

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

–Sala Plena–

SENTENCIA SU-417 DE 2024

Expediente: T-10.116.823

Acción de tutela presentada por la Procuraduría General de la Nación en contra de la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado

Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Bogotá, D.C., tres (3) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Plena en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, y 33 y siguientes del Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de las sentencias emitidas en el trámite de acción de tutela interpuesta por la Procuraduría General de la Nación en contra de la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Síntesis de la decisión

En sede de revisión, la Sala Plena conoció de la acción de tutela formulada por la Procuraduría General de la Nación contra la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, al considerar que ésta vulneró su derecho fundamental al debido proceso mediante la sentencia dictada el 3 de agosto de 2023, a través de la cual confirmó la nulidad de los actos administrativos que había emitido el ente de control en el marco de un proceso disciplinario, donde resultó destituido e inhabilitado un servidor público de elección popular.

El sustento para adoptar dicha decisión fue la aplicación del control de convencionalidad sobre las normas que permiten al ente de control imponer tales sanciones, que, en criterio de la autoridad de la jurisdicción contenciosa administrativa, resultan lesivas de lo dispuesto en el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

La procuraduría consideró que dicha decisión desconoció las competencias constitucionales y legales que ella tiene para ejercer el control disciplinario de los servidores públicos, incluso de aquellos que lo son por elección popular y que por esa vía el fallo había incurrido en los defectos de violación directa de la Constitución, desconocimiento del precedente y defecto sustantivo, vulnerando así su derecho al debido proceso, frente al cual solicitó el amparo.

Dado que la acción de tutela se dirige en contra de una sentencia proferida por una autoridad judicial, la Sala reiteró la excepcionalidad del recurso para estos casos y la necesidad que ello conlleva a realizar un análisis estricto en la verificación de los requisitos generales de procedencia. En esa medida, se refirió a cada uno de ellos y constató que en esta oportunidad se encontraban acreditados. Resaltó especialmente la relevancia constitucional del asunto, al estar de por medio la posible vulneración del derecho fundamental al debido proceso, la discusión sobre el contenido y alcance de disposiciones de rango constitucional que atribuyen directamente competencias a la PGN y que en esa medida inciden en el funcionamiento del Estado y la consecución de sus fines, puesto que se refieren a las potestades de un órgano de control, de las cuales también dependerá el condicionamiento del ejercicio de derechos fundamentales de sujetos distintos a los involucrados en el caso, como lo son los derechos políticos de quienes han sido elegidos democráticamente por voto popular.

Una vez superado este punto, la Sala identificó los problemas jurídicos a resolver a partir de los defectos específicos de procedibilidad alegados y los estructuró de la siguiente manera: la sentencia dictada el 3 de agosto de 2023 por la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (i) ¿incurre en el defecto de violación directa de la Constitución? (ii) ¿incurre en el defecto de desconocimiento del precedente? y por último (iii) ¿incurre en un defecto sustantivo? Se indicó que la premisa transversal a estas preguntas es el argumento sostenido en la sentencia cuestionada, sobre la falta de competencia de la PGN para imponer sanciones disciplinarias al señor Trujillo Medina. Esto, dado que los estándares del sistema interamericano impiden que una entidad no judicial restrinja derechos políticos.

Para resolver los anteriores problemas, la Sala se refirió en primer término a los requisitos especiales de procedencia de la tutela contra fallos judiciales,

enunciándolos y profundizando sobre los alegados por la entidad actora en esta oportunidad. Luego la Sala revisó el precedente constitucional en materia de competencias atribuidas a la PGN. Sobre ello identificó dos momentos: uno previo a la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Petro Urrego vs. Colombia* y el otro con posterioridad a dicho fallo.

Sobre el primer momento, destacó las Sentencias C-028 de 2006, C-500 de 2014 y C-086 de 2019, las cuales habían estudiado normas referentes a la potestad sancionatoria de la PGN y su posible afectación al artículo 23 de la CADH, entre otros cargos. Igualmente, se revisaron las Sentencias SU-712 de 2013 y SU-355 de 2015, dado el carácter vinculante de sus consideraciones, en la medida en que sentaron un precedente respecto la potestad de la PGN sobre servidores públicos de elección popular para la época en que se adoptaron las decisiones disciplinarias en contra del señor Trujillo Medina.

De esta revisión se concluyó que para la jurisprudencia de la época ni la CADH ni la Constitución Política se oponían a que la ley estableciera sanciones de tipo disciplinario, que incluyeran la destitución o suspensión del cargo. En ese sentido, se reconocía el amplio margen de configuración del legislador para regular esta materia, en donde los límites serían el principio de legalidad y la proporcionalidad. En todo caso, las decisiones tomadas en ejercicio de esta potestad eran susceptibles de recurrirse judicialmente, dado el carácter de acto administrativo de dichas decisiones, y dicho recurso era idóneo, según pudo constatar en el precedente constitucional. Por último, de la revisión de las anteriores sentencias y respecto al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, concluyó la Sala que para este primer momento era clara la posición de la Corte sobre el hecho de que las sentencias de la Corte IDH solo vinculaban al Estado colombiano si éste era parte en el proceso en el que se habían emitido, sin que por esto se desconociera la relevancia que podía tener la interpretación de la Corte IDH sobre las normas de la CADH; igualmente se concluyó que sobre el artículo 23 de este último cuerpo normativo tampoco existía un consenso alrededor del significado de la expresión “*juez competente en proceso penal*”, como sí lo había frente a otros criterios del sistema interamericano para la restricción de derechos.

A partir del fallo *Petro Urrego vs. Colombia* la Sala identificó una variación del precedente constitucional, que se puede apreciar en las Sentencias C-146 de 2021 y C-030 de 2023. Sobre ellas señaló que reconocían que la restricción de derechos políticos no podía provenir de una autoridad no judicial, puesto que las únicas facultadas para imponer sanciones en ese sentido eran autoridades judiciales, con independencia de su especialidad. Lo anterior a partir de una lectura sistemática y armónica del artículo 23 de la CADH y los criterios desarrollados por la Corte IDH en su interpretación de este artículo y otros contenidos en la CADH. No obstante, estos fallos encontraron que nada de lo anterior se opone a la competencia atribuida

a la PGN para ejercer el control disciplinario, conforme lo establecido por la Constitución Política. Por ello, la Sentencia C-030 de 2023, en aras de armonizar los nuevos estándares fijados en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos con los preceptos constitucionales, se determinó que la imposición definitiva de sanciones disciplinarias aplicadas a servidores públicos de elección popular en el ejercicio de sus funciones estaba sujeta a la reserva judicial, para lo cual se acudiría al juez contencioso administrativo.

Por último, la Sala también revisó la jurisprudencia de la Corte IDH para identificar los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en cuanto a la restricción de derechos políticos. Al respecto, encontró que por lo menos hasta 2019 la Corte IDH había sido consistente en su interpretación del artículo 23 de la CADH, en cuanto al reconocimiento de los tres ámbitos del ejercicio de los derechos políticos a los que se refiere el primer inciso, así como frente a tres estándares relacionados con las condiciones de regulación y limitación a este tipo de derechos. Estos últimos serían los siguientes: el primero es que los criterios de limitación deben evitar fundarse en criterios discriminatorios; a su vez, deben entenderse como criterios razonables y objetivos, y, por último, la regulación de este aspecto debe apegarse al principio de legalidad. Los anteriores estándares buscan garantizar el ejercicio de los derechos políticos en condiciones de igualdad, para lo cual las instituciones, procedimientos y directrices que el Estado establezca de manera autónoma deben ser claras para todos los ciudadanos.

Señaló que frente a las expresiones “*exclusivamente*” y “*condena por juez competente en proceso penal*” no se había establecido una regla clara, uniforme y reiterada, como se explicó en la Sentencia C-500 de 2014. Esto, dado que una interpretación literal de estas expresiones había sido empleada por la Corte IDH para decidir el caso *López Mendoza vs. Venezuela* en 2011. En la medida en que esta interpretación fue retomada en el fallo *Petro Urrego vs. Colombia*, los estándares para la restricción de derechos políticos se modificaron, como se refirió en el acápite en que se revisaron los precedentes constitucionales.

Por ello la Sala revisó la argumentación y las órdenes impartidas en *Petro Urrego vs. Colombia*, con el fin de precisar los efectos de esta decisión en la restricción de derechos políticos. Sobre esto concluyó que a partir de esta sentencia se debe considerar un estándar adicional consistente en la imposibilidad de que una autoridad no judicial restrinja de manera definitiva este tipo de derechos, ya que para ello la decisión solo podrá provenir de autoridades judiciales. En todo caso, precisó que la adopción del nuevo estándar no opera de manera inmediata, ya que la misma Corte IDH otorgó un plazo para adecuar el ordenamiento jurídico interno.

Con estos elementos analizó el caso concreto, para lo cual resaltó en primer lugar que, conforme al precedente constitucional vigente para la fecha de la ocurrencia de

los hechos, la competencia de la PGN para tomar decisiones sancionatorias sobre servidores públicos de elección popular no era cuestionada y por el contrario estaba avalada por varias sentencias de esta Corporación. En segundo lugar, se refirió al precedente contenido en las Sentencias SU-381 y SU-382 de 2024, las cuales estudiaron casos análogos al *sub judice* y en esa medida son vinculantes para la resolución del caso propuesto. En ellos la Corte verificó que la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de los Contencioso Administrativo del Consejo de Estado incurrió en las causales de violación directa de la Constitución y desconocimiento del precedente, así como en el defecto sustantivo en el caso abordado en la Sentencia SU-381 de 2024 y en el defecto por falta de motivación en lo correspondiente al caso de la SU-382 de 2024, al declarar la nulidad de actos administrativos de la PGN a través de los cuales se sancionaba a servidores públicos de elección popular.

Con estas aclaraciones, la Sala procedió a resolver cada uno de los problemas jurídicos propuestos, concluyendo que se había incurrido en el defecto de violación directa de la Constitución, al haber desconocido las normas superiores que orientan la integración de las disposiciones constitucionales que se incorporan vía el bloque de constitucionalidad, lo cual a su vez había repercutido en el desconocimiento de las normas que atribuyen a la PGN la competencia para imponer las sanciones disciplinarias y bajo las cuales procedió en el proceso adelantado contra Trujillo Medina, vulnerando así el debido proceso.

Igualmente, al haber sido las anteriores disposiciones materia de estudio por parte de esta Corporación en sentencias cuyo precedente es vinculante, así como también lo fueron las normas de rango legal que habilitaban a la PGN a imponer las sanciones disciplinarias adoptadas y que por vía jurisprudencial habían sido avaladas, se configuró el defecto de desconocimiento del precedente. Por último, al haber interpretado las anteriores normas al margen del precedente con efecto *erga omnes* se incurrió en el defecto sustantivo.

En esa medida, la sentencia del 3 de agosto de 2023 de la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado incurrió en violación directa de la Constitución, desconocimiento del precedente y defecto sustantivo, por lo que dicho fallo se dejó sin efectos y se ordenó resolver el asunto de fondo dentro de los dos meses siguientes a la fecha de proferirse esta sentencia. Por último, la Sala reiteró nuevamente que con posterioridad al fallo Petro Urrego v. Colombia hubo lugar a adecuaciones normativas en el ordenamiento jurídico interno, para lo cual la sentencia C-030 de 2023 llevó a cabo una labor de armonización entre los estándares del sistema interamericano y las disposiciones constitucionales. En ese sentido, instó a las autoridades judiciales a acatar lo dispuesto en dicha sentencia y a resolver prontamente los asuntos bajo su conocimiento, en donde se revise la

legalidad de actos administrativos que imponen medidas sancionatorias a funcionarios públicos de elección popular.

I. ANTECEDENTES

Hechos relevantes

1. El 12 de noviembre de 2010 la Procuraduría Regional de Caquetá abrió investigación disciplinaria contra el exalcalde de San José del Fragua, Duber Fabio Trujillo Medina, por presuntas irregularidades relacionadas con los contratos de obra No. 061 de 30 de julio de 2009 y No. 05 de 10 de febrero de 2010, relacionados con la construcción de un puente colgante sobre el Río Fragua en la Vereda Bosque Alto.

2. Luego de surtirse las etapas previstas en la ley, la referida autoridad disciplinaria profirió decisión de responsabilidad disciplinaria el 17 de octubre de 2014. En ella impuso al procesado la sanción de destitución del cargo e inhabilidad general por el término de 10 años. Esta decisión fue impugnada oportunamente y la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal, en decisión de segunda instancia adoptada el 27 de marzo de 2015, confirmó la sanción impuesta.

3. El señor Trujillo Medina presentó demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en contra tanto de la decisión de responsabilidad disciplinaria inicial como de la que la confirmó. Lo anterior, dado que a su juicio se afectó el debido proceso por la no valoración integral de los pruebas, hubo indebida notificación del fallo disciplinario de primera instancia y se desconoció la prescripción. Igualmente, consideró que no se tuvo en cuenta el principio de responsabilidad objetiva.

4. De esta demanda conoció el Tribunal Administrativo del Caquetá, bajo el radicado No. 18001-23-33-000-2015-00321-00. Mediante sentencia del 6 de diciembre de 2018, dicho tribunal decidió acceder parcialmente a las pretensiones de la demanda. De una parte, declaró la nulidad de los mencionados fallos, por considerar que las autoridades disciplinarias no tenían competencia para restringir los derechos políticos del procesado, en tanto para la fecha de la ocurrencia de la falta disciplinaria él era un servidor público de elección popular, y por estimar que en el proceso disciplinario no hubo la debida controversia de las pruebas testimoniales y las técnicas. De otra parte, negó las pretensiones relacionadas con el restablecimiento solicitado.

5. La sentencia del tribunal fue impugnada y el conocimiento del recurso correspondió a la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, bajo el radicado 18001-23-33-000-2015-00321-02 (2849-201). Mediante sentencia del 3 de agosto de 2023, dicha autoridad judicial decidió confirmar la sentencia apelada, que había declarado la nulidad de las decisiones de responsabilidad disciplinaria. La *ratio* de esta decisión fue la de que, a su juicio, en relación con servidores públicos de elección popular la autoridad disciplinaria carecía de competencia para imponer dichas sanciones, pues conforme a lo previsto en el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH) este tipo de sanciones sólo pueden ser impuestas por autoridades judiciales.

Trámite procesal

6. **La acción de tutela.** El 8 de septiembre de 2023, por medio del jefe de su oficina jurídica, la Procuraduría General de la Nación (en adelante la actora o PGN) presentó demanda de tutela en contra de la decisión proferida por Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en adelante la accionada. En su escrito, la actora sostuvo que la sentencia dictada por la accionada no podía ser recurrida, ya que no habían recursos o trámites ordinarios que fueran procedentes en esta oportunidad, y, además, la controversia que se plantea en la tutela no puede enmarcarse en ninguna de las causales el recurso extraordinario de revisión.

7. La actora sostuvo que la accionada vulneró su derecho fundamental al debido proceso, pues desconoció las competencias que le fueron atribuidas por la Constitución y la ley para ejercer potestad disciplinaria respecto de los servidores públicos, incluso de aquellos elegidos popularmente.

8. Al tratarse de una acción de tutela en contra de una alta Corte con motivo de una providencia judicial por ella proferida, la actora destaca de manera especial que cumple con todos los requisitos generales de procedencia de la acción y, además, señala que la referida sentencia viola directamente la Constitución, desconoce el precedente constitucional e incurre en un defecto sustantivo.

9. Con relación al cargo de violación directa de la Constitución, la actora señala que la sentencia objeto de tutela desconoció el diseño constitucional para el ejercicio y control de la función pública, al sustentar su decisión sobre la base de que la PGN no tenía competencia para imponer una sanción que restringiera derechos políticos al sujeto disciplinado. Esto, por cuanto conforme con el artículo 209 del texto superior, la función administrativa está al servicio de los intereses

generales y para garantizar esto, en todos los órdenes de la administración pública habrá un control interno. No obstante, dado que este tipo de control no opera para los funcionarios de elección popular, debe aplicarse lo dispuesto en los artículos 277.6 y 278.1 de la Constitución, normas que atribuyen a la PGN la competencia para ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive los de elección popular; así como para ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley. Esto bajo el entendido de que la PGN es un órgano autónomo de control y no tiene una relación de dependencia de las autoridades administrativas, según lo establecido en el artículo 115 constitucional.

10. Por su parte, sustentó que el defecto de desconocimiento del precedente se configuró frente a dos asuntos: por un lado, la postura que sostiene la sentencia impugnada otorga una posición supraconstitucional a la CADH que es contraria al precedente establecido en este aspecto. Esto por cuanto la jurisprudencia constitucional ha explicado que la integración de las disposiciones internacionales relativas a derechos humanos opera vía bloque de constitucionalidad, lo cual exige un ejercicio de armonización con las demás disposiciones constitucionales e implica que entre ellas no exista una relación de jerarquía, gozando todas del mismo rango.

