 64.
[138] Corte IDH, Caso Escaleras Mejía y otros Vs. Honduras, Homologación de Acuerdo de Solución Amistosa, Sentencia de 26 de septiembre de 2018, Serie C No. 361, párr. 72.
[139] Corte IDH, Caso Martínez Esquivia Vs. Colombia, Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 6 de octubre de 2020, Serie C No. 412, párr. 115; Caso Moya Solís Vs. Perú, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 3 de junio de 2021. Serie C No. 425, párr. 108; y Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de septiembre de 2021, Serie C No. 438, párr. 159.
[140] Corte IDH, Caso Petro Urrego Vs. Colombia, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 8 de julio de 2020, Serie C No. 406, párr. 94.
[141] Corte IDH, Caso López Mendoza Vs. Venezuela, Fondo Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de septiembre de 2011, Serie C No. 233, párr. 107.

> regular el ejercicio y goce de los derechos políticos y que se refieren a ciertos requisitos que las personas titulares de los derechos políticos deben cumplir para poder ejercerlos[142].

91. Adicionalmente, la Corte Interamericana también ha expresado que el artículo 23 de la Convención debe ser interpretado en su conjunto y de manera armónica, de forma que no es posible interpretar el párrafo 2 de forma aislada y dejando de lado el párrafo 1, ni tampoco es posible ignorar el resto de los preceptos de la Convención en su interpretación[143]. En este sentido, la Corte Interamericana precisó que, a diferencia de otros derechos, el artículo 23 no explicita las finalidades legítimas que podrían justificar las restricciones a los derechos políticos, sino que:

> Dicho artículo se limita a establecer ciertos aspectos o razones (capacidad civil o mental, edad, entre otros) con base en los cuales los derechos políticos pueden ser regulados en relación con los titulares de ellos, pero no determina de manera explícita las finalidades, ni las restricciones específicas que necesariamente habrá que imponer al diseñar un sistema electoral, tales como requisitos de residencia, distritos electorales y otros. Sin embargo, las finalidades legítimas que las restricciones deben perseguir se derivan de las obligaciones que se desprenden del artículo 23.1 de la Convención, a las que se ha hecho referencia anteriormente[144].

92. Igualmente, la Corte Interamericana ha sostenido recientemente que el artículo 23.2 prevé dos supuestos:

> El primer supuesto se refiere a las restricciones de carácter general que puede establecer la ley (edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental), mientras que el segundo supuesto se refiere a las restricciones a los derechos políticos impuestas por vía de una sanción a una persona en particular (condena, por juez competente, en proceso penal). De la jurisprudencia de este Tribunal se desprende que la interpretación del término "exclusivamente" incluido en el artículo 23.2 dependerá de si se trata de restricciones a los derechos políticos generales (primer supuesto) o particulares (segundo supuesto)[145].

93. En la sentencia del *Caso López Mendoza Vs. Venezuela* de 2011, la Corte Interamericana se ha pronunciado sobre el segundo de los supuestos referidos, en los siguientes términos:

> La Corte debe determinar si las sanciones de inhabilitación impuestas al señor López Mendoza por decisión de un órgano administrativo y la consiguiente imposibilidad de que registrara su candidatura para cargos de elección popular son o no compatibles con la Convención Americana.
> (…)
> El artículo 23.2 de la Convención determina cuáles son las causales que permiten restringir los derechos reconocidos en el artículo 23.1, así como, en su caso, los requisitos que deben cumplirse para que proceda tal restricción. En el presente caso, que se refiere a una restricción impuesta por vía de sanción, debería tratarse de una "condena, por juez competente, en proceso penal". Ninguno de esos requisitos se ha cumplido, pues el órgano que impuso dichas sanciones no era un "juez competente", no hubo "condena" y las sanciones no se aplicaron como resultado de un "proceso penal", en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana[146].

94. Asimismo, más recientemente, en el fallo sobre el *Caso Petro Vs. Colombia* de 2020, la Corte Interamericana interpretó el artículo 23.2 y afirmó lo siguiente:

---

[142] Corte IDH, Caso Castañeda Gutman Vs. México, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184, párr. 155; y Caso Argüelles y otros Vs. Argentina, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 20 de noviembre de 2014, Serie C No. 288, párr. 222.

[143] Corte IDH, Caso Castañeda Gutman Vs. México, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 153.

[144] Corte IDH, Caso Castañeda Gutman Vs. México, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184, párr. 181; y La figura de la reelección presidencial indefinida en Sistemas Presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana), Opinión Consultiva OC28/21 de 7 de junio de 2021, Serie A No. 28, párr. 117.

[145] Corte IDH, La figura de la reelección presidencial indefinida en Sistemas Presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana), Opinión Consultiva OC28/21 de 7 de junio de 2021, Serie A No. 28, párr. 106.

[146] Corte IDH, Caso López Mendoza Vs. Venezuela, Fondo Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de septiembre de 2011, Serie C No. 233, párrs. 104 y 107.

> (…) el artículo 23.2 de la Convención Americana es claro en el sentido de que dicho instrumento no permite que órgano administrativo alguno pueda aplicar una sanción que implique una restricción (por ejemplo, imponer una pena de inhabilitación o destitución) a una persona por su inconducta social (en el ejercicio de la función pública o fuera de ella) para el ejercicio de los derechos políticos a elegir y ser elegido: sólo puede serlo por acto jurisdiccional (sentencia) del juez competente en el correspondiente proceso penal. El Tribunal considera que la interpretación literal de este precepto permite arribar a esta conclusión, pues tanto la destitución como la inhabilitación son restricciones a los derechos políticos, no sólo de aquellos funcionarios públicos elegidos popularmente, sino también de sus electores.
> Esta interpretación literal resulta corroborada si se acude al objeto y fin de la Convención para comprender los alcances del artículo 23.2 del mismo instrumento.
> (…)
> La interpretación teleológica permite resaltar que, en las restricciones a los derechos reconocidos por la Convención, debe existir un estricto respeto de las debidas garantías convencionales. La Corte considera que el artículo 23.2 de la Convención, al establecer un listado de posibles causales para la limitación o reglamentación de los derechos políticos, tiene como objeto determinar criterios claros y regímenes específicos bajo los cuales dichos derechos pueden ser limitados. Lo anterior busca que la limitación de los derechos políticos no quede al arbitrio o voluntad del gobernante de turno, con el fin de proteger que la oposición política pueda ejercer su posición sin restricciones indebidas[147].

95. Ahora bien, la Corte Interamericana también ha remarcado que las restricciones a los derechos políticos deben observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática[148]. En particular, ha afirmado que "un derecho puede ser restringido siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias, por ello, deben estar previstas en ley, perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad"[149].

96. Sobre el principio de legalidad, la Corte Interamericana ha detallado que "la observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral"[150]. Asimismo, también ha sostenido que:

> El primer paso para evaluar si una restricción a un derecho establecido en la Convención Americana es permitida a la luz de dicho tratado consiste en examinar si la medida limitativa cumple con el requisito de legalidad. Ello significa que las condiciones y circunstancias generales que autorizan una restricción al ejercicio de un derecho humano determinado deben estar claramente establecidas por ley. La norma que establece la restricción debe ser una ley en el sentido formal y material[151].

97. En aplicación del principio de legalidad, y en su relación con las garantías judiciales, la Corte Interamericana señaló que:

> […] en el marco de las debidas garantías establecidas en el artículo 8.1 de la Convención Americana se debe salvaguardar la seguridad jurídica sobre el momento en el que se puede imponer una sanción. Al respecto, la Corte Europea ha establecido que la norma respectiva debe ser: i) adecuadamente accesible, ii) suficientemente precisa, y iii) previsible. Respecto a este último aspecto, la Corte Europea utiliza el denominado "test de previsibilidad", el cual tiene en cuenta tres criterios para determinar si una norma es lo suficientemente previsible, a saber: i) el contexto de la norma bajo análisis; ii) el ámbito de aplicación para el que fue creado la norma, y iii) el estatus de las personas a quien está dirigida la norma[152].

[147] Corte IDH, Caso Petro Urrego Vs. Colombia, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 96-98.
[148] Corte IDH, Caso Yatama Vs. Nicaragua, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127, párr. 206.
[149] Corte IDH, Caso López Lone y otros Vs. Honduras, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 5 de octubre de 2015, Serie C No. 302, párr. 168.
[150] Corte IDH, Caso Yatama Vs. Nicaragua, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127, párr. 206.
[151] Corte IDH, Caso Castañeda Gutman Vs. México, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184, párr. 176.
[152] Corte IDH, Caso López Mendoza Vs. Venezuela, Fondo Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de septiembre de 2011, Serie C No. 233, párr. 199.