11. Por otro lado, la actora señala que también hay un desconocimiento del precedente al haber ignorado la existencia de cosa juzgada constitucional, que avala la competencia de la PGN para investigar y sancionar disciplinariamente a todos los funcionarios públicos, incluyendo aquellos elegidos popularmente. Indica la actora que esta competencia había sido respaldada por la jurisprudencia constitucional en las sentencias C-028 de 2006, SU-712 de 2013, C-500 de 2014, SU-355 de 2015, C-101 de 2018, C-086 de 2019, C-111 de 2019 y C-325 de 2021, de las cuales los fallos de constitucionalidad eran obligatorios dado sus efectos *erga omnes* y en esa medida debían ser acatados para el momento en que se impuso la sanción al señor Trujillo Medina, esto es en 2014. Igualmente señaló que esta competencia era incluso reconocida por el mismo Consejo de Estado, ya que a pesar de haber indicado en un fallo de 2017 que era necesario revisar el alcance de la misma, tanto la Sala Plena de esa Corporación como la Sección Segunda aclararon en una decisión de 2018 que en ningún momento la competencia de la PGN podría entenderse restringida, modificada o suprimida por el fallo de 2017 al que se hizo referencia. Sobre este tema finalmente planteó que, aún con posterioridad a la sentencia *Petro Urrego vs. Colombia* de la Corte IDH, la posición actual de la jurisprudencia ratifica la competencia atribuida a la PGN, bajo el entendido que éstas decisiones gozan de un recurso de revisión automático por parte de autoridades judiciales, conforme con lo establecido en la sentencia C-030 de 2023.

12. Por último, la actora estima que se configuró el defecto sustantivo al haber limitado el análisis al estudio de la competencia de la PGN, sin que ésta fuera reconocida, como a su juicio, debió haber ocurrido. Ello significó que no se estudiaran integralmente los fallos disciplinarios demandados para verificar si se configuraban las causales de nulidad alegadas. Así mismo, consideró que también se configuró este defecto al aplicar retroactivamente lo dispuesto por el fallo *Petro Urrego vs. Colombia*, sin tener en cuenta que la sanción impuesta al señor Trujillo Mediana había tenido lugar en 2014.

13. Por ello, solicita que se estudie de fondo la controversia y, sobre esa base, que se declare que su derecho fundamental fue violado y, en consecuencia, se deje sin efectos la sentencia que es objeto de la tutela, para que, en su lugar, se dicte una sentencia sustitutiva que analice lo relativo a la competencia de la actora, a partir de lo dispuesto por esta Corte y, de este modo, se analice si los fallos disciplinarios deben o no declararse nulos.

14. De otra parte, por considerar que la sentencia es abiertamente contraria a la Constitución y al precedente constitucional, y en vista de que a partir de la tesis en ella adoptada se ha empezado a anular decisiones que impusieron sanciones que cobraron ejecutoria antes de que entrara en vigencia la Ley 2094 de 2021, solicita que se dicten medidas cautelares para suspender los efectos de la sentencia que es objeto de la tutela. De hecho, señala que en la actualidad cursan en la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado 68 procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de decisiones que afectan a funcionarios elegidos popularmente.

15. Por último, destaca que la accionada pasó por alto que está pendiente de dictarse una sentencia de unificación sobre esta materia, por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo. De hecho, esta sección asumió el conocimiento de un caso relativo a esta materia, por medio de auto del 22 de abril de 2021, con el propósito de establecer una regla de unificación. A juicio de la actora, hasta tanto se dicte la sentencia de unificación, no le era dable a la accionada pronunciarse sobre el caso sometido a su estudio y, mucho menos, hacerlo a partir de un cambio en la regla aplicable.

16. *La admisión de la demanda de tutela.* El conocimiento de la demanda correspondió a la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. En un primer momento, se repartió a la Consejera Stella Carvajal, quien, por medio de escrito del 6 de diciembre de 2023, manifestó estar impedida para conocer del asunto porque una sobrina suya se desempeña como asesora en la PGN. Por medio de auto del 7 de diciembre de 2023 se declaró no fundado el impedimento, ya que no se advertía cuál podría ser el interés de la consejera en el asunto y tampoco se advertía el posible beneficio o perjuicio que se

seguiría para ella de la decisión del caso. El 12 de septiembre de 2023 se admitió la demanda de tutela y se negó la medida cautelar solicitada, pues ella versaba sobre un asunto que debía resolverse con el fondo de la controversia.

17. *Intervención del señor Duber Fabio Trujillo Medina.* En el trámite del proceso intervino el señor Duber Fabio Trujillo Medina, quien había sido vinculado al proceso en calidad de tercero interviniente¹ al ser el afectado directo de las decisiones de la PGN respecto de las cuales se declaró la nulidad. Sostiene que el asunto no reviste relevancia constitucional, puesto que, por un lado, la acción está dirigida a atacar el fallo por ser contrario a los intereses de la actora y, por otro, existe jurisprudencia que señala que ella es una entidad administrativa y no judicial, por lo cual no podría imponer ese tipo de sanciones. De otra parte, destaca que no hay prueba de un inminente perjuicio irremediable y que no considera que haya una contradicción entre el orden interno y el “*supraconstitucional*”, puesto que aquel “[d]ebe interpretarse a la luz del segundo, si el mismo se encuentra ratificado o aprobado por el Congreso de la República.” Así mismo, estima que “[e]l ordenamiento supraconstitucional hace parte del bloque de constitucionalidad.”

18. *La sentencia de tutela de primera instancia.* Mediante sentencia del 13 de diciembre de 2023, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado declaró improcedente la acción de tutela, por considerar que ella no tiene relevancia constitucional, ya que los argumentos aducidos reiteran aquellos presentados en el trámite del medio de control de nulidad, con lo cual se está acudiendo a la acción de tutela como una instancia adicional. Así mismo, señaló que no se argumentó de manera suficiente y razonable la vulneración del derecho al debido proceso.

19. *La impugnación.* La actora, por medio de escrito del 11 de enero de 2024 impugnó la sentencia proferida por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. A su juicio, el asunto sí tiene relevancia constitucional, en la medida en que busca garantizar el derecho fundamental al debido proceso y, por esa vía, garantizar que se acaten por las autoridades judiciales las normas constitucionales y legales que fijan la competencia de la PGN, así como el precedente constitucional. Destaca que, de hecho, en asuntos en los cuales se ha discutido la competencia de la actora para disciplinar a servidores públicos de elección popular tienen una notable relevancia constitucional.

20. *La sentencia de tutela de segunda instancia.* Mediante sentencia del 22 de febrero de 2024, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado confirmó la decisión del *a quo*. A su juicio, la tutela se limita a insistir en los argumentos debatidos en el proceso de nulidad y restablecimiento del

¹ Expediente Digital T10116823. Documento: AUTOQUEADMITEDEMANDA_AUTOADMIT.pdf NroActua 4-Auto admisorio inadmisorio o de rechazo. Pág. 3.

derecho. En ese sentido, el *ad quem* reitera que la competencia del juez constitucional se restringe a la protección de las garantías constitucionales y no al estudio de la “*mera inconformidad con las decisiones adoptadas por los jueces naturales.*”²

21. Selección del asunto para su revisión por esta Corte y reparto. Remitido el expediente a esta Corte, la Sala de Selección de Tutelas Número Cuatro lo seleccionó mediante Auto proferido el 30 de abril de 2024, bajo el criterio objetivo de necesidad de pronunciarse sobre determinada línea jurisprudencial y el criterio complementario de tutela contra providencias judiciales en los términos de la jurisprudencia constitucional. De conformidad con el sorteo realizado en esa misma fecha, el asunto fue repartido al Magistrado que obra como sustanciador y ponente y quien preside la Sala Quinta de Revisión. El referido auto fue notificado el 16 de mayo de 2024.

22. El decreto y la práctica de pruebas. Mediante Auto del 28 de junio de 2024, el magistrado sustanciador decretó pruebas para mejor proveer. Solicitó a varios expertos rendir concepto técnico sobre el ejercicio de las competencias de la actora, en particular en los años 2014 y 2015 y sobre lo acaecido con posterioridad a la sentencia proferida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*. De otra parte, requirió al Ministerio de Relaciones Exteriores para que remitiera todos los informes de cumplimiento de la referida sentencia de la Corte IDH y un informe sobre las medidas adoptadas en relación con dicho cumplimiento. Por último, requirió a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para que informara sobre los costos en los cuales ha incurrido el Estado, en relación con decisiones que hayan declarado la nulidad de decisiones de responsabilidad disciplinaria dictados por la actora en los que se haya ordenado el restablecimiento de los derechos de servidores públicos de elección popular, con posterioridad al 8 de julio de 2020.

23. El concepto técnico del Colegio Colombiano de Abogados Disciplinarios. Este colegio se refiere a la jurisprudencia de la Corte IDH, para destacar que en ella se ha entendido el proceso administrativo disciplinario como una expresión del poder punitivo del Estado, en donde rige la garantía del debido proceso. Por ello, en esta materia son exigibles las garantías de autoridad competente, independiente e imparcial, lo cual, a su juicio, es un estándar claro al menos desde el año 2011, pues en tal año la Corte IDH indicó que las limitaciones a los derechos políticos sólo puede imponerlas un juez, con fundamento en criterios razonables, con un propósito útil y oportuno, y sin incurrir en discriminaciones. Advierte que, a su juicio, en el sistema interamericano hay una regla clara sobre la judicialización que

² Expediente Digital T10116823. Documento:
9SENTENCIA4320230489301PROCURADURIAGENERALDELANACION1PDF.pdf NroActua 4.pdf NroActua
4-Sentencia de segunda instancia-10, p. 13.

tienen este tipo de procesos, en donde la autoridad judicial no se restringe a la de un juez penal.

24. Precisa que en los años 2014 y 2015 la competencia de la actora no era discutida y que, de hecho, era reconocida tanto por esta Corte como por el Consejo de Estado. Esta situación vino a cambiar con la sentencia proferida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, a partir de la cual se ha tratado de armonizar la competencia de la actora con los estándares fijados por esa Corte IDH. En este ejercicio, se intentó atribuir funciones jurisdiccionales a la PGN, lo cual fue considerado por esta Corte como incompatible con la Constitución, en la Sentencia C-030 de 2023. De hecho, en esta sentencia se reconoció la necesidad del control de la decisión de responsabilidad disciplinaria por parte de una autoridad judicial, en este caso del Consejo de Estado, lo cual, a criterio del Colegio, indica los esfuerzos hechos de cara a garantizar el debido proceso en los términos señalados por la Corte IDH, ya que se propende por una separación de roles entre las instancias administrativas y judiciales.

25. ***El concepto técnico del Colegio Colombiano de Abogados Administrativistas.*** El colegio se refiere a la Sentencia C-030 de 2023, a la que considera como un referente central para resolver este caso. Por ello, destaca cuatro aspectos que le parecen relevantes, a saber: (i) la no integración de la jurisprudencia de la CIDH al bloque de constitucionalidad; (ii) la no imposición por parte de la CADH de un modelo para efectuar el control de convencionalidad o control de constitucionalidad; (iii) la no aplicación del control de convencionalidad por parte de la Corte Constitucional; (iv) la integración al bloque de constitucionalidad de los tratados en materia de derechos humanos ratificados por Colombia con la misma jerarquía normativa de las demás normas constitucionales.

26. En segundo lugar, destaca que la CIDH ha comprendido el proceso disciplinario como una expresión del poder punitivo del Estado, cuyo objeto es el de valorar la idoneidad, conducta y desempeño de una persona en la función pública. Igualmente, señala que su trámite debe adelantarse en armonía con otros derechos reconocidos por la CADH, como el debido proceso. No obstante, algunos aspectos de este derecho, como lo es el principio de legalidad, pueden flexibilizarse en materia disciplinaria y el grado de precisión no es igual al exigido en el derecho penal.

27. En tercer lugar, al referirse a la posibilidad de regular los derechos políticos y su protección en procesos disciplinarios, pone de presente que la CIDH ha dicho que no se trata de derechos absolutos, pero que las restricciones deben armonizarse con otros derechos para que las limitaciones establecidas sean justas y razonables. De este modo, identifica tres estándares en materia de protección de los derechos políticos en el trámite de un proceso disciplinario: (i) la limitación no puede afectar

los derechos del investigado indebidamente; (ii) rigen los principios de legalidad y razonabilidad en la definición de las sanciones; y, por último, (iii) el control jurídico debe ser eficaz, lo que implica que la actuación de las autoridades debe darse dentro de su órbita.

28. En cuarto lugar, al referirse a la aplicación en el tiempo de dichos estándares, señala que la regla debe ser la aplicación de las normas vigentes al momento de ocurrencia de la falta disciplinaria, como de hecho lo ha aceptado la CIDH. Sin embargo, esto no debería entenderse como un obstáculo para aplicar el principio de favorabilidad, tanto en los aspectos sustanciales como en los procesales, ya que este principio no se circunscribe sólo al ámbito penal. Destaca que así se reconoce en el artículo 9 de la CADH y en la legislación y jurisprudencia constitucional colombianas. Por ello, concluye que, ante un cambio de estándares, ellos deberían aplicarse de manera retroactiva cuando así se maximicen las garantías procesales, lo que ocurriría, por ejemplo, cuando se modifique la “*tipificación*” de las conductas. Y, en cuanto a la situación que se presenta frente a fallos disciplinarios ejecutoriados, considera que la favorabilidad sólo puede considerarse a petición de parte.

29. *La respuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores.* El ministerio, a través de la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, indica que tiene un grupo interno de trabajo, que se ocupa de hacer seguimiento a las órdenes y recomendaciones dadas por los órganos internacionales de derechos humanos y que, a partir de este seguimiento, ejerce las funciones de coordinación, articulación y cumplimiento de tales órdenes. El grupo en comento gestiona la interlocución con diversas entidades públicas, para el cumplimiento puntual de las órdenes.

30. Al remitir la información solicitada, indica que el Estado ya cumplió con las órdenes relacionadas con publicar la sentencia y pagar las reparaciones y costas, lo cual se reconoció por la CIDH en la resolución de supervisión de cumplimiento del 25 de noviembre de 2021. Frente a las demás órdenes, manifiesta que ellas están bajo seguimiento y que, al referirse a adecuaciones del derecho interno, ha sido el Ministerio de Justicia y del Derecho el encargado de gestionar las correspondientes iniciativas legislativas. Dentro de las gestiones de este último ministerio, destaca la presentación de un proyecto de acto legislativo el 17 de septiembre de 2023 y la participación en diversos eventos con el propósito de socializar y promocionar dicho proyecto.

31. *La respuesta de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.* Indica que, con corte al 30 de junio de 2024, identificó un total de 18 procesos que cumplen con las características indicadas en la solicitud y que cuentan con sentencia ejecutoriada. Conforme se pudo identificar, todos los fallos provienen de

la Sección Segunda del Consejo de Estado. Igualmente, señaló que las pretensiones conjuntas de esos procesos ascienden a diez mil cuatrocientos tres millones de pesos y solo en uno de ellos se identificó una condena por valor de treinta y siete millones de pesos. Agregó que no registra pagos reportados por estos procesos, ni valores reportados por concepto de costas. Precisa que tampoco hay registro de procesos que hayan terminado por conciliación judicial. Por último, señaló que en el sistema no se reportan los costos asociados a la gestión de los procesos, razón por la que no es posible brindar información en este asunto.

32. Informe a la Sala Plena. Por tratarse de una acción de tutela en contra de una sentencia dictada por una alta Corte, el 28 de junio de 2024 el magistrado ponente presentó informe a la Sala Plena, para que ella decidiera si asumía o no el conocimiento del asunto. En su sesión del 10 de julio de 2024, la Sala Plena de esta Corporación decidió asumir el conocimiento del proceso, con el objeto de tramitarlo y decidirlo, para lo cual se puso a su disposición el expediente mediante auto del 16 de julio de 2024.