98. En relación con las finalidades legítimas para las restricciones de los derechos políticos, la Corte Interamericana ha expresado que:

> El segundo límite de toda restricción se relaciona con la finalidad de la medida restrictiva; esto es, que la causa que se invoque para justificar la restricción sea de aquellas permitidas por la Convención Americana, previstas en disposiciones específicas que se incluyen en determinados derechos (por ejemplo las finalidades de protección del orden o salud públicas, de los artículos 12.3, 13.2.b y 15, entre otras), o bien, en las normas que establecen finalidades generales legítimas (por ejemplo, "los derechos y libertades de las demás personas", o "las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática", ambas en el artículo 32)[153].

99. Por último, además de la legalidad y de la finalidad, la Corte Interamericana ha analizado si la restricción cumple con los requerimientos de ser necesaria y proporcional. A este respecto sostuvo lo siguiente:

> Ahora resta definir si aun cuando la medida sea legal y persiga un fin permitido por la Convención, si ella es necesaria y proporcional. Con el fin de evaluar si la medida restrictiva bajo examen cumple con este último requisito, la Corte debe valorar si la misma: a) satisface una necesidad social imperiosa, esto es, está orientada a satisfacer un interés público imperativo; b) es la que restringe en menor grado el derecho protegido, y c) se ajusta estrechamente al logro del objetivo legítimo[154].

2. Análisis del caso

100. La Comisión toma nota de que en el presente caso no existe controversia sobre que: i) el señor Hoyos se desempeñó como senador de Colombia en el período de 1994-1998 (párrafo 41); ii) por decisión de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado del 8 de agosto de 2001 se declaró la pérdida de su investidura como senador (párrafo 53); y iii) dicha decisión tuvo como consecuencia la prohibición permanente de ser candidato a un cargo público electivo (párrafos 12, 16, 22, y 59). La Comisión advierte que la pérdida de investidura no produjo el cese en el cargo de senador, puesto que el mandato del señor Hoyos ya había sido cumplido (párrafos 41 y 46), y que tampoco implicó la imposibilidad de presentarse a las elecciones de la gobernación de Caldas del 21 de octubre de 2001, en las que no fue electo (párrafos 3, 46, 59), por lo que el análisis se referirá a la consecuencia de la inhabilitación permanente para ocupar otro cargo público de elección popular. No pasa inadvertido para la CIDH que la pérdida de la investidura refirió a hechos acaecidos en 1995 que fueron denunciados en el año 2000 cuando el señor Hoyos era candidato a la gobernación de Caldas (párrafo 46).

101. La Comisión observa que la inhabilitación permanente implicó una restricción a los derechos políticos de la presunta víctima, en tanto tuvo por efecto la prohibición de postularse nuevamente, en el futuro, a cualquier otro cargo público electivo. En este sentido, la Comisión nota que el señor Hoyos declaró que no pudo presentarse como candidato a la gobernación de Caldas, y que no pudo ser postulado a la alcaldía y gobernación de su pueblo (párrafo 59). Asimismo, advierte que la parte peticionaria sostuvo que la presunta víctima no pudo presentarse a las elecciones para el Congreso de la República del 10 de marzo de 2002 (párrafo 12), y que el Estado afirmó que la consecuencia de la pérdida de la investidura fue la inhabilitación para ocupar otro cargo público electivo (párrafo 16). Sobre dicha restricción, la parte peticionaria alega que fue arbitraria mientras que el Estado respondió que se dio conforme a su normativa interna y garantizó los derechos de la presunta víctima.

102. En vista de la controversia citada en el párrafo anterior, la CIDH recuerda que, conforme a los estándares interamericanos referidos, para que la restricción aplicada al señor Luis Hoyos resulte compatible con la Convención Americana, debe cumplir con las exigencias del artículo 23.2 de la Convención (párrafos 89-94) y estar prevista en una ley, perseguir una finalidad legítima, y cumplir con los criterios de idoneidad, necesidad

[153] Corte IDH, Caso Castañeda Gutman Vs. México, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184, párr. 180; y La figura de la reelección presidencial indefinida en Sistemas Presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana), Opinión Consultiva OC28/21 de 7 de junio de 2021, Serie A No. 28, párr. 116.
[154] Corte IDH, Caso Argüelles y otros Vs. Argentina, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 20 de noviembre de 2014, Serie C No. 288, párr. 227.

y proporcionalidad (párrafos 95-99). Por consiguiente, la Comisión analizará seguidamente si la decisión adoptada en el presente caso cumple con dichos parámetros, y luego se referirá al deber de adoptar disposiciones de derecho interno.

2.1 Sobre la compatibilidad de la medida con el artículo 23.2 de la Convención

103. De manera preliminar, la CIDH destaca que la Corte Interamericana en su sentencia sobre el *Caso Petro Vs. Colombia* de 2020 ha interpretado el artículo 23.2 atendiendo: i) a su tenor literal; ii) al objeto y fin de la Convención; y iii) al método teleológico. En vista de ello, la Corte Interamericana llegó a la conclusión de que las restricciones impuestas a una persona, tales como las penas de inhabilitación o destitución, sólo pueden establecerse "por acto jurisdiccional (sentencia) del juez competente en el correspondiente proceso penal" (párrafo 94).

104. Al respecto, en el presente caso no existe controversia entre las partes sobre que la pérdida de la investidura que tuvo como efecto la sanción de inhabilitación perpetua impuesta al señor Hoyos posee naturaleza sancionatoria. El Estado ha referido a que la pérdida de investidura es una "sanción de carácter disciplinario", resaltó que el proceso tramitado no fue de carácter penal, y que el Consejo de Estado no es un tribunal con competencia en materia penal, sino el máximo tribunal contencioso administrativo (párrafos 15 y 22).

105. Por consiguiente, y tomando en cuenta la naturaleza de la autoridad que emitió la sanción que generó la restricción a los derechos políticos del señor Luis Hoyos, la Comisión considera que las medidas adoptadas en el marco del proceso seguido no resultaron compatibles con lo exigido en el artículo 23.2 de la Convención Americana.

106. Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión igualmente se pronunciará sobre si la medida estaba prevista en la ley, perseguía un fin legítimo, y cumplió con la idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

2.2. Sobre si la medida estaba prevista en la ley

107. De acuerdo con el marco fáctico del presente caso, la Comisión encuentra que la sanción aplicada a la presunta víctima estuvo motivada en que el señor Hoyos habría realizado una "indebida destinación de dineros públicos" (párrafo 53). Frente a tales hechos y en aplicación del principio de legalidad (párrafos 96-97), la Comisión entiende necesario analizar si la ley interna establecía la pérdida de investidura por dicho motivo, y, luego, si disponía, en consecuencia, la inhabilitación perpetua para el acceso a otro cargo público electivo.

108. La Comisión toma nota de que el artículo 184, numeral 4, de la Constitución preveía la pérdida de la investidura por "indebida destinación de dineros públicos" (párrafo 33), por lo que advierte que la medida estaba prevista en la ley.

109. La Comisión recuerda que la parte peticionaria alegó la vulneración del principio de legalidad puesto que se le condenó por una falta inexistente, dado que los hechos imputados no configuraban la causal de "indebida destinación de dineros públicos" prevista por el numeral 4 del artículo 184 de la Constitución antes referido (párrafo 10). Por su parte, el Estado fundó que del referido artículo constitucional y de los artículos 384, 385 y 388 de la Ley 5 de 1992 deriva claramente que los hechos investigados encuadraban dentro de la causal aplicada (párrafo 22). La Comisión halla que es posible observar una controversia entre los órganos internos sobre si la causal estaba configurada en el presente caso, esto es, si los hechos imputados a Luis Hoyos representaban una "indebida destinación de dineros públicos". Así, nota que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado entendió acaecida la causal (párrafos 53-54), mientras que la Procuraduría Primera Delegada ante el Consejo de Estado y algunos congresistas consideraron lo contrario (párrafo 50, 55, y 71). La Comisión también observa que la Sala Primera de Revisión de la CCC dispuso que el numeral 4 del artículo 183 se configuraba cuando "los dineros públicos [fueran] utilizados para objeto, propósito o actividad que no está autorizada" (párrafo 81) y que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado argumentó que el señor Hoyos había destinado fondos al pago de un salario por una prestación de servicios no autorizada (párrafo 54). Asimismo, toma nota de que la Sala Primera de Revisión de

la CCC precisó que "si bien el alcance que el Consejo de Estado le dio a la causal de indebida destinación de dineros públicos puede ser discutida jurídicamente desde distintos ángulos", dicha interpretación no podía ser concebida como una "nueva causal" que no estuviera prevista en el ordenamiento jurídico (párrafo 81). La Comisión concluye que, sin perjuicio de las diversas interpretaciones normativas que se dieron a nivel interno, el texto de la Constitución establece la pérdida de la investidura por la "indebida destinación de dineros públicos", por lo que no posee elementos para concluir que la causal aplicada no estuviera prevista en la ley.

110. En lo que refiere a la consecuencia de la inhabilitación para desempeñar otro cargo público electivo, la Comisión toma nota de que el numeral 1 del artículo 179 de la Constitución contemplaba que quienes hubieren perdido la investidura no podrían ser congresistas (párrafo 33). Asimismo, encuentra que la Ley 617 del 2000 preveía la inhabilidad de quienes hubieran perdido la investidura de congresista para ser candidato u ocupar el cargo de gobernador, diputado, alcalde, o concejal municipal (párrafo 38). La Comisión advierte que la parte peticionaria indicó que, además, tampoco podría ser candidato a cualquier otro cargo público electivo; esto es, y además de los anteriores: presidente, vicepresidente, o miembro de una Junta Administrativa Local (párrafo 12). La Comisión reitera que el Estado también señaló dicha consecuencia (párrafos 16, 22, y 101). No obstante, observa que las partes no han aportado el fundamento normativo del que surgiría la amplitud de la inhabilitación a cualquier cargo público electivo, además del de congresista, gobernador, diputado, alcalde, o concejal municipal. Por consiguiente, la Comisión entiende que la inhabilitación para ocupar otro cargo de congresista, y de gobernador, diputado, alcalde, y concejal municipal estaba prevista en la ley, y que no posee elementos para concluir si el impedimento para ser candidato a otro cargo público electivo distinto de los referidos estaba previsto en la ley.

2.3 Sobre el fin legítimo, y la idoneidad, necesidad, y proporcionalidad

111. La Comisión toma nota de que el Estado alegó que la *finalidad* de la medida adoptada es sancionar conductas contrarias a la transparencia, probidad e imparcialidad (párrafo 22). La Comisión entiende que, en tanto el objetivo supone la exigencia del cumplimiento por los congresistas con las disposiciones aplicables a su función, se cumple con el requisito.

112. La Comisión halla que la inhabilitación dispuesta puede resultar *idónea* para salvaguardar el fin indicado. Ello en tanto, ante un incumplimiento con el régimen aplicable al funcionario, se coarta la posibilidad de desempeñar, en el futuro, otro cargo público similar. La Comisión resalta que la medida también puede conllevar un efecto disuasivo, que compela a las y los congresistas a cumplir con las disposiciones jurídicas que les son vinculantes.

113. En relación con la *necesidad*, la Comisión evalúa que, en el presente caso, la pérdida de la investidura estuvo motivada en el hecho de que el señor Hoyos aprobó la prestación de servicios de una funcionaria de su UTL en el exterior y autorizó el consecuente cobro de sus salarios durante los meses en los que habría trabajado desde el exterior (párrafos 53-54). La Comisión encuentra que en el ámbito interno se generaron controversias sobre el régimen jurídico aplicable a las y los funcionarios de las UTL, sobre si podían prestar servicios desde el exterior, y sobre quién debía otorgar dicha autorización. En este último aspecto, la Comisión resalta que tanto la División de Personal de la Cámara de Representantes, como la del Senado, y la Junta de Personal, indicaron que no tenían competencia para autorizar a funcionarios a cumplir sus trabajos fuera del Congreso, o bien injerencia sobre las UTL de cada congresista (párrafo 64-66). La Comisión observa que otros senadores se pronunciaron en el sentido de que el personal de las UTL debía laborar de acuerdo con las instrucciones del congresista (párrafos 67-69). Asimismo, advierte que la Sala de Casación Penal de la CSJ afirmó que no existía una "norma o reglamento preexistente que obligara al cumplimiento de la función en determinado sitio" (párrafo 62). En consecuencia, la Comisión constata que hay controversias con respecto a la disposición que el señor Hoyos habría incumplido, la que, en todo caso, sería una norma reglamentaria atinente al procedimiento a seguirse para autorizar la prestación de funciones de la señora Muñoz desde el exterior.

114. En ese sentido, la Comisión entiende de especial relevancia ponderar que la Sala de Casación Penal de la CSJ desestimó que los hechos investigados tipificaran un delito y que concluyó que en todo caso calificarían una "irregular situación" que no afectó la continuidad para los efectos salariales y prestacionales de la funcionaria (párrafo 62). Asimismo, la Comisión toma en consideración que no fue controvertido en el presente caso que

el salario a que dio lugar la prestación de servicios en los meses en los que la señora Muñoz se desempeñó desde el exterior, en su totalidad, fue de USD 1000 dólares (párrafo 6), lo que no implica un monto elevado. En adición, la Comisión toma nota de que no fue controvertido en el caso que la funcionaria prestó servicios, sin perjuicio de la posible irregularidad administrativa. Sobre esto último, recuerda que la Procuradora Primera Delegada ante el Consejo de Estado dispuso que el dinero había sido destinado a la prestación de servicios (párrafo 50), que en el salvamento de voto a la sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado del 8 de agosto de 2001 el consejero Juan Ángel Palacio indicó que los dineros abonados tuvieron como motivo la retribución de los servicios prestados (párrafo 55), y que la Sala de Casación Penal de la CSJ dispuso en el fallo emitido el 10 de marzo de 2004 que se entendía probada la prestación de servicios ininterrumpida de Martha Muñoz, incluso desde el exterior (párrafo 62).

115. La Comisión resalta que las sentencias internas no mencionaron otro acto o hecho que hubiera realizado la presunta víctima, o bien la funcionaria contratada; y que, de acuerdo con la información disponible para la CIDH, las autoridades que conocieron de la inhabilitación del señor Hoyos no analizaron ninguna otra transgresión al ordenamiento jurídico o el incumplimiento con su función como senador, y reitera que la CSJ descartó la comisión de un delito. De esta forma, la Comisión encuentra que el Estado mismo decidió que, para conseguir el fin perseguido, el derecho penal no resultaba una medida idónea, de tal forma que el fin buscado podría ser tutelado con otras sanciones menos rigurosas —observación, apercibimiento, u otro tipo de consecuencia administrativa— que no impliquen la severidad de la inhabilitación perpetua para ocupar un cargo público de elección popular en el futuro.

116. Respecto de la *proporcionalidad*, la CIDH entiende que la decisión adoptada es la más gravosa para las y los senadores, pues les impide ser congresistas —u ocupar otro cargo público electivo— en forma perpetua. En ese sentido, si bien existe un beneficio en salvaguardar la actuación pública, la Comisión nota que el Estado no ha justificado la razón por la cual una conducta como la realizada por la presunta víctima acreditaría la sanción de imposibilidad de ser nuevamente designado en un cargo público electivo, a perpetuidad. La Comisión considera que la sanción de inhabilitación de un funcionario de elección popular por infracciones meramente administrativas que no constituyen delitos no satisface el estándar de proporcionalidad estricta, en atención a la naturaleza de la conducta —de eventual irregularidad administrativa, pero en todo caso no penal—, y a la consecuencia que finalmente le fue aplicada. Ello pues el grado de afectación que tiene en los derechos políticos de la persona destituida es especialmente intenso, frente al logro de garantizar la idoneidad de las personas para ejercer la función pública cuando estos pudieron haber cometido infracciones administrativas; que, si bien pudieran revestir cierta pertinencia, al no llegar a la entidad de un delito, no logra justificar la afectación intensa a los derechos políticos en los términos explicados.

117. En efecto, sobre la idoneidad y proporcionalidad de medidas de destitución e inhabilitación de elección popular, la CIDH recuerda que, en su informe de fondo en el Caso *Gustavo Francisco Petro Urrego respecto de Colombia*, sostuvo lo siguiente:

> (…) si bien la destitución e inhabilitación de un funcionario de elección popular que pudo haber incurrido en infracciones meramente administrativas que no constituyen delitos podría perseguir el fin legítimo de evitar que personas no idóneas ejerzan la función pública, existen medios menos lesivos para el logro de dicho fin, lo que debe ser evaluado tomando en cuenta que tal como lo indicó el Tribunal Europeo es, en principio, al electorado al que en el marco del juego democrático, le corresponde determinar mediante el derecho al sufragio activo, la idoneidad de los candidatos para ejercer la función pública. Además de que existen medios menos lesivos, en todo caso, la sanción de destitución e inhabilitación de un funcionario de elección popular por infracciones meramente administrativas que no constituyen delitos, no satisface el estándar de proporcionalidad estricta en tanto el grado de afectación que tiene en los derechos políticos tanto de la persona destituida e inhabilitada como de la sociedad en su conjunto, es especialmente intenso, frente a un mediano logro de garantizar la idoneidad de las personas para ejercer la función pública cuando estos pudieron haber cometido infracciones administrativas que si bien pueden revestir cierta gravedad, al no llegar a la entidad de un delito, no logra justificar la afectación intensa a los derechos políticos en los términos explicados[155].

[155] CIDH, Informe No. 130/17, Caso 13.044, Fondo, Gustavo Francisco Petro Urrego, Colombia, 25 de octubre de 2017, párr. 122.