33. Manifestación de transparencia. A través de comunicación del 2 de octubre de 2024, la Magistrada Diana Fajardo allegó declaración de transparencia, en la medida en que la tutela objeto de revisión fue fallada en segunda instancia por la Sección Quinta del Consejo de Estado, la que a su vez tiene actualmente bajo su conocimiento acciones de nulidad electoral, en donde la magistrada Fajardo se encuentra vinculada como una de las autoridades que intervino en la expedición de los actos de elección y designación demandados. La magistrada Fajardo señaló que, con ocasión de una tutela anterior, había manifestado que podría estar incurso en la causal de impedimento referente a tener interés en la decisión frente a aquellos procesos en donde la Sección Quinta del Consejo de Estado estuviera involucrada; sin embargo, dicho impedimento no se encontró fundado, por lo cual se abstenía de presentar nuevamente un impedimento por las anteriores razones, pero ponía de presente esta circunstancia.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

34. La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para revisar y decidir sobre la acción de tutela de la referencia, con arreglo a lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución, los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, el auto de selección del 30 de abril de 2024 y el artículo 61 del Acuerdo 02 de 2015 que contiene el Reglamento de esta Corporación.

Análisis de procedibilidad de la acción de tutela

35. Dado que en el presente caso se está ante una acción de tutela en contra de una providencia judicial y, en particular, en contra de una sentencia proferida por una alta Corte, corresponde analizar la procedibilidad de la acción de tutela a partir de los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional para este propósito.

36. *La procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia.*³ La procedibilidad de la acción de tutela en contra de providencias judiciales precisa de un mayor rigor, debido a que los fallos judiciales se presumen válidos. Por esa razón, tiene un carácter excepcional, enmarcado a partir de ciertos requisitos generales y específicos de procedibilidad.

37. Los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela “*constituyen restricciones de índole procedimental o parámetros imprescindibles para que el juez de tutela aborde el análisis de fondo.*”⁴ Tales condiciones son: (i) que la cuestión sea de relevancia constitucional; (ii) que se hayan agotado todos los medios de defensa judiciales al alcance del actor; (iii) que se cumpla el principio de inmediatez; (iv) que se demuestre la legitimación tanto por activa como por pasiva; (v) si se trata de una irregularidad procesal, que la misma sea decisiva en el proceso; (vi) que se identifiquen, de manera razonable, los hechos que generaron la vulneración de los derechos fundamentales y que, se hayan alegado al interior del proceso si hubo la oportunidad para hacerlo; y, (vii) que no se trate de una tutela contra otra tutela.

38. La satisfacción de estos requisitos generales abre al juez la posibilidad de continuar el análisis y resolver de fondo el asunto que se plantea. Por el contrario, la inobservancia o incumplimiento de alguno de estos presupuestos basta para impedirlo y sustraer el debate del conocimiento del juez de tutela. En este último caso, debe declararse la improcedencia de la acción de tutela.

39. *El cumplimiento de los requisitos generales de la procedencia de tutelas contra providencias judiciales en el caso concreto.* La Sala observa que en el presente caso están acreditados todos los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales que han sido fijados por la jurisprudencia de esta Corporación.

³ Reiteración de la Sentencia SU-261 de 2021. La base argumentativa expuesta en este capítulo hace parte de las consideraciones de la Corte contenidas en las Sentencias SU-917 de 2010, SU-195 de 2012, SU-515 de 2013, SU-769 de 2014, SU-336 de 2017, SU-072 de 2018, SU-116 de 2018, T-016 de 2019, T-107 de 2023 y T-230 de 2024.

⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias SU-116 de 2018 y T-230 de 2024.

40. En primer lugar, la Sala acredita el cumplimiento de la **legitimidad en la causa tanto por activa como por pasiva**. Esta Corporación ha determinado que las personas jurídicas, entre ellas las de derecho público, son titulares de derechos fundamentales que pueden ser protegidos por medio de la tutela,⁵ como sucede en este caso con la actora, que es una entidad pública que forma parte de la Nación como persona jurídica, con autonomía administrativa, financiera y técnica, que fue la entidad directamente afectada con la sentencia proferida por el Consejo de Estado y cuyo derecho al debido proceso considera violado, fue la que presentó la acción constitucional. A su turno, los artículos 86 de la Constitución y 5 del Decreto 2591 de 1991, determinan que la acción de tutela procede en contra de las autoridades públicas que amenacen o vulneren derechos fundamentales. En ese sentido, la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado es una autoridad judicial conforme lo establece la Constitución, la Ley Estatutaria de Administración de Justicia y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y, por lo tanto, está legitimada en la causa por pasiva.

41. En segundo lugar, la actora **identificó de manera razonable los hechos que presuntamente generaron la vulneración de su derecho al debido proceso**. Al respecto, adujo que la accionada desconoció las competencias constitucionales y legales que la PGN tiene para ejercer la vigilancia superior de la conducta y la potestad disciplinaria de los servidores públicos, incluso de aquellos que lo son por elección popular. Lo anterior, al declarar la nulidad de las decisiones de responsabilidad disciplinaria que la actora profirió en contra del señor Duber Fabio Trujillo Medina, en las que impuso las sanciones de destitución del cargo público e inhabilidad general por el término de 10 años, debido a irregularidades relacionadas con algunos contratos de obra. De otra parte, en el proceso contencioso administrativo, al apelar la sentencia de primera instancia, la PGN puso de presente que el desconocer su competencia implicaba una afectación significativa a su derecho fundamental a un debido proceso.

42. En tercer lugar, **la acción de tutela no se dirige contra un fallo de tutela**. La actora acusa la sentencia del 3 de agosto de 2023 proferida por la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, bajo el radicado 18001-23-33-000-2015-00321-02 (2849-2021).

43. En cuarto lugar, contrario a lo argumentado por los jueces de tutela, la Sala considera que el asunto **sí tiene relevancia constitucional**. Concretamente, se relaciona con la función atribuida por el artículo 277.6 de la Constitución Política al Procurador General de la Nación y que cumple por sí o por medio de sus delegados y agentes tanto para ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial

⁵ Ver, por ejemplo, las Sentencias T-889 de 2013 y T-099 de 2017.

de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular, como para ejercer preferentemente el poder disciplinario y por lo tanto, adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley, la cual contempla las de destitución e inhabilitación de los servidores públicos de elección popular, y su concordancia con los tratados y convenios internacionales ratificados por el Estado colombiano, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción de conformidad con los estándares fijados por la CIDH para imponer sanciones disciplinarias.

44. La jurisprudencia constitucional ha señalado que el asunto reviste relevancia constitucional cuando el debate jurídico gira en torno al contenido, alcance y goce de un derecho fundamental o requiera interpretar, aplicar y desarrollar el contenido de la Constitución. En ese sentido, la discusión no debe versar sobre aspectos legales o ser de naturaleza económica, salvo que de ella se desprenda una violación a derechos y deberes constitucionales. En el caso de las tutelas contra providencias judiciales no basta con alegar simplemente la vulneración al debido proceso o el acceso a la administración de justicia, sino que deberá demostrarse cómo la providencia afectó de manera grave y desproporcionada estos derechos, ya que se debe mantener el carácter subsidiario de la tutela y no emplearla como instancia adicional, para así poder conservar el ámbito de la competencia de cada jurisdicción.⁶

45. En el presente caso, los jueces de instancia desestimaron la procedencia de la acción de tutela al considerar que no se cumplía con este requisito, dado que, en su criterio, la entidad accionante recurría al recurso como instancia adicional; sin embargo, la Sala encuentra que el asunto puesto en conocimiento, además de solicitar la protección del derecho fundamental de la actora al debido proceso, requiere precisar el contenido y alcance de una norma constitucional que se relaciona con la función y por lo tanto la competencia atribuida por el artículo 277.6 de la Constitución Política al Procurador General de la Nación y que cumple por sí o por medio de sus delegados y agentes tanto para ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular, como para ejercer preferentemente el poder disciplinario y, por lo tanto, adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.

46. Por lo tanto, el asunto propuesto sí presenta una discusión que versa sobre el contenido y alcance del derecho fundamental al debido proceso de la Procuraduría General de la Nación, en cuanto al reconocimiento de su competencia atribuida por el artículo 277-6 para ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular así como

⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia SU-215 de 2022.

para ejercer preferentemente el poder disciplinario y por lo tanto, adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley. En ese sentido, la providencia de la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, al desconocer dicha competencia de la Procuraduría concluyó que no era necesario abordar un estudio de fondo sobre las causales de nulidad alegadas y en esa medida omitió revisar las decisiones disciplinarias recurridas, con lo cual pudo haber afectado de manera grave el derecho al debido proceso del órgano de control, el cual había apelado, junto con el funcionario sancionado, la decisión del Tribunal Administrativo de Caquetá a través de la cual se habían anulado las decisiones disciplinarias.

47. El hecho de que la competencia de la PGN para imponer las sanciones de tipo disciplinario se haya aducido en el proceso ante lo contencioso administrativo y ahora se presente como argumento central de la acción de tutela no significa que ésta se esté empleado como un recurso para procurar la apertura de una instancia adicional, ya que como lo ha señalado esta Corte, es importante entender el problema jurídico presentado en cada caso para valorar la relevancia constitucional. En esta oportunidad, el asunto relacionado con la función y por lo tanto la competencia de la PGN para ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular así como para ejercer preferentemente el poder disciplinario y por lo tanto, adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley, fue determinante en el proceso contencioso administrativo y ello pudo afectar las garantías procesales relacionadas con el ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia, de audiencia y de defensa que integran el derecho fundamental al debido proceso, del cual es titular esa entidad pública. En esa medida, resulta claro que la cuestión trata sobre el ejercicio de una función y competencia constitucional y por lo tanto del goce de un derecho fundamental que de ello se deriva, por lo que sí reviste relevancia constitucional.

48. En ese sentido, está de por medio el ejercicio de una función y por lo tanto de una competencia atribuida directamente por la Constitución y que configura una de las actividades principales de la PGN como órgano de control que forma parte del Ministerio Público, cuya labor es necesaria para el correcto funcionamiento del Estado y la realización de sus fines, de conformidad con lo previsto en los artículos 2 y 113 del texto superior. Debe resaltarse que del alcance que se defina de las funciones y competencias atribuidas en los artículos 277.6 y 278 también se deriva uno de los elementos procesales para la restricción de los derechos políticos, puesto que se estaría determinando la autoridad competente para limitar este tipo de derechos fundamentales. De tal forma que la discusión propuesta repercute también en la manera en que se configura uno de los aspectos sobre el ejercicio de los derechos políticos, como lo es lo relacionado con su restricción.

49. Por ello, la Sala concluye que en el caso se constata una elevada relevancia constitucional, ya que el asunto versa sobre el goce del derecho fundamental al debido proceso de la PGN y adicionalmente conlleva a considerar cuestiones trascendentales para el juez constitucional, puesto que repercuten sobre el contenido de otras disposiciones de la norma superior, que a su vez impactan el ejercicio de derechos fundamentales de sujetos distintos a los involucrados en el caso particular, así como el cumplimiento de las finalidades del Estado y su correcto funcionamiento. En ese sentido, se anticipa que se revocarán las decisiones tomadas por los jueces de primera y segunda instancia que consideraron no haberse acreditado este requisito de procedibilidad.

50. En quinto lugar, la tutela cumple con el requisito de **subsidiariedad**, ya que contra el fallo acusado no procede recurso alguno. En efecto, la posible vulneración del derecho al debido proceso no se enmarca dentro de ninguna de las causales del recurso de revisión instituidos en el artículo 250 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA.⁷

51. Por último, la Sala observa que la acción de tutela **se presentó dentro de un plazo razonable**. El fallo proferido por la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado fue proferido el 3 de agosto de 2023. La acción de tutela fue interpuesta el 8 de septiembre de aquel año, esto es, un mes y cinco días después. Por esa razón, la Sala concluye que la tutela cumple con este requisito, en virtud del poco tiempo que transcurrió entre la presunta vulneración del derecho al debido proceso de la actora y la presentación del amparo.

52. Por consiguiente, la Sala Plena encuentra acreditados los requisitos generales de la procedencia de la tutela contra providencias judiciales. En esa medida, formulará el problema jurídico que se desprende de la acción de tutela.

⁷ Artículo 250. Causales de revisión. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión:

1. Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.
2. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados.
3. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición.
4. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia.
5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.
6. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar.
7. No tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida.
8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada.

Problema jurídico y estructura de la decisión

53. Corresponde a la Sala establecer si la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado incurrió en los defectos por *violación directa de la Constitución, desconocimiento del precedente* y en un *defecto sustantivo*, al proferir la sentencia del 3 de agosto de 2023, en la que confirmó el fallo del Tribunal Administrativo del Caquetá y declaró la nulidad de la decisión de la actora de destituir e inhabilitar por 10 años a un servidor público de elección popular.

54. Para ello la Sala estructurará un problema jurídico por cada uno de los defectos aducidos, los cuales tendrán como premisa común el argumento sostenido en la sentencia del 3 de agosto de 2023 de la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado sobre la falta de competencia de la PGN para imponer sanciones disciplinarias al señor Trujillo Medina.⁸ Así, se determinará si esa postura (i) supone una violación directa de la Constitución, (ii) implica un desconocimiento del precedente, y por último (iii) conllevó a que la decisión incurriera en un defecto sustantivo.

55. En aras de resolver los anteriores problemas, la Sala procederá en primer lugar a dar cuenta de su jurisprudencia sobre los requisitos especiales de procedencia de la acción de tutela en contra de sentencias, enfatizando en las características de los defectos que debe analizar en esta oportunidad. En segundo lugar, revisará las sentencias que han estudiado la competencia de la PGN, en sede de control abstracto de constitucionalidad, cuyas decisiones tienen efectos *erga omnes* e hicieron tránsito a cosa juzgada constitucional y, al mismo tiempo, el precedente constitucional existente sobre esta materia. En tercer lugar, analizará lo relativo a los estándares que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha establecido en materia de restricción de derechos políticos. Con fundamento en los anteriores elementos de juicio, la Sala procederá a resolver el problema jurídico planteado.

Los requisitos especiales de la procedencia de la acción de tutela contra sentencias. Reiteración de jurisprudencia⁹

56. Una vez establecida la existencia concurrente de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra sentencias, el juez constitucional debe

⁸ Expediente Digital T10116823. Documento: 9SENTENCIA4320230489301PROCURADURIAGENERALDELANACION1PDF.pdf NroActua 4.pdf NroActua 4-Sentencia de segunda instancia-10. Pág. 3.

⁹ Este apartado se fundamenta en las consideraciones hechas por la Corte Constitucional en las Sentencias SU-461 de 2020 y T-351 de 2021.

analizar si de los fundamentos expuestos por la actora se puede concluir que existió alguno de los defectos en los que la jurisprudencia reconoce que eventualmente puede incurrir una autoridad judicial en ejercicio de sus funciones. En tales casos, el funcionario judicial puede lesionar el derecho al debido proceso de las partes. Los defectos atribuibles a las decisiones judiciales son los siguientes: defecto orgánico¹⁰, defecto procedimental absoluto,¹¹ defecto procedimental por exceso ritual manifiesto¹², defecto fáctico¹³, defecto material o sustantivo, error inducido¹⁴, decisión sin motivación¹⁵, desconocimiento del precedente, y violación directa de la Constitución. Dada la relevancia para el caso, se expondrán con detalle los defectos que en criterio de la PGN incurre la sentencia del 3 de agosto de 2023 de la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

57. Con relación a la **violación directa de la Constitución**, la jurisprudencia constitucional ha señalado que ésta se estructura cuando el juez ordinario adopta una decisión que desconoce, de forma específica, postulados de la Carta. Este defecto se puede presentar cuando: (i) en la solución del caso se deja de interpretar y aplicar una disposición legal de conformidad con el precedente constitucional;¹⁶ (ii) se trata de la violación evidente a un derecho fundamental de aplicación inmediata; (iii) los jueces, con sus fallos, vulneran derechos fundamentales porque no tienen en cuenta el principio de interpretación conforme con los mandatos superiores;¹⁷ y, (iv) el juez encuentra una norma incompatible con la Constitución y no aplica sus disposiciones con preferencia a las legales.¹⁸

58. Por su parte, el **desconocimiento del precedente** se configura cuando por vía judicial se ha fijado el alcance sobre determinado asunto y el funcionario judicial desconoce la regla jurisprudencial establecida,¹⁹ sin que haya meditado un motivo

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-040 de 1997.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia T-327 de 2011.

¹² Corte Constitucional, Sentencia T-429 de 2011.

¹³ Corte Constitucional, Sentencia T-351 de 2021.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia SU-014 de 2001: *“Es posible distinguir la sentencia violatoria de derechos fundamentales por defectos propios del aparato judicial - presupuesto de la vía de hecho -, de aquellas providencias judiciales que aunque no desconocen de manera directa la Constitución, comportan un perjuicio iusfundamental como consecuencia del incumplimiento por parte de distintos órganos estatales de la orden constitucional de colaborar armónicamente con la administración de justicia con el objeto de garantizar la plena eficacia de los derechos constitucionales. Se trata de una suerte de vía de hecho por consecuencia, en la que el juez, a pesar de haber desplegado los medios a su alcance para ubicar al procesado, actuó confiado en la recta actuación estatal, cuando en realidad ésta se ha realizado con vulneración de derechos constitucionales, al inducirlo en error. En tales casos - vía de hecho por consecuencia - se presenta una violación del debido proceso, no atribuible al funcionario judicial, en la medida en que no lo puede apreciar, como consecuencia de la actuación inconstitucional de otros órganos estatales.”*

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-709 de 2010.