118. La Comisión resalta que en el presente caso el Estado no ha argumentado que la situación en que estuvo involucrado el señor Hoyos sea de una particularidad grave que genere "la entidad de un delito". Por el contrario, la Comisión vuelve a reiterar que la Sala de Casación Penal de la CSJ desestimó que los hechos denunciados respecto del señor Hoyos supusieran la comisión de un delito (párrafo 62); y que incluso en el ámbito interno se suscitaron controversias sobre cuál era el procedimiento y autorización aplicable a la labor temporal de una funcionaria de la UTL desde el exterior (párrafos 113-114). De esta forma, la sanción de inhabilitación permanente dictada por una autoridad contencioso-administrativa frente a una situación que podría implicar una infracción administrativa no cumplió con las exigencias previstas en el artículo 23.2 de la Convención, en tanto no satisface los requerimientos de necesidad y proporcionalidad. En consecuencia, la Comisión concluye que el Estado colombiano es responsable de la violación de los derechos políticos consagrados en el artículo 23 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de Luis Hoyos Aristizábal.

2.4. Deber de adoptar disposiciones de derecho interno

119. Respecto del deber de adoptar disposiciones de derecho interno, la Comisión toma nota de las siguientes disposiciones de la Constitución de la República de Colombia que fueron aplicadas por las autoridades públicas para la pérdida de investidura e inhabilitación del señor Hoyos: i) artículo 183 numeral 4, que establece que los congresistas perderán su investidura en casos de indebida destinación de dineros públicos; ii) artículo 179 numeral 4 de la Constitución, que prevé la inhabilitación perpetua para ocupar el cargo de congresista a quienes "hayan perdido la investidura de congresistas"; y iii) los artículos 184 y 237 numeral 5, que asignan al Consejo de Estado la competencia para decretar la pérdida de la investidura (párrafo 33). Asimismo, recuerda que la Ley 617 de 2000 preveía la imposibilidad, para quienes hubieran perdido la investidura de congresista, de ser candidato u ocupar el cargo de gobernador, diputado, alcalde, o concejal municipal (párrafo 38). El Estado colombiano no controvirtió que dichas disposiciones no hubieran sido aplicadas al presente caso.

120. Conforme a las normas referidas en el párrafo anterior, la Comisión considera que la investidura de senador puede perderse por una "indebida destinación de dineros públicos", que ello implica la inhabilitación perpetua para ser congresista en el futuro, y para ser candidato u ocupar el cargo de gobernador, diputado, alcalde, o concejal municipal, y que la competencia para la adopción de estas medidas se encuentra asignada al Consejo de Estado, quien es el máximo tribunal contencioso administrativo.

121. De acuerdo con lo concluido en la sección anterior, la Comisión entiende que el procedimiento interno para decretar la pérdida de investidura resulta incompatible con el artículo 23 de la Convención Americana. Por consiguiente, la CIDH resalta que las disposiciones internas, en tanto prevén la sanción de pérdida de investidura e inhabilitación perpetua para todos los casos de "indebida destinación de dineros públicos", y habilitan la imposición de penas de destitución e inhabilitación para el desempeño del cargo de congresista en otro proceso distinto al penal no cumplen con las garantías exigidas por la Convención Americana. Por lo anterior, la Comisión entiende que el Estado ha incumplido con la obligación prevista en el artículo 2 de la Convención Americana.

B. Derechos a las garantías judiciales, a la protección judicial, y a la igualdad ante la ley (artículos 8.1[156], 8.2[157], 24[158] y 25[159] en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana)

1. Consideraciones generales

122. La Corte Interamericana ha expresado que los Estados están obligados a proveer recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones de derechos humanos conforme al artículo 25 de la Convención Americana. Indicó que dichos recursos deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal según el artículo 8.1 de la Convención Americana[160].

123. Respecto del derecho a la protección judicial, tanto la Corte como la Comisión han sostenido que los Estados deben ofrecer un recurso adecuado y efectivo contra actos violatorios de sus derechos, tanto los establecidos en la Convención como en la Constitución y en la ley[161].

124. La Corte ha señalado específicamente que:

> Dicha efectividad supone que, además de la existencia formal de los recursos, éstos den resultados o respuestas a las violaciones de derechos contemplados ya sea en la Convención, en la Constitución o en las leyes. En ese sentido, no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque falten los medios para ejecutar sus decisiones o por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia[162].

125. Asimismo, la Corte ha detallado que, según el derecho a la protección judicial establecido en el artículo 25 de la Convención Americana, es posible identificar dos tipos de obligaciones concretas que recaen en los Estados: i) "consagrar normativamente y asegurar la debida aplicación de recursos efectivos ante las autoridades competentes que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven la determinación de los derechos y obligaciones de estas"[163]; y ii)

---

[156] Artículo 8. Garantías Judiciales.
l. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.
[157] Artículo 8. Garantías Judiciales.
2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: […]
b) Comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;
c) Concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
[…]
h) Derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.
[158] Artículo 24. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.
[159] Artículo 25. Protección Judicial.
l. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
[160] Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, Fondo, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, párr. 91; Caso Gutiérrez y Familia Vs. Argentina, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de noviembre de 2013, Serie C No. 271, párr. 97; Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de agosto de 2014, Serie C No. 281, párr. 215; y Caso Duque Vs. Colombia, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de febrero de 2016, Serie C No. 310, párr. 145.
[161] Corte IDH, Caso Castañeda Gutman Vs. México, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C No. 183, párr. 78; Caso Duque Vs. Colombia, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de febrero de 2016, Serie C No. 310, párr. 147; y Caso Habbal y otros Vs. Argentina, Excepciones Preliminares y Fondo, Sentencia de 31 de agosto de 2022, Serie C No. 463, párr. 108. CIDH, Informe No. 268/21, Caso 12.681, Fondo (Publicación), Marcos Alejandro Martín, Argentina, 5 de octubre de 2021, párr. 36.
[162] Corte IDH, Caso Abrill Alosilla y otros Vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 4 de marzo de 2011, Serie C No. 223, párr. 75; y Caso Barbani Duarte y otros Vs. Uruguay, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 13 de octubre de 2011, Serie C No. 234, párr. 200.
[163] Corte IDH, Caso Muelle Flores Vs. Perú, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de marzo de 2019, Serie C No. 375, párr. 123; y Caso Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala, Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 17 de noviembre de 2021, Serie C No. 445, párr. 79.

"garantizar los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por tales autoridades competentes, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos"[164].

126. En similar sentido, la Comisión ha puntualizado los componentes del derecho a la protección judicial en los siguientes términos:

> La Convención Americana a) establece una obligación estatal de crear un recurso sencillo y rápido, primordialmente de carácter judicial, aunque otros recursos son admisibles en la medida en que sean efectivos, para la tutela de "derechos fundamentales" contenidos en la Convención, en la Constitución o en la ley; b) exige que el recurso sea efectivo; c) estipula la necesidad de que la víctima de la violación pueda interponerlo; d) exige al Estado asegurar que el recurso será considerado; e) señala que el recurso debe poder dirigirse aún contra actos cometidos por autoridades públicas, por lo que el recurso también es susceptible de ser dirigido contra actos cometidos por sujetos privados; f) compromete al Estado a desarrollar el recurso judicial; y g) establece la obligación de las autoridades estatales de cumplir con la decisión dictada a partir del recurso[165].

127. En adición, la Corte Interamericana ha postulado que, en el marco del análisis y decisión adoptada por los tribunales internos, estos deben realizar un control de convencionalidad de las disposiciones y medidas a ser dispuestas[166]. Es así que ha destacado lo siguiente:

> (…) este Tribunal recuerda que es consciente de que 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 los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin. (…)
> 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, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, los jueces y órganos 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[167].

128. Por otra parte, según la Corte, por aplicación del artículo 8.1 de la Convención, toda persona tiene derecho "a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley"[168]. En este sentido, ha precisado que:

> Al respecto, el artículo 8 de la Convención consagra los lineamientos del debido proceso legal, que se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. En tal sentido, en su jurisprudencia constante este Tribunal ha señalado que es exigible a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, cuyas decisiones puedan afectar los derechos de las personas, que adopte dichas decisiones con pleno respeto de las garantías del debido proceso legal[169].

---

[164] Corte IDH, Caso Muelle Flores Vs. Perú, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de marzo de 2019, Serie C No. 375, párr. 123; y Caso Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala, Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 17 de noviembre de 2021, Serie C No. 445, párr. 79.

[165] CIDH, El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.129, Doc. 4, 7 de septiembre de 2007.

[166] Corte IDH, Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2012, Serie C No. 246, párr. 303; Caso Boyce y otros Vs. Barbados, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 20 de noviembre de 2007, Serie C No. 169, párr. 78; y Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C No. 154, párr. 124.

[167] Corte IDH, Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2012, Serie C No. 246, párr. 303.