¹⁶ Caso en el cual también se incurriría en la causal por desconocimiento del precedente. Al respecto ver, entre muchas otras, las Sentencias T-292 de 2006, SU-047 de 1999 y C-104 de 1993.

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-704 de 2012. También ver, las Sentencias T-199 de 2005, T-590 de 2009 y T-809 de 2010.

¹⁸ Ver entre otras, las Sentencias T-522 de 2001 y T-685 de 2005.

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-292 de 2006.

suficiente para justificar su inaplicación y sin cumplir la carga argumentativa que exige una explicación completa, pertinente, suficiente y conexa de las razones que llevan a apartarse del precedente.²⁰ Por este último motivo, la Corte ha reconocido que en esos casos también se podría aducir que la decisión carece de motivación, al no contar con la suficiente justificación para apartarse del precedente.²¹

59. En esa medida, la Corte ha indicado algunos presupuestos para la configuración del defecto de desconocimiento del precedente como causal específica de procedibilidad de la tutela. Así, el primero de ellos hace referencia a la existencia de sentencias previas al caso que se ha de resolver y que contengan el precedente a tener en cuenta. Esto conlleva a señalar el segundo presupuesto, consistente en que el problema jurídico a resolver sea semejante a aquel planteado en las decisiones que conforman el precedente. La semejanza radica en que los supuestos fácticos y los aspectos normativos sean análogos.²²

60. Por último, con relación al **defecto sustantivo**, la Corte ha señalado que éste “[...] se materializa cuando la autoridad judicial aplica una norma claramente inaplicable al caso o deja de aplicar la que evidentemente lo es, u opta por una interpretación que contrarie los postulados mínimos de la razonabilidad jurídica”.²³

Las sentencias de esta Corporación en las cuales se ha estudiado la competencia de la PGN para sancionar funcionarios públicos con relación a la CADH, particularmente el artículo 23 de la CADH

61. La jurisprudencia constitucional en torno a las facultades de la PGN para ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular, así como para ejercer preferentemente el poder disciplinario y, por lo tanto, adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley, como destituir e inhabilitar a servidores públicos de elección popular puede analizarse identificando dos períodos definidos por la sentencia proferida por la Corte IDH en el caso *Petro Urrego v. Colombia*.²⁴

²⁰ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-208A de 2018.

²¹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia SU-515 de 2013.

²² Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-208A de 2018.

²³ Corte Constitucional, Sentencia T-208A de 2018 retomando lo expuesto en las sentencias: SU-159 de 2002, T-043 de 2005, T-295 de 2005, T-657 de 2006, T-686 de 2007, T-743 de 2008, T-033 de 2010, T-792 de 2010, entre otras.

²⁴ Recientemente, la Corte Constitucional en sentencia SU-381 de 2024 señaló que la jurisprudencia constitucional en torno a este tema mostraba tres períodos, dado que en dicha decisión se consideró también como un hito temporal el fallo *López Mendoza vs. Venezuela*, proferido por la Corte IDH en 2011, para separar las distintas etapas. Sin embargo, como se mostró en esa oportunidad, este fallo del sistema interamericano no modificó la postura que la Corte sostuvo en la sentencia C-028 de 2006, sobre las atribuciones de la PGN, con lo cual no hubo mayor diferenciación entre el primer y segundo período y adicionalmente, como también se mencionó en la sentencia SU-

62. En un primer momento, la Corte señaló que los pronunciamientos de la CIDH sólo eran obligatorios para el Estado si este había sido parte en el proceso. Del mismo modo, dejó en claro que las facultades de la PGN para ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular, así como para ejercer preferentemente el poder disciplinario y, por lo tanto, adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley, como destituir e inhabilitar a servidores públicos de elección popular eran compatibles con la Constitución.

63. En la **Sentencia C-028 de 2006** se analizaron apartes de algunos artículos de la Ley 734 de 2002 relacionados con la sanción disciplinaria de destitución e inhabilitación general, sus efectos sobre la imposibilidad de ejercer funciones públicas por un período determinado y la exclusión del escalafón o carrera. En criterio de los demandantes, las anteriores disposiciones desconocían el artículo 23 de la CADH, en la medida en que éste señalaba de manera *exclusiva* los criterios a partir de los cuales se podía reglamentar el ejercicio de derechos políticos, enunciando entre ellos *la condena por juez competente en proceso penal*, el cual difería de la naturaleza del proceso disciplinario.

64. Sin embargo, la Corte consideró que, a partir de una interpretación sistemática y armónica de la CADH con otros instrumentos internacionales, incluso aquellos que no contienen derechos humanos, pero propenden por articular la actividad de los Estados para la consecución de fines legítimos, como lo es evitar la corrupción, podría concluirse que el artículo 23 no se oponía al establecimiento de sanciones, que si bien no eran de naturaleza penal, buscaban proteger el erario público y con ello combatir un fenómeno que afecta el goce de derechos económicos, sociales y culturales. Igualmente, consideró que la Constitución tampoco se oponía a la existencia de dichas sanciones disciplinarias, incluso de carácter permanente. Por último, hizo referencia al amplio margen de configuración normativa con que cuenta el legislador para establecer el régimen de inhabilidades, subordinado solo a los valores y principios y derechos reconocidos. Con base en lo anterior, no declaró la inexecutable de las disposiciones acusadas.²⁵

65. El anterior racionamiento fue retomado en la sentencia **SU-712 de 2013**, al analizar la tutela presentada por una senadora de la República, quien había sido destituida e inhabilitada por el Procurador General de la Nación, luego de que se adelantara una investigación disciplinaria en su contra. En efecto, en dicha decisión

381 de 2024, la Corte en sentencia C-086 de 2019 indicó que la decisión adoptada en López Mendoza no era pertinente. En esa medida, con el fin de simplificar la revisión jurisprudencial en la materia, en esta ocasión se hará referencia a dos períodos del precedente sobre el tema, considerando únicamente como hito temporal la sentencia Petro Urrego vs. Colombia de 2020, por el carácter vinculante para el Estado y los efectos jurídicos que de este fallo se han desprendido.

²⁵ Cfr. Corte Constitucional C-028 de 2006.

la Corte reiteró que la PGN sí era competente para imponer las anteriores sanciones, fundado en una interpretación histórica y sistemática de los artículos constitucionales que establecen tal facultad (277 y 278) en conjunto con los artículos que regulan la función pública y los fines del Estado.

66. Para ello, retomó los debates sobre las facultades que debía tener el Ministerio Público que se presentaron durante la constituyente en 1991²⁶ y concluyó que hubo una clara intención de fortalecer a la PGN para que centrara su acción en la defensa del Estado de Derecho, lo cual se lograría a través de la atribución de las funciones de vigilancia, de investigación y sancionatoria disciplinaria; con ello, la entidad sería mucho más eficaz de lo que era en su momento y se le permitiría la destitución directa o la suspensión inmediata de quienes sean encontrados responsables de violaciones graves de derechos. Así mismo, se refirió a distintas normas constitucionales relacionadas con la estructura del Estado, el ejercicio de la función pública y la condición de servidor público, para concluir que la vigilancia de quienes desempeñan funciones públicas fue atribuida al Ministerio Público, inclusive de aquellos de elección popular, pues los miembros de las corporaciones públicas se entienden como servidores públicos.

67. Señaló que en esa medida la Corte, al analizar la constitucionalidad de algunos apartes del anterior código disciplinario único, en la sentencia C-280 de 1996 consideró razonable la competencia de la PGN para sancionar por medio de la inhabilitación a funcionarios de elección popular. Igualmente, con posterioridad a la expedición de la Ley 734 de 2002, en la sentencia de tutela T-544 de 2004 volvió a señalar que había principios constitucionales que otorgaban la competencia al Procurador General de la Nación para investigar y sancionar disciplinariamente a funcionarios públicos y luego se refirió a los argumentos expuestos sobre la sentencia C-028 de 2006, para reiterar que dicha competencia es compatible con la CADH. Esto puesto que el artículo 23 de esta convención no prohíbe a los Estados consagrar otro tipo de restricciones a los derechos políticos y la Corte IDH ha reconocido que se pueden adoptar sanciones administrativas y disciplinarias. Por último, indicó que la sentencia López Mendoza vs. Venezuela se adoptó en un contexto fáctico y jurídico diferente que explicó el sentido de la decisión en esa oportunidad.

68. Por ello, en la **Sentencia C-500 de 2014**, al revisar nuevamente expresiones contenidas en el artículo 44 de la Ley 734 de 2002, referentes a la destitución e inhabilidad general, la Corte declaró la existencia de cosa juzgada frente al cargo por la presunta vulneración del artículo 23 de la CADH, en cuanto en la sentencia C-028 de 2006 ya se había indicado que dicho artículo no impedía el establecimiento de sanciones de tipo disciplinario. Adicionalmente, la Corte afirmó

²⁶ Entre las gacetas constitucionales que se revisaron se encuentran la No. 38, 89 y 109.

la compatibilidad de la disposición que permite al Procurador General y a sus delegados o agentes imponer las anteriores medidas sancionatorias con los artículos 277.6 y 278, puesto que estimó que aquellas justamente eran desarrollo de lo establecido en los mencionados artículos constitucionales, en ejercicio de la potestad de configuración de la que goza el legislador. Por último, la Corte encontró que la norma demandada tampoco vulneraba los artículos 25 de la CADH y 93 de la Constitución, ya que existen medios judiciales para impugnar las decisiones administrativas disciplinarias que imponen las sanciones contenidas en la norma. Por lo anterior, decidió estarse a lo resuelto en la sentencia C-028 de 2006 sobre la exequibilidad del numeral 1 del artículo 44 de la Ley 734 de 2002, por el cargo de vulneración del artículo 23 de la CADH y confirmar dicha exequibilidad por los otros cargos.

69. Cabe resaltar que en la misma decisión la Corte destacó que los pronunciamientos de la CIDH sólo obligan al Estado colombiano cuando éste ha sido parte en el respectivo proceso. Además, la posibilidad de reabrir un asunto previamente examinado por la Corte Constitucional en consideración a las interpretaciones sobrevinientes de la Corte IDH respecto de una disposición internacional integrada al parámetro de control constitucional, únicamente se da bajo los siguientes presupuestos: “(i) el parámetro de control del asunto previamente examinado haya sido una norma integrada al bloque de constitucionalidad en sentido estricto; (ii) los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos hayan variado radicalmente y de forma clara el sentido de tal norma; (iii) la nueva interpretación resulte compatible con la Constitución Política; (iv) ofrezca un mayor grado de protección a los derechos, que el otorgado por la Constitución; (v) se integre a la ratio decidendi de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; y (vi) sea uniforme y reiterada. En estos casos, destaca la Corte, el demandante tendrá la obligación de demostrar con absoluta precisión cada uno de los requisitos antes referidos”.²⁷

70. Sin embargo, ninguno de los anteriores presupuestos fue demostrado por el actor, quien se limitó a referir una decisión de la Corte IDH: *López Mendoza vs. Venezuela*, sin explicar su relación con las demás normas constitucionales, particularmente, aquella establecida en el artículo 277.6 sobre la atribución de la PGN para imponer sanciones disciplinarias; así como tampoco explicó como su interpretación extraída del fallo mencionado supone un estándar mayor en la protección de derechos políticos, o que dicha interpretación fuera uniforme, reiterada y clara en el jurisprudencia de la Corte IDH.

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-500 de 2014.

71. Las anteriores tres sentencias fueron tenidas en cuenta en la decisión **SU-355 de 2015**, cuando la Corte analizó como cuestión previa la competencia del Procurador General de la Nación y sus agentes o delegados sobre personas que ejerzan funciones públicas, incluidas las de elección popular. En su momento señaló que, conforme a los anteriores precedentes y los artículos 277 y 278 de la Constitución, la competencia para imponer la sanción de destitución e inhabilidad general a funcionarios públicos que no fueran aforados, por conductas que configuren faltas gravísimas dolosas o que fueran realizadas con culpa gravísima, era válida y que sobre este tema existía cosa juzgada. Resaltó especialmente la decisión SU-712 de 2013 para los eventos en que se analizara el ejercicio de esa competencia sobre alcaldes, ya que, si bien ese caso había versado sobre congresistas, del análisis del mismo se desprendía una regla jurisprudencial importante, como lo es la competencia para investigar y sancionar disciplinariamente a todos los funcionarios públicos, incluyendo los de elección popular, salvo que estuvieran amparados por fuero.

72. Finalmente, en la **Sentencia C-086 de 2019**, al estudiar la constitucionalidad del artículo 157 del Código Disciplinario Único, que habilitaba al funcionario que estuviera adelantando una investigación disciplinaria o el juzgamiento por faltas calificadas como gravísimas o graves, a suspender provisionalmente al servidor público procesado, la Corte determinó que al ser la suspensión un acto provisional, que procedía sobre el servidor no retirado, bajo condiciones objetivas, estrictas y verificables y que además contaba con el recurso de reposición y era susceptible de recurrirse judicialmente, no se vulneraban los artículos 29 de la Constitución, 8.1 y 23 de la CADH.

73. Esto por cuanto ante la ausencia de una opinión consultiva que interpretara el artículo 23 de la CADH, la Corte había procedido a interpretar dicho artículo en fallos anteriores, refiriéndose con ellos a las sentencias previamente reseñadas en esta oportunidad, encontrando que a partir de un ejercicio hermenéutico que siguiera los principios del bloque de constitucionalidad, la armonización con los mandatos contenidos en otros tratados internacionales y el reconocimiento de la CADH como un texto de “derecho viviente” que se aparta de interpretaciones literales, concluía que la competencia de la PGN para investigar y sancionar era compatible con dicho artículo y por ende válida. En ese sentido, reiteró la regla planteada en la sentencia SU-355 de 2015 antes mencionada, puntualizando que dicha competencia incluía a los servidores públicos de elección popular, salvo que estuvieran amparados por fuero.

74. Además, señaló que en ninguno de los casos en los que la Corte IDH había analizado la afectación al artículo 23 versaba sobre de medidas cautelares y en esos fallos no había consenso respecto a si los motivos señalados en el inciso segundo

del artículo eran taxativos o no. Por último, en esta decisión se retomó lo establecido en la sentencia C-500 de 2014, sobre el carácter vinculante de las sentencias proferidas por la Corte IDH solamente en los procesos en donde el Estado haya sido parte, sin que por ello la doctrina establecida en su jurisprudencia no se considere un criterio relevante.

75. A partir de la sentencia proferida por la CIDH en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, la Corte Constitucional precisó su jurisprudencia respecto a este asunto, en tanto en aquel caso el Estado colombiano sí fue parte.

76. En esa medida, en la **Sentencia C-146 de 2021**, al analizar la constitucionalidad de algunos artículos de la Ley 136 de 1994 y la ley 617 de 2000, referentes a la inhabilidad para ser elegido como autoridad administrativa local mediante voto popular por pérdida de investidura o exclusión del ejercicio de una profesión, por presunta vulneración del artículo 23 de la CADH, la Corte reiteró que la interpretación sobre las normas convencionales es aquella realizada vía bloque de constitucionalidad, en la medida en que permite armonizar los preceptos superiores con las disposiciones internacionales. Así mismo, revisó el fallo *Petro Urrego vs. Colombia*, que si bien consideró que no constituía un precedente para fallar el caso puntual, sí era un antecedente relevante, en la medida en que vinculaba al Estado. Sobre este identificó la regla que se desprendía de dicha decisión, indicando que ésta consiste en que las autoridades administrativas no pueden imponer sanciones que restrinjan derechos políticos, particularmente las de sanción e inhabilidad para quienes han sido elegidos popularmente.

77. A partir de las anteriores premisas y considerando el margen de apreciación de los Estados, la Corte ajustó su precedente respecto a la interpretación dada al artículo 23.2 de la CADH, señalando que éste permite imponer restricciones a los derechos políticos, por criterios como la edad, nacionalidad o capacidad civil, todos los cuales deben estar definidos en la ley; así mismo la restricción será impuesta por una autoridad judicial, cualquiera sea su especialidad, respetando el debido proceso. Preciso que la restricción no podrá ser impuesta por una autoridad administrativa.

78. Finalmente, en la **Sentencia C-030 de 2023**, la Sala Plena analizó una demanda de inconstitucionalidad en contra de varios artículos de la Ley 2094 de 2021, relacionados con las facultades de la PGN para destituir e inhabilitar a servidores públicos. En primer lugar, la Corte concluyó que la atribución de funciones judiciales a la PGN vulnera el artículo 116 superior, ya que no se cumplían con los presupuestos allí señalados sobre la excepcionalidad de la atribución de funciones judiciales a autoridades administrativas. Esto por cuanto no se satisfacía el presupuesto consistente en que el traslado corresponda a una competencia originalmente asignada a los jueces. Tampoco satisfacían el mandato

de definición precisa, pues implicaba la habilitación amplia, general, exclusiva y extensa de la Procuraduría como órgano investido de jurisdicción para el ejercicio de la potestad disciplinaria y la imposición de sanciones, inclusive las de destitución, suspensión e inhabilidad contra servidores públicos de elección popular.

79. Como consecuencia de lo anterior, la Sala decidió que la Procuraduría General de la Nación tiene y conserva, para todos los efectos, el ejercicio tanto de la vigilancia superior de la conducta de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de la elección popular, como el ejercicio de la potestad disciplinaria en los términos en que le fue atribuida por la Constitución, esto es, como una función de naturaleza administrativa.

80. No obstante, con el fin de armonizar las funciones de esa entidad con lo previsto en los artículos 93 de la Constitución y 23.2 de la CADH, la Corte consideró necesario garantizar la reserva judicial exclusiva para la imposición definitiva de sanciones de suspensión e inhabilidad a los servidores públicos de elección popular que se encontraran en ejercicio de sus funciones. Para ello determinó la intervención automática del juez de lo contencioso administrativo, para que fuera éste quien de manera definitiva se pronunciara sobre las anteriores medidas sancionatorias impuestas a estos servidores públicos; mas esta reserva no operaría cuando la sanción fuera la de multa o amonestación. Lo anterior, supone igualmente el cumplimiento de todas las garantías propias del proceso judicial, sin que se requiera la intervención de un juez penal. Igualmente, preservando la independencia, y autonomía de la función judicial.

81. Con fundamento en los anteriores precedentes y considerando las motivaciones que llevaron a ajustar la postura sobre el alcance de las competencias de la PGN en la investigación y sanción disciplinaria de la conducta de servidores públicos de elección popular, la Corte resolvió recientemente dos casos análogos al estudiado en esta oportunidad en las sentencias SU-381 de 2024 y SU-382 de 2024. En ellas, la Corte debió determinar si se había vulnerado el derecho al debido proceso de la PGN a través de las decisiones adoptadas por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en las cuales se confirmaron las nulidades declaradas por tribunales administrativos sobre las sanciones disciplinarias impuestas por la entidad a dos funcionarios públicos de elección popular.

82. En ambos casos la Corte encontró que se había incurrido en los defectos de vulneración directa de la Constitución y desconocimiento del precedente. El primero de ellos se había configurado al haber ignorado la competencia atribuida a la PGN en diferentes disposiciones constitucionales, en materia de vigilancia, investigación y sanción disciplinarias, cuyo contenido había sido avalado y precisado en varias sentencias de esta Corporación con efectos erga omnes, indicando que la anterior competencia era compatible con los preceptos de la

CADH bajo una lectura armónica y sistemática, conforme lo determina el bloque de constitucionalidad.

83. Por su parte, el desconocimiento del precedente se había materializado al no haber tenido en cuenta la jurisprudencia constitucional que señalaba que la sentencia *López Mendoza vs. Venezuela* no impactaba el parámetro de control empleado para analizar la constitucionalidad de las normas que otorgan la competencia a la PGN, por lo cual ésta debió ser reconocida, en lugar de desconocerse argumentando un cambio de contexto normativo, que en todo caso buscaba aplicarse retroactivamente, ignorando las reglas que sobre esto había planteado la sentencia C-030 de 2024.

84. Adicionalmente, los anteriores fallos encontraron la configuración de un tercer defecto: en el caso de la sentencia SU-381 de 2024 fue el defecto sustantivo, mientras que la SU-382 de 2023 determinó que hubo falta de motivación de la decisión impugnada. Según expuso la Corte en la SU-381 de 2024, el defecto sustantivo se materializa cuando se desconoce el alcance de la disposición fijado por la Corte Constitucional en fallos con efectos *erga omnes*, lo cual había ocurrido en esa oportunidad, al desconocer las sentencias que habían declarado exequible las normas de la Ley 734 de 2002 que otorgaban la competencia a la PGN de investigar y sancionar a los funcionarios públicos de elección popular, normas conforme a las cuales la PGN había proferido las decisiones objeto de nulidad. A su vez, señaló que no era posible retrotraer los efectos derivados del fallo *Petro Urrego vs. Colombia*, en la medida en que la misma Corte IDH había concedido para su cumplimiento un plazo razonable, durante el cual el Congreso promulgó la Ley 2094 de 2021, que no tenía una vocación de retroactividad. En cuanto al defecto de falta de motivación, la SU-382 de 2024 determinó que éste se configuraba al haber omitido referirse a los cargos formulados por el demandante en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, bajo el pretexto de que la PGN carecía de competencia para imponer las sanciones disciplinarias.

La restricción de derechos político-electorales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

85. La CADH establece en su artículo 23 lo relacionado con el ejercicio de los derechos políticos,²⁸ los cuales agrupa bajo tres grandes grupos: participación de

²⁸ Convención Americana de Derechos Humanos.

“Artículo 23. Derechos Políticos

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

a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

asuntos públicos, bien sea directamente o a través de representantes; elegir y ser elegido en elecciones periódicas de sufragio universal y secreto; y el acceso a las funciones públicas del país en condiciones generales de igualdad. Asimismo, el inciso segundo de este artículo señala la potestad de reglamentar el ejercicio de estos derechos y oportunidades atendiendo a diversos criterios, entre los cuales se incluye la condena, por juez competente, en proceso penal.

86. Por su parte, la Corte IDH ha interpretado este artículo destacando que en él no solo se establecen derechos sino también “oportunidades”, las cuales deben entenderse bajo una concepción amplia que abarca tanto las posibilidades efectivas que tienen los titulares de ejercer los derechos, como también la obligación de los Estados de garantizar, a través de medidas positivas y mecanismos óptimos, que dichas posibilidades puedan concretarse en condiciones de igualdad y no discriminación.²⁹ Para ello estima necesario contar con “una institucionalidad y mecanismos de carácter procedimental que permitan y aseguren el efectivo ejercicio del derecho, previniendo o contrarrestando situaciones o prácticas legales o de facto que impliquen formas de estigmatización, discriminación o represalias para quien lo ejerce.”³⁰

87. De esta manera, el contar con instituciones y procedimientos que permitan y regulen el ejercicio de estos derechos, incluyendo las condiciones de acceso, permanencia y limitación, es una expresión de su garantía. En efecto, la misma Corte IDH reconoce que el cumplimiento de la obligación positiva que le atañe al Estado implica que la regulación que él mismo haga sobre estos derechos debe ir más allá de las relacionadas con los límites que se le imponen en el artículo 23.2 de la CADH para la restricción de los mismos, ya que se debe contar con directrices claras que orienten el ejercicio de los derechos políticos y que prevengan la discriminación.³¹

88. De esta forma la Corte IDH reconoce que el Estado cuenta con un margen de apreciación nacional para regular el ejercicio de los derechos, pudiendo cumplir con las obligaciones establecidas en la Convención de diversas maneras, que para el caso de los derechos políticos supone garantizar la existencia de instituciones y mecanismos procedimentales que permitan tener claridad sobre la manera en que se

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.”

²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *San Miguel Sosa y otras v. Venezuela*. Sentencia de 8 de febrero de 2018 (Fondo, Reparaciones y Costas). También en *López Lone y otros v. Honduras*. Sentencia de 5 de octubre de 2015. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).

³⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *San Miguel Sosa y otras v. Venezuela*. Sentencia de 8 de febrero de 2018 (Fondo, Reparaciones y Costas).

³¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Castañeda Gutman v. México*. Sentencia de 6 de agosto de 2008 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

ejercerán estos derechos en cada una de las etapas que comprenden su materialización: acceso, permanencia y restricción de los mismos.

“La Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos.”³²

89. En cuanto a la regulación de los derechos políticos, la Corte IDH ha sido enfática en cuanto al objetivo que deben perseguir los Estados con su reglamentación, insistiendo en que ésta debe evitar la discriminación y garantizar el ejercicio en condiciones de igualdad, para lo cual el establecimiento de *“criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución [deben ser] razonables y objetivos.”*³³ Por ello, en la medida en que se cumpla con las condiciones de objetividad y razonabilidad y se evite el trato discriminatorio se respetan las garantías consagradas en el artículo 23, las cuales no deben entenderse como el derecho a acceder a un cargo público, sino a hacerlo en condiciones de igualdad.³⁴

90. Este parámetro que debe seguir la regulación de los derechos políticos se relaciona con otro aspecto que la Corte IDH ha señalado sobre los mismos y es la relación estrecha que guardan con otros derechos consagrados en la CADH, puesto que en conjunto garantizan el juego democrático,³⁵ así como con el principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la CADH.³⁶

91. Con relación a este último principio ha indicado la Corte IDH que su aplicación en los procesos sancionatorios disciplinarios es indiscutible, ya que constituyen una manifestación del poder punitivo del Estado y que al igual que en las sanciones penales, comportan menoscabo y alteración a los derechos de las personas:

³² Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Castañeda Gutman v. México*. Sentencia de 6 de agosto de 2008 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

³³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) v. Venezuela*. Sentencia de 5 de agosto de 2008. (Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).

³⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso López Lone y otros v. Honduras*. Sentencia de 5 de octubre de 2015. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)

³⁵ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman v. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008.

³⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso López Lone y otros v. Honduras*. Sentencia de 5 de octubre de 2015. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).

“La Corte ha establecido que el artículo 9 de la Convención Americana, el cual establece el principio de legalidad, es aplicable a la materia sancionatoria administrativa. Al respecto, es preciso tomar en cuenta que las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas puesto que unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas. Por lo tanto, en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de una conducta ilícita. Asimismo, en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma sancionatoria exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar. En concordancia con lo anterior, la Corte considera que el principio de legalidad también tiene vigencia en materia disciplinaria, no obstante su alcance depende considerablemente de la materia regulada. La precisión de una norma sancionatoria de naturaleza disciplinaria puede ser diferente a la requerida por el principio de legalidad en materia penal, por la naturaleza de los conflictos que cada una está destinada a resolver.”³⁷

92. Bajo ese entendido y en consonancia con las anteriores consideraciones, la Corte IDH ha ido estableciendo estándares para valorar situaciones en donde se han restringido derechos políticos, con el fin de determinar si tales restricciones han significado o no una violación del artículo 23 por parte de los Estados involucrados.

93. A partir de diferentes fallos, se evidencia que la Corte IDH ha sido consistente en señalar como estándares para la restricción de los derechos políticos los siguientes: (i) los criterios que orienten la restricción no pueden basarse en motivos que supongan un trato discriminatorio, pues el ejercicio del derecho debe permitirse en condiciones de igualdad;³⁸ (ii) las causales que generan la restricción deben fundarse en criterios objetivos y razonables;³⁹ (iii) todos los aspectos relacionados con la restricción deberán respetar tanto el principio de reserva de ley como el principio de legalidad; en esa medida, deberá establecerse con anterioridad la autoridad competente para restringir el derecho, el proceso a través del cual se adelantará dicho trámite, las causales por las cuales procede la restricción y las consecuencias que ésta genera.⁴⁰

³⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso López Lone y otros v. Honduras*. Sentencia de 5 de octubre de 2015. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).

³⁸ Casos *Tribunal Constitucional Vs. Perú* (2001) y *Chocrón Chocrón v. Venezuela* (2011).

³⁹ Casos *Apitz Barbera y otros* (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) *v. Venezuela* (2008), *Caso Castañeda Gutman v. México* (2008). *Reverón Trujillo v. Venezuela* (2009).

⁴⁰ Casos *López Lone y otros v. Honduras* (2015) y *Colindres Schonenberg v. El Salvador* (2019).

94. A su vez, la Corte IDH ha indicado que la garantía de los derechos políticos está relacionada con el respeto de otros artículos de la CADH, sin que necesariamente el desconocimiento de estos últimos suponga siempre la afectación de aquellos.⁴¹ Igualmente, ha reconocido la potestad de autoridades distintas a las jurisdiccionales para adelantar procedimientos de tipo sancionatorio disciplinario, en donde lo relevante será respetar las garantías judiciales, entendiendo que éstas operan en todos los procesos que se adelanten ante las autoridades, independientemente del sector público al que ésta pertenezca, y en los cuales se reconozcan, adjudiquen o definan derechos y obligaciones de las personas.⁴²

95. Ahora, la claridad y consistencia con la que la Corte IDH ha aplicado estos estándares para el análisis de la restricción de derechos políticos no se ha extendido a algunas expresiones contenidas en el inciso segundo del artículo 23 de la CADH, frente a las cuales ha habido diferencias sobre el alcance de su interpretación. Se trata de las expresiones “exclusivamente” y “condena, por juez competente en proceso penal”, ya que frente a estas la Corte IDH se ha pronunciado en diferentes sentidos.

96. En efecto, en el caso *Castañeda Gutman v. México*, la Corte IDH se refirió al alcance del artículo 23 respecto a la interpretación del término “exclusivamente”, indicando que no es posible interpretar de manera aislada lo señalado en cada uno de los párrafos de ese artículo, sino que deben entenderse de manera armoniosa con los demás preceptos de la CADH y que el único propósito de las causales enunciadas en el inciso segundo es el evitar la discriminación. En esa medida, las limitaciones que se establezcan, que de ninguna manera se circunscriben a las enunciadas en el párrafo segundo del artículo 23, deben ser proporcionadas y razonables y la CIDH analizará en cada caso particular si la reglamentación implica una restricción indebida a los derechos de la CADH.⁴³

97. Por su parte, en cuanto a las autoridades con la potestad de pronunciarse sobre los derechos y obligaciones de una persona, la Corte IDH había reconocido desde 2001 que éstas pueden ser distintas a las judiciales, lo que implica que autoridades administrativas o legislativas tienen la facultad de regular en el caso particular las condiciones para el ejercicio de los derechos, siempre y cuando se ostente la competencia para ello. En este sentido se pronunció la CIDH al fallar en 2001 el caso *Tribunal Constitucional vs. Perú*, cuando expresó:

⁴¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Tribunal Constitucional v. Perú*. Sentencia de 31 de enero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas). En este caso no se encontró una afectación al artículo 23 de la CADH, por haberse garantizado el acceso al cargo en condiciones de igualdad, pero las irregularidades en el trámite de destitución afectaron las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la CADH.

⁴² Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Chocrón Chocrón v. Venezuela*. Sentencia de 1 de julio de 2011 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).

⁴³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008.

“De conformidad con la separación de los poderes públicos que existe en el Estado de Derecho, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo. Es decir, que cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana.”⁴⁴

98. No obstante, en el caso *López Mendoza v. Venezuela* la Corte IDH optó por una interpretación literal del artículo 23.2, al considerar que en ese caso no se garantizaron los derechos políticos de la víctima por haber sido restringidos como resultado de una sanción que no provenía de una “condena” adoptada por un “juez competente” en “proceso penal”.

99. Sin embargo, con posterioridad a este fallo, la Corte IDH al revisar nuevamente una presunta vulneración al artículo 23, hizo referencia nuevamente a los estándares establecidos para la restricción de los derechos políticos, sin señalar nada sobre la exigencia de que la limitación al ejercicio de este tipo de derechos proviniera exclusivamente de una condena dictada por un juez penal. Fue en el caso *Argüelles y otros v. Argentina*, en donde la Corte IDH determinó que no se vulneró el artículo 23 de la CADH, luego de revisar si la restricción cumplía con el requisito de legalidad, perseguía una finalidad permitida por la CADH y era necesaria y proporcional.⁴⁵ Al respecto señaló:

“Ahora bien, la Corte ha precisado las condiciones y requisitos que deben cumplirse al momento de regular o restringir los derechos y libertades consagrados en la Convención y procederá a analizar, a la luz de los mismos, el requisito legal bajo examen en el presente caso. Respecto de si la restricción 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

⁴⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso del Tribunal Constitucional v. Perú*. Sentencia de 31 de enero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas).

⁴⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Argüelles y otros vs. Argentina*. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas).

establecidas por ley. La norma que establece la restricción debe ser una ley en el sentido formal y material [...]

“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 permitida por la Convención Americana, prevista 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, las reglamentaciones de los derechos políticos, artículo 23.2, 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) [...]

“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.”