[168] Corte IDH, Caso Petro Urrego Vs. Colombia, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 8 de julio de 2020, Serie C No. 406, párr. 118.

[169] Corte IDH, Caso Cuya Lavy y otros vs. Perú, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de septiembre de 2021, Serie C No. 438, párr. 133.

129. El artículo 8.1 no se aplica únicamente a procesos penales[170] sino que, en cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, se debe respetar el debido proceso legal[171]. Al respecto, tanto la Corte como la Comisión Interamericana han indicado que, a pesar de que el citado artículo no especifica las garantías mínimas en materias que conciernen a la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, el elenco de garantías mínimas previsto en el numeral 2 del mismo precepto se aplica también a esos órdenes y, por ende, en ese tipo de materias la persona tiene también el derecho, en general, al debido proceso que se aplica en materia penal[172].

130. En este mismo sentido, en su sentencia del *Caso López Mendoza Vs. Venezuela* la Corte Interamericana señaló que:

> (…) todos los órganos que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional, sean penales o no, tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana. Asimismo, la Corte recuerda lo expuesto en su jurisprudencia previa en el sentido que las sanciones administrativas y disciplinarias son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas[173].

1.1 Consideraciones sobre el derecho a recurrir el fallo

131. El artículo 8.2.h de la Convención Americana dispone que, durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, "de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior". La Corte ha relacionado este precepto con el artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que, al referirse al derecho a recurrir del fallo, expresamente establece que es una garantía que tiene "[t]oda persona declarada culpable de un delito"[174].

132. Al respecto, la Corte Interamericana ha considerado que:

> [E]l derecho de recurrir del fallo es una garantía primordial que se debe respetar en el marco del debido proceso legal, en aras de permitir que una sentencia adversa pueda ser revisada por un juez o tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica. El derecho de interponer un recurso contra el fallo debe ser garantizado antes de que la sentencia adquiera calidad de cosa juzgada. Se busca proteger el derecho de defensa otorgando durante el proceso la posibilidad de interponer un recurso para evitar que quede firme una decisión que fue adoptada con vicios y que contiene errores que ocasionarán un perjuicio indebido a los intereses de una persona[175].

133. Asimismo, ha precisado que:

> De acuerdo al objeto y fin de la Convención Americana, cual es la eficaz protección de los derechos humanos, se debe entender que el recurso que contempla el artículo 8.2.h. de dicho tratado debe ser un recurso ordinario eficaz mediante el cual un juez o tribunal superior procure la corrección de decisiones

[170] Corte IDH, Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de febrero de 2001, Serie C No. 72, párr. 124; Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de enero de 2001, Serie C No. 71, párrs. 68 a 71, 75 y 77; y Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de agosto de 2013, Serie C No. 268, párr. 167.

[171] Corte IDH, Caso Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala, Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 17 de noviembre de 2021, Serie C No. 445, párr. 63.

[172] Corte IDH, Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de enero de 2001, Serie C No. 71, párr. 70; y Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de agosto de 2013, Serie C No. 268, párr. 166; CIDH, Informe No. 43/15, Caso 12.632, Fondo (Publicación), Adriana Beatriz Gallo, Ana María Careaga y Silvia Maluf de Christin, Argentina, 28 de julio de 2015, párr. 145.

[173] Corte IDH, Caso López Mendoza Vs. Venezuela, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de septiembre de 2011, Serie C No. 233, párr. 111.

[174] Corte IDH, Caso Mohamed Vs. Argentina, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 noviembre de 2012, Serie C No. 255, párr. 93.

[175] Corte IDH, Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C No. 107, párr. 158; Caso Mendoza y otros Vs. Argentina, Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 14 de mayo de 2013 Serie C No. 260, párrs. 243 y 244; Caso Liakat Ali Alibux Vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de enero de 2014, Serie C No. 276, párr. 85.

> jurisdiccionales contrarias al derecho. Si bien los Estados tienen un margen de apreciación para regular el ejercicio de ese recurso, no pueden establecer restricciones o requisitos que infrinjan la esencia misma del derecho de recurrir del fallo. Al respecto, la Corte ha establecido que "no basta con la existencia formal de los recursos sino que éstos deben ser eficaces", es decir, deben dar resultados o respuestas al fin para el cual fueron concebidos[176].

134. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha señalado de manera expresa en el párrafo 47 de la Observación General No. 32 que:

> El párrafo 5 del artículo 14 [del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos] se vulnera no sólo si la decisión de un tribunal de primera instancia se considera definitiva sino también si una condena impuesta por un tribunal de apelación o un tribunal de última instancia a una persona absuelta en primera instancia no puede ser revisada por un tribunal superior. Cuando el tribunal más alto de un país actúa como primera y única instancia, la ausencia de todo derecho a revisión por un tribunal superior no queda compensada por el hecho de haber sido juzgado por el tribunal de mayor jerarquía del Estado Parte; por el contrario, tal sistema es incompatible con el Pacto, a menos que el Estado Parte interesado haya formulado una reserva a ese efecto[177].

135. Por su parte, la Comisión Interamericana ha puntualizado que:

> En este sentido, el derecho de recurrir el fallo ante un juez o tribunal superior, establecido en el artículo 8.2 h) de la Convención Americana, debe incluir una revisión material en relación con la interpretación de las normas procesales que hubieran influido en la decisión de la causa, cuando hayan producido nulidad insanable o provocado indefensión, así como la interpretación de las normas referentes a la valoración de las pruebas, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de las mismas[178].

136. Respecto de las decisiones que son tomadas por las altas cortes o cortes supremas, la Corte Interamericana ha entendido que:

> De igual manera, la Corte observa que en estos supuestos, en donde no existe una instancia superior al máximo órgano, que pueda hacer una revisión íntegra del fallo condenatorio, algunos Estados de la región han adoptado distintas fórmulas jurídicas con el fin de garantizar el derecho a recurrir el fallo. En este sentido, el Tribunal constata que ello se ha logrado a través de diversas prácticas, a saber: a) cuando una Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia es la que juzga en primera instancia, para que luego el Pleno de la misma, sea la instancia que revise el recurso interpuesto; b) cuando una determinada Sala de la Corte Suprema juzga en primera instancia y otra Sala, de distinta composición, resuelve el recurso presentado, y c) cuando una Sala conformada por un número determinado de miembros juzga en primera instancia y otra Sala conformada por un número mayor de jueces que no participaron en el proceso de primera instancia, resuelva el recurso. Asimismo, el Tribunal observa que la composición de las instancias revisoras incluye miembros que no conocieron del caso en primera instancia y que la decisión emitida por aquellas puede modificar o revocar el fallo revisado[179].

137. Más recientemente, en el *Caso Arboleda Gómez Vs. Colombia*, la Corte Interamericana ha referido a los casos de fueros especiales en materia penal, y ha dispuesto que "la designación del máximo órgano de justicia para juzgar penalmente a altos funcionarios públicos no es, en sí misma, contraria al artículo 8.2.h) de la Convención Americana"[180]. En este marco, ha precisado que:

---

[176] Corte IDH, Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C No. 107, párr. 161; Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 17 de noviembre de 2009, Serie C No. 206, párr. 90; Caso Vélez Loor Vs. Panamá, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de noviembre de 2010, Serie C No. 218, párr. 179.

[177] ONU, Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 32, Artículo 14: El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, U.N. Doc. CCPR/C/GC/32, 23 de agosto de 2007, párr. 47; Corte IDH, Caso Liakat Ali Alibux Vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de enero de 2014, Serie C No. 276, párr. 90.

[178] CIDH, Informe No. 328/21, Caso 12.931, Fondo (Publicación), Daría Olinda Puertocarrero Hurtado, Ecuador, 19 de noviembre de 2021, párr. 74.

[179] Corte IDH, Caso Liakat Ali Alibux Vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de enero de 2014, Serie C No. 276, párr. 98.

[180] Corte IDH, Caso Arboleda Gómez Vs. Colombia, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 3 de junio de 2024, Serie C No. 525, párr. 58.

> (…) esta Corte verifica que la mayoría de los Estados miembros de la OEA permiten a los altos funcionarios apelar las sentencias condenatorias emitidas en su contra en procesos penales. Lo anterior de acuerdo con la necesidad de una doble conformidad judicial, expresada mediante la impugnación de la sentencia condenatoria tanto en sus fundamentos fácticos como jurídicos, que ha sido reconocida por sus ordenamientos internos.
> Vistos los precedentes anteriores, entiende esta Corte que la existencia de "aforados constitucionales" (…) no es en principio violatorio al espíritu de la Convención. Ahora bien, dicho procedimiento debe ser revisado a la luz de lo establecido en el artículo 8.2.h) de la Convención[181].