100. Por ello, esta Corte señaló que la interpretación a partir de la cual la restricción al derecho político solo es procedente cuando proviene de una decisión adoptada en un procedimiento penal no podía ser tenida como una regla clara, uniforme y reiterada.⁴⁶

101. No obstante, dado que la interpretación literal del artículo 23.2 realizada en el fallo del caso *López Mendoza vs. Venezuela* se reprodujo también en el fallo del caso *Petro Urrego vs. Colombia* los estándares que el Estado colombiano debe considerar al momento de regular la restricción de los derechos políticos se entienden modificados, en virtud del carácter vinculante de dicha decisión, como se explicó previamente. Por ello, en la sentencia C-146 de 2021 la Corte identificó los principales argumentos señalados en esa decisión para ajustar su precedente constitucional sobre el alcance del artículo 23.2 de la CADH. En esta oportunidad se retoman nuevamente los argumentos y las órdenes impartidas al Estado

⁴⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-500 de 2014, punto 8.3. En efecto, como se señaló en el acápite sobre la revisión de la jurisprudencia constitucional en torno a la competencia de la PGN para sancionar funcionarios públicos con relación a la CADH, en esta sentencia la Corte consideró que el cargo formulado por el demandante frente a la posible afectación del artículo 23 de la CADH, debido a que la sanción no era consecuencia de un “procedimiento penal”, contrariando el criterio establecido en *López Mendoza vs. Venezuela*, no tenía la aptitud para desconocer los efectos de la cosa juzgada constitucional, en cuanto a que la presunta vulneración al artículo 23 ya había sido desestimada en la sentencia C-028 de 2006 y no se cumplían los requisitos para efectuar una nueva revisión, puntualmente, el relacionado con que la interpretación dada por el actor al art. 23.2 se tuviera como una regla clara, uniforme y reiterada.

colombiano en la sentencia *Petro Urrego vs. Colombia*, con el fin de precisar los efectos que tuvo este fallo frente a los criterios del sistema interamericano que el país debe tener en cuenta al momento de restringir derechos políticos.

102. Al respecto, se encuentra que la Corte IDH señaló que el artículo 23.2 es claro en cuanto a que no se permite que un órgano administrativo aplique una sanción que implique una restricción para el ejercicio de los derechos políticos, ya que esto solo puede proceder por un acto jurisdiccional del juez competente en proceso penal. Señala que esto parte una interpretación literal de la disposición, la cual encuentra ajustada a los fines de la CADH, pero que en todo caso este instrumento permite regulaciones sobre las condiciones en que se ejercen los derechos políticos. En este punto, la Corte IDH señala que el establecimiento que hace el artículo 23.2 de un listado de causales que posibilitan la restricción de los derechos enunciados en la primera parte del artículo tiene como propósito establecer criterios claros y específicos para limitar los derechos, con el fin de que se pueda proteger a la oposición política. En esa medida, concluye que la destitución e inhabilitación de funcionarios democráticamente electos por parte de autoridades administrativas, no solo escapa del contenido literal del artículo 23.2, sino que también es incompatible con la finalidad de la CADH y en esa medida también afectó el principio de jurisdiccionalidad.

103. Por otro lado, la Corte IDH estimó que el Estado colombiano incumplió su obligación de adoptar disposiciones de derecho interno ajustadas a la CADH al contar con disposiciones que facultaban a autoridades administrativas a establecer inhabilidades e imponer sanciones a funcionarios públicos de elección popular. Igualmente, señaló que no hubo imparcialidad y tampoco operó la presunción de inocencia al haberse formulado el pliego de cargos y juzgar su procedencia por parte de una misma dependencia: la Sala Disciplinaria. Sobre esto indicó que el artículo 8 de la CADH no se opone a que una misma entidad ostente las facultades investigativas y sancionatorias, pero deben repartirse entre distintas dependencias al interior de la institución, con el fin de que sean funcionarios diferentes los que se pronuncien sobre los méritos.

104. Por último, la Corte IDH ordenó medidas de satisfacción y compensación que se referían a la publicación de la sentencia y el pago de unas sumas monetarias. Igualmente, ordenó como garantías de no repetición el que el Estado adecúe el ordenamiento interno en lo referente a dos puntos específicos: el primero, con relación al delito introducido por el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017, sobre la elección ilícita de candidatos, ya que dicha disposición podría disuadir la participación de quienes hayan sido sancionados por una autoridad administrativa, y el segundo sobre la regulación de las restricciones a los derechos políticos, ya que éstas deben ajustarse a lo señalado en el artículo 23.2 en los términos explicados

por la Corte IDH. Sobre el cumplimiento de esta última orden indicó que debería efectuarse dentro de un plazo razonable.

105. De lo anterior se desprenden dos conclusiones: la primera es que a partir de dicha sentencia el Estado colombiano debe entender que se adiciona un criterio a los estándares establecidos por la Corte IDH para la restricción de derechos políticos consistente en que éstos no pueden limitarse por parte de autoridades administrativas, ya que solo será posible a través de una decisión adoptada por un órgano jurisdiccional. El reconocimiento de este nuevo estándar se hizo en la jurisprudencia constitucional en la sentencia C-146 de 2021, modificando de esta manera el precedente sobre el alcance del art. 23.2 de la CADH. Lo segundo, es que dicho estándar no puede trasladarse al ordenamiento jurídico interno en forma automática desde la fecha de la notificación de la sentencia, sino que entrará a regir a partir del momento en que se efectúen las adecuaciones ordenadas, lo cual en todo caso debería ocurrir dentro de un plazo razonable.

Solución a los problemas jurídicos planteados

106. Antes de abordar el análisis sobre si en el caso *sub judice* se configuraron los defectos invocados por el actor y por los cuales se planteó un problema jurídico asociado a cada uno de ellos, la Sala estima necesario hacer las siguientes precisiones:

107. *En primer lugar*, conforme fue indicado al momento de estructurar los problemas jurídicos que aborda esta decisión, la Sala encuentra que todos ellos parten de la premisa del desconocimiento de las competencias de investigar y sancionar disciplinariamente atribuidas a la PGN en tanto autoridad administrativa. La razón para desconocer esta competencia se funda en el control de convencionalidad efectuado por la Subsección B de la sección Segunda del Consejo de Estado sobre las normas del Código Disciplinario Único que otorgan la competencia de investigar y sancionar a funcionarios públicos, incluso los elegidos democráticamente, a la PGN.

108. En efecto, en la decisión del 3 de agosto de 2023 se señala que las causales establecidas en el artículo 23.2 para la restricción de derechos políticos son taxativas, en la medida en que la anterior disposición contiene la expresión “exclusivamente”, de lo que se desprende que la limitación a los mencionados derechos solo puede provenir de la decisión de un juez adoptada en proceso penal. Adicional a lo establecido en este artículo, la sentencia objeto de tutela señaló como “baremo de convencionalidad” el fallo *Petro Urrego vs. Colombia*, proferido por la Corte IDH el 8 de julio de 2020. Indicó que en éste se estableció que la vigencia de normas que facultaran a la PGN a imponer sanciones de inhabilitación

y destitución, particularmente las contenidas en el Código Disciplinario Único, constituían un incumplimiento al deber de adoptar disposiciones de derecho interno.⁴⁷

109. Agregó que las disposiciones de la Ley 1952 de 2019 que otorgaban la naturaleza jurisdiccional a los actos de la PGN mediante los cuales se imponían sanciones habían sido declaradas inexecutable, por lo que “[...] *la competencia de la Procuraduría para destituir e inhabilitar a funcionarios de elección popular persiste en contravía de los estándares definidos en la Convención Americana de Derechos Humanos y en la Sentencia dictada por la CIDH en el caso Petro Urrego vs. Colombia*”. Finalmente, indicó que su postura no contradecía el precedente constitucional de esta Corporación sobre la restricción de derechos políticos, en la medida en que la Corte Constitucional no efectúa un control de convencionalidad como sí lo hace el Consejo de Estado.⁴⁸

110. *En segundo lugar*, es necesario precisar que los actos por medio de los cuales se impuso la sanción disciplinaria de destitución e inhabilitación general al señor Duber Fabio Trujillo Medina, quien había sido elegido por voto popular como Alcalde del Municipio de San José de Fragua, son del 17 de octubre de 2014 (primera instancia disciplinaria) y del 27 de marzo de 2015 (segunda instancia disciplinaria).

111. En dicha época, no había ninguna duda sobre la competencia de la PGN para imponer ese tipo de sanción. Como se pudo ver en párrafos anteriores, en varias oportunidades esta Corporación, mediante sentencias que tienen efectos *erga omnes* y que hicieron tránsito a cosa juzgada constitucional, así lo había dejado en claro. Por otra parte, como también se mostró con antelación, la Corte IDH no había proferido ninguna sentencia en un caso del que hiciera parte Colombia, en la que sostuviera otra cosa, e incluso en los casos que sí había resuelto no había sido concluyente frente a la exigencia de que la limitación de los derechos políticos solo podría provenir de una autoridad judicial.

112. Además, la sanción en comento estaba prevista en las leyes vigentes en dicha época, las cuales habían sido declaradas executable por esta Corte, de modo que la PGN estaba obligada a cumplirlas y, desde luego, a aplicarlas al momento de tomar las decisiones que le correspondían.

113. A partir de lo anterior, se constata que la normatividad constitucional y legal vigente, tanto al momento de dictar los fallos disciplinarios que destituyeron e

⁴⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, Subsección B. Decisión del tres (3) de agosto de 2023. Radicado: 18001-23-33-000-2015-00321-02 - Número interno: 2849-2019.

⁴⁸ Ibidem.

inhabilitaron al señor Trujillo Medina en 2014 y 2015, e incluso al momento de dictarse la sentencia de primera instancia en el proceso contencioso administrativo por parte del Tribunal Administrativo del Caquetá, en el año 2018, no era posible cuestionar la competencia de la PGN sin desconocer la Constitución, la ley, el efecto *erga omnes* de las decisiones adoptadas por esta Corte en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad y el precedente constitucional sentado también en las sentencias de unificación aquí reseñadas. Y, de otra parte, no es posible admitir que para dicha época, era posible sostener otra cosa a partir de los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, como lo muestra el análisis que se hace en esta providencia.

114. *En tercer lugar*, la Sala reitera, como se puso de presente en las Sentencias SU-381 y SU-382 de 2024, que hay un elemento transversal a la decisión, relativo a lo que acaeció con posterioridad a la sentencia proferida por la Corte IDH en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, lo cual generó adecuaciones normativas y, a la postre, una tarea de armonización que esta Corporación cumplió en la Sentencia C-030 de 2023. Desde luego, dado que las decisiones adoptadas en esta sentencia tienen efectos *erga omnes* e hicieron tránsito a cosa juzgada constitucional, es deber de todas las personas, incluyendo desde luego a las autoridades judiciales, acatarla.

115. *Por último*, debe destacarse que en las Sentencias SU-381 y SU-382 de 2024, esta Corte se dejó sin efectos las decisiones proferidas por la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en las cuales se había anulado la sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad general, que había sido impuesta por la PGN, antes del año 2020. En ambos casos, esta Corporación constató que las sentencias habían incurrido en la violación directa de la Constitución y en desconocimiento del precedente constitucional; adicionalmente, en la Sentencia SU-381 de 2024 se verificó la configuración del defecto sustantivo, mientras que en la Sentencia SU-382 de 2024 se constató el defecto de falta de motivación.

116. Las anteriores sentencias contienen un precedente vinculante, que debe ser atendido por la Sala, en virtud del principio *stare decisis*, en la medida en que tienen unos elementos fácticos y jurídicos semejantes a los que ahora se analizan. Por tanto, dicho precedente será la guía para decidir el presente asunto.

117. *El defecto por violación directa de la Constitución.* Conforme al precedente de las Sentencias SU-381 y 382 de 2024, el defecto por violación directa de la Constitución se configuró en la lectura que hizo la accionada sobre el efecto de las decisiones de la Corte IDH al margen del bloque de constitucionalidad, lo que pone en entredicho el principio de supremacía de la Constitución, pues prescinde de la

obligación de armonizar el derecho nacional con el derecho internacional de los derechos humanos. Por esta vía, la accionada desconoció la función y competencia que la Constitución vigente le atribuye al Procurador General de la Nación y que cumple por sí o por medio de sus delegados y agentes tanto para ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular, como para ejercer preferentemente el poder disciplinario y por lo tanto, adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.

118. En esta oportunidad se reitera el anterior análisis, en la medida en que se verificó que la argumentación realizada en la sentencia del 3 de agosto de 2023 se centraba en la imposibilidad de que una autoridad que no integra la rama judicial y que adopta decisiones de tipo administrativo, como lo es la PGN, sancionara mediante destitución e inhabilitación a un funcionario elegido por voto popular, ya que esto contravenía, por un lado, lo dispuesto en el artículo 23.2 de la CADH, disposición que debe acoger el Estado directamente por su obligatoriedad desde el momento en que dicho tratado fue ratificado en 1972; y por el otro, el precedente dictado en el fallo *Petro Urrego vs. Colombia*.

119. La anterior postura parte de la supraconstitucionalidad de las disposiciones y fallos emitidos en el sistema interamericano, lo que se opone a lo establecido en los artículos 4 y 93 de la Constitución Política, a partir de los cuales se ha definido el carácter superior del texto constitucional; en ese sentido, las disposiciones que se integran al mismo, como lo son las contenidas en la CADH, lo hacen a través de la metodología del bloque de constitucionalidad. Conforme a éste, lo que impera es una interpretación sistemática y armónica entre las normas contenidas en la Constitución y aquellas que se van a integrar, en lugar de una incorporación directa, automática y literal de estas últimas. En esa medida, todas las disposiciones, estén o no en el texto, comparten el mismo rango constitucional y no hay entre ellas una relación de jerarquía.

120. Adicionalmente, en este caso, el haber optado por la postura de la supraconstitucionalidad de las normas del sistema interamericano para desconocer la competencia atribuida a la PGN en materia de investigación y sanción a funcionarios públicos, incluidos los de elección popular, supuso también el desconocimiento de los artículos 277.6 y 278.1 de la Constitución, que atribuyen las anteriores facultades. Esto, ya que al haber estimado que las atribuciones dadas por el artículo 44.1 de la Ley 734 de 2022 a la PGN eran incompatibles con la CADH la entidad no podía imponer las sanciones al exalcalde de San José del Fragua, Duber Fabio Trujillo, con lo cual hizo inoperante los mencionados artículos constitucionales. Simultáneamente, esta valoración sobre el artículo 44.1 de la Ley 734 de 2002 infringió el artículo 243 de la Constitución Política, al desconocer el valor de cosa juzgada que operaba sobre la anterior disposición, ya que, como se ha

sostenido a lo largo de esta providencia, varias sentencias de esta Corporación habían avalado la competencia de la PGN para imponer las anteriores medidas.

121. Por último, a través de esta actuación se terminó vulnerando también el artículo 29 de la Constitución Política, ya que el desconocer la competencia constitucional y legalmente atribuida a una autoridad que ha adoptado una decisión, mediante la aplicación retroactiva de estándares, cuya aplicación se ha dicho opera solo a futuro, supone una afectación a las garantías del debido proceso.

122. Por lo anterior, se concluye que la sentencia del 3 de agosto de 2023 proferida por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado incurrió en el defecto de violación directa de la Constitución, por infringir los artículos 4, 29, 93, 243, 277.6 y 278.1 de la norma superior.

123. *El defecto por desconocimiento del precedente constitucional.* Así mismo, las Sentencias SU-381 y SU-382 de 2024 destacan que también se configura el defecto por desconocimiento del precedente constitucional, en la medida en que la accionada desconoció la interpretación que había hecho esta Corte tanto de las competencias de la PGN en materia de investigación y sanción de funcionarios públicos, incluidos los de elección popular, como de las disposiciones de la CADH en sus sentencias de control de constitucionalidad y de revisión de tutela.

124. En esta oportunidad, se evidencia que nuevamente la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado incurrió en este defecto a través de la decisión adoptada el 3 de agosto de 2023, puesto que en su análisis se refirió exclusivamente al contenido literal del artículo 23.2 y a la sentencia *Petro Urrego vs. Colombia* para sustentar la falta de competencia de la PGN, ignorando así el precedente que frente a ambos temas se había sentado en las Sentencias C-028 de 2006, C-500 de 2014 y C-086 de 2019, de acuerdo con lo reseñado previamente al revisar la jurisprudencia constitucional. Igualmente, no se tuvieron en cuenta las Sentencias SU-712 de 2013 y SU-355 de 2015, conforme a las cuales la PGN sí tenía la competencia para imponer de manera definitiva las sanciones sobre funcionarios públicos de elección popular. Todos estos precedentes se encontraban vigentes al momento en que la PGN debió adoptar las decisiones disciplinarias y por lo tanto estaba en la obligación de acatarlos.