2. Consideraciones sobre el principio de igualdad ante la ley

138. Respecto del principio de igualdad y no discriminación, la Comisión y la Corte han afirmado que constituye un pilar central y fundamental del sistema interamericano de derechos humanos. La noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por entender superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se hallan incursos en tal situación. La jurisprudencia de la Corte ha indicado que, en la etapa actual de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*. Este principio, sobre el cual descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional, permea todo el ordenamiento jurídico[182].

139. La Corte Interamericana ha entendido que:

> Por otra parte, mientras que la obligación general del artículo 1.1 se refiere al deber del Estado de respetar y garantizar "sin discriminación" los derechos contenidos en la Convención Americana, el artículo 24 protege el derecho a "igual protección de la ley". Es decir, el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación. En otras palabras, si un Estado discrimina en el respeto o garantía de un derecho convencional, incumpliría la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el artículo 1.1 de la Convención[183].

140. Asimismo, la Corte Interamericana ha sostenido que el principio de igualdad y no discriminación abarca dos concepciones: "una concepción negativa relacionada con la prohibición de diferencias de trato arbitrarias, y una concepción positiva relacionada con la obligación de los Estados de crear condiciones de igualdad real frente a grupos que han sido históricamente excluidos o que se encuentran en mayor riesgo de ser discriminados"[184]. Por su parte, en su informe del *Caso Ángel Alberto Duque respecto de Colombia*, la CIDH ponderó lo siguiente:

> (…) el derecho de protección igualitaria de la ley y la no discriminación implican que los Estados tienen la obligación de (i) abstenerse de introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en diferentes grupos de una población; (ii) eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio; (iii) combatir las prácticas discriminatorias; y (iv) establecer normas y adoptar las medidas necesarias para reconocer y asegurar una efectiva igualdad de todas las personas ante la ley[185].

---

[181] Corte IDH, Caso Arboleda Gómez Vs. Colombia, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 3 de junio de 2024, Serie C No. 525, párrs. 61-62.
[182] Corte IDH, Caso Flor Freire vs. Ecuador, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2016, Serie C No. 315, párr. 109. CIDH, Informe No. 401/20 (PUBLICACIÓN), Caso 13.095, Fondo. T. B. y S.H, Jamaica, 31 de diciembre de 2020, párr. 63.
[183] Corte IDH, Caso Duque Vs. Colombia, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de febrero de 2016, Serie C No. 310, párr. 94; e Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017, Serie A No. 24, párr. 64.
[184] Corte IDH, Caso Furlan y familiares Vs. Argentina, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2012, Serie C No. 246, párr. 267.
[185] CIDH, Informe 5/14, Caso 12.841, Fondo, Ángel Alberto Duque, Colombia, 2 de abril de 2014, párr. 61.

141. La Comisión y la Corte han señalado reiteradamente que la Convención Americana no prohíbe todas las distinciones de trato[186]. La Corte ha marcado la diferencia entre "distinciones" y "discriminaciones", de forma que las primeras constituyen diferencias compatibles con la Convención Americana por ser razonables y objetivas, mientras que las segundas constituyen diferencias arbitrarias que redundan en detrimento de los derechos humanos[187].

142. Teniendo en cuenta que la evaluación de si una distinción es "razonable y objetiva" se efectúa caso por caso, tanto la Comisión, la Corte, como otros tribunales y organismos internacionales, han acudido a la utilización de un juicio escalonado de proporcionalidad que incluye los siguientes elementos de análisis: (i) la existencia de un fin legítimo; (ii) la idoneidad, es decir, la determinación de si existe una relación lógica de causalidad de medio a fin entre la distinción y el fin que se persigue; (iii) la existencia de alternativas menos restrictivas e igualmente idóneas; y (iv) proporcionalidad en sentido estricto, es decir, el balance de los intereses en juego y el grado de sacrificio de uno respecto del otro[188].

3. Análisis del caso

143. La Comisión nota que la parte peticionaria alegó que los procesos de pérdida de investidura eran fallados en única instancia y que se preveía únicamente un recurso de revisión ante el mismo tribunal que adoptó la decisión, que ello vulnera la igualdad con respecto a otros funcionarios a los que se decreta la pérdida de investidura, que se incumplió con su derecho a la protección judicial al no haber podido contar con una vía que pudiese entender de su reclamo, y que se vulneraron otras garantías judiciales (párrafo 11). Por su parte, el Estado refirió a que se cumplieron con todas las garantías aplicables (párrafo 21), a que la exigencia de la doble instancia es una garantía que se desarrolló por la Corte Interamericana en forma posterior a los hechos del presente caso, que no es un derecho absoluto, y que la presunta víctima utilizó el recurso especial de revisión y la acción de tutela como vías impugnativas y revisoras de la decisión (párrafos 18-19).

144. La Comisión analizará seguidamente el cumplimiento, en el presente caso, de las obligaciones estatales respecto del derecho a recurrir el fallo ante el juez o tribunal superior, y se pronunciará luego sobre el derecho a un recurso judicial efectivo. La Comisión se referirá finalmente a las otras alegaciones efectuadas por la parte peticionaria.

3.1 Sobre el derecho a la revisión del fallo

145. La Comisión examinará la garantía de la doble instancia en el siguiente orden: i) se pronunciará sobre la alegada falta de reconocimiento del derecho a la revisión del fallo en el derecho internacional a la época de los hechos de este caso; ii) determinará si el derecho a la revisión del fallo fue cumplido en el presente caso; iii) analizará el derecho a la igualdad ante la ley; y iv) se pronunciará sobre el deber de adoptar disposiciones de derecho interno.

3.1.1 Sobre la alegada falta de reconocimiento del derecho a la revisión del fallo en el Derecho Internacional a la época de los hechos de este caso

146. De manera preliminar, sobre la alegada falta de reconocimiento en el Derecho Internacional, a la época de los hechos, del derecho a la revisión del fallo condenatorio, y la supuesta imposibilidad de aplicación retroactiva de un estándar interamericano, la Comisión considera que involucra un importante aspecto de orden público interamericano que ya ha sido superado por la jurisprudencia del Sistema.

[186] Corte IDH, Caso Castañeda Gutman Vs. México, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de agosto de 2008, párr. 211; CIDH, Informe No. 80/15, Caso 12.689, Fondo (Publicación), J.S.C.H Y M.G.S, México, 28 de octubre de 2015, párr. 87.
[187] Corte IDH, Caso Castañeda Gutman Vs. México, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184, párr. 211; y Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Opinión Consultiva OC18/03 de 17 de septiembre de 2003, Serie A No. 18, párr. 84.
[188] CIDH, Informe No. 81/13, Caso 12.743, Fondo, Homero Flor Freire, Ecuador, 4 de noviembre de 2013, párr. 97.

147. En efecto, la Corte Interamericana ya ha rechazado en múltiples casos el alegato referido a la imposibilidad de examinar la responsabilidad internacional estatal, dado que en la época de los hechos no se había explicitado un estándar sobre la materia respecto del cual la Corte se pronunció con posterioridad. En su sentencia de 2012 del Caso *Vélez Restrepo Vs. Colombia* la Corte Interamericana señaló lo siguiente:

> (...) es preciso indicar que si bien la jurisprudencia constante de esta Corte es la autoridad interpretativa de las obligaciones establecidas en la Convención Americana, (...) las obligaciones (...) de la Convención Americana (...) no depende únicamente de que lo haya reafirmado este Tribunal en su jurisprudencia. (...) está consagrada en la Convención Americana y no nace a partir de su aplicación e interpretación por esta Corte en el ejercicio de su jurisdicción contenciosa, por lo cual debe ser respetada por los Estados Parte desde el momento en que ratifican dicho tratado[189].

148. Asimismo, en su sentencia de 2016 del *Caso Tenorio Roca Vs. Perú* la Corte Interamericana rechazó el alegato estatal relacionado a que a la fecha de los hechos del caso no existían estándares definidos por ese tribunal sobre una situación particular relacionada con el derecho a las garantías judiciales. Es así cómo la Corte Interamericana resaltó que dicha obligación estatal "se deriva de las obligaciones mismas (...) de la Convención Americana", y debe "ser respetada por los Estados Parte desde el momento en que ratifican dicho tratado, de manera que no nace a partir de su aplicación e interpretación por este Tribunal en el ejercicio de su jurisdicción contenciosa"[190].

149. En vista de lo expuesto previamente, la Comisión subraya que la obligación de garantizar el derecho a la revisión del fallo está contemplada en el artículo 8.2h) de la Convención Americana. En ese sentido, la CIDH destaca que dicha obligación nace de la propia ratificación del Estado a dicho tratado. Es más, dicha disposición, en su sentido literal, no establece ningún tipo de excepción en su aplicación. Por el contrario, indica textualmente "el derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior", sin distinguir entre el tipo de tribunal que emita el fallo, ni excluir a determinadas personas de dicha garantía.