125. Por último, tampoco se tuvieron en cuenta las Sentencias C-146 de 2021 y C-030 de 2023, a través de las cuales la Corte modificó el precedente sobre el alcance del artículo 23.2 de la CADH. Como se explicó previamente, la Sentencia C-146 de 2021 identificó la regla establecida en el fallo *Petro Urrego vs. Colombia* y a partir de allí precisó como nuevo criterio que las autoridades no judiciales no podrían imponer de manera definitiva limitaciones a los derechos políticos. Con la

Sentencia C-030 de 2023 la Corte estableció la reserva judicial para la confirmación de los actos sancionatorios de la PGN sobre servidores públicos de elección popular en ejercicio de sus funciones, dando las pautas sobre como operaría el recurso de revisión en estos casos, sin que de ellas pudiera derivarse que los actos administrativos objeto de nulidad estarían cobijados por estas reglas, dado que su expedición antecedió mucho antes estas decisiones.

126. Debe agregarse que tampoco es de recibo el argumento bajo el cual la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado consideró que su postura no contradecía el precedente de la Corte Constitucional, por el hecho de que ésta no efectúa un control de convencionalidad. Dicha postura pareciera partir de una separación entre el ordenamiento jurídico interno y el internacional, que no tiene en cuenta las dinámicas transjudiciales que han unido a dichos ordenamientos y que en el ámbito local operan bajo la figura del bloque de constitucionalidad, como ha sido ampliamente sostenido por esta Corporación.⁴⁹ En esa medida, dicha argumentación también desconoce el precedente en este sentido, destacándose por el caso particular lo señalado en las Sentencias C-101 de 2018 y C-146 de 2021, que además de referirse a la noción y funcionalidades del bloque, abordan lo relacionado con el artículo 23 de la CADH.

127. Por lo anterior, se reitera que la sentencia del 3 de agosto de 2023 proferida por la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado también incurrió en el defecto de desconocimiento del precedente, al no tener en cuenta lo establecido en las sentencias anteriormente mencionadas.

128. *El defecto sustantivo en el caso sub judice.* De otra parte, en el caso estudiado en la Sentencia SU-381 de 2024 el defecto sustantivo se configuró porque la accionada desatendió las decisiones adoptadas por esta Corporación, en ejercicio del control de constitucionalidad abstracto, que tienen efectos *erga omnes* y que han hecho tránsito a cosa juzgada constitucional, en las cuales se dejó en claro que la competencia para imponer las sanciones de destitución e inhabilidad general es compatible con la Constitución y con lo previsto en el artículo 23 de la CADH. Esto además era evidente para la época en la cual se dictaron las decisiones de responsabilidad disciplinaria, que en esta materia se limitaron a acatar dichas decisiones y a respetar el principio de la cosa juzgada constitucional. Frente a ello, no es posible argumentar, sin incurrir en dicho defecto, que se puede llegar a una conclusión diferente a partir de lo que pudiere haber dicho la Corte IDH en una sentencia dictada en un caso en el cual no fue parte la República de Colombia.

⁴⁹ La Corte Constitucional introdujo en la sentencia C-225 de 1995 el concepto de bloque de constitucionalidad y a partir de ese momento se ha referido con recurrencia a la noción y objetivos de esta figura. Ver entre otras las sentencias C-067 de 2003, C-101 de 2018

129. De igual manera, en el caso *sub judice* se reproduce este defecto al haber optado por una interpretación de los artículos constitucionales y legales que atribuyen la competencia a la PGN para sancionar a funcionarios públicos de elección popular al margen de lo dispuesto por esta Corte. De igual modo se procedió frente a la interpretación realizada del artículo 23.2 de la CADH, como se explicó en los dos defectos precedentes. Lo anterior se evidencia en los siguientes apartes que se extraen de la sentencia objeto de impugnación:

“El juicio de convencionalidad efectuado por la CIDH al sistema normativo interno para condenar al Estado colombiano como responsable por la violación del derecho político del demandante, protegido por el artículo 23 del tratado internacional, sentó como ratio decidendi⁵⁰ que el Código Disciplinario Único le otorgó a la Procuraduría General de la Nación la facultad de imponer sanciones como la destitución a funcionarios públicos elegidos democráticamente, contraviniendo la norma convencional que excluye dicha competencia por vía de autoridad administrativa.

Siendo así, el anterior precedente resulta de obligatorio acatamiento por parte de todos los jueces de la República al efectuar el control de convencionalidad en el ámbito nacional [...]

*[...] la competencia de la Procuraduría para destituir e inhabilitar a funcionarios de elección popular persiste en contravía de los estándares definidos en la Convención Americana de Derechos Humanos y en la Sentencia dictada por la CIDH en el caso *Petro Urrego Vs. Colombia*.*

*De tal manera que, aplicadas las anteriores motivaciones para el caso en estudio, como expresión del derecho viviente y en virtud del principio de igualdad ante la ley, para la resolución de este y los demás casos de similares contornos fácticos y jurídicos, se deberá tener en consideración el precedente convencional del 8 de julio de 2020, toda vez que el marco normativo con fundamento en el cual fue destituido, en aquel momento, el primer mandatario de la capital no ha cambiado y fue el mismo con fundamento en el cual la Procuraduría General de la Nación destituyó al ahora demandante *Duber Fabio Trujillo Medina*, elegido popularmente como alcalde del municipio de San José del Fragua – Caquetá.”*

130. Con estas afirmaciones se constata que la accionada no efectuó una interpretación de las normas que habilitan a la PGN para imponer las sanciones que fuera consecuente y sistemática con las sentencias de la Corte Constitucional que tenían efectos *erga omnes*.

⁵⁰ *Ratio decidendi* que significa “la razón para la decisión” y en palabras de la Corte Constitucional en la sentencia T-489 de 2013 la *ratio decidendi* es entendida como la formulación general del principio, regla o razón general que constituyen la base necesaria de la decisión judicial específica, también tiene fuerza vinculante general.

131. Sentido de la decisión. Por lo anterior, la Sala revocará las dos sentencias objeto de revisión y, en su lugar, amparará los derechos de la actora. En consecuencia, se dejará sin efectos la sentencia proferida por la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el 3 de agosto de 2023 y se le ordenará a dicha Corporación que, dentro de los dos meses siguientes a la notificación de esta sentencia, resuelva de fondo el recurso de apelación en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo del Caquetá, teniendo en cuenta que la PGN sí tenía, para la época en que se profirieron los fallos disciplinarios, competencia para sancionar con destitución e inhabilidad a los servidores públicos de elección popular. Adicionalmente, la Sala reiterará los llamados que se hacen en la Sentencia SU-381 de 2024 y que se repiten en la Sentencia SU-382 de 2024.

Consideraciones adicionales

132. En esta oportunidad la Corte estima necesario reiterar las consideraciones realizadas en las Sentencias SU-381 y SU-382 de 2024, respecto de la situación que presentan los procesos judiciales donde los actos disciplinarios adoptados por la PGN en el marco de la Ley 734 de 2002 y a través de los cuales fueron sancionados con medidas de suspensión, inhabilitación y/o destitución servidores públicos elegidos por voto popular, son objeto de control por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En estos casos es necesario instar a las autoridades judiciales que en este momento conocen de dichos asuntos, que impactan el ejercicio de los derechos políticos a que tomen todas las medidas necesarias para satisfacer la demanda de administración de justicia de manera pronta, y, por tanto, evitar que ante una eventual ilegalidad de la sanción, la sentencia sea meramente reparatoria desde el punto de vista económico. Además, se insistirá en el exhorto realizado al Congreso de la República en la Sentencia C-030 de 2023, dado que le corresponde al legislador adoptar los más altos estándares nacionales e internacionales en lo referente a la regulación para el ejercicio de estos derechos.

133. Por otro lado, en las Sentencias SU-381 y 382 de 2024 se dio cuenta de algunas divergencias al interior del Consejo de Estado frente a la admisión del recurso extraordinario de revisión para efectuar el control de legalidad sobre los actos administrativos disciplinarios que deciden sobre casos análogos al revisado en esta oportunidad. Por ello, conforme se ha sostenido a lo largo de esta providencia, es imperioso que las autoridades acaten los fallos de la Corte Constitucional con efectos *erga omnes*, con el fin de evitar vulneraciones al debido proceso. En ese sentido se instará a las autoridades a dar cumplimiento a lo decidido en la sentencia C-030 de 2023, en la medida en que en ella se moduló lo

relativo al recurso de revisión para que cumpliera con los estándares aplicables a la restricción de derechos políticos.

134. Por último, se precisa que aun cuando el debate en este caso se centra en si para el momento de los hechos la PGN, como órgano de control que adopta decisiones de carácter no judicial, tenía la facultad de proferir los actos disciplinarios a través de los cuales resultó sancionado el señor Trujillo Medina, y no se cuestiona en sí la facultad de que los derechos políticos sean restringidos, la Corte considera necesario enfatizar que la protección de estos derechos se hace bajo el supuesto de que su ejercicio sea conforme con los mandatos que dicta la legalidad. Es decir, la representación política efectiva y el ejercicio del poder no permite la extralimitación en el ejercicio de las funciones y por lo tanto las actuaciones de todos los servidores públicos, en especial de aquellos que son elegidos por voto popular, no están exentas del control disciplinario.

135. Lo anterior, dado que de por medio están tanto los derechos de los electores a ser representados conforme a la Constitución y la ley y también los principios y fines del Estado en materia de administración pública. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta, como se hizo en la Sentencia C-028 de 2006, los compromisos internacionales contraídos por Colombia en la lucha contra la corrupción, como lo son la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción – UNCAC⁵¹, la Convención Interamericana contra la Corrupción,⁵² la Convención Anticohecho de la OCDE,⁵³ y varios tratados bilaterales en la materia, que exigen armonizar el cumplimiento de estas obligaciones con las disposiciones internas.

136. Lo anterior bajo ninguna medida se opone a los establecido en la CADH, ya que como se indicó en la parte considerativa de esta sentencia y se ha explicado en otros fallos de esta Corporación, así como en la misma jurisprudencia de la Corte IDH, el artículo 23 faculta la restricción de derechos políticos, bajo los estándares que se han explicado.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

⁵¹ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2003 y aprobada por Colombia a través de la Ley 970 de 2005.

⁵² Adoptada por Colombia mediante la Ley 412 de 1997.

⁵³ Aprobada por Colombia a través de la Ley 1573 de 2012.

Primero. REVOCAR la sentencia del 22 de febrero de 2024, proferida por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que confirmó la Sentencia del 13 de diciembre de 2023, proferida por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que había declarado improcedente la acción de tutela. En su lugar, **AMPARAR** el derecho al debido proceso de la actora.

Segundo. DEJAR SIN EFECTOS la Sentencia del 3 de agosto de 2023, proferida por la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dentro de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por Duber Fabio Trujillo Medina, que se tramitó con el radicado 18001-23-33-000-2015-00321-02.

Tercero. ORDENAR a la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado que, dentro de dos meses siguientes a la notificación de esta Sentencia, deberá resolver de fondo la demanda formulada, teniendo en cuenta que la Procuraduría General de la Nación sí tenía competencia para sancionar con destitución e inhabilidad a los servidores públicos de elección popular para la fecha en que fueron proferidos los actos administrativos demandados dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho número 18001-23-33-000-2015-00321-02.

Cuarto. INSTAR a las autoridades judiciales que tramitan procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en los que se cuestionan actos administrativos sancionatorios de la Procuraduría General de la Nación, proferidos también por los procuradores regionales, y que comprometan intensamente los derechos políticos por tratarse de sanciones de suspensión, destitución e inhabilidad, que adopten las medidas del caso y dirigidas a garantizar el acceso a la administración de justicia de manera oportuna.

Quinto. INSTAR a todas las autoridades, en particular a quienes conocen del recurso extraordinario de revisión previsto en el artículo 54 y siguientes de la Ley 2094 de 2021, para que den cumplimiento a lo decidido en la Sentencia C- 030 de 2023, en razón a que constituye cosa juzgada constitucional y tiene efectos *erga omnes*.

Sexto. Reiterar el **EXHORTO** realizado en la Sentencia C-030 de 2023, dirigido a que el Congreso de la República adopte un estatuto de los servidores públicos de elección popular, incluido un régimen disciplinario especial, que materialice los más altos estándares nacionales e internacionales en materia de protección y garantía de los derechos políticos y electorales.

Séptimo. Por la Secretaría General de la Corte Constitucional, **LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada
Con aclaración de voto

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Con aclaración de voto

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado
Salvamento de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado
Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Con aclaración de voto

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA
NATALIA ÁNGEL CABO
A LA SENTENCIA SU.417/24

Referencia: expediente T-10.116.823

Acción de tutela presentada por la Procuraduría General de la Nación en contra de la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado

Magistrado ponente:

Jorge Enrique Ibáñez Najjar

A continuación presento las razones que me llevaron a aclarar el voto en la sentencia SU-417 de 2024. En esta ocasión, la Corte amparó el derecho al debido proceso de la Procuraduría General de la Nación (PGN), el cual fue vulnerado por la sentencia proferida por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado que declaró la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales la PGN sancionó con destitución e inhabilidad al exalcalde de San José del Fragua, Duber Fabio Trujillo Medina. En la mencionada sentencia SU-417 de 2024, además, la Sala Plena instó a las autoridades judiciales a cumplir con lo decidido en la sentencia C-030 de 2023, en la cual esta Corte armonizó las normas del ordenamiento jurídico que consagran las facultades disciplinarias de la PGN con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y su interpretación por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

Aclaro el voto porque, junto con las magistradas Diana Fajardo Rivera y Cristina Pardo Schlesinger, salvé parcialmente el voto en la sentencia C-030 de 2023. En esa ocasión no estuve de acuerdo con el remedio que se adoptó para adecuar el ordenamiento jurídico colombiano a las órdenes proferidas por la Corte IDH en la sentencia del caso *Petro Urrego vs. Colombia*. Dicho remedio consistió en disponer el “recurso extraordinario de revisión” previsto en la Ley 2094 de 2021 para convertirlo en una intervención automática del juez de lo contencioso administrativo frente a sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular.

En dicho salvamento conjunto, las magistradas que lo suscribimos consideramos que la adopción del aludido remedio contradijo la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el estándar fijado por la Corte IDH. En efecto, como la Corte Constitucional lo reconoció en la sentencia C-146 de 2021, el estándar interamericano implicaba que la PGN, en tanto autoridad administrativa, no debía estar facultada para imponer a los servidores públicos de elección popular las sanciones de destitución, inhabilidad y suspensión. En este sentido, el “recurso extraordinario de revisión” a cargo del juez de lo contencioso administrativo, ahora

vuelto automático e integral, no era suficiente para cumplir con la reserva judicial que exige el estándar interamericano.

Adicionalmente, sostuvimos que atribuirle al juez un control automático e integral de las sanciones administrativas desconocía las consideraciones de la sentencia C-091 de 2022, en la que se declaró la inexecutable del control judicial automático de los fallos administrativos de responsabilidad fiscal. En dicha providencia, la Corte calificó como inconstitucionales las mismas cualidades que luego se le atribuyeron al recurso establecido en la sentencia C-030 de 2023. En efecto, ese recurso no cumplía con la reserva judicial requerida por el estándar interamericano ni promovía las garantías procesales que el demandante tiene cuando cuestiona la decisión administrativa mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Sin embargo, debido a que la sentencia C-030 de 2023 tiene fuerza de cosa juzgada constitucional y efectos *erga omnes*, en esta oportunidad acompañé la decisión de instar a las autoridades públicas a que cumplan estrictamente con lo decidido en dicha providencia. Es fundamental que los jueces cumplamos con el precedente constitucional, que en este caso está definido por la sentencia C-030 de 2023.

En esos términos aclaro mi voto.

Fecha *ut supra*.

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
A LA SENTENCIA SU.417/24

Referencia: Expediente T-10.116.823.

Acción de tutela presentada por la Procuraduría General de la Nación en contra de la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado

Magistrado Ponente:

Jorge Enrique Ibáñez Najjar.

Con el debido respeto por la decisión de la Sala Plena, a continuación expongo las razones por las cuales salvo mi voto a los numerales primero, segundo y tercero de los resolutivos y a algunas de las motivaciones de la Corte al proferir mayoritariamente la Sentencia SU-417 de 2024. Contrario a lo resuelto por la mayoría, no considero que la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado hubiera incurrido en defecto alguno que llevara a esta Corporación a dejar sin efectos la decisión proferida el 3 de agosto de 2023.