150. Adicionalmente, la CIDH recuerda que, tal como sostuvo en la audiencia pública del *Caso Arboleda Vs. Colombia*, bajo una interpretación conforme al sentido corriente de los términos, y una interpretación sistemática e histórica, incluyendo un estudio de los trabajos preparativos de la Convención Americana, el derecho a la revisión del fallo siempre fue considerado como una de las garantías del debido proceso. La CIDH resalta que conforme a los trabajos preparativos de dicho tratado no se hizo ningún tipo de referencia a que tal derecho podía tener alguna excepción para determinados grupos de personas, como por ejemplo autoridades públicas de alto cargo, y remarca que la Corte Interamericana se pronunció en ese sentido, al sostener que: "con el artículo 8.2.h), encuentra esta Corte que la disposición no establece ningún tipo de excepción en su aplicación"[191].

151. Por todas las razones expuestas, la Comisión desestima el alegato sobre que a la fecha de los hechos del presente caso no se le podía exigir cumplir con la garantía de la revisión del fallo. La Comisión hace notar con preocupación que, más allá del caso, dicha interpretación podría afectar seriamente el goce de los derechos humanos, siendo relevante entender que aquellos son inherentes a la dignidad de toda persona y exigibles en el Sistema Interamericano desde que el Estado es parte de la Convención Americana.

3.1.2. Sobre el cumplimiento con el derecho a la revisión del fallo en el presente caso

152. Ahora bien, respecto del análisis sobre el cumplimiento del derecho a la revisión del fallo en el presente caso, la Comisión observa que la legislación vigente en la época de los hechos contemplaba, en el artículo 1 de la Ley 144 de 1994, que el Consejo de Estado en pleno conocería y sentenciaría en única instancia en los procesos relativos a la pérdida de la investidura de los congresistas (párrafo 35). Por su parte, el artículo 17 de la misma norma establecía que era posible entablar un recurso extraordinario especial de revisión por las

[189] Corte IDH, Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 3 de septiembre de 2012, Serie C No. 248, párr. 241.
[190] Corte IDH, Caso Tenorio Roca y otros Vs. Perú, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de junio de 2016, Serie C No. 314, párr. 196.
[191] Corte IDH, Caso Arboleda Gómez Vs. Colombia, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 3 de junio de 2024, Serie C No. 525, párr. 66.

causales de falta de debido proceso, vulneración al derecho de defensa, y no haberse agotado el procedimiento interno en la respectiva Corporación (párrafo 35).

153. La CIDH nota que la resolución de pérdida de investidura fue dictada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el 8 de agosto de 2001 (párrafo 53) y que el señor Hoyos entabló: un recurso de apelación el 27 de agosto de ese año, que fue rechazado el 11 de septiembre de 2001 por considerarse improcedente (párrafos 57-58), y un recurso extraordinario de revisión el 24 de febrero de 2003, que fue desestimado el 10 de octubre de 2006 por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (párrafos 70 y 72). La Comisión encuentra que no existe controversia entre las partes en cuanto a que dichos recursos fueron resueltos por la misma Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado que emitió la decisión de pérdida de investidura.

154. Al respecto, y tomando en cuenta los estándares referidos *supra*, el derecho a recurrir implica un examen por una autoridad distinta y de superior jerarquía (párrafo 132). En ese sentido, la CIDH entiende, tal como lo ha hecho previamente[192], que en tanto los recursos fueron resueltos por el mismo tribunal que dictó la medida en contra del señor Hoyos, dichos recursos no satisfacen los requerimientos previstos en la Convención Americana para garantizar el derecho a la revisión del fallo.

155. Adicionalmente, la Comisión resalta que el señor Hoyos inició una acción de tutela ante el Consejo de Estado, que fue rechazada en primera y segunda instancia por las Secciones Quinta y Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el 31 de agosto y 15 de noviembre de 2007, respectivamente, al considerar que la decisión no podía ser objeto de un nuevo examen (párrafos 76-78). Asimismo, la Comisión encuentra que la acción de tutela fue objeto de revisión por la CCC, y que la Sala Primera de Revisión de dicho tribunal confirmó la sentencia el 29 de mayo de 2008 (párrafo 79), ante lo que el señor Hoyos inició un incidente de nulidad el 1º de julio de ese año, que fue desestimado por Auto 344/08 del 26 de noviembre de 2008 emitido por la Sala Plena de la CCC (párrafos 83-84).

156. La Comisión nota que, en primera y segunda instancia, la acción de tutela fue rechazada por un motivo formal; y que, de acuerdo con la información disponible para la CIDH, no se ingresó en su análisis sustancial. A su vez, en relación con la revisión de la CCC, advierte que el señor Hoyos reclamó que no abarcó todas las alegaciones realizadas en la demanda (párrafo 83). A este respecto, la Comisión toma nota de que la Sala Plena de la CCC, en oportunidad de resolver sobre el incidente de nulidad interpuesto por la presunta víctima, aclaró que: "la revisión de una acción de tutela no se traduce en todos y cada uno de los aspectos susceptibles de controversia en el caso concreto" (párrafo 84). Por consiguiente, en similitud a lo desarrollado por la Corte Interamericana en el *Caso Arboleda Gómez Vs. Colombia*[193], la Comisión entiende que, en el presente caso, la acción de tutela no implicó un mecanismo de examen amplio e integral que diera cumplimiento a la garantía prevista en el artículo 8.2h) de la Convención Americana.

157. En mérito de lo analizado precedentemente, la Comisión considera que, en la época de los hechos de este caso, la normativa no contemplaba otra autoridad que conociera del asunto luego de la decisión del Consejo de Estado; destaca que el recurso de apelación fue rechazado por improcedente; que el recurso extraordinario de revisión fue entendido por el mismo tribunal que dictó la medida; y que la acción de tutela y su revisión no operaron como un mecanismo de examen amplio e integral que diera cumplimiento a la garantía prevista en el artículo 8.2h) de la Convención Americana. Por consiguiente, la Comisión concluye que el Estado vulneró el derecho establecido en el artículo 8.2h) de la Convención Americana.

3.1.3 Sobre la igualdad ante la ley

158. La Comisión toma nota que en virtud del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, la doble instancia estaba prevista para el proceso de pérdida de investidura de otros funcionarios electos por elección popular, como diputados y concejales municipales y distales, y miembros de las Juntas Administradoras Locales (párrafo 38). La Comisión entiende que la previsión de la doble instancia para otros funcionarios electivos, y no para los

[192] CIDH, Informe Nº 130/17, Caso Nº 13.044, Fondo, Gustavo Francisco Petro Urrego, Colombia, 25 de octubre de 2017, párr. 136.
[193] Corte IDH, Caso Arboleda Gómez Vs. Colombia, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 3 de junio de 2024, Serie C No. 525, párrs. 70-71.

congresistas, implicó una diferencia de trato, en tanto unos tendrían acceso a un recurso ante un tribunal superior, y otro no. A este respecto, observa que el Estado alegó que el diverso tratamiento se motivó en criterios objetivos y razonables y que, a dichos efectos, citó la sentencia de la CCC, C-254 del 29 de marzo de 2012, en la que la referida Corte indicó que la diferenciación descansaba en que el artículo 184 de la Constitución preveía que la pérdida de la investidura debía decretarse directamente por el Consejo de Estado y que por ello impedía que hubiese una instancia ulterior (párrafo 23).

159. La Comisión resalta que, de acuerdo al estándar interamericano referido, para los casos en los que, como en el presente, no existe una instancia superior al máximo órgano es igualmente posible prever un mecanismo de revisión del fallo en la propia Corte por integrantes que no han conocido previamente del caso, o igualmente contemplar otro recurso o acción que posibilite analizar la presunta vulneración de derechos en el caso (párrafos 136-137). Por tanto, la Comisión considera que la razón alegada por el Estado no impedía establecer la doble instancia, incluso teniendo en cuenta el entendimiento del caso por distintas salas dentro del Consejo de Estado (párrafo 136-137). Asimismo, la Comisión advierte que, tal como fue mencionado por las partes (párrafos 14 y 20), posteriormente a los hechos de este caso se aprobó la Ley 1881 de 2018 que previó la doble instancia para los procesos de pérdida de investidura de congresistas. La Comisión entiende que ello es muestra de que no había razón para otorgar el diferente trato (párrafos 141-142); y, por tanto, el distinto tratamiento habido en el caso resultó incompatible con la Convención Americana.

3.1.4 Sobre el deber de adoptar disposiciones de derecho interno

160. De acuerdo con lo analizado previamente (párrafo 152), el artículo 1 de la Ley 144 de 1994, que fue aplicado en el presente caso, preveía que el Consejo de Estado en pleno conocería y sentenciaría en única instancia en los procesos relativos a la pérdida de la investidura de los congresistas, y que el recurso extraordinario de revisión ante el mismo tribunal era la única vía de impugnación posible (párrafo 35). Conforme con lo antes concluido, la Comisión entiende que la disposición citada impidió la revisión del fallo, lo que resultó incompatible con el artículo 8.2.h) de la Convención Americana (párrafo 157), y lo que implicó consecuentemente el incumplimiento con el deber de adoptar disposiciones de derecho interno.

161. La Comisión toma nota de que mediante la Ley 1881 de 2018, se modificó el procedimiento aplicable al: i) disponer la creación de Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura del Consejo de Estado para entender en primera instancia; y ii) incorporarse un recurso de apelación a ser analizado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de dicho tribunal (párrafo 37). La Comisión valora el avance normativo en cuanto al derecho de revisión del fallo, entiende que el Estado ha modificado las disposiciones legislativas que vulneraban el artículo 2 de la Convención, y, por consiguiente, no incluirá una recomendación de modificación legislativa como medida de no repetición a este respecto. Sin perjuicio de ello, la Comisión concluye que a la época de los hechos de este caso el Estado no adecuó sus disposiciones de derecho interno, y, a la vez, recuerda igualmente las apreciaciones ya realizadas en referencia al incumplimiento con el artículo 23.2 de la Convención Americana (párrafos 103-105, 114-121).

162. En virtud de las consideraciones anteriores, la Comisión concluye que el Estado de Colombia es responsable por la violación de los derechos a la revisión del fallo y a la igualdad ante la ley, establecidos en los artículos 8.2.h) y 24 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio de Luis Hoyos.

3.2. Sobre el derecho a un recurso judicial efectivo

163. Ponderando los estándares interamericanos referidos (párrafos 122-130), la CIDH analizará si Luis Hoyos contó con la posibilidad de interponer un recurso adecuado y efectivo frente a un órgano jurisdiccional competente, en observancia de las garantías del debido proceso, conforme a los artículos 8 y 25 de la Convención Americana.

164. De acuerdo con lo referido en la sección anterior, ante la decisión de pérdida de su investidura dictada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el 8 de agosto de 2001, el señor Hoyos interpuso un recurso de apelación que fue declarado improcedente, y un recurso extraordinario de revisión

que fue resuelto por el mismo tribunal que dictó la medida (párrafo 153). Asimismo, la Comisión también ha observado que, pese a que la presunta víctima inició acciones de tutela, estas fueron desestimadas por razones formales, y la revisión realizada por la CCC no representó un pronunciamiento sobre todas las defensas y alegaciones de vulneración a los derechos reclamadas (párrafo 156). La Comisión considera que ninguno de estos recursos fue efectivo, al ser resueltos por el mismo tribunal en el caso del recurso extraordinario de revisión, al ser inadmitido en el caso de la acción de tutela, y al no haber generado un pronunciamiento de todas las alegaciones realizadas por el señor Hoyos en el caso de la revisión efectuada por la CCC. Por tanto, la Comisión concluye que el señor Hoyos no contó con la posibilidad interponer un recurso frente a la sentencia dictada, ni tampoco con otra acción para alegar la presunta vulneración a sus derechos. La Comisión entiende que el Estado no ha proporcionado una vía administrativa o judicial para que la presunta víctima pudiera presentar sus alegaciones, de acuerdo con el artículo 25 de la Convención Americana.

165. Asimismo, la Comisión resalta que las autoridades judiciales que examinaron los hechos del presente caso y la normativa aplicable no valoraron la afectación de los derechos políticos del señor Hoyos, y no examinaron la convencionalidad de la medida dispuesta (párrafo 127). En particular, la Comisión observa que el instituto de la pérdida de la investidura y la inhabilitación permanente fueron examinados tanto por el Consejo de Estado al decretar la medida (párrafos 53-54) y al pronunciarse sobre el recurso extraordinario de revisión (párrafos 71-72), como por la Corte Constitucional en el marco de la revisión al proceso de tutela iniciado por el señor Hoyos (párrafos 79-82, y 84-85). La Comisión considera que los fallos referidos se circunscribieron a la aplicación de las disposiciones internas sin un análisis sobre su convencionalidad, concretamente de la afectación desproporcionada a los derechos políticos que la inhibición permanente prevista en la disposición constitucional implicaba en el caso.

166. Por consiguiente, la Comisión concluye que los recursos no resultaron adecuados y efectivos para remediar la afectación a los derechos de Luis Hoyos, por lo que entiende que el Estado es responsable por la vulneración del artículo 25 de la Convención Americana.

167. De otro lado, la Comisión constata de que la parte peticionaria argumentó que el señor Hoyos fue juzgado por hechos distintos a los denunciados y discutidos en el proceso (párrafo 10), pero encuentra que, del marco fáctico de este caso surge que la causal de pérdida de investidura aplicada —indebida destinación de dineros públicos— fue expresamente incluida en la denuncia que dio inicio al proceso (párrafo 48). Asimismo, advierte que los hechos denunciados, discutidos en el proceso, y examinados por el Consejo de Estado se relacionan con la regularidad en la certificación de un servicio prestado desde el exterior por una funcionaria perteneciente a la unidad del señor Hoyos, y la consecuente autorización del pago de sus salarios (párrafos 48 y 53-54). Por tanto, entiende que de la información aportada y disponible para la CIDH no surge la responsabilidad del Estado en relación con esta alegación.

168. Asimismo, la Comisión observa que la parte peticionaria reclamó la presunta vulneración de los derechos a la comunicación previa y detallada de la acusación formulada, y de concesión de tiempo y medios adecuados para la preparación de la defensa, reconocidos en los artículos 8.2.b y 8.2.c de la Convención Americana (párrafo 10). A este respecto, la Comisión corrobora que el señor Hoyos participó de los procesos en ejercicio de su derecho de defensa (párrafos 49, 52 y 61), y que de la información aportada y de los alegatos realizados por la parte peticionaria no surge que no hubiera tenido conocimiento de la acusación formulada o no hubiera contado con tiempo o medios adecuados para su defensa. Por consiguiente, la Comisión considera que los datos aportados no son suficientes para analizar estas alegaciones.

169. Por último, la Comisión toma nota de que la parte peticionaria invocó la afectación al derecho a la integridad psíquica del señor Hoyos y su cónyuge (párrafo 13), reconocido en el artículo 5.1 de la Convención Americana, pero no cuenta con información suficiente para pronunciarse sobre si los hechos alegados implicaron una afectación a este derecho, en relación con la presunta víctima y sus familiares.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

170. Sobre la base en las determinaciones de hecho y de derecho del presente informe, la Comisión Interamericana concluye que el Estado es responsable por la violación de los derechos políticos, igualdad ante

la ley, y garantías y protección judiciales, establecidos en los artículos 8.2.h), 23, 24, 25 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio de Luis Hoyos Aristizábal.

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
RECOMIENDA AL ESTADO DE COLOMBIA,

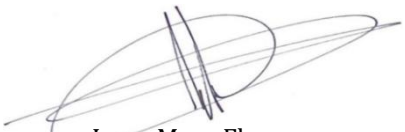
1. Reparar integralmente las violaciones de derechos humanos declaradas en el presente informe tanto en el aspecto material como inmaterial. El Estado deberá adoptar las medidas de compensación económica y satisfacción.

2. Dejar sin efecto la inhabilitación permanente para ocupar cargos públicos de elección popular impuesta al señor Luis Alfonso Hoyos Aristizábal.

3. Disponer mecanismos de no repetición que incluyan: (a) adecuar las disposiciones internas en conformidad con lo dispuesto en el artículo 23.2 de la Convención Americana, y contemplar, asimismo, la proporcionalidad de las medidas de acuerdo con los estándares interamericanos referidos en este informe. Mientras ello ocurre, asegurar que las y los operadores jurídicos llamados a aplicar la figura de la pérdida de investidura, efectúen un debido control de convencionalidad sobre las disposiciones, a la luz de los estándares referidos en el presente informe; (b) adoptar medidas a los efectos de asegurar que las y los congresistas que entiendan vulnerados sus derechos como consecuencia de una decisión de inhabilitación para desempeñar cargos públicos electivos cuenten con un recurso judicial adecuado y efectivo para su reclamo, de acuerdo con los estándares desarrollados en el presente informe; y (c) capacitar a las y los operadores de justicia sobre el deber de realizar un control de convencionalidad de las normas que puedan afectar el derecho de acceso a funciones públicas en cargos de elección popular.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 29 días del mes de septiembre de 2025. (Firmado): José Luis Caballero Ochoa, Presidente; Andrea Pochak, Primera Vicepresidenta; Arif Bulkan, Segundo Vicepresidente; Edgar Stuardo Ralón Orellana, Roberta Clarke y Gloria Monique de Mees, Miembros de la Comisión.

El que suscribe, Jorge Meza Flores, Secretario Ejecutivo Adjunto, de conformidad con el artículo 49 del Reglamento de la Comisión, certifica que es copia fiel del original depositado en los archivos de la Secretaría de la CIDH.



Jorge Meza Flores
Secretario Ejecutivo Adjunto