Por el contrario, opino que se debió negar el amparo y preservar lo resuelto por la autoridad judicial accionada. Lo anterior, lo sustento en que la decisión atacada por la Procuraduría General de la Nación (i) es coherente con el *principio de jurisdiccionalidad* en relación con el control de convencionalidad; (ii) garantiza el *principio pro homine*; y (iii) constata la aplicación directa de un tratado internacional.

En relación con lo primero, resalto que el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante, CADH), por virtud del artículo 93 de la Constitución Política, integra el bloque de constitucionalidad. Tal normativa

internacional dispone que las autoridades administrativas carecen de competencia para restringir los derechos políticos de funcionarios que fueron elegidos popularmente, reservando esta potestad únicamente a autoridades judiciales, estableciendo de forma clara e incuestionable un *principio de jurisdiccionalidad*.

Este resulta un principio que no es ajeno a la jurisprudencia nacional ni internacional. La Corte Constitucional en las sentencias C-146 de 2021⁵⁴ y C-030 de 2023⁵⁵, destacó que la restricción o limitación temporal del derecho a ser elegido de un servidor público de elección popular, en ejercicio de sus funciones, tiene reserva judicial en el marco del bloque de constitucionalidad, razón por la cual tales exigencias no configuran un vicio de violación directa a la Constitución.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) se ha referido a este entendimiento, principalmente, en las sentencias *López Mendoza vs. Venezuela* y *Petro Urrego vs. Colombia*, en los años 2011 y 2020, respectivamente. En ambas oportunidades, el Tribunal internacional hizo especial énfasis en que las sanciones de destitución e inhabilidad impuestas a ambos actores políticos elegidos popularmente resultaban contrarias a la CADH al no ser impuestas (i) como una condena (ii) por el juez competente (iii) como resultado de un proceso penal. Así pues, la jurisprudencia interamericana ha sido pacífica en concluir que una interpretación literal del artículo 23.2 de la CADH resulta acorde, coherente y en sintonía con el mismo objeto y fin del tratado⁵⁶.

Teniendo en cuenta lo anterior, me aparto de lo aprobado por la mayoría en relación con interpretaciones que la jurisprudencia constitucional ha hecho en anteriores ocasiones de la CADH. Concretamente, la ponencia se refiere a las sentencias C-028 de 2006, C-500 de 2014 y C-086 de 2019 en las cuales esta Corporación hizo

⁵⁴ En esta sentencia la Corte Constitucional dispuso que, a partir de una interpretación sistemática de la CADH, y armónica entre esta y la Constitución Política de Colombia, así como en atención a la sentencia del caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, el artículo 23.2 de la CADH permite (i) que los Estados, mediante ley, impongan limitaciones a los derechos políticos, por criterios tales como la edad, la nacionalidad o la capacidad civil y (ii) que los jueces, con independencia de su especialidad, impongan limitaciones a los derechos políticos, siempre que brinden las garantías del debido proceso. Pero prohíbe que tales restricciones sean impuestas por autoridades administrativas.

⁵⁵ En esta sentencia la Corte Constitucional estableció que “La reserva judicial que opera sobre las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad, cuando estas son impuestas a servidores públicos de elección popular, se explica en la protección que la Constitución y la CADH en el marco del bloque de constitucionalidad, le otorgan al principio democrático y al derecho a la representación política efectiva. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, en el Estado Social de Derecho, el principio democrático tiene carácter expansivo y universal, por lo que constituye un criterio de interpretación”.

⁵⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Petro Urrego vs. Colombia*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 8 de julio de 2020, pár. 97.

una interpretación de la CADH a la luz de otros “instrumentos internacionales[,] incluso aquellos que no contienen derechos humanos, pero propenden por articular la actividad de los Estados para la consecución de fines legítimos, como lo es evitar la corrupción”⁵⁷. En todas estas ocasiones, se concluyó que el artículo 23 interamericano “no se oponía al establecimiento de sanciones, que si bien no eran de naturaleza penal, buscaban proteger el erario público y con ello combatir un fenómeno que afecta el goce de derechos económicos, sociales y culturales”⁵⁸.

Considero que este ejercicio interpretativo fue equivocado, y por tanto no se debería replicar su contenido, en la medida en que no atiende a los criterios que el derecho internacional ha establecido para la interpretación de tratados internacionales. En efecto, los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establecen las reglas generales y complementarias de interpretación de instrumentos internacionales, ninguna de las cuales abarca el estudio paralelo de otros tratados distintos a aquel que se busca interpretar. Hacerlo desconocería el objeto y propósito de tal tratado que, a la luz de otros, vería su contenido reducido a una labor hermenéutica, desproporcionada y sin apego a la normativa aplicable.

Específicamente ceñido a la normativa colombiana, la sentencia *Petro Urrego vs. Colombia*, precisó que los artículos 277-6 y 278-1 de nuestra Constitución Política pueden ser “interpretados de modo compatible con la [CADH] y con el modelo de Estado de derecho establecido por el artículo 1° de la propia Constitución (...), a condición de entender que la referencia a los funcionarios de elección popular está limitada únicamente a la potestad de vigilancia del Procurador”⁵⁹.

Ahora bien, vale recordar que, de acuerdo con lo establecido por la jurisprudencia interamericana:

“(...) cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la [CADH], todos sus órganos, **incluidos sus jueces** y demás órganos vinculados a la administración de justicia, también están sometidos a aquél, **lo cual les obliga a velar para que los efectos de las disposiciones de la**

⁵⁷ Corte Constitucional, sentencia SU-417 de 2024.

⁵⁸ Ibidem

⁵⁹ I Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Petro Urrego vs. Colombia*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 8 de julio de 2020, pág. 112

Convención no se vean mermados por la aplicación de normas 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.”⁶⁰ (énfasis propio)

En tal sentido, resulta claro que las autoridades judiciales, en una correcta ejecución de sus deberes internacionalmente impuestos, están en la obligación de aplicar las normativas interamericanas y la interpretación que de ellas haga la jurisprudencia regional.

Lo anterior sugiere, por un lado, que siempre ha sido posible una interpretación armónica de los artículos 277-6 y 278-1 constitucionales con el artículo 23.2 de la CADH y, por otro lado, que por ello era factible esperar que las autoridades judiciales nacionales aplicaran la interpretación respetuosa de tales providencias, como ocurrió en la sentencia que la Sala Plena decidió dejar sin efecto.

En este sentido, considero que la decisión del 3 de agosto de 2023, proferida por la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, no implicó la configuración de un vicio de violación directa a la Constitución ni un desconocimiento del precedente, contrario a lo que decidió la mayoría. Concluir esto es tanto como reprocharle el correcto cumplimiento de sus deberes judiciales en concordancia con sus obligaciones a nivel internacional al desarrollar una interpretación dialógica, armónica y sistemática de la CADH con la Constitución Política⁶¹. A mi juicio, la mejor manera de garantizar la efectividad del

⁶⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *López Mendoza vs. Venezuela*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 1 de septiembre de 2011, pár. 226; ver también Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Almonacid Arrellano y otros vs. Chile*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 26 de septiembre de 2006, pár. 124; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *García y Montiel Flores vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 26 de noviembre de 2010, pár. 225; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Chocrón Chocrón vs. Venezuela*, Excepción Preliminar, fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 1 de julio de 2011, pár. 164.

⁶¹ Destaco que esta es una línea que venía siendo aplicada, incluso, por algunos tribunales administrativos del país. Al respecto ver Sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de Boyacá el 25/02/2021 en el expediente 15001-

artículo 23.2 de la CADH es permitiendo al juez administrativo el ejercicio de un adecuado control de convencionalidad en el desarrollo de sus funciones.

Ahora bien, en relación con el segundo de los asuntos en discrepancia, destaco que, en virtud del *principio pro homine*, previsto en el artículo 29 de la CADH, existe una obligación de interpretar las normas a favor del más amplio respeto de los derechos humanos. Como lo recuerda la ponencia de la que me aparto, la normativa interamericana establece criterios para la protección de los derechos humanos que los Estados, en cumplimiento de sus obligaciones, deben replicar en su legislación nacional. No obstante, tal traducción local debe siempre ser respetuosa de los mínimos interamericanos en aras de procurar una protección más garantista, como lo ha establecido la Corte IDH, en particular, en relación con los derechos políticos:

“La Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos.”⁶² (énfasis propio)

Este principio ha encontrado su traducción en la jurisprudencia local mediante el desarrollo del *principio pro persona*, entendido como aquel que “impone aquella interpretación de las normas jurídicas que sea más favorable al hombre y sus derechos, esto es, la prevalencia de aquella interpretación que propenda por el respeto de la dignidad humana y consecuentemente por la protección, garantía y promoción de los derechos humanos y de los derechos fundamentales consagrados a nivel constitucional”⁶³. En consecuencia, implica que “en caso de discrepancia, el juez debe aplicar siempre la norma o interpretación que resulte más favorable para la protección de los derechos humanos en juego”⁶⁴. Así, esta Corporación ha establecido que el *principio pro persona* requiere una contrastación de la normativa local con la internacional, en el siguiente tenor:

23-33-000-2019-00194-00 y Sentencia dictada por el Tribunal Administrativo del Tolima el 15/06/2023 en el expediente 73001-23-33-000-2019-00480-00.

⁶² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Castañeda Gutman v. México*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de agosto de 2008, pág. 166

⁶³ Corte Constitucional, Sentencia SU-261 de 2021

⁶⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-042 de 2017

“(…) el contraste de una ley con un tratado internacional no da lugar a una declaratoria automática de constitucionalidad o inconstitucionalidad. Como se indicó, estos instrumentos de derechos solamente deben ser considerados para interpretar el contenido y alcance de los mandatos constitucionales y armonizarlos con la normativa que integra el bloque de constitucionalidad en sentido estricto. De ello se infiere que **la prevalencia de una norma del DIDH en un caso concreto solo puede obedecer a que aquella incorpora un nivel de protección del ser humano que es mucho más amplio que el estándar constitucional.** Esa precedencia viene ordenada por el principio *pro persona* y **no implica la mayor jerarquía del derecho internacional, ni pone en cuestión la supremacía de la Constitución frente a las demás fuentes internas**”⁶⁵. (énfasis propio)

De manera que no hay una jerarquía entre las normas del bloque de constitucionalidad y el resto de la Constitución; en su lugar, se prioriza la protección integral de los derechos humanos. Además, ningún estándar normativo tiene autoridad absoluta solo por quien lo emitió; los conflictos deben resolverse mediante un diálogo equitativo, guiado por el objetivo de armonizar las normas.

Teniendo en cuenta esto, considero que al dejar sin efectos la decisión del 3 de agosto de 2023, proferida por la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, la mayoría condujo a un sacrificio desproporcionado de cara a la garantía de los derechos políticos. Lo decidido supone una solución restrictiva a la garantía de estos derechos en la medida en que estuvo enfocada en preservar una competencia sancionatoria, sin advertir la grave afectación que se produce frente a los derechos políticos de los ciudadanos dada la reserva judicial que los protege.

Por último, me aparto de las apreciaciones de la mayoría al dar un enfoque prevalente a la presunta aplicación incorrecta de la sentencia *Petro Urrego vs. Colombia* por parte del juez administrativo. De manera uniforme, la sentencia de la cual me aparto enfatiza en que dicha referencia por parte de la autoridad accionada fue equivocada por cuanto (i) la jurisprudencia de la Corte IDH solo tiene efectos para Colombia en los casos en que funge como una parte del litigio, y (ii) en ese sentido, la aplicación de la interpretación dada al artículo 23 interamericano solamente sería exigible con posterioridad a la publicación de la sentencia *Petro*

⁶⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-030 de 2023

Urrego vs. Colombia. Pues bien, no considero que este análisis sea correcto en la medida en que, si se estudia la decisión del 3 de agosto de 2023, resulta claro que aquella no se fundamentó en la sentencia de la Corte IDH, sino en la propia CADH y sus postulados ius fundamentales.

En efecto, la jurisprudencia interamericana, por virtud del control de convencionalidad y en relación con la interpretación que hace del alcance de las obligaciones estatales de cara a los derechos contenidos en la CADH, tiene efectos *erga omnes* como parte del *corpus iuris interamericano*⁶⁶. Esto, en la medida en que todo Estado parte de tal Convención, que ha aceptado la competencia contenciosa del Tribunal, debería considerar su jurisprudencia, más que como una pauta interpretativa, como un precedente obligatorio, incluso si fuese ajeno al proceso del cual emanó la decisión. Esto encuentra sustento en el artículo 2 de la CADH, la jurisprudencia interamericana y el principio de *principio pacta sunt servanda*, establecido en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, por virtud del cual “las partes de un tratado no podrán invocar las disposiciones de derecho interno como justificación del incumplimiento de aquel”⁶⁷. Pues bien, considero que reducir el análisis de aplicación de la jurisprudencia interamericana a un simple debate de los efectos de sus decisiones da lugar a una inaplicación de dicho principio, pues restringe una clara y consistente reiteración interpretativa a la espera del desarrollo de un proceso contencioso de cada Estado que, preventiva y diligentemente, podría ser evitado siguiendo la interpretación de la Corte IDH desde el inicio.

En este sentido, la discusión en el presente caso debió referirse a la posibilidad de los jueces de aplicar directamente la CADH en conjunto con la interpretación que de ella ha hecho la jurisprudencia de la Corte IDH. Como resalté, el *principio de jurisdiccionalidad*, sobre el cual hace especial énfasis la sentencia *Petro Urrego vs. Colombia*, no constituye una propuesta novedosa de la jurisprudencia

⁶⁶ Al respecto, ver el voto concurrente del Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot en Corte IDH, *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 26 de noviembre de 2010, párr. 44 a 52, en el cual se hace una referencia al *corpus iuris interamericano* entendido como “conjunto de instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos variados (tratados, convenios, resoluciones, declaraciones), incluye la Convención Americana, sus protocolos adicionales, otros tratados estructuralmente vinculados al Pacto de San José, todas las interpretaciones que realice la Corte Interamericana en ejercicio de sus competencias”. En relación con los efectos *erga omnes* de las sentencias de la Corte IDH ver también Juan Alonso Tello Mendoza, *La doctrina del control de convencionalidad: dificultades inherentes y criterios razonables para su aplicabilidad*, *Prudentia Iuris* (Pontificia Universidad Católica de Argentina), 80 (2015), pg. 204 y ss; Paulina Zamorano Valenzuela, *El efecto erga omnes de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, *Derecho y Justicia* No. 7 (2016), págs. 79-96

⁶⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-269 de 2014

interamericana en interpretación del artículo 23.2 de la CADH. Por el contrario, refleja una interpretación literal de la normativa internacional que, además, había sido entendida en sentido idéntico en casos anteriores como, por ejemplo, *López Mendoza vs. Venezuela*, en el año 2011. A mi juicio, este constituía realmente el núcleo del debate que, de haber sido examinado de manera prevalente, hubiese podido conllevar a una decisión diferente a la adoptada por la mayoría.

Es por esto que, considerando que lo que hizo la autoridad judicial accionada fue una aplicación de la CADH, como compendio normativo que evoluciona y cuya interpretación está en cabeza de la Corte IDH, más no únicamente de la jurisprudencia que a ella se refiere, sería erróneo concluir que la decisión puesta en tela de juicio va en contra de los principios de seguridad jurídica, igualdad, confianza legítima y coherencia del orden jurídico.

Con fundamento en todo lo anterior, considero que la realización efectiva de los derechos humanos no debe pasar por una defensa irreflexiva de las competencias orgánicas del poder público, cuando se ha advertido que ellas son lesivas de un instrumento internacional de derechos humanos, en la forma como internamente se viene aplicando, sino que debe estar mediada por la búsqueda necesaria de una respuesta que permita, bajo el principio de unidad constitucional, la realización del contenido prevalente de la parte dogmática de la Carta y de los fines esenciales del Estado.

Por lo anterior, a mi juicio, la Corte debió negar el amparo propuesto por la Procuraduría General de la Nación y preservar lo resuelto por la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el 3 de agosto de 2023. Si era del caso, se pudo haber complementado la decisión adoptada por este último tribunal, en el sentido de preservar los derechos políticos de los accionantes, y a la vez adoptando una medida que permitiese armonizar lo resuelto en su momento por el órgano de control frente a lo previsto en la CADH, lo cual supondría requerir que la aplicación de las sanciones de destitución e inhabilidad sólo podrían llegar a ser exigibles, en el escenario en que las mismas sean objeto de un examen amplio, integral, con libertad probatoria y de verificación completa de los hechos y de lo reprochado por parte de una *autoridad judicial*, según el desarrollo legislativo que se produzca sobre la materia, y que ha sido objeto de exhorto reiterativo por parte de la Corte Constitucional.

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